



Organización de las Naciones Unidas  
para la Alimentación y la Agricultura

**SUPERACIÓN DEL  
HAMBRE Y DE LA  
POBREZA RURAL**  
INICIATIVAS BRASILEÑAS

SUPERACIÓN DEL HAMBRE  
Y DE LA POBREZA RURAL  
INICIATIVAS BRASILEÑAS

**Publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura  
Brasília, Brasil**

**Coordinación:**

Alan Jorge Bojanic

**Redacción de los textos:**

Caio Galvão de França, Vicente Penteadó Meirelles de Azevedo Marques, Mauro Eduardo Del Grossi

**Edición final de los textos:**

Caio Galvão de França con la colaboración de Mauro Eduardo Del Grossi, Vicente Penteadó Meirelles de Azevedo Marques e Pedro Lucas Boareto.

**Revisión ortográfica y gramatical de la versión en portugués:** Cecília Fugita

**Traducción para el español:** Cynthia Garcia Fernandez

**Proyecto gráfico e editoración electrónica:** Caco Bisol

**Fotografía portada:** Sérgio Amaral. Kalunga, *Quilombolas* Goiás

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

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

ISBN 978-92-5-309056-3

©FAO, 2016

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

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

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

*Agradecimientos especiales para Letícia Mendonça, Palova Souza, Ana Luiza Muller y Pedro Lucas Boareto por la lectura de varios de los textos y preciosas sugerencias de ajustes.*

*Agradecimientos a las personas que colaboraran con envío de documentos, datos y sugerencias, pero que no són responsables por la versión final de los textos: Adoniram Peraci Sanches, Ana Silvia Costa Silvino, Andrea Lorena Butto Zarzar, Carolina Albuquerque, Carlos Mario Guedes de Guedes, Cicero Bley Jr., Denise Reif Kroeff, Dione Maria de Freitas, Dulclair Sternadt, Erick Brigante del Porto, Ernesto Galindo, Fábio Hazin, Gerd Sparovek, Herlon Goelzer de Almeida, Janine Mello dos Santos, Helmut Schwarzer, João Luiz Guadagnin, Karla Hora, Katia Cristina Favilla, Kelma Santos Cruz, Lilian dos Santos Rahaal, Luiz Humberto da Silva, Marcelo Cardona Rocha, Marcia Muchagata, Marco Pavarino, Maria do Socorro Oliveira, Miriam Oliveira, Mariana Schievano Danelon, Najla Veloso, Natascha Rondsbuch Valente, Otavio Valentim Bassaldi, Paulo Petersen, Raimundo Fagner Frota de Vasconcelos, Roberto de Andrade, Savio da Silva Costa, Sergio Paganini Martins, Sue Takei, Thomas Patriota, Vicente Galileu F. Guedes.*



# ÍNDICE

- vii** PRESENTACIÓN
- ix** PRÓLOGO
- xi** ABREVIATURAS Y SIGLAS O ACRÓNIMOS
- 1** ROMPER EL CIRCULO DE LA POBREZA RURAL
- 13** INCLUSIÓN PRODUCTIVA Y TRANSFERENCIA DE INGRESOS EN LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA
- 35** IDENTIFICACIÓN Y REGISTRO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR
- 53** CREDITO Y GARANTIA DE RENTA PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR
- 81** INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN RURAL PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR
- 103** COOPERATIVISMO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LA ECONOMIA SOLIDARIA
- 119** ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR
- 137** ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y AGRICULTURA FAMILIAR
- 151** CIUDADANIA E AUTONOMIA PARA LAS MUJERES RURALES
- 171** CONVIVENCIA CON EL SEMIÁRIDO
- 191** AGROECOLOGÍA Y AGRICULTURA FAMILIAR
- 209** CATASTRO COMO HERRAMIENTA DEL CONTROL Y RECUPERACIÓN AMBIENTAL
- 223** AGRICULTURA Y CAMBIO CLIMATICO
- 241** REGISTRO Y FOMENTO DE LA PESCA Y ACUICULTURA ARTESANALES



## PRESENTACIÓN

Brasil cuenta con una larga tradición de esfuerzos y políticas públicas para erradicar el hambre y la pobreza, ya en la década de los cincuenta, se tuvo la gran contribución de Josué de Castro, un gran precursor, a escala global, que llamó la atención sobre el problema del hambre y proponer alternativas. Así también, aportaron al tema otros brasileños como Betinho, Hélder Câmara y Mauro Morelli.

Es importante destacar, que Brasil en su Constitución Política reconoce el Derecho a la Alimentación como una obligación de Estado (Enmienda Constitucional N 64/2010) y que cuenta con una ley de Seguridad Alimentaria muy progresista que institucionaliza la Política y crea las bases para una amplia participación social en la definición de las prioridades que se expresa en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea).

Es a partir de esta amplia y rica experiencia, como la de los programas Hambre Cero, *Bolsa Família* y Brasil Sin Miseria y su aplicación a nivel territorial en los años de 2003-2013, que permitieron, entre otros, al país salir del mapa del Hambre en 2014.

Por lo tanto, este documento en sus manos, pretende actualizar la información y presentar a un público más amplio, como son los formuladores de políticas de Seguridad Alimentaria y combate a la pobreza, experiencias con-



cretas implementadas en Brasil orientadas a facilitar la Cooperación Sur-Sur. Es decir, contar con una especie de manual de buenas prácticas para ilustrar a autoridades Públicas, técnicos, ONGs y público en general en otros países de América Latina y el Caribe o África. En este sentido, consideramos que gracias al espacio abierto por el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños, nos permite coadyuvar su implementación con esta herramienta y así contribuir a alcanzar el objetivo de la erradicación del hambre en América Latina y el Caribe.

La selección de las experiencias aquí presentadas no fue una tarea fácil, habida cuenta de la gran cantidad de iniciativas valiosas tanto de parte de los gobiernos federal, estadual y municipal como de la propia sociedad civil, sin embargo se tuvo que optar por experiencias altamente demandas internacionalmente que se inscriben en los Objetivos de Desarrollo Sustentable de la ONU, lo cual implicó trabajar en las esferas de lo social, lo político-institucional, lo económico y lo ambiental, así como su interacción entre ellas. Quedamos abiertos para futuras publicaciones que puedan incorporar otras iniciativas o la profundización de las aquí expuestas.

Muy buena lectura para todas y todos.

**Alan Bojanic**

*Representante de FAO en el Brasil*

## PRÓLOGO

La erradicación del hambre y la disminución de la pobreza y de las desigualdades sociales le han dado a Brasil un amplio reconocimiento internacional. Dichas conquistas han despertado un gran interés en las exitosas políticas públicas brasileñas para la seguridad alimentaria y nutricional, entre las cuales se destacan el programa Hambre Cero, el Programa *Bolsa Família* y el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf). El interés de muchos países a menudo se traduce en demandas concretas para conocer detalles sobre el diseño e implementación de programas y políticas de inclusión social en Brasil.

La cooperación Sur-Sur trilateral desempeña, en este contexto, función primordial al promover el intercambio horizontal entre los países en desarrollo, las buenas prácticas en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional. Un buen ejemplo es el “Programa Brasil-FAO para la Promoción de la seguridad alimentaria y Nutricional y Reducción de la Pobreza, en Beneficio de Países en Desarrollo”, lo que ha permitido compartir las experiencias de Brasil en América Latina, el Caribe y África. Los proyectos desarrollados en el marco del programa referido colaboran con la seguridad alimentaria y nutricional de la población más vulnerable de dichas regiones, así como con la integración de las políticas destinadas a reducir la pobreza extrema.

Es en tal perspectiva que se debe ver esta publicación “Superar el hambre y la pobreza rural: iniciativas brasileñas,” que aquí se presenta. Es una herra-

mienta valiosa para mejorar el intercambio de las prácticas, sobre todo, en el marco de la cooperación Sur-Sur. Al reunir por primera vez, de una manera didáctica e informativa, las políticas de éxito comprobadas en el campo de la seguridad alimentaria y nutricional, da un nuevo ímpetu a la difusión del conocimiento. Con el acceso a la publicación de la FAO, hace posible y se espera que el acervo de buenas experiencias en Brasil pueda inspirar a otros países para que salgan del mapa del hambre, a través del desarrollo de políticas que promuevan condiciones económicas y sociales más justas y equitativas.

**João Almino**

*Embajador*

*Director de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC/MRE)*

## ABREVIATURAS Y SIGLAS O ACRÓNIMOS

- ABA** Associação Brasileira de Agroecologia
- ABC** Agência Brasileira de Cooperação
- ABIEC** Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne
- ABIOVE** Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
- Abraf** Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas
- AIAF** Ano Internacional da Agricultura Familiar
- ALCSF** Iniciativa Regional América Latina e Caribe sem Fome
- ANA** Agência Nacional de Águas
- ANA** Articulação Nacional de Agroecologia
- ANATER** Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
- Ancosol** Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito de Economia Familiar e Solidária
- Anvisa** Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- APIMC** Associação Programa Um Milhão de Cisternas
- APP** Área de Preservação Permanente
- APT** Programa Água para Todos
- ASA** Articulação Semiárido
- Asbraer** Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural
- ATEPA** Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola
- ATER** Assistência Técnica e Extensão Rural
- ATES** Assessoria Técnica, Social e Ambiental
- Bancoob** Banco Cooperativo do Brasil S.A.
- BB** Banco do Brasil
- BCB** (Banco Central do Brasil)
- BNDES** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BOKU** Universität für Bodenkultur Wien [Universidade de Recursos Naturais e Ciências Aplicadas à Vida, de Viena, Áustria]

- BPC** Benefício de Prestação  
Continuada da Assistência Social
- BRB** Banco de Brasília
- BSM** Programa Brasil Sem Miséria
- CadÚnico** Cadastro Único para  
Programas Sociais
- Caged** Cadastro Geral de  
Empregados e Desempregados
- Caisan** Câmara Interministerial de  
Segurança Alimentar e Nutricional
- CAR** Cadastro Ambiental Rural
- CAR-FIP Cerrado** Projeto de  
Regularização Ambiental de  
Imóveis Rurais no Cerrado
- Caricom** Comunidade do Caribe
- CDAF** Compra Direta da  
Agricultura Familiar
- CDS** Compra com Doação  
Simultânea
- CELAC** Comunidade de Estados  
Latino-Americanos e Caribenhos
- CF** Constituição Federal
- CGFome** Coordenação-Geral de  
Ações Internacionais de Combate  
à Fome
- CGU** Corregedoria-Geral da União
- CIAPO** Câmara Interministerial de  
Agroecologia e Produção Orgânica
- CI-Brasil** Conservação Internacional
- CIBiogás-ER** Centro Internacional  
de Energias Renováveis-Biogás
- CIF** *Climate Investment Fund* (Fundo  
de Investimento para o Clima)
- CIM** Comitê Interministerial sobre  
Mudança Global do Clima
- CLUA** *Climate and Land Use Alliance*  
[Aliança pelo Clima e Uso da Terra]
- CMN** Conselho Monetário Nacional
- CNA** Confederação da Agricultura e  
Pecuária do Brasil
- CNAPO** Comissão Nacional de  
Agroecologia e Produção Orgânica
- CNAS** Conselho Nacional de  
Assistência Social
- CNCOOP** Confederação Nacional  
de Cooperativas
- CNEFE** Cadastro Nacional de  
Endereços para Fins Estatísticos
- CNES** Conselho Nacional de  
Economia Solidária
- CNIS** Cadastro Nacional de  
Informações Sociais
- CNPCT** Comissão Nacional de  
Desenvolvimento Sustentável dos  
Povos e Comunidades Tradicionais
- CNS** Conselho Nacional de  
Populações Extrativistas
- Codevasf** Companhia de  
Desenvolvimento dos Vales do São  
Francisco e do Parnaíba
- Conab** Companhia Nacional de  
Abastecimento
- Conaes** Conferência Nacional de  
Economia Solidária
- Conape** Conselho Nacional de  
Aqüicultura e Pesca
- Concrab** Confederação das  
Cooperativas da Reforma Agrária  
do Brasil
- Condraf** Conselho Nacional de  
Desenvolvimento Rural Sustentável
- Confesol** Confederação das  
Cooperativas Centrais de Crédito  
Rural com Interação Solidária
- Consagro** Conselho do Agronegócio
- Consea** Conselho Nacional de  
Segurança Alimentar e Nutricional
- Contag** Confederação Nacional dos  
Trabalhadores na Agricultura
- Cooperaf** Programa Nacional  
de Fomento e Fortalecimento  
do Cooperativismo Solidário e  
Associativismo da Agricultura  
Familiar e Reforma Agrária
- CPF** Cadastro de Pessoa Física
- CPG** Comitê(s) Permanente(s) de  
Gestão

- CPR Estoque** Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar
- CRA** Cota de Reserva Ambiental
- CT** Câmara(s) Técnica(s) setoriais
- CTF/APP** Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais
- DAP** Declaração de Aptidão ao Pronaf
- Deter** – Detecção do Desmatamento em Tempo Real
- DPMR** Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais
- Emater** Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
- Embrapa** Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- Embrater** Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
- e-PING** Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico
- FAE** Fundação de Assistência ao Estudante
- FAO** Food and Agriculture Organization of the United Nations
- FAO RLC** Oficina Regional para América Latina e Caribe da FAO
- FASE** Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
- FAT** Fundo de Amparo ao Trabalhador
- FBES** Fórum Brasileiro de Economia Solidária
- FBMC** Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas
- FBN** Fixação biológica de nitrogênio
- FCP** Fundação Cultura Palmares
- Fetraf** Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
- FIDA** Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
- FIP** *Forest Investment Program* (Programa de Investimento Florestal)
- FNE** Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
- FNDE** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FNE Verde** Programa de Financiamento à Conservação e Controle do Meio Ambiente
- FPTI** Fundação Parque Tecnológico Itaipu
- Funai** Fundação Nacional do Índio
- GEE** Gases de Efeito Estufa
- GEF** Global Environment Fund [Fundo Global para o Meio Ambiente]
- GEx** Grupo Executivo sobre Mudança do Clima
- GGE** Grupo Gestor Estadual
- GS** Garantia-Safra
- GVAgro** Centro de Estudos do Agronegócio da Fundação Getulio Vargas
- Ibama** Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBGE** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMBio** Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
- ICMS** Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
- ICP** Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira
- IFN** Inventário Florestal Nacional
- IGS** Inscrição no Garantia-Safra
- IHCD** Instrumentos Híbridos de Capital e Dívida
- ILPF** Integração Lavoura-Pecuária-Floresta

- INCRA** Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- INDC** Intended Nationally Determined Contributions
- INDE** Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais
- Inovacar** Iniciativa de Observação, Verificação e Aprendizagem do Cadastro Ambiental Rural e da Regularização Ambiental
- INPE** Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
- INSA** Instituto Nacional do Semiárido
- INSS** Instituto Nacional de Seguro Social
- MAPA** Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- MCMV** Programa Minha Casa Minha Vida
- MCR** Manual de Crédito Rural
- MCTI** Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
- MDA** Ministério do Desenvolvimento Agrário
- MDL** Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
- MDS** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- Mercosul** Mercado Comum do Sul
- MIQCB** Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco de Babaçu
- MMA** Ministério do Meio Ambiente
- MMC** Movimento de Mulheres Camponesas
- MMTR-NE** Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste
- MPA** Ministério de Pesca e Aquicultura
- MPA** Movimento dos Pequenos Agricultores
- MPOG** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- MRE** Ministério das Relações Exteriores
- MST** Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
- MTE** Ministério do Trabalho e Emprego
- MTPS** Ministério do Trabalho e Previdência Social
- OCB** Organização das Cooperativas Brasileiras
- OEPA** Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária
- OGU** Orçamento Geral da União
- ONU** Organização das Nações Unidas
- ONUDI** Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
- OSCIP** Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
- P1+2** Programa Uma Terra e Duas Águas
- PIMC** Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais
- PAA** Programa de Aquisição de Alimentos
- PAA Leite** Incentivo à Produção e Consumo de Leite
- PAS** Plano Amazônia Sustentável
- Pasep** Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
- PBF** Programa Bolsa Família
- PEAAF** Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar
- PEIEx** Projeto de Extensão Industrial Exportadora
- PGPAF** Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar
- PGPM** Política de Garantia de Preços Mínimos

- PGPM-Bio** Política de Garantia de Preço Mínimo para os Produtos da Sociobiodiversidade
- PIS** Programa de Integração Social
- Planapo** Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
- PNAE** Programa Nacional de Alimentação Escolar
- PNAPO** Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
- PNATER** Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
- PNC** Política Nacional de Cooperativismo
- PND SAP** Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca
- PNGATI** Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas
- PNMC** Política Nacional sobre Mudança do Clima
- PNMPO** Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado
- PNPCT** Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
- PNPM** Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
- PNPSB** Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade
- PNRA** Plano Nacional de Reforma Agrária
- PNUD** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PPA** Plano Plurianual
- PPCaatinga** Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Caatinga
- PPCDAM** Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
- PPCerrado** Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado
- PPG7** Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais do Brasil
- PPIGRE** Programa de Promoção de Igualdade de Gênero, Raça e Etnia
- PRA** Programa de Regularização Ambiental
- PRADAM** Programa de Recuperação de Áreas Degradadas da Amazônia
- Procap-Agro** Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias
- Procera** Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
- Prodecoop** Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária
- Prodes** Programa de Cálculo de Desflorestamento da Amazônia
- Programa ABC** Programa para Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura
- Pronaf** Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- Pronamp** Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural
- Pronatec** Programa de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
- Pronater** Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
- PSPA** Plano Safra Pesca e Aquicultura
- RAIS** Relação Anual de Informações Sociais



- REAF** Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar
- REDD** *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* (Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação florestal)
- RGP** Registro Geral da Atividade Pesqueira
- RGPS** Regime Geral da Previdência Social
- RL** Reserva Legal
- SAF** Secretaria de Agricultura Familiar – MDA
- SAFs** Sistemas Agroflorestais
- SEAF** Seguro da Agricultura Familiar
- SEAP** Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca
- Sebrae** Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
- Senar** Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
- SEPP/PR** Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
- Sescoop** Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
- SFB** Serviço Florestal Brasileiro
- SGC** Sistema de Gestão Compartilhada
- SIATER** Sistema Informatizado de ATER
- SICAR** Sistema de Cadastro Ambiental Rural
- Sinau** Sistema de Controle de Concessionários de Águas da União
- SINIMA** Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente
- Sinpesq** Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aquicultura
- SIPAF** Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar
- SIPAM** Sistema de Proteção da Amazônia
- SIPRA** Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária
- SisRPG** Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira
- SNCR** Sistema Nacional de Crédito Rural
- SNIF** Sistema Nacional de Informações Florestais
- SNPA** Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária
- SPD** Sistema Plantio Direto
- SPM** Secretaria de Políticas para as Mulheres
- SUAS** Sistema Único de Assistência Social
- SUASA** Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
- TAUS** Termos de Autorização de Uso Sustentável
- TIRFAA** Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura
- Unicafes** União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
- Unicef** Fundo das Nações Unidas para a Infância
- Unicopas** União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias
- Unila** Universidade Federal da Integração Latino-Americana
- Unisol** Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários
- USAID** Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional

## ROMPER EL CICLO DE LA POBREZA RURAL

**B**rasil fue reconocido por la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Alimentación (FAO) como un país libre del hambre (FAO, 2014a). Esta conquista resulta de la decisión política de promover el crecimiento económico con distribución de ingresos y el desarrollo de las diferentes políticas públicas con gran impacto en las familias en situación de vulnerabilidad social, con resultados impresionantes logrados en la reducción de la desigualdad y la pobreza, que son objeto de grande reconocimiento internacional.

Desde hace tiempo se sabe que la reducción de la pobreza y de las desigualdades no es una consecuencia natural del crecimiento económico y que demanda de una fuerte acción del Estado capaz de redefinir las prioridades, innovar en la gestión pública y sintonizar la política económica y la política social.

Es con este entendimiento que el presidente Luiz Inácio Lula da Silva estableció como prioridad de su gobierno el combate al hambre y a la pobreza e implementó la estrategia Hambre Cero<sup>1</sup>, con la combinación de acciones de emergencia y estructurales y fomentar la participación y la movilización social, como parte de la estrategia la creación de un gran mercado interno y la democratización de la sociedad brasileña.

---

1. Sobre la estrategia Hambre Cero, ver Graziano da Silva, Del Grossi y França (2010).

El Programa *Bolsa Família*, la valoración del salario mínimo y la universalización de la seguridad social compusieron una amplia red de protección social que complementada por un conjunto de políticas de desarrollo económico, incluso en las zonas rurales, produjo resultados que impresionan por la amplitud y la velocidad con la que se lograron. Sin embargo, todo esto no fue suficiente para superar la pobreza extrema.

A partir de esta constatación y de los avances alcanzados, la presidenta Dilma Rousseff asumió el compromiso de superar la miseria y formuló e implementó el plan Brasil sin Miseria<sup>2</sup>. Con una perspectiva multidimensional y con “estrategias articuladas entre sí y diferenciada para cada contexto [...] y para cada público”, especial destaque para los niños y adolescentes, el plan “actuó en múltiples dimensiones y en las caras de la pobreza” (Rousseff, 2014, p. 17 y 18). Además de la complementación de los ingresos, se crearon oportunidades para la inclusión y el acceso a los derechos, especialmente de salud y educación, con importantes innovaciones como la Búsqueda Activa<sup>3</sup>, que también produjo resultados impresionantes.

Un aspecto fundamental de esta trayectoria reciente se refiere a la forma democrática para construir e implementar políticas públicas, cuya marca es el intenso diálogo y la participación social, expresadas por consejos, por los comités de gestión y por la transparencia de la información, que permiten a los beneficiarios, a los movimientos sociales y a las organizaciones de la sociedad civil para que puedan actuar en todas las etapas del ciclo de la política.

El éxito de plan Brasil sin Miseria amplió la repercusión internacional ya conquistada por la estrategia Hambre Cero, y hace que la experiencia de Brasil sea un referente mundial. Una experiencia que demuestra que es posible erradicar el hambre y la miseria y superar la pobreza, colocándolos como elementos centrales de un proyecto democrático de desarrollo nacional.

## LA AGENDA DE COOPERACIÓN SUR-SUR

Simultáneamente, el gobierno brasileño ha reorientado su política exterior y, en colaboración con la FAO, intensificó una agenda de intercambio y coo-

2. Sobre el proceso de elaboración y ejecución del plan Brasil sin Miseria, ver Campello, Falcão e Costa (2014).

3. Sobre la Busca Ativa, ver, en esta publicación, el texto “Inclusión productiva y transferencia de ingresos en la superación de la pobreza”.

peración Sur-Sur con países de América Latina y el Caribe y de África, para contribuir con la reflexión y formulación de políticas públicas destinadas a erradicar el hambre y la pobreza y también como mecanismo de retroalimentación de sus propias políticas.

A partir de los avances alcanzados por los países y de la identificación de desafíos comunes, se están explorando nuevas posibilidades de cooperación, valorando estrategias regionales y sub-regionales, bilaterales, trilaterales o multilaterales.

En este contexto, Brasil ha asumido una posición creciente en la comunidad internacional en la cooperación Sur-Sur y ha establecido alianzas importantes con la FAO, en un nivel global, regional y nacional.

La FAO ha estado trabajando de forma permanente y variada en el apoyo a la implementación y difusión de las experiencias brasileñas, combinando sus conocimientos e *expertise* institucional con las prioridades de desarrollo del país, ya que para FAO las políticas brasileñas representan “un aparato sólido y productivo de inclusión y protección social” (FAO, 2014b).

#### ENFOQUE DE DOBLE VÍA

Desde su nuevo marco estratégico ampliado (FAO, 2013), la FAO ha colaborado con los gobiernos y la sociedad civil para hacer frente a los dilemas contemporáneos que afectan la dinámica socio-económica, especialmente los temas de la pobreza, el hambre, los efectos del cambio climático, la conservación de la biodiversidad, y el comercio justo e inclusivo. La contribución de la FAO se basa en el enfoque de “doble vía”, que combina e integra la urgente y necesaria asistencia a las familias más vulnerables en situaciones de emergencia con procesos más largos y las medidas estructurales que permitan a las familias acceder a los derechos fundamentales consagrados en los compromisos internacionales asumidos por los países de la región en diversos foros internacionales y mundiales.

Este enfoque aplicado al medio rural permite la integración de las acciones de emergencia para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional con las medidas adecuadas y específicas para facilitar hacer viable el acceso de las comunidades rurales a los derechos fundamentales y servicios públicos, con su fortalecimiento económico y con la promoción del desarrollo sostenible e inclusivo.

El énfasis se debe dar a la Iniciativa Regional América Latina y Caribe sin Hambre, que apoya las iniciativas nacionales, regionales y subregionales que buscan combatir el hambre, promover la seguridad alimentaria y nutricional y garantizar el derecho a la alimentación en la región. A nivel nacional, la iniciativa contribuye a la difusión de un enfoque intersectorial y para el fortalecimiento de las capacidades institucionales para el diseño e implementación de políticas.

A nivel regional, a partir de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre se estructuraron programas de cooperación internacional de la FAO con varios países de la región, como es el caso Brasil, México, Venezuela y Argentina.

#### ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN

Desde 2008 el gobierno de Brasil y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la FAO (FAO RLC) tienen un acuerdo marco que establece un programa de cooperación internacional en las áreas de promoción del desarrollo sostenible de la agricultura familiar y de la seguridad alimentaria y nutricional. La Agencia Brasileña de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores es la institución responsable de la coordinación y por el seguimiento de las actividades previstas (FAO, 2015).

Las acciones de este programa están destinadas a fortalecer los aspectos de la capacidad institucional de los países para elaborar e implementar políticas públicas sobre temas prioritarios a nivel nacional y regional. Las acciones incluyen políticas nacionales a corto plazo a fin de restablecer las cadenas y los sistemas de producción agrícola y garantizar el acceso a la alimentación en caso de desastres naturales (distribución de semillas, acceso al agua y recuperación de la infraestructura). También se incluyen medidas nacionales de mediano plazo y de carácter estructural, dirigidas para la revaloración de la agricultura familiar como abastecedora de alimentos, la promoción de mercados públicos de alimentos, la modernización de las instituciones públicas para la seguridad alimentaria y otras medidas para garantizar el acceso a alimentos por la población de cada país.

El programa de cooperación internacional entre Brasil y la FAO es una iniciativa de cooperación triangular, una de las modalidades de cooperación

internacional para el desarrollo, orienta el desarrollo y ejecución de proyectos regionales, que tienen como responsables participantes y financiadores los ministerios e instituciones sectoriales del gobierno brasileño.

Destacamos los siguientes proyectos de cooperación técnica con las respectivas instituciones responsables brasileñas: “Fortalecimiento de espacios de diálogo entre la FAO, gobierno y sociedad civil: nuevos mecanismos de construcción de políticas públicas, apoyo a la agricultura familiar y a la seguridad alimentaria y nutricional”, con el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA); “Apoyo a las estrategias nacionales y subregionales de seguridad alimentaria y nutricional y de superación de la pobreza en América Latina y el Caribe”, con el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS); “Fortalecimiento de los programas de alimentación escolar en virtud de la Iniciativa América Latina sin Hambre 2025”, con el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación, del Ministerio de Educación (FNDE); “Habilitación de Servicios y consolidación de la Red de la Pesca y Acuicultura de las Américas”, con el antiguo Ministerio de Pesca y Acuicultura (MPA) (MAPA actual); “Fortalecimiento de las políticas agro-ambientales en países de América Latina y el Caribe”, con el Ministerio de Medio Ambiente (MMA); “Fortalecer el sector del algodón a través de la cooperación Sur-Sur” con la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) del Ministerio de Asuntos Exteriores y el Instituto de Brasileño del Algodón (FAO, 2015).

También tenemos proyectos del programa de “Ayuda humanitaria en situaciones de emergencia”, que actúa en países en situaciones de desastres socio naturales y de conflictos, y son financiados por la Coordinación General de Acciones Internacionales contra el Hambre (CGFOME) del Ministerio Relaciones Exteriores (FAO, 2015).

Los proyectos son administrados por la FAO RLC, quien es responsable de su ejecución técnica y financiera, y tienen un comité directivo responsable de su conducción general, formado por las instituciones gubernamentales responsables por los proyectos, los organismos sectoriales, la ABC y la Oficina Regional de la FAO.

Los proyectos aseguran que los gobiernos de los países donde se desarrollan se apropien de las acciones desde su comienzo, y que los resultados resguarden

la replicabilidad y sostenibilidad anhelada en cada país. Para ello, se cuenta con la actuación de los representantes de la FAO de cada país, que se encargan de estimular, promover y supervisar todas las actividades con el fin de garantizar que se dé una estrecha colaboración con las instituciones nacionales correspondientes (FAO, 2015).

## ACTUACIÓN DE LA FAO EN BRASIL

La asistencia de la FAO en Brasil se basa, actualmente, en el Marco de la Programación en Brasil 2013-2017, en línea con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Brasil 2012-2015, en cuatro áreas prioritarias: la seguridad alimentaria, incluyendo el derecho a una alimentación adecuada y saludable; cooperación Sur-Sur; erradicación de la pobreza extrema, con enfoque en la agricultura y acuicultura familiar; y la gestión sostenible de los recursos naturales (FAO, 2014b).

Los proyectos de cooperación técnica de carácter nacional se desarrollan por la Representación de la FAO en Brasil, bajo la coordinación de la ABC y con la participación de los ministerios sectoriales responsables por los temas.

En la actualidad, ocho proyectos se están ejecutando en Brasil<sup>4</sup>. Entre ellos se encuentran: “El apoyo a la mejora y consolidación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”, desarrollado en alianza con el MDS; “La nueva organización productiva y social de la agricultura familiar brasileña”, en conjunto con el MDA; “Recuperación de Áreas Degradadas en la Amazonía - PRADAM” con el MAPA; y “Consolidación del Programa Nacional de Bosques”, conducido por el MMA. Cabe señalar, también, los proyectos de cooperación internacional con el gobierno brasileño apoyados por el Fondo del Medio Ambiente Mundial (GEF), que actúan, entre otras cosas, para la elaboración de un inventario forestal nacional.

## SOBRE LA PUBLICACIÓN

En este entorno, es el creciente interés en la experiencia brasileña en la erradicación del hambre y la superación de la pobreza, especialmente en las zonas

6 :  
.....  
<sup>4</sup>. Informaciones adicionales sobre los proyectos y programas de la FAO en Brasil se encuentran disponibles en el sitio <http://www.fao.org/brasil>.

rurales, que se basa en una amplia red de seguridad social, en las políticas de garantía de seguridad alimentaria y nutricional y de reforma agraria, en políticas diferenciadas para la agricultura familiar y las comunidades rurales tradicionales y de promoción de la autonomía de las mujeres rurales.

Estos elementos constituyen una agenda democrática para el desarrollo rural, que se ha venido implementando desde la recuperación de la función del Estado como inductor del desarrollo y como responsable por hacer llegar los servicios públicos y garantizar el acceso a los derechos de los sectores más vulnerables, con nuevas estrategias e instrumentos adecuados.

Este interés se ha despertado por los resultados obtenidos y se ha desarrollado en las nuevas demandas de intercambio y cooperación en las innovaciones institucionales y en el diseño y aplicación de los instrumentos de políticas públicas. Un interés que se desarrolla en una dinámica de cooperación triangular Sur-Sur, que refleja la voluntad de los países para buscar soluciones a partir de sus propias experiencias en la región y de la valoración de los espacios de diálogo político y de integración regional.

En este sentido, esta publicación presenta una sistematización de algunas de las experiencias exitosas de Brasil en la agenda de superación de la pobreza rural y de promoción del desarrollo sostenible a partir del Hambre Cero y del Brasil sin Miseria, y de sus dinámicas internas.

Las experiencias seleccionadas son las que, en ese momento, adquieren mayor relevancia para la FAO y para los países en desarrollo, en los marcos de un creciente interés en la cooperación Sur-Sur y en el intercambio con Brasil, y que incluso ya integran proyectos la cooperación técnica entre de Brasil y la FAO RLC regional.

El propósito de la publicación no es una indicación de modelos a seguir, sino compartir elementos de la experiencia brasileña que ponen en evidencia la utilidad y la sostenibilidad de las políticas públicas, los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas. Se presentan aspectos del contexto y de los procesos de la formulación e implementación de las políticas, el marco jurídico e institucional, la gestión y el funcionamiento de los instrumentos, con destaque la coordinación y la integración intersectorial, intergubernamental y con las



esferas subnacionales de gobierno, las cadenas de actores que participan y la dinámica de la participación social, además de los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas.

Los textos fueron elaborados a partir de los marcos normativos de las políticas y programas y de documentos institucionales de presentación y evaluación; y, en función de su propósito, tienen un carácter más descriptivo. Siempre que sea posible, los textos se remiten a las publicaciones que abordan con mayor profundidad los temas tratados<sup>5</sup>.

El primer texto aborda la trayectoria reciente de la superación de la pobreza rural, especialmente para el instrumento complementario de transferencia de ingresos y la estrategia de inclusión productiva del plan Brasil sin Miseria, complementado por otros programas que componen la red de protección social en Brasil.

Luego viene el texto que presenta la experiencia de identificación y registro de la agricultura familiar, la Declaración de Aptitud para el Pronaf, lo que constituye una condición para el acceso a las diversas políticas públicas, y algunas de estas políticas son objeto de otros textos de la publicación. Uno de ellos está relacionado con el Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf), que constituye las líneas de crédito rural diferenciadas para este sector, y los instrumentos de seguros climáticos (*Garantía-Safra* y Seguro de la Agricultura Familiar) y de precios. Otro texto se ocupa de los programas de investigación y extensión orientados a fortalecer la producción sostenible de la agricultura familiar y de las comunidades rurales. Y otro aborda el fortalecimiento de las políticas de la organización económica de la agricultura familiar.

En la secuencia constan los textos que tratan de las experiencias en compras públicas de la agricultura familiar e que amplían la discusión sobre el derecho humano a la alimentación adecuada: uno sobre el Programa de Adquisición de Alimentos y otro sobre el Programa Nacional de Alimentación Escolar.

La importancia de la participación de la mujer y los instrumentos de política pública para superar la situación de desigualdad y subordinación a la que son sometidas integran el texto “La ciudadanía y la autonomía de las mujeres rurales”.

8 .....  

---

5. Para tornar más fluente la lectura de los textos de la publicación, en algunos casos, se ha decidido utilizar las ideas y elaboraciones de los autores sin la inclusión de marcadores específicos, garantizando la clara identificación de la autoría y de la referencia bibliográfica.

A relevancia de la experiencia de construcción e implementación de políticas de convivencia con el Semiárido, que cuentan con activa participación de la sociedad civil, justificó, también, la inclusión de un texto específico sobre el tema.

Los retos y los instrumentos para la promoción del desarrollo sostenible son tratados por los siguientes tres textos: uno sobre la promoción de agroecología en la agricultura familiar; otro sobre el uso del catastro como instrumento de control y recuperación del medio ambiente; y el otro sobre las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en la agricultura.

Por último, las políticas de registro y fomento de la pesca y de la acuicultura artesanales son objeto de un texto específico.

#### CONTRIBUCIÓN PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

La publicación contiene textos que se refieren a temas que ya se está trabajando en la cooperación internacional entre Brasil y la FAO, con una agenda creciente y consistente, articulada con los procesos políticos regionales de los países participantes, como es el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad del Caribe (Caricom).

La experiencia reciente del Programa de Cooperación Internacional entre Brasil y la FAO revela todo el potencial de la cooperación técnica vinculada a los espacios e iniciativas de diálogo subregional y regional y de la actuación de las organizaciones multilaterales en sintonía con las prioridades nacionales y regionales. Esto se expresa en la sinergia entre los procesos nacionales de implementación y consolidación de políticas integradas de seguridad alimentaria, de fortalecimiento la agricultura familiar y de desarrollo sostenible y la construcción de agendas regionales de intercambio y de cooperación. Un paso importante para que constituyan instrumentos regionales de políticas públicas, profundizando, de forma cooperativa y solidaria, la integración entre las naciones y los pueblos.

Este modelo de cooperación no se limita a la relación entre los gobiernos, y ha sido capaz de aumentar espacios específicos de encuentro e intercambio entre los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil y los espacios comunes de diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil.

Un caso ilustrativo son las acciones de género destinadas a la superación de la desigualdad impuesta a las mujeres rurales. El programa ha contribuido tanto a nivel nacional (en el apoyo a la formulación de políticas de promoción de la autonomía y la igualdad de la mujer rural en el país) y sub-regional (con iniciativas de apoyo al programa regional de género de la REAF y las actividades centro-americanas y caribeñas) y continental (con la realización de la Conferencia Latinoamericana y del Caribe de Mujeres Rurales y sus contribuciones a la agenda de género de la CELAC). Iniciativas que, al mismo tiempo, amplían las capacidades de los gobiernos nacionales, fortalecen los movimientos y organizaciones de mujeres y contribuyen a establecer una agenda regional común.

Y esta experiencia de diálogo, cooperación e intercambio tiene mucho que aportar, sobre todo en la implementación del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutrición de la CELAC, aprobado en la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en enero de 2015, en Costa Rica. Una contribución que se hace aún más relevante para la convocatoria hecha por los dirigentes de los gobiernos de la región para que la FAO actúe en la implementación de este Plan.

Por lo tanto, existe un escenario favorable en la región que permite asumir nuevos retos para avanzar en la cooperación Sur-Sur. Una condición importante se ha logrado, ya que, como ha señalado el Director General de la FAO, José Graziano da Silva, “el compromiso político de los gobiernos se está transformando en una acción eficaz y resultados tangibles en la lucha contra el hambre” (FAO, 2014b).

Y es por ninguna otra razón que la FAO establece para las celebraciones del Día Mundial de la Alimentación de 2015 la afirmación “Protección social y la agricultura: rompiendo el ciclo de la pobreza rural”.

Al dar visibilidad a algunas de las experiencias exitosas de la trayectoria reciente de Brasil en la superación del hambre y de la pobreza extrema en el marco de un nuevo modelo de desarrollo nacional, fruto de la combinación virtuosa entre la voluntad política y la participación social en sendero del Hambre Cero y Brasil Sin Miseria, podemos compartir un nuevo compromiso propuesto por la Presidenta Dilma Rousseff: “el fin de la miseria es sólo el principio.”

Buena lectura!

## MARCO LEGAL Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. e COSTA, P. V. (Orgs.).** 2014. *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS. (Disponible en <http://www.brasilsemiseria.gov.br>. Visitado el 7/1/2016).

**CELAC.** 2015. *Plan de Seguridad Alimentaria y Nutrición e Erradicación de el Hambre*. Santiago: FAO, CEPAL, ALADI. (Disponible en [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/rlc/docs/celac/ESP\\_\\_Plan\\_CELAC\\_2025.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/docs/celac/ESP__Plan_CELAC_2025.pdf). Visitado el 7/1/2016).

**FAO.** 2013. *38.ª Conferência – Marco estratégico revisado*. Roma. (Disponible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/027/mg015s.pdf>. Visitado el 7/1/2016).

**FAO.** 2014a. *O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional*. Relatório 2014. Brasília, DF: FAO.

**FAO.** 2014b. *O Brasil e a FAO: construindo resiliência e segurança alimentar e nutricional sustentável*. Brasília, DF: FAO.

**FAO.** 2015. *Programa de Cooperación Internacional Brasil FAO*. (Disponible en <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/resumen/es/>. Visitado el 8/1/2016).

**FAO.** Sin fecha. *Portal FAO Brasil*. (Disponible en <http://www.fao.org/brasil>. Visitado el 8/1/2016).

**FAO, IFAD e WFP.** 2014. *The State of Food Insecurity in the World 2014 – SOFI 2014*. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome, FAO.

**GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. C.** 2010. *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian experience*. Brasília: MDA. (NEAD Special Series, 13).

**ROUSSEFF, D.** 2014. Prefácio. In: **CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. e COSTA, P. V. (Orgs.).** *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS.



## INCLUSIÓN PRODUCTIVA Y TRANSFERENCIA DE INGRESOS EN LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA RURAL

Desde 2003, Brasil ha retirado a 36 millones de personas de la pobreza extrema, 22 millones desde 2011; y en 2014 el país salió del mapa del hambre elaborado por la FAO (Brasil, 2015, p. 12, 35 y 139) y superó la meta de reducción de la mortalidad infantil (Caisan, 2013).

La tasa de pobreza extrema nacional se redujo de 7,6% en 2004 al 2,8% en 2014, y se benefició principalmente a los niños menores de 5 años de edad. La tasa de pobreza, en el mismo período, se redujo de 22,3% a 7,3%. El coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en la distribución de ingresos, cayó 0,535 a 0,494 de los ingresos familiares, entre 2004 y 2014, con el 10% de los más pobres fueron los principales beneficiarios de la mejora en la distribución de ingresos (MDS, 2015a).

Los avances para las poblaciones residentes en las zonas rurales son aún más notables: la pobreza extrema se redujo de 21,8%, en 2002, al 7,6%, en 2014, lo que representa una reducción del 65,2%; y la pobreza se redujo del 49% en 2002 al 20,2% en 2014, una disminución de 58,7% (MDS, 2015c).

En cuanto a las condiciones de vida de la población en general, hubo una mejora significativa en los últimos años. En 2014, casi el 99% de los hogares tenía estufa; 98% tenían refrigerador; y 94% algún tipo de teléfono; 99% tenían iluminación eléctrica; 90,9% tenía la recolección de basura; 86,4%

tiene suministro de agua y el 64,5% tiene desagüe sanitario en casa (MDS, 2015b, p. 14). El índice de desarrollo humano (IDH) capturó esta mejora, mostrando un salto de 0.683 en 2000 a 0,755 en 2014, registrando el mayor nivel de crecimiento del IDH de América Latina, y la reducción de la pobreza multidimensional en un 4% en 2006 a 2,9% en 2013 (PNUD, 2015).

En cuanto a la educación, algunos datos ilustran los avances logrados: la tasa de escolarización en el año 2014 fue de 98,5% para los niños de 6-14 años de edad; 84,3% de los jóvenes de 15-17 años; 82,7% para los niños de 4-5 años; y el 30% de los jóvenes de 18-24 años de edad (MDS, 2015b, p. 13). Y hay fuertes evidencias de que el Programa *Bolsa Familia* (PBF) haya contribuido a reducir la repetición de año escolar (Oliveira y Soares, 2013, p. 23).

#### DECISIÓN POLÍTICA Y NUEVAS POLITICAS

Estos datos son el resultado de decisiones políticas en 2003 para hacer de la lucha contra el hambre y la pobreza una prioridad del gobierno, y para afinar la política económica y social en la promoción de un nuevo ciclo de crecimiento económico basado en el fortalecimiento del mercado interior, con la distribución de ingresos y la reducción de las desigualdades.

A partir de la estrategia Hambre Cero, se constituyó una agenda integrada de acciones estructurales y de emergencia, que tuvo la transferencia de ingresos condicionada como un importante instrumento de distribución y acceso a los derechos sociales básicos.

El desafío es grande porque en 2003 los programas de transferencia de ingresos tenían en común sólo el público objetivo de los individuos de domicilios pobres, y su situación podría ser caracterizado como “un enmarañado de iniciativas aisladas: objetivos y públicos diferentes sim embargo con superposición; ningún programa era universal y ni siquiera la pretensión de serlo; ninguno de ellos cubría el territorio nacional; cada uno tenía su ejecutor y sus propios sistemas de información que no se comunican; la coordinación era mínima; los valores de los beneficios y criterios de inclusión variaban”(Soares y Sátyro, 2010, p. 31).

Se empezó con 3.6 millones de familias en 2003, el *Bolsa Familia* ha llegado en agosto de 2010 con 12,7 millones de familias beneficiarias (Modesto y

Castro, 2010, p. 15), lo que contribuye, junto con la política de valoración del salario mínimo, a la ampliación de la red de seguridad social, la expansión del mercado de trabajo formal y las políticas de desarrollo rural, para que 28 millones de brasileños salieran de la pobreza.

El abordaje de esa trayectoria reciente en el presente texto prioriza algunos momentos y algunas de las principales acciones del gobierno federal, con destaque a aquellas que benefician a las poblaciones pobres de las zonas rurales. A partir de los datos de la evolución reciente en la reducción de la pobreza y de las desigualdades, se aborda el plan Brasil sin Miseria, destacando sus innovaciones y dándole prioridad al catastro, al instrumento de transferencia de ingresos y la estrategia de inclusión productiva rural. Estos elementos se complementan con algunas de las políticas que integran la red de seguridad social que incluye a la población rural. Por último, vamos a presentar algunas consideraciones sobre los resultados obtenidos y sobre los elementos de aprendizaje en la ejecución del Plan.

#### EL PLANO BRASIL SIN MISERIA

Después del reto de acabar con el hambre, los resultados del Censo Demográfico 2010 muestran que 16,2 millones de personas aún siguen viviendo en la pobreza extrema, especialmente en las zonas rurales (Brasil, 2011a).

Sobre la base de los avances alcanzados, se tomó la decisión estratégica para superar la pobreza extrema, y para ello se constituyó el plan Brasil sin Miseria (BSM) en 2011, que, como ha señalado la Presidenta de la República, Dilma Rousseff, “se ha creado renovando, ampliando e integrando varios programas sociales, articulando acciones del gobierno federal con los estados y municipios” (Rousseff, 2014, p. 17). Para hacer frente a un “fenómeno que va más allá de los ingresos, el plan Brasil sin Miseria se ha diseñado e implementado en una perspectiva multidimensional, con estrategias articuladas entre sí y diferenciadas para cada contexto, como lo es el campo y la ciudad, y para cada público”, se crearán “oportunidades de inclusión” para diversos grupos vulnerables (Rousseff, 2014, p. 17).

El Brasil sin Miseria<sup>1</sup> partió de la acumulación de las políticas sociales implementadas desde 2003, y dándole continuidad y perfeccionando las expe-

1. Sobre el proceso de formulación del Plan Brasil Sin Miseria, ver Campello y Mello (2014).



riencias exitosas, se produjeron “cinco grandes inflexiones que cambiaron y aceleraron el curso de las políticas sociales en Brasil”: i) “la definición de una línea la pobreza extrema para organizar la priorización que el Estado haría para incluir y apoyar a la población extremadamente pobre”; ii) “establecer una meta de universalización de las políticas dirigidas a la pobreza [...] para incluir a todos los que tenían el perfil y el derecho”; iii) la creación de la estrategia de búsqueda activa, en la que el “Estado atrajo a sí la responsabilidad de localizar, registrar e incluir” a personas pobres “en el conjunto de acciones que se ofrecerían”; iv) el gobierno federal “estableció un nuevo diseño para el *Bolsa Familia* y comenzó a complementar los ingresos de las familias con el fin de garantizar que ningún brasileño considerando los ingresos familiares y el beneficio del *Bolsa Familia*, recibiera menos de R\$ 70,00”; v) la creación “de una estrategia para ampliar la inclusión económica de los adultos en situación de pobreza, sobre la base de la creación de oportunidades de empleo y el emprendedurismo” (Campello y Mello, 2014, p. 34, 35).

La centralidad del plan Brasil sin Miseria en la agenda del gobierno vino acompañada de la necesaria priorización presupuestario a fin de garantizar los recursos financieros necesarios para su ejecución.

Se debe dar énfasis también a la definición de “metas y resultados que permitan el seguimiento y monitoreo, asegurando no sólo la ejecución física y financiera, sino también las correcciones de rumbo y la debida publicidad de los resultados, con rendición de cuentas a la sociedad”, uno de los “elementos que sirvieron como referencias importantes para la formulación y ejecución del plan” (Campello y Mello, 2014, p. 63, 64).

## CATASTRO UNIFICADO PARA PROGRAMAS SOCIALES

Un elemento central para el éxito del plan Brasil sin Miseria fue el Catastro Unificado de Programas Sociales (CadÚnico), que ya era un importante instrumento de planificación de la política social y que, como ha señalado la Presidenta Dilma Rousseff, revolucionó la forma en que el poder público atiende las necesidades y hacer cumplir los derechos de los pobres, permitiendo que la pobreza pase a “tener cara, nombre, dirección y características reconocidas por el Estado” (Rousseff, 2014, p. 16, 17).

Este instrumento fue esencial para viabilizar otro aspecto importante de la concepción del Brasil sin Miseria, el del compromiso de “la universalización del acceso a los bienes y servicios públicos” debe ser “fundada en una determinación clara de que las políticas y las acciones tienen que llegar a los más pobres”, y que, “dentro de la trayectoria de consolidación de políticas universales, existen estrategias específicas dirigidas a los más vulnerables” (Campello y Mello, 2014, p. 47, 48).

El CadÚnico permitió una innovación en la administración de Estado, “una reforma en la lógica” de su actuación, “que puede definirse como hiperfocalização”, y que implicó el direccionamiento de la “acción a un determinado público” y el uso de “listas nominales extraídas del Catastro”, y también la definición “como unidad de acción, no sólo el municipio o territorio, pero el individuo y la familia” (Campello y Mello, 2014, p. 48, 49).

El CadÚnico también se fortaleció con otras iniciativas y constituyó la principal puerta de acceso de la población pobre a las más de 20 políticas que utilizan su registro como referencia. Además del *Bolsa Família*, éste es obligatorio para los beneficiarios de otros programas federales, incluyendo: Tarifa Social de Energía Eléctrica, Programa *Minha Casa Minha Vida* (MCMV), Jubilación para Personas de Bajos Ingresos, Teléfono Popular, Agua para Todos, Programa Cisternas, Programa Bolsa Verde, Programa Bolsa Sequía, Programa de Fomento a las Actividades Rurales, Programa Nacional de Reforma Agraria, Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, Programa Brasil Alfabetizado.

En noviembre de 2015, el Catastro Único tenía 27,1 millones de familias registradas, de las cuales alrededor de 1,9 millones fueron pertenecientes a poblaciones tradicionales o en situaciones específicas, como las familias de agricultores y agricultoras familiares, asentadas, acampadas, extractivistas, pescadores artesanales, ribereñas, *quilombolas* e indígenas, gitanos, pertenecientes a las comunidades de *terreiro* (sitio donde se practican rituales religiosos de matriz africana), personas en situación de calle, recolectores de material reciclable, presos y presas en el sistema penitenciario y afectadas por emprendimientos de infraestructura (MDS, 2015d).

## EJES DEL BRASIL SIN MISERIA

El Plan Brasil sin Miseria fue organizado en tres ejes estratégicos, orientados por la comprensión de la pobreza como un fenómeno multidimensional, con

el objetivo de superar la pobreza extrema: a) la seguridad de ingresos a través de la transferencia de dinero para complementar los ingresos familiares; b) el acceso a los servicios públicos, dando prioridad al aumento de la oferta y mejora de la calidad de los servicios de salud, educación y asistencia social<sup>2</sup>; c) la inclusión productiva, con oportunidades de empleo e ingresos.

Para los efectos de esta publicación se priorizan los ejes garantía ejes de ingresos e inclusión productiva y algunos de los programas que incluyen las poblaciones rurales o están dirigidos específicamente a las zonas rurales. Se presentan en forma resumida con la información básica acerca de su diseño y funcionamiento.

#### INNOVACIONES EN EL BOLSA FAMÍLIA

El principal instrumento del eje “garantía de ingresos” del Brasil sin Miseria (BSM) es el Programa *Bolsa Família* (PBF), un programa de transferencia de ingresos directa a los beneficiarios, por medio del cumplimiento de algunas condicionalidades, destinadas a combatir la pobreza y reducir la desigualdad en la distribución de ingresos.

El Brasil sin Miseria promovió una serie de cambios en el *Bolsa Família* relacionados con sus prioridades. La primera fue la inclusión de una parte de la población elegible para el Bolsa Família que no eran beneficiarios, ya sea porque estaban fuera de CadÚnico o porque su información necesitaba ser cualificada.

La constatación de que la mitad de la población en situación de extrema pobreza se encontraba entre 0 y 19 años de edad exigió “al gobierno federal una actuación específica dirigida para niños y jóvenes” que generó cambios “para mejorar los ingresos de las familias con niños y adolescentes”, que dieron como resultado “la expansión de la eficacia de los recursos transferidos a estas familias y una mayor equidad entre los beneficiarios del Programa”(…): “el reajuste del 45% en el valor del beneficio variable, otorgados sólo a aquellas familias con niños y jóvenes 0 a 5 años”; la inclusión de más 1,3 millón de beneficios con la ampliación del límite de 3 a 5 por beneficios variables por familia; “las acciones de Brasil Cariñoso, donde las familias con niños de 0 a 5 años pasaron a recibir un beneficio adicional, permitieron que más de 8,1

18 :  
.....  

---

2. Más informaciones, ver Costa, Mafra y Bachtold (2014).

millones de niños y adolescentes superan la pobreza de ingresos» (Campello y Mello, 2014 p. 52. 53).

Al definir una línea nacional de pobreza extrema el programa igualó “regiones y estados con diferentes niveles de ingreso a una sola referencia”, lo que demandó una acción específica para estimular “a los Estados que adoptaran una política complementaria de ingresos”, que generó buenos resultados ya que desde 2011 “once de ellos complementan las cantidades pagadas por el *Bolsa Familia*” (Campello y Mello, 2014, p. 53, 54). Este nuevo complemento -llamado Beneficio para la Superación de la Exterma Pobreza- se amplió en 2013 para todas las familias que incluso después de recibir el beneficio del *Bolsa Familia* continuó en situación de pobreza extrema. Con esta ampliación, todas las familias beneficiarias de la *Bolsa Familia* fueron retiradas de la miseria, del punto de vista de los ingresos.

El éxito del *Bolsa Familia* se asienta sobre cuatro pilares: a) la transferencia de fondos directamente a los beneficiarios (sin la intermediación de otros agentes, públicos o privados); b) el pago a través del sistema financiero, que se organizó para servir a millones de familias antes excluidas del sistema bancario; c) el pago preferente a las mujeres dándoles liderazgo y empoderamiento en las decisiones sobre el uso de recursos de la familia; d) el cumplimiento de las condicionalidades de la educación y la salud de las familias, para asegurar su continuidad en el programa y el acceso a los derechos sociales básicos.

Al recibir mensualmente un complemento de ingresos directamente del gobierno federal, las familias de forma automática también tienen acceso a la red de protección social, salud y educación, a través del monitoreo de las condicionalidades del programa: las mujeres embarazadas deben realizar prenatal, los niños deben recibir seguimiento nutricional, de salud, y ir por menos el 85% de la clases para estudiantes de 6 a 15 años y 75% para los jóvenes entre 16 y 17 en las escuelas regulares.

En noviembre de 2015, en las 13,8 millones de familias que se beneficiaron del programa, había 12,4 millones de beneficiarios de 6 a 15 años y 2,4 millones de jóvenes de 16 a 17 años con la supervisión educativa, y 8,9 millones familias con monitoreo de la salud (MDS, 2015d). También se destaca que 1,2 millones de familias pertenecían a grupos de poblaciones tradicionales o

en situaciones específicas, incluyendo agricultores familiares, asentados, entre otros (MDS, 2015d). El valor promedio de la transferencia fue R\$ 163,05 por familia al mes.

Los gastos totales anuales del gobierno federal con el *Bolsa Família* en el 2014 fueron de R\$ 26,6 mil millones (MDS, 2015d), que corresponde a poco menos de 0,5% del PIB de ese año y en 2015 se cometieron R\$ 27,4 mil millones. La fuente de financiamiento del programa es nacional y los recursos presupuestarios utilizados para pagar los beneficios son provenientes del el Tesoro Nacional.

## OPERACIONALIZACIÓN Y MONITOREO

Para adaptar las transferencias de ingresos para las necesidades de cada familia, la composición del beneficio a transferirse cuenta con cuatro tipos de beneficios: i) una beneficio básica (R \$ 77,00) para las unidades familiares que se encuentran en situación de extrema pobreza (con ingresos mensuales per cápita de hasta R\$ 77,00); ii) el beneficio variable para las familias en situación de pobreza (con ingresos mensuales per cápita de hasta R\$ 154,00) y pobreza extrema, y que tengan mujeres embarazadas, madres lactantes, niños y adolescentes de hasta 15 años (R\$ 35,00 por beneficiario hasta el límite de R\$ 175,00 por familia); iii) el beneficio variable para las familias en situación de pobreza y extrema pobreza que tienen adolescentes de entre 16 y 17 años de edad (R\$ 42,00 por cada adolescente, hasta el límite de R\$ 84,00 por familia); iv) beneficio para la superación de la pobreza extrema para aquellas familias que, incluso después de los beneficios mencionados anteriormente, continúan con ingresos familiares mensuales menor o igual a R \$ 77,00 per cápita (el valor de este beneficio es la cantidad que se necesita para llegar a este límite).

20 : El pago del beneficio se realiza a través de tarjeta magnética con la contraseña electrónica en sucursales bancarias y cajeros automáticos de *Caixa Economica Federal*, instituição financiera en la forma de empresa pública del gobierno federal, que es la operadora del programa- o en corresponsales bancarios (Caixa Aqui) dispersos en todo el país.

El monitoreo de las condicionalidades del *Bolsa Família* se lleva a cabo por la gestión municipal, en sistema electrónico, a partir de las listas proporcionadas por el gobierno federal a los sistemas de salud y educación de los

municipios. Los municipios recogen la información de vigilancia de la salud (dos veces al año) y la asistencia escolar (cinco veces al año), y se registran en los sistemas federales.

El incumplimiento de cualquier condicionalidad puede indicar que la familia está en situación de vulnerabilidad social, y tiene dificultades para acceder a los servicios de educación y salud. Después de la verificación de la disponibilidad del servicio público y la continuidad del incumplimiento de las condicionalidades, la familia queda sujeta en escala creciente de incidencias que pueden provocar la cancelación de la prestación. Sin embargo, la cancelación es residual y sólo se produce si hay nuevos incumplimientos después que la familia reciba seguimiento por parte del área de la asistencia social en el municipio.

Como la gestión del *Bolsa Familia* es descentralizada, su fiscalización también se produce en forma descentralizada. El MDS coordina el trabajo de fiscalización de la recepción indebida de beneficios, pero los estados y municipios también tienen el mandato de actuar en este asunto. El programa está sujeto a auditorías por sorteo público, por la Contraloría General, la agencia federal responsable de todos los asuntos relacionados con la protección de la propiedad pública y el aumento de la transparencia de la gestión<sup>3</sup>. El control externo es ejercido por el Tribunal Federal de Auditoría (TCU) y el Ministerio Público Federal y de los estados.

El control social del programa se lleva a cabo por los Consejos Municipales y Estaduales de Asistencia Social del Estado, que conocen la realidad local de los beneficiarios del *Bolsa Familia*. Cualquier ciudadano puede enviar sus quejas al Defensor del Pueblo del MDS o a la red de asistencia social. Los nombres de los beneficiarios y las cantidades recibidas son públicas, disponibles en el Portal de Transparencia del gobierno federal.

Hay una influencia significativa del *Bolsa Familia* en la reducción de los indicadores de pobreza y desigualdad de ingresos y su integración con las políticas de salud y educación en la reducción de la desnutrición infantil y el desarrollo de los niños.

Los resultados positivos del programa llevaron a su expansión para satisfacer actualmente 13.8 millones de familias en todo el país (MDS, 2015d), que

3. Para maiores detalhes, veja: *Controladoria-Geral da União* - CGU. Porta de Transparencia del Gobierno Federal. (Disponible en <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Visitado el 8/12/2015).

corresponde a aproximadamente 47 millones de personas (23% de la población), lo que lleva a una reducción significativa de la pobreza y de la desigualdad en la distribución de ingresos.

#### INCLUSIÓN PRODUCTIVA RURAL<sup>4</sup>

Los datos del Censo Demográfico 2010 mostraron el mayor peso relativo de la pobreza rural y una mayor desigualdad en el acceso a bienes y servicios comparado con las zonas urbanas: la “extrema pobreza afecta a un 25,5% de la población rural, en las zonas urbanas se reduce a 5,4% “; “el analfabetismo es de alrededor de 20% en el campo, en comparación con 7,7% en el urbano”; “52,9% de la población rural cuenta con hasta cuatro años de estudio, mientras que en la ciudad es del 25,9%” (Mello y Oliveira, 2015, p. 7).

Como resultado, el eje de inclusión productiva del plan Brasil Sin Miseria se desarrolló en diferentes estrategias para las áreas urbanas y rurales y en acciones específicas adecuadas a la diversidad económica y social de la población rural.

A pesar de los avances en políticas diferenciadas para la agricultura familiar y las políticas sociales, un número significativo de la población rural se mantuvo sin que llegaran las políticas públicas, componiendo un núcleo duro de la pobreza rural: “los agricultores familiares en situación de inseguridad alimentaria sin acceso a asistencia técnica; indocumentados; habitando lugares distantes o aislados de las acciones del poder público; con bajas condiciones para generar excedentes”; “desprovisto de infraestructura de agua y energía, con gran dificultad de acceso al crédito y a los canales de comercialización” (Mendonça et al., 2015, p. 50, 51). Y para enfrentar este conjunto de dificultades, “la estrategia de inclusión productiva del Brasil Sin Miseria concibió una ruta de inclusión en políticas públicas” en la que le correspondería a la asistencia técnica y extensión rural la función de identificar, alcanzar y mantenerse al día con estas familias “en su caminata a la superación de la pobreza” (Mendonça et al., 2015, p. 50, 51).

4. Algunos de los programas y temas que integran la estrategia de inclusión productiva rural de Brasil Sin Miseria se abordan en otros textos de esta publicación. Ver: “Investigación y extensión rural para la agricultura familiar”; “Convivencia con el Semiárido”; “Identificación y registro de la agricultura familiar”; “Registro y fomento de la pesca y de la acuicultura artesanales”; “Adquisición de alimentos de la agricultura familiar”; “Alimentación escolar y agricultura familiar”.

## ADECUACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Para construir modelos de acción más enfocados, la estrategia de inclusión productiva rural promovió la adecuación no sólo de la política de asistencia técnica y extensión rural (ATER), así como también la de comercialización, de acceso al agua para consumo humano y de la producción de energía eléctrica (Mello et al., 2015, p. 17).

Un primer paso importante fue tratar de identificar el público objetivo; y esto se hizo inicialmente con la articulación de la información de diferentes bases de datos<sup>5</sup>, en particular, por el cruce entre CadÚnico, la DAP y el Sistema de Informaciones de Proyectos de la Reforma Agraria (SIPRA), y después de las acciones de búsqueda activa, es decir, la acción directa del Estado para llegar a donde viven.

Para ampliar las oportunidades de empleo e ingresos y fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional y la capacidad productiva de estas familias, fue fundamental crear el Programa de Fomento de Actividades Productivas Rurales. Este programa combina un servicio de ATER “individualizado y continuado” con la disponibilización de recursos no reembolsables para que familias inviertan en proyectos productivos que dialoguen con “la voluntad y la experiencia productiva de las familias” (Mello et al., 2015, p. 17, 18). El seguimiento técnico se lleva a cabo desde la elaboración del diagnóstico de las condiciones de producción, pasa por la elaboración del proyecto para la asignación de recursos del fomento, y sigue en la asesoría durante la implementación y en la difusión y la coordinación local de las demás políticas que puede acceder la familia (Mello et al., 2015, p. 18).

La transferencia de recursos se constituye en un mecanismo de movilización de las familiares y la oferta concreta de una oportunidad para fortalecer sus capacidades productivas para un público muy descapitalizado, es decir, el fomento represento un impulso inicial y fundamental para mejorar las condiciones de vida esta población (Mendonça et al., 2015, p. 56).

Teniendo en cuenta la diversidad de situaciones, se hicieron convocatorias públicas específicos por región (Semiáridas, Norte, Centro Oeste) y para pú-

5. Sobre las posibilidades abiertas por el cruce del CadÚnico con otras bases de datos con informaciones sobre el medio rural, ver Mendonça y Galindo (2015).



blicos (mujeres, *quilombolas*, indígenas), que resultaron en la contratación de las instituciones públicas y privadas para llevar a cabo ese servicio<sup>6</sup>.

Para apoyar la implantación del proyecto, las familias recibieron un fomento productivo de R\$ 2,4 mil, no reembolsables, además de semillas e insumos. La transferencia de recursos se realiza mediante el MDS directamente a los agricultores, preferentemente mujeres, a través de la tarjeta de *Bolsa Família* o de la Tarjeta Ciudadana<sup>7</sup>. Se establece una especie de contractualización ya que las familias firman un acuerdo de adhesión al recibir la primera cuota, y la recepción de las restantes (hasta dos) está sujeta a un informe técnico sobre el estado de implementación de cada proyecto productivo.

En 2013, durante la prolongada sequía, se ha creado una modalidad del Programa de Fomento específica para el Semiárido, dirigido a las familias que ya tenían acceso al agua para la producción, con el valor de R\$ 3000, también no es reembolsable.

Los fondos se aplicaron en diferentes tipos de proyectos, incluyendo actividades no agrícolas: crianza de ganado menor; los cultivos de maíz y frijol; la horticultura; artesanía; pequeños mercados etc. (Mendonca et al., 2015, p. 57).

Las familias que viven en la zona Semiárida también recibieron apoyo para la implementación de las tecnologías sociales para captación de agua para la producción de alimentos y cría de ganado menor. En algunos casos, los excedentes productivos, después de atender las necesidades de seguridad alimentaria de los beneficiarios, se destinaron a la venta en el Programa de Adquisición de Alimentos y en el Programa de Alimentación Escolar (Mendonça et al., 2015, p. 64).

## ACCIONES EN LA REFORMA AGRÁRIA

En la construcción del Brasil Sin Miseria, el papel del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y el programa de reforma agraria fueron repensados a partir de la comprensión de que los asentados deberían

6. Sobre los procedimientos de contratación y las directrices de la política nacional que orientan los servicios de ATER, ver, en esta publicación, el texto “Investigación y extensión para la agricultura familiar”.

7. La Tarjeta del Ciudadano es para los pagos de los beneficios sociales y laborales, como el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio, rendimientos del PIS (Programa de Integración Social), abono salarial y seguro-desempleo. Para mayores detalles ver: <http://www.caixa.gov.br/cadastrados/cartao-cidadao/Paginas/default.aspx>.

tener acceso directo a un conjunto de políticas públicas que se habían creado y ampliado desde 2003. Esto significó el reconocimiento del acceso a los derechos y servicios por asentados -como el acceso agua, salud, educación y vivienda- y el fortalecimiento de su autonomía económica debe pasar por un conjunto de políticas que no sean las de responsabilidad directa del INCRA.

Para ello fue esencial combinar las acciones de inclusión social, que permitieron que “las familias ya beneficiados y con el perfil de programa de reforma agraria que se incorporan en el CadÚnico” y pasaran a contar con una red de seguridad social formado por el *Bolsa Familia*, Brasil Sonriente, Brasil Cariñoso, Agua para Todos, *Minha Casa Minha Vida*”, entre otras, con las iniciativas de inclusión productiva, aprovechándose de la experiencia que el INCRA tenía con la combinación de crédito y asistencia técnica (Guedes et al., 2015, p. 70, 71).

La inclusión productiva rural del Brasil Sin Miseria también cuenta con el apoyo del Programa de Conservación del Medio Ambiente (*Bolsa Verde*)<sup>8</sup>, creado por la Ley n° 12.512, de 2011, que está orientado a las familias en extrema pobreza que viven en unidades de conservación de la naturaleza y en asentamientos diferenciados ambientalmente, además de los territorios ocupados por poblaciones indígenas, ribereños, extractivistas, *quilombolas* y otras comunidades tradicionales.

El programa, coordinado por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) prevé la transferencia de R\$ 300,00 cada trimestre por el gobierno federal por un período de dos años que podrá ser renovado, también a través de la tarjeta de *Bolsa Familia* o de la Tarjeta Ciudadano, y servicios de asistencia técnica para que las familias desarrollen actividades de conservación de los recursos naturales y de producción sostenible.

El beneficio del *Bolsa Verde* contribuye a disminuir la situación de vulnerabilidad de las familias, al mismo tiempo que fomenta la conservación de los recursos naturales, con el desarrollo de actividades productivas sostenibles. Para acceder al programa *Bolsa Verde*, la familia firma un acuerdo de adhesión,

8. Para una descripción detallada y análisis del programa, ver Cabral et al. (2014) y Ministerio de Medio Ambiente (MMA). Desarrollo - *Bolsa Verde*. (Disponible en <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde>. Visitado el 8/12/2015).

donde se definen las actividades de conservación a realizar por las familias. En noviembre de 2015, el programa benefició a cerca de 75 mil familias en los diferentes biomas brasileños.

Además de estos programas, los residentes rurales tienen acceso a otros derechos que integran la seguridad social, como en el caso de las pensiones rurales, el Beneficio de Prestación Continuada y del Seguro –Veda, dedicados a los pescadores artesanales.

## SEGURIDAD RURAL RURAL

El Bienestar Social, incluida la Salud, la Asistencia Social y la Seguridad Social está financiada por toda la sociedad con fondos provenientes del gobierno federal, de los estados, de los municipios, de un porcentaje de los concursos de pronósticos (loterías) y de contribuciones sociales de empresas y trabajadores.

Uno de los principales logros de las poblaciones rurales en la Constitución Federal de 1988 fue el acceso a la Seguridad Social, que concedió un trato especial a los trabajadores rurales de ambos sexos que ejercen sus actividades en “régimen de economía familiar”, sin empleados permanentes, independiente de su estatus legal con respecto a tierra (CF, arts. 195 y 201).

La Constitución Federal estableció nuevos parámetros para la población rural: la edad de elegibilidad para el beneficio aumentó a 60 para los hombres, 55 para las mujeres (cinco menos que los trabajadores urbanos), y un piso de beneficio igual a un salario mínimo (R\$ 788,00 en 2015, y R\$ 880,00 en 2016), además de universalizar en la práctica el beneficio para toda esta población rural, con igualdad de acceso de hombres y mujeres (Beltrão et al., 2004, p. 325).

26 El importe total de las prestaciones de seguridad social rural emitidas aumentó de aproximadamente 5,3 millones en diciembre de 1995 hasta 9,3 millones en septiembre de 2015. La mayor parte de estos beneficios fue jubilación por edad, que pasó de 3,5 millones de personas en 1995 a 6,2 millones en 2015. Luego vienen las pensiones por muerte, beneficiando a 1,3 millones de personas en 1995 y llegaron a 2,3 millones de personas en 2015 (Ministerio de Seguridad Social, 2015).

Los efectos de la universalización de la seguridad social para la erradicación de la pobreza rural se han visto potenciados por el hecho de que sus bene-

ficios corresponden en general al salario mínimo, cuyo valor ha aumentado año tras año, fruto de una política específica de valoración.

#### SEGURO-DESEMPLEO PESCADOR ARTESANAL (SEGURO-VEDA)

El beneficio del seguro de desempleo corresponde al pago de un salario mínimo mensual al pescador y pescadora profesional que ejerce su actividad en exclusiva y de forma ininterrumpida, de forma artesanal, individualmente o en régimen de economía familiar, durante la veda de la pesca de la actividad pesquera para la preservación de las especies. En el período de veda, las actividades pesqueras se paralizan, con el fin de proteger a las especies durante la época de cría, lo que garantiza el mantenimiento de las poblaciones de peces de manera sostenible de los *stocks* pesqueros y con ello mantener la actividad y los ingresos de los pescadores.

El pescador debe tener el Registro General de Actividad Pesquera (RGP), la licencia de pesca, el registro especial de asegurados de la seguridad social en la categoría de embarcación pescador profesional artesanal, comprobando su pago en los últimos 12 meses, sin vínculo empregaticio u otra fuente de ingresos diversa proveniente de la pesca, y no ser beneficiario de la Seguridad Social (excepto auxilio-accidente y pensión por fallecimiento), del *Bolsa Familia* o del beneficio de la Prestación Continuada de Asistencia Social (BPC). Si un miembro de la familia es beneficiario de *Bolsa Familia* o del BPC, el beneficio se interrumpe temporalmente durante el pago del Seguro-Veda y se le restablece automáticamente después de este período.

Los recursos del programa son oriundos del Fondo de Amparo para los Trabajadores (FAT), operado por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), y administrados actualmente por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA), que incorporó las atribuciones del Ministerio de Pesca y Acuicultura. En 2014 se beneficiaron 612 200 pescadores artesanales con este seguro de desempleo (Brasil, 2015, p. 83).

#### BENEFICIO DE PRESTACIÓN CONTINUADA

Para las familias cuyos adultos mayores no lograron comprobar los años de trabajo para recibir los beneficios de la seguridad social, el Gobierno Federal creó en 1993 el Beneficio de Prestación Continuada de Asistencia Social (BPC). El

beneficio es individual, no es vitalicio e intransferible, lo que garantiza la transferencia mensual de un salario mínimo para las personas mayores, de 65 años o más, y a la persona con discapacidad, de cualquier edad, que demuestren que no tienen medios para mantenerse a sí mismos o por la familia (MDS 2015e).

Para tener derecho a la prestación, el solicitante debe demostrar que los ingresos familiares mensuales son menores de una cuarta parte del salario mínimo. A cada dos años se revalúan los beneficios, para verificar si persisten las condiciones para su concesión. El BPC es parte de la Protección Social Básica del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), y en octubre 2015 atendió a 4,2 millones de beneficiarios (MDS, 2015a), con la asignación de recursos del orden de R\$ 41,7 mil millones oriundos integralmente del Tesoro Nacional.

#### UNA SENDERO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

La universalización de la seguridad social rural y el *Bolsa Familia* fueron decisivos para el aumento de los ingresos de la población en el país en las últimas dos décadas, y representó un promedio de 33,45% de los ingresos familiares en 2009 (Neri et al., 2011, p. 9).

Evidentemente un conjunto de programas y el modelo de crecimiento inclusivo de los últimos años han colaborado para estos resultados. En las zonas rurales, “la combinación de la asistencia técnica, insumos, recursos de fomento, crédito, apoyo a la comercialización, acceso al agua y energía eléctrica fue especialmente importante para que las familias de la zona Semiárida atravesaran con más seguridad uno de los más prolongados de sequía en la historia” sin volver al estado anterior de pobreza extrema (Mello et al., 2015, p. 29).

El conjunto de acciones en las zonas rurales también mostró que la pobreza extrema en estas áreas estaba vinculada a la falta de oportunidades, ya que después de haber recibido las acciones del programa, las familias invierten en proyectos productivos que incrementaron sus ingresos (Mendonça et al., 2015, p. 63).

El éxito del Brasil sin Miseria se encuentra en los resultados alcanzados en la reducción de la pobreza y, en el caso específico de las zonas rurales, el programa resultó ser un articulador importante de las políticas de desarrollo rural con las políticas de desarrollo social, que incluso han servido como fuente de inspiración para otros países (FAO, 2015).

El objetivo de la inclusión productiva del Brasil sin Miseria era atender a 253 mil familias de agricultores y asentados de la reforma agraria, y hasta diciembre de 2014 ya habían sido contratados servicios para 354 mil familias; 3,3 mil agentes capacitados para trabajar con las familias en extrema pobreza (Mendonça et al, 2015, p. 51); realizado el pago del fomento productivo para 147 mil familias de agricultores familiares (Mello et al, 2015, p. 20); realizadas 1,1 millones de operaciones de microcrédito productivo dirigidos (Mendonça y Galindo, 2015, p. 43). Entre 2011 y 2013, alrededor del 50% de los productos de Programa de Adquisición de Alimentos se adquirieron de los agricultores familiares registrados en CadÚnico; a partir de 2011 a octubre de 2014, se construyeron 781800 cisternas de agua para consumo humano y 104,5 mil tecnologías del agua para la producción; 72 mil familias se beneficiaron del programa *Bolsa Verde* hasta diciembre de 2014; 350 mil familias asentadas reforma agraria recibieron asistencia técnica y 12,6 mil familias recibieron el fomento productivo (Mello et al, 2015, p 22, 23, 27 y 29; MDS, 2015d).

Además de los beneficios directos a la población rural, el Brasil sin Miseria produjo otro tipo de resultado, que impactó positivamente en la administración pública. El plan desafió las políticas públicas para que pudieran llegar a los más pobres y que actuaran de una manera más integrada, y estimuló la creación de nuevos arreglos institucionales que implican cambios en el marco legal, las iniciativas de coordinación federativa y nuevas formas de valoración del protagonismo de las agricultores y agricultoras familiares.

Los avances conquistados demuestran que es posible ganar escala, ampliar la cobertura de los programas y mejorar “la integración y la coordinación entre los tiempos y la lógica de las distintas acciones” (Mello et al., 2015, p. 30), con la profundización de la combinación de políticas desarrollo social y rural.

Un aprendizaje importante se refiere a los tiempos y procesos de construcción de la autonomía de las familias y de la superación de la pobreza. Los estudios sobre el Programa *Bolsa Familia* mostraron que los más pobres tienen una gran incertidumbre con respecto a sus ingresos, que se traduce en una alta volatilidad (Smith, 2010, p. 306); y también que los ingresos provenientes del mercado formal no garantizarían un flujo estable de ingresos que garantice la eliminación definitiva de la pobreza (Leichsenring, 2010, p. 299).

A partir de estos elementos, se podría considerar que, en el caso de la estrategia de inclusión social y productiva del Brasil sin Miseria, las ganancias de rendimiento oriundas de las actividades financiadas por el fomento y el acceso a otras políticas no son garantía inmediata para un flujo de ingresos estables. Por lo tanto, una mejora necesaria sería considerar que el seguimiento de la asistencia técnica y extensión rural debe ser más intensa y durante un período más largo de tiempo, incluso para permitir la ampliación gradual de acceso a las políticas de apoyo a la producción y demás políticas de desarrollo rural.

## MARCO LEGAL Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELTRÃO, K. I.; PINHEIRO, S. S.; PEYNEAU, F. P. L. e MENDONÇA, J. L. O. 2004. A Constituição de 1988 e o acesso da população rural brasileira à seguridade social. In: CAMARANO, A. A. *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Brasília, DF: IPEA. (Capítulo 10, p. 321-351)

BRASIL. 1988. *Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988*. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Visitado el 8/12/2015).

BRASIL. 1993. *Leyn.º 8 742, de 7 de diciembre de 1993*. Dispone sobre la organización de la Asistencia Social. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm). Visitado el 8/12/2015).

BRASIL. 2003. *Leyn.º 10 779, de 25 de noviembre de 2003*. Dispone sobre la concesión del beneficio de seguro-desempleo, durante el período de veda, al pescador profesional que ejerce la actividad pesquera de forma artesanal. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.779.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.779.htm). Visitado el 8/12/2015).

BRASIL. 2004. *Leyn.º 10 836, de 9 de enero de 2004*. Crea el Programa *Bolsa Família*. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm). Visitado el 8/12/2015).

BRASIL. 2007. *Decreto n.º 6 135, de 26 de junio de 2007*. Dispone sobre el Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm). Visitado el 8/12/2015).

BRASIL. Presidência da República. 2011a. Brasil Sem Miséria: governo vai localizar e incluir em seus programas 16,2 milhões de pessoas em situação de extrema

pobreza. *Blog do Planalto*, 2/6/2011. (Disponibile en <http://blog.planalto.gov.br/brasil-sem-miseria-governo-vai-localizar-e-incluir-em-seus-programas-162-mil-hoes-pessoas-em-situacao-de-extrema-pobreza/>. Visitado el 8/12/2015).

**BRASIL**. 2011b. *Decreto n.º 7 492, de 2 de junio de 2011*. Instituye el plano Brasil Sin Miseria. (Disponibile en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm). Visitado el 8/12/2015).

**BRASIL**. 2014a. *Bolsa Família: 75,4% dos beneficiários estão trabalhando*. (Disponibile en <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/05/bolsa-familia-75-4-dos-beneficiarios-estao-trabalhando> Visitado el 21/11/2015).

**BRASIL**. 2014b. *Decreto n.º 8 232, de 30 de abril de 2014*. Altera la reglamentación del Programa *Bolsa Família* del Brasil Sin Miseria. (Disponibile en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm). Visitado el 21/11/2015).

**BRASIL**. 2015. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, DF. (Disponibile en <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>. Visitado el 21/11/2015).

**CABRAL, P. F. G.; ONCALA, A. A.; GAIVIZZO, L. H. B. e APOLONI, R. C.** 2014. Programa Bolsa Verde: erradicação da extrema pobreza e conservação ambiental. In: **CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. e COSTA, P. V.** *O Brasil Sem Miséria*. Brasília, DF: MDS. (p. 493-512)

**CAISAN**. 2013. *Balanco das ações do plano nacional de segurança alimentar e nutricional – PLANASAN 2012-2015*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Executiva da CAISAN. (Disponibile en [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/balanco\\_caisan\\_2012\\_2015.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/balanco_caisan_2012_2015.pdf). Visitado el 21/11/2015).

**CAMPELLO, T. e MELLO, J.** 2014. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: **CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. e COSTA, P. V.** *O Brasil Sem Miséria*. Brasília, DF: MDS. (p. 33-65)

**COSTA, P. V.; MAFRA, R. A. e BACHTOLD, I. V.** 2014. O eixo de acesso a serviços e a ação Brasil Carinhoso no Plano Brasil Sem Miséria. In: **CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. e COSTA, P. V.** *O Brasil Sem Miséria*. Brasília, DF: MDS. (p. 261-287)

**FAO**. Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2015. *The state of food and agriculture: social protection and agriculture – breaking the cycle of rural poverty*. Roma: FAO. (Disponibile en <http://www.fao.org/publications/sofa/2015/en/>. Visitado el 21/11/2015).



GUEDES, C. M. G; STURM, C. E.; PETRARCA, L. e GUERESI, S. 2015. Brasil Sem Miséria na reforma agrária: avanços na inclusão social e produtiva. In: MELLO, J. *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília, DF: MDS. (p. 70-86)

LEICHSENDRING, A. R. 2010. Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família. In: CASTRO, J. A. e MODESTO, L. (Orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, DF: IPEA. (v. 1, p. 271-300)

MDS. 2015a. *Um país menos desigual: pobreza extrema cai a 2,8% da população*. Brasília, DF. (Disponível em <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/novembro/um-pais-menos-desigual-pobreza-extrema-cai-a-2-8-da-populacao> Visitado el 5/12/2015).

MDS, 2015b. *Principais resultados da PNAD 2014 potencialmente relacionados às ações e programas do MDS*. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Estudo Técnico n.º 11. (Disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/artigo.php?link=1318>. Visitado el 5/12/2015).

MDS. 2015c. *Extrema pobreza reduz 65,2% no meio rural*. Brasília, DF. (Disponível em <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/dezembro/extrema-pobreza-reduz-65-2-no-meio-rural>. Visitado el 5/12/2015).

MDS. 2015d. *Relatório de Informações Sociais. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. Relatório de Programas e Ações do MDS, e RI Bolsa Família e Cadastro Único*. Brasília, DF. (Disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>. Visitado el 30/11/2015).

MDS. 2015e. *Benefício de Prestação Continuada*. (Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/bpc>. Visitado el 21/11/2015).

MELLO, J.; ANDRADE, B. T.; MELCHIORI, C. E. e OLIVEIRA, Y. R. 2015. A inclusão produtiva rural do Brasil Sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. In: MELLO, J. *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília, DF: MDS. (p. 17-31) (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n.º 23). (Disponível em [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%2023\\_%20FINAL\\_910.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%2023_%20FINAL_910.pdf). Visitado el 1.º/12/2015).

MELLO, J. e OLIVEIRA, Y. R. 2015. Apresentação. In: MELLO, J. *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília: MDS. (p. 7-12). (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n.º 23).

MENDONÇA, L. K. e GALINDO, E. 2015. Integração de políticas de desenvolvimento social e rural para inclusão produtiva e superação da extrema pobreza no Plano Brasil Sem Miséria. In: MELLO, J. *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília: MDS. (p. 32-48). (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n.º 23).

MENDONÇA, L. K.; TAVIRA, G.; FERREIRA, E.; LANGE, R.; OLIVEIRA, L. P.; MOLINA, C. e HORA, K. 2015. A construção de uma política de assistência técnica e extensão rural para superação da extrema pobreza. In: MELLO, J. *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília: MDS. (p. 50-69). (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n.º 23).

MODESTO, L. e CASTRO, J. A. de. 2010. Introdução. In: CASTRO, J. A. de e MODESTO, L. (Orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea. (v. 2, p. 15-24)

NERI, M. C.; MELO, L. C. C. e SACRAMENTO, S. R. 2011. *Superação da pobreza e a nova classe média no campo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), Centro de Políticas Sociais. (Disponível em [http://www.cps.fgv.br/cps/bd/campo/Rural\\_Livro\\_fim\\_sumario.pdf](http://www.cps.fgv.br/cps/bd/campo/Rural_Livro_fim_sumario.pdf). Visitado el 1.º/12/2015).

OLIVEIRA, L. F. B. e SOARES, S. S. D. 2013. *O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar*. Brasília, DF: IPEA. (Texto para Discussão, 1814).

PNUD. 2015. *Human Development Report 2015: work for human development*. New York: United Nations Development Programme. (Disponível em <http://report.hdr.undp.org/>. Visitado el 16/12/2015).

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. 2015. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Brasília, DF. v. 20, n.º 10. (Disponível em [http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/Beps102015\\_Final.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/Beps102015_Final.pdf). Visitado el 30/11/2015).

ROUSSEFF, D. 2014. Prefácio. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. e COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS.

SOARES, S. 2010. Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, J. A. e MODESTO, L. (Orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, DF: IPEA. (v. 1, p. 301-314)

SOARES, S. e SÁTYRO, N. 2010. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, J. A. e MODESTO, L. (Orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, DF: IPEA. (v. 1, p. 25-55)



## IDENTIFICACIÓN Y REGISTRO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF). Una decisión que refleja el creciente reconocimiento de la importancia de este sector en garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, promover la superación del hambre y la pobreza y contribuir al desarrollo sostenible de las naciones.

Sobre la base de este reconocimiento se encuentra un proceso político y social de afirmación de la identidad y de las reivindicaciones de los diversos segmentos sociales, con diferentes experiencias de acceso y uso de los recursos naturales, pero que comparten la condición de los productores para la gestión autónoma de su propio trabajo, expresando la unidad entre la vida y el trabajo. En este sentido, la agricultura familiar es una categoría política y social que no se sobrepone a la afirmación de las identidades particulares y expresa lazos de solidaridad y alianzas en torno a objetivos comunes (França y Sanches, 2015).

La FAO reconoce que la agricultura familiar es la forma predominante de la agricultura en el sector de producción de alimentos y que tiene importante rol socioeconómico, ambiental y cultural.

En algunos países, parte de las reivindicaciones de los segmentos que componen la agricultura familiar se ha institucionalizado como políticas públicas específicas y diferenciadas, y permite el acceso a los derechos económicos

y sociales, fruto de la presión y del diálogo con los movimientos sociales. Con ello, se comienza a tratar a los desiguales de manera diferente, creando condiciones más apropiadas para la inclusión de la agricultura familiar en los sistemas oficiales para apoyar sector rural.

## TRAYECTORIA DE LA DIFERENCIACIÓN

Para ello, era necesario definir el universo de beneficiarios de estas nuevas políticas; era necesario identificar y caracterizar la agricultura familiar.

En Brasil, el camino fue largo hasta llegar al marco legal actual. Aún en 1964, el Estatuto de la Tierra, que tenía la intención de promover el ordenamiento agrario del país con la implementación de la reforma agraria y con la promoción de la política agraria, atribuía una prioridad el establecimiento de granjas familiares, que estaban definidas de la siguiente manera: “la propiedad rural que sea explotada directa y personalmente por el agricultor y su familia y se la absorba la totalidad de su fuerza de trabajo, asegurándoles de medios de subsistencia y progreso social y económico, con zona máxima fijado para cada región y tipo de plantación, y, eventualmente, trabaje con la ayuda de terceros” (art. 4, II, párrafo 4 de la Ley 504/1964) (Del Grossi y Marques, 2015).

La Constitución Federal (CF) de 1988, aprobada después de la redemocratización del país, recibió algunos dispositivos del Estatuto de la Tierra y estableció un trato diferenciado para las unidades familiares. Protege las pequeñas explotaciones, las que son trabajadas por la familia, de embargos para el pago de las deudas derivadas de su actividad productiva y establece que el Estado deberá proporcionar los medios para financiar el desarrollo de estas unidades familiares (CF, art. 5, XXVI), así como las excluí, además de las propiedades medias, de la expropiación para fines de reforma agraria (CF, art. 185, I).

Además, se garantizó un tratamiento diferenciado en la seguridad social a los trabajadores rurales de ambos sexos que ejercen sus actividades en la “economía familiar”, sin empleados permanentes, independientemente de su estatus legal en relación a la tierra (CF, arts. 195, § 8 o, y 201, § 7, II).

Dicho derecho sólo se hizo efectivo a partir de su reglamentación en 1991, y se les reconoció como asegurado especial del Sistema General de Seguridad

Social (RGPS) al productor, al socio, al aparcerero y a los arrendatarios rurales, al buscador de oro, al pescador artesanal y asemejados, que ejerzan sus actividades de forma individual o en régimen de economía familiar, incluso con la ayuda de terceros, así como sus cónyuges o parejas y niños mayores de 14 años. El régimen de economía familiar se percibe como la actividad en la que el trabajo de los miembros de la familia es indispensable para su propia subsistencia y se ejerce en condiciones de mutua dependencia y colaboración, sin hacer uso de empleados (Del Grossi y Marques, 2015).

Durante este período, han ganado fuerza las reivindicaciones por políticas agrícolas diferenciadas para los pequeños productores, impulsada por jornadas de lucha de los movimientos sociales en el campo, conocidas como “Grito de la Tierra”.

#### LA CREACIÓN DEL PRONAF

Una diferenciación importante en la política agrícola se produjo con la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) para promover el desarrollo sostenible de los pequeños agricultores a través de la provisión de líneas de crédito para financiación e inversión. Para los agricultores familiares era muy difícil acceder a las líneas de financiación existentes en función de los requisitos para la concesión de crédito, que no los diferenciaba de los grandes prestatarios. Hasta la creación del Pronaf en 1996, este segmento fue tratado como “mini o pequeño productor”, es decir, la diferencia entre los medianos y grandes productores era simplemente su escala de producción, fuertemente asociada con el tamaño de la propiedad (Del Grossi y Marques, 2015).

El encuadramiento como agricultor familiar, para el Pronaf, se da bajo las siguientes condiciones: i) que explore parcela de tierra con la condición de propietario, arrendatario, usufructuario, comodatario, socio, concesionario del Programa de Reforma Agraria o permisionario de áreas públicas; ii) que tenga el trabajo familiar como predominante en la explotación de la tierra, utilizando la mano de obra de terceros de acuerdo con las demandas estacionales de la agricultura, y puede mantener a empleados permanentes pero sin superar el número de los miembros de la familia ocupados con el negocio familiar; iii) no debe tener, por cualquier razón, una superficie superior a

cuatro módulos fiscales; iv) que al menos el 50% de su ingreso bruto anual provenga de la explotación agrícola o extractiva; v) que resida en la propiedad o en asentamiento urbano o rural cercano<sup>1</sup>.

La definición del público del Pronaf mantuvo la amplitud del asegurado especial de la Seguridad Social, atendiendo propietarios y no propietarios (arrendatario y socios), y estableció dos nuevas limitaciones relativas al tamaño del emprendimiento y al vínculo de ingresos con las actividades agrícolas o extractivas (Del Grossi y Marques, 2010).

El registro y el encuadramiento en grupos del Pronaf han sufrido sucesivas modificaciones con el fin de que sus criterios fuesen más abarcadores y flexibles, entre ellas se encuentran el aumento del límite de ingresos brutos, la reducción del porcentaje de los ingresos necesarios para actividades agrícolas y extractivas, la inclusión de otros grupos no propietarios de la tierra<sup>2</sup> y el permiso del uso de trabajo permanente (Galindo, 2014).

Por lo tanto, fueron el Pronaf y la Seguridad Social quienes inauguraron las políticas diferenciadas para la agricultura familiar, ganaron escala y dimensión nacional, pero sin que se aprovechara el potencial de una posible integración entre ellos. Además de éstas, hay otras reglas que consideran el recorte de la agricultura familiar, por ejemplo, la ley que estableció el Programa de Adquisición de Alimentos<sup>3</sup>.

## LA LEY DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Hubo un proceso acumulativo de la construcción del concepto de la agricultura familiar informado por el debate académico e intelectual<sup>4</sup>, por la auto organización y la afirmación de múltiples sectores sociales de las zonas rurales y por cambios en el marco legal e institucional. Estas son las principales referencias, a partir de las cuales se elaboró y aprobó la Ley de la Agricultura

1. Art. 2.º, I, de la Resolución Bacen n.º 2 191, de 1995.

2. Galindo (2014) informa que desde el texto original (Resolução Bacen n.º 2 191, de 1995), donde se previa la condición de propietario, ocupante, arrendatario o aparcerero, hasta normativa vigente actualmente (Resolução Bacen n.º 4 228, de 2013), se han acrecido las condiciones de comodatario, concesionario del Programa Nacional de Reforma Agraria y permisionario de áreas públicas.

3. Ver texto: "Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar" en esta publicación.

4. Ver, entre otros, Medeiros (2001) y Wanderley (2009).

Familiar (Ley N° 11 326/2006), que establece las directrices para la formulación de la Política Nacional de la Agricultura Familiar y Empresas Familiares Rurales. La definición vigente considera agricultor familiar y empresario familiar rural los que practican actividades en las zonas rurales y reúnen simultáneamente los siguientes requisitos: i) que no posea, por cualquier título, un área mayor que cuatro módulos fiscales; ii) que utilice en su mayoría mano de obra de su familia en las actividades económicas de su establecimiento o empresa; iii) que tenga un porcentaje mínimo de los ingresos familiares derivados de las actividades económicas de su establecimiento o empresa; iv) que administre su establecimiento con su familia.

Reconociendo la diversidad de las actividades rurales y la diversidad socioeconómica de la agricultura familiar, la ley permite otras formas de explotación asociadas a grupos sociales con identidades propias, como pescadores artesanales, extractivistas, silvicultores y ribereños, acuicultores, pueblos indígenas, los remanentes de *quilombos* rurales y demás pueblos y comunidades tradicionales<sup>5</sup>.

Una importante aplicación de esta ley ocurrió durante la producción de estadísticas oficiales agropecuarias. Desde el Censo Agropecuario de 2006, fue posible identificar y caracterizar los establecimientos agrícolas registrados que se encuadraban en los requisitos de dicha norma legal, lo que permitió componer una imagen detallada de cuántos son, dónde están, cómo y qué producen los agricultores familiares de Brasil<sup>6</sup>.

Adquirió visibilidad, de forma cuantificada y detallada, basado en estadísticas oficiales, el aporte de la agricultura familiar a la producción de alimentos, a la generación de ingresos y su participación en las ocupaciones. El Censo reveló que la agricultura familiar constaba de 4,3 millones de establecimientos (84% del total), con un total de 80 millones de hectáreas, y empleaba a más de 74% de la mano de obra. A pesar de ocupar sólo el 24% de la superficie, representaba el 33% del valor bruto de la producción, con un ingreso promedio por hectárea de superficie útil de uno y medio superior al de las unidades no familiares. Respondía también por la mayoría de los alimentos consumidos por la población brasileña -58% de leche, 77% de los frijoles negros, el

5. Art. 3.º de la Ley n.º 11 326/2006.

6. Ver [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri\\_familiar\\_2006/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006/). Para conocer la metodología aplicada, ver Del Grossi e Marques (2010).



87% de la yuca, el 63% de los productos hortícolas, el 59% de los cerdos, el 51% de gallinas-, además de tener un peso preponderante en diversos productos regionales (França, Del Grossi y Marques, 2009).

## CREACIÓN DE LA DAP

A pesar de la importancia del Censo Agropecuario, el principal instrumento para identificar y cualificar las unidades familiares de producción rural y sus formas asociativas organizadas en Personas Jurídicas para la gestión de las políticas públicas es la Declaración de Aptitud para el Pronaf (DAP), coordinado por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA).

La DAP fue implementada en 1995 para posibilitar la identificación y categorización de las unidades de producción familiar en varios grupos de Pronaf, y se constituye en un requisito para el acceso al crédito. Sin embargo, el origen de la DAP no está en el decreto que creó el Pronaf, ya que él no ha establecido el perfil del beneficiario. El término “agricultor familiar” fue utilizado como si fuera una categoría conocida y entendida de forma común por los diferentes agentes implicados en las áreas rurales. Este vacío se llenó por el Consejo Monetario Nacional<sup>7</sup> que, con el objetivo de establecer las reglas de acceso a las operaciones de crédito rural al Pronaf, necesitó establecer el perfil de ese beneficiario, ya que las operaciones de crédito rural en los términos del Pronaf trajeron en el núcleo subsidios económicos (MDA/SAF, 2014).

Al principio, la DAP se emitía en puño y letra por los agricultores y técnicos reconocidos por los agentes financieros y, sólo a partir de 2001, la emisión de la DAP pasa a tener los primeros mecanismos de control y una base de datos para recibir exclusivamente las Declaraciones de Aptitud emitidas por los organismos y entidades autorizadas (MDA/SAF, 2014). El MDA distribuía un formulario de papel que debería ser rellenado por las entidades emisoras y tenían que devolverlo, que luego eran insertados en la base de datos. Sin embargo, sólo una pequeña parte de las declaraciones en papel llegaban al Ministerio.

A partir de 2002, se abrió la posibilidad de la emisión electrónica descentralizada en cada unidad de la Federación por parte de las entidades oficiales

7. Resolución CMN n.º 2 191, de 24 de agosto de 1995, que creó la Declaración de Aptitud para el Pronaf (DAP).

de asistencia técnica y extensión rural, que deberían consolidar los datos en aplicaciones dedicadas aprobadas o puesto a la disposición por el Ministerio (MDA/SAF, 2014). Las dificultades de infraestructura de TI han llevado a continuar utilizando los formularios.

Sin embargo, muchos formularios distribuidos a las organizaciones emisoras no se devolvieron, y no todas las DAP emitidas por aplicaciones fueron remitidas a las unidades estatales, creando una brecha entre las DAPs emitidas oficialmente y el registro en la base de datos del MDA (MDA/SAF, 2014).

Para superar este problema, en 2007 la aplicación desarrollada por la Secretaría de Agricultura Familiar del MDA fue puesta a la disposición de toda la red de socios, formada por los órganos y entidades emisoras de la DAP, permitiendo la emisión por la página web sin eliminar la posibilidad de utilizar aplicaciones propias en las entidades de expedición.

Desde de 2014, se emite la DAP de la unidad familiar, exclusivamente, por vía electrónica, utilizándose de las aplicaciones aprobadas o del Sistema DAPWEB, desarrollados por el MDA, y la DAP de persona jurídica sólo por medio de la aplicación del MDA. Después de la transmisión al DAPWEB, los datos son validados y las DAPs forman parte de la base de datos<sup>8</sup>.

La seguridad actual del sistema y la credibilidad de la DAP están en el hecho de que sólo las DAP registradas en la base de datos del MDA pueden ser utilizadas para identificar a los agricultores y agricultores familiares.

Se ha actualizado la emisión de la DAP a partir de la Ley de Agricultura Familiar y está sujeta a ajustes y actualizaciones que están reglamentados por las resoluciones del Consejo Monetario Nacional y las disposiciones ministeriales del Ministerio de Desarrollo Agrario, que abordan los aspectos institucionales y operativos (MDA/SAF, 2014).

La DAP caracteriza a toda la unidad de producción rural, no sólo a los individuos que la componen. La unidad de producción es *“el conjunto compuesto por la familia y cualquier agregado, incluso el caso de individuo sin familia y*

8. Sobre las condiciones y procedimientos para emisión de la DAP, ver Disposición MDA n.º 26, de 9 de mayo de 2014, y SAF/MDA (2014).

*eventuales agregados, considerados en su comunidad como agricultores familiares y que exploren una combinación de factores de producción con el fin de satisfacer su propia subsistencia y/o a la demanda de la sociedad de alimentos y otros bienes y servicios, y también: a) que vive en el mismo domicilio; b) que exploraren el mismo establecimiento, gestionado estrictamente por la familia; c) que dependan de los ingresos generados por la Unidad Familiar de Producción Rural, en las instalaciones o fuera de él” (art. 2 de la Ordenanza/MDA/Nº 21/2014).*

La DAP es un registro voluntario y los datos necesarios para su emisión se proporcionan de manera unilateral por la parte interesada, lo que no impide que el Estado, en cualquier momento, confronte los datos y elementos presentados y promueva las acciones y medidas necesarias para la apuración de la veracidad y, cuando sea necesario, efectúe la cancelación.

La emisión de la DAP es gratuita y adopta el principio de la unicidad, es decir, cada unidad de producción familiar debe tener una única DAP principal activa. De forma semejante, cada forma asociativa y de emprendimientos de agricultores familiares deben tener una sola DAP jurídica activa.

A partir del matrimonio o de la unión estable, la DAP debe obligatoriamente identificar a la pareja como titulares, ambos responsables de la unidad familiar, sin que haya jerarquía en esta doble titularidad. La esposa agregada y el joven, hijo de agricultores familiares entre 15 y 29 años de edad, pueden obtener DAPs complementarias, vinculadas a la DAP principal de la unidad de producción a la que estén vinculados.

A pesar de la titularidad conjunta obligatoria de la DAP, en varias operaciones de acceso al crédito y a otras políticas públicas se toman en cuenta solamente el registro del hombre como titular, lo que dificulta que la participación de la mujer sea evidenciada.

El Sistema de Catastro de la DAP permite el acceso al registro de entidades autorizadas a emitir DAPs, con sus respectivas unidades operativas, agentes emisores y respectivas áreas de acción, así como la consulta al estado del catastro por los beneficiarios por medio de la página web<sup>9</sup> (MDA/SAF, 2014).

9. Ver <http://www.mda.gov.br/sitemda/dap>.

La Red de agencias y entidades emisoras cuenta con cerca de 20.000 agentes emisores registrados y activos para la emisión de la DAP, que deben ser representante legal de los agricultores familiares o prestar asistencia técnica y/o extensión y cumplir con algunos requisitos previos, como tener personalidad jurídica y experiencia mínima de un año, debidamente comprobado, en el ejercicio de su atribución u objetivo social junto los diversos sectores encuadrados en la Ley de la Agricultura Familiar antes mencionada (MDA/SAF, 2014).

Entre las organizaciones de la agricultura familiar se encuentran la Confederación Nacional de Trabajadores en la Agricultura (Contag) y la Federación de Trabajadores en la Agricultura Familiar (Fetraf) y sus entidades afiliadas; la Confederación Nacional de Pescadores, sus Federaciones Estatales y Colonias de Pescadores; y asociaciones que se articulan en Movimiento Interestatal de Trabajadoras del coco babasú (MIQCB). Entre las entidades públicas federales se encuentran el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), el Ministerio de Pesca y Acuicultura (MPA), la Fundación Nacional del Indio (Funai), la Fundación Cultural Palmares (FCP) y el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio). También hay 27 instituciones estatales de asistencia técnica y extensión rural, de los bosques y de tierra. Algunas con responsabilidades específicas para cierto público y abarcan también la emisión de la DAP de personalidad jurídica. Este tipo de categoría se utiliza para identificar y cualificar personalidades jurídicas, como asociaciones, cooperativas y empresas que tengan al menos un 60% de los agricultores con la DAP en sus asociados.

La DAP cuenta con instrumentos de transparencia y control social. El sistema permite verificar si una persona tiene la DAP: al ingresar el número de Registro de las Personas Físicas (CPF) el sistema genera, en caso de que exista el catastro de la DAP, un reporte con información básica (nombre de los representantes, la ciudad del establecimiento, encuadramiento en el Pronaf, las condiciones de propiedad y uso de la tierra, emisor, etc.). También se puede obtener el reporte de DAPs por municipio, con una lista de todas las familias de agricultores y agricultoras que tienen DAP, con el CPF, nombre y el grupo de encuadramientos y también un reporte de DAPs por CNPJ (número fiscal para personalidad jurídica) en el caso de formas asociativas.

Corresponde a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sostenible analizar anualmente la lista de titulares de las DAPs de sus municipios y, cuando sea necesario, solicitar la cancelación de la DAP identificada como irregular.

La base de los datos de la DAP también está sujeta a los procedimientos de monitoreo y fiscalización por parte de la Fiscalía General de la Unión, órgano de control interno del gobierno federal, y del Tribunal Federal de Auditoría, entidad de control exterior de la Unión.

#### LA DAP COMO PUERTA DE ENTRADA

Actualmente, existen cerca de 5 millones de DAPs de unidades familiares activas, 5,1 mil DAPs jurídicas, que reúnen a unos 600 mil hombres y mujeres agricultores asociados<sup>10</sup>.

La DAP, como registro de la agricultura familiar, ganó una dimensión importante al constituirse en la puerta de entrada al acceso a las diversas políticas de desarrollo rural. Es la referencia para la definición de beneficiarios de 16 políticas públicas, entre las cuales están: Pronaf; seguro climático y de ingresos (Seguro de la Agricultura Familiar - SEAF, Programa *Garantía Safra*, Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar - PGPAF); servicios de asistencia técnica y extensión rural; programas de compras públicas de alimentos de la agricultura familiar (Programa de Adquisición de Alimentos - PAA y el Programa de Alimentación Escolar Nacional - PNAE); programa de vivienda rural (*Minha Casa Minha Vida* - MCMV); programa de producción y uso de biodiesel (Sello Combustible Social); Seguridad Social.

Por lo tanto, la DAP es también una condición para acceder a las diversas políticas públicas, incluyendo la coordinación de otros ministerios que tienen los agricultores familiares como público beneficiario.

Esta condición de puerta de entrada hace con que la DAP sea un instrumento de control y seguimiento de las políticas y de caracterización de la población beneficiaria, ya que permite que los datos de cobertura de las políticas se crucen entre ellos, mapeando la trayectoria de acceso y uso por las agricultoras y agricultores familiares, a fin de identificar las brechas de aplicación y dirigir las acciones a los públicos prioritarios (Galindo, 2014).

10. Fuente: Secretaría de Agricultura Familiar/MDA, información disponible 30 de noviembre de 2015.

El programa Brasil Sin Miseria (BSM) aceleró el proceso de articulación de las políticas de desarrollo rural con las políticas sociales y también de cruce entre las bases de datos, especialmente entre el Catastro Único para Programas Sociales (CadÚnico), la DAP y el Sistema de Informaciones de los Proyectos de Reforma Agraria (SIPRA). Este cruce permitió identificar de manera más amplia las familias en situación de pobreza y extrema pobreza a ser beneficiadas por las acciones de inclusión productiva rural del BSM. Permitió, también, identificar un número significativo de agricultores familiares que no estaban identificados por los marcadores específicos de CadÚnico, trazar un perfil de la situación de esas familias frente a aspectos no contemplados por la DAP y por el SIPRA, como el acceso a la educación, salud, vivienda, agua y energía eléctrica (Mendonça e Galindo, 2015).

Nuevas iniciativas han tratado de ampliar la articulación entre las políticas sociales y las de desarrollo rural. En la reforma agraria uno de los criterios para las acciones de obtención de las tierras es la densidad de la población en la pobreza extrema y la pobreza, además de priorizar en la selección de los beneficiarios a los que están en CadÚnico. Otro ejemplo es el uso del Programa Nacional de Documentación de la Trabajadora Rural como instrumento de búsqueda activa de la inclusión de las mujeres en CadÚnico (Mendonça y Galindo, 2015).

## SELLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

A partir de la DAP fue posible iniciar nuevos mecanismos para dar visibilidad a la agricultura familiar y promover el comercio de sus productos y servicios. El principal es el Sello de Identificación de la Participación en la Agricultura Familiar (SIPAF), conocido como Sello de Agricultura Familiar, que fue creado en 2009 por el MDA para fortalecer la identidad social de este sector con los consumidores, identificando su presencia en los alimentos, las bebidas y artesanías<sup>11</sup>.

El SIPAF puede ser utilizado por los agricultores que poseen la DAP; por cooperativas o asociaciones formadas por agricultores familiares, que poseen o no la DAP; y por empresas cuyos productos contengan una participación relevante de productos de la agricultura familiar.

11. Disposición Ministerial MDA n.º 45, de 28 de julio de 2009, alterada por la Disposición MDA n.º 7, de 13 de enero de 2012.

El permiso autoriza a aplicar el sello en productos y emprendimientos previamente informados, siempre que los agricultores declaren cumplir con los requisitos legales para la producción, transformación y comercialización. El permiso es automático para aquellos que tienen la DAP, tanto para la personalidad individual o jurídica. En el caso de personalidades jurídicas que no posean la DAP, deben demostrar que el producto para el cual solicitará la aplicación del sello contiene en la constitución de sus costos la participación de más de 50% de su valor proveniente de la agricultura familiar en el producto final, en los cuales haya sólo una materia prima, o el mismo requisito para la composición de la materia prima principal.

El SIPAF es, por lo tanto, sólo un mecanismo de identificación de origen social de los productos, y no debe confundirse con la certificación sanitaria, de la producción orgánica u otras existentes. Agrega valor a los productos por contener requisitos cada vez más demandados por los consumidores, tales como la alimentación saludable, la seguridad alimentaria y la apreciación de la cultura local y la producción regional.

Su identidad visual valora el carácter social de la agricultura familiar y contiene el texto “*Aqui tem Agricultura Familiar*”. En la actualidad, se han dado 1079 permisos de uso del Sello -629 agricultores familiares, 70 empresas y 380 cooperativas-, beneficiando a más de 118.000 agricultores y cerca de 10.100 productos<sup>12</sup>.

El Sello ya está presente en las estanterías de los supermercados e hipermercados en Brasil, pero sigue siendo un número reducido de productos. Poco a poco se va constituyendo cómo un diferencial para poder acceder a las acciones de promoción comercial del MDA, por ejemplo, al ser uno de los criterios para seleccionar los emprendimientos que tienen la intención de participar de ferias nacionales o buscan llevar sus productos a los *stands* del MDA en eventos internacionales, tal como la Biofach (Alemania) y Expoalimentaria (Perú).

En Brasil existen otros mecanismos de identificación de productos de la agricultura familiar creados por diferentes organizaciones. La difusión del SIPAF ha permitido una asociación de esfuerzos para converger a una sola marca y

12. Fuente: Secretaria de Agricultura Familiar/MDA, datos consolidados en octubre de 2015.

fortalecerla. Un ejemplo es el gobierno del estado de Bahía, que ha sustituido su sello estadual por el SIPAF y avanzó con exención del ICMS (impuesto estadual) para las asociaciones y cooperativas que tengan la DAP jurídica y que utilicen el SIPAF.

## VISIBILIDAD DE LAS IDENTIDADES

Pero el reconocimiento de la diversidad de los segmentos que componen el universo de la Agricultura Familiar justifica, en determinadas situaciones, la creación de etiquetas de origen específicas, vinculadas al SIPAF, que contribuyen a darle visibilidad a las identidades étnicas, culturales y territoriales, como en el caso de las comunidades *quilombolas* y de los pueblos indígenas.

En 2010, la Secretaría para la Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR / PR) estableció el sello de identificación social de productos hecho por las comunidades *quilombolas* “Sello *Quilombos* de Brasil”, como una de las acciones del Programa Brasil *Quilombola*<sup>13</sup>. Desde 2012 cuenta con su expedición asociada y articulada con el SIPAF y la DAP, y a ser emitido por el MDA a comunidades *quilombolas*, especialmente a través de sus asociaciones, y también a las empresas que utilizan productos con este origen.

El “Sello Indígenas de Brasil” fue instituido en 2014, resultado de la colaboración entre la Fundación Nacional del Indio (Funai) y el MDA, en diálogo con las organizaciones indígenas, como un mecanismo para la identificación del origen étnico y territorial de la producción de los pueblos indígenas<sup>14</sup>, agregando valor simbólico y cultura a la producción agrícola y extractiva, según lo previsto en la Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas (PNGATI).

## IDENTIDAD REGIONAL

La necesidad de identificación de la agricultura familiar para viabilizar políticas diferenciadas y dar visibilidad a su importancia económica y social está ganando espacio internacional, tanto en la experiencia de integración regio-

13. Sobre el Programa Brasil Quilombola, buscar: <http://www.portaldaigualdade.gov.br/comunidades-tradicionais/programa-brasil-quilombola>.

14. Según el Censo Demográfico de 2010 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la población total de indígenas en Brasil es de 817 963, de 305 etnias y 274 idiomas diferentes



nal, como en foros pluriestatales -como es el caso de la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP) - y en foros y organismos multilaterales.

La principal experiencia regional de criterios comunes para la identificación de la agricultura familiar es el MERCOSUR, impulsado por la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF).

En su origen, la REAF expresa el reconocimiento de los Estados miembros, estimulada por los movimientos y organizaciones sociales, de que la agricultura familiar es un sector económico y social relevante, con importantes aportes para el proyecto de integración, y debe contar con políticas públicas diferenciadas.

Fruto del diálogo entre representantes de los gobiernos y de las organizaciones de la agricultura familiar, se ha llegado a una definición de criterios comunes y amplios para el reconocimiento, identificación y delimitación del público destinatario de las políticas diferenciadas para este sector, lo que se convirtió en norma del Mercosur. Los criterios son: predominio de mano de obra familiar; la gestión directa de la producción por la familia, quien debe residir en la propiedad en sí o en la cercanía; la utilización de los recursos productivos compatibles con la capacidad laboral de la familia. Son parte de la agricultura familiar del bloque regional los productores rurales sin-tierra, los beneficiarios de los programas de reforma agraria y las comunidades de productores que hacen uso común de la tierra<sup>15</sup>.

Estos criterios guían la construcción e implantación de sistemas nacionales de registros adecuados a las diferentes realidades, lo que contó con una intensa agenda de intercambio y cooperación. Los registros se utilizan de manera diferente en los países como condición para el acceso a las políticas agrícolas y sociales.

En 2012, Mercosur adoptó una nueva decisión, que establece el reconocimiento mutuo de los registros nacionales, lo que amplía el marco regional de identificación de la agricultura familiar<sup>16</sup>.

Recientemente, en 2014, se llegó al acuerdo sobre recomendación para que los países adopten instrumentos de identificación de productos y servicios de

---

15. Resolución Mercosul/GMC/25/07 sobre directrices para el reconocimiento y la identificación de la agricultura familiar.

16. Decisión Mercosul CMC/20/14 sobre registros nacionales voluntarios de la agricultura familiar de los Estados Partes, que alteró la Decisión Mercosul CMC/59/12.

la agricultura familiar, que ya ha producido resultados como la implantación del sello “Manos Campesinas” en Chile y del sello “Producto de la Agricultura Familiar “ en Argentina.

Por lo que se puede ver en la trayectoria brasileña y en la REAF, hay un conjunto básico de características comunes en la base de la identificación y caracterización de la agricultura familiar. Aspectos que también, en cierto modo, son parte de los debates actuales en espacios multilaterales, como se evidencia en AIAF 2014, donde la FAO ha construido y divulgó una definición en la cual la agricultura familiar es un medio de organización de la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoral y acuícola, que son administradas y operadas por una familia y dependientes predominantemente de la mano de obra familiar, tanto de mujeres cuanto de hombres<sup>17</sup>. Otra iniciativa importante dentro de la FAO fue la elaboración de estudios que apunten a la construcción de recomendaciones para la aplicación de criterios comunes en la definición local, nacional y regional de la agricultura familiar, y proporcionar visibilidad estadística a este sector, incluidas las directrices e instrumentos (Ramos, 2014).

La identificación y el registro de la agricultura familiar adquirieron importancia y ahora son parte de la agenda de desarrollo rural sostenible de los países.

## MARCO LEGAL Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BRASIL.** 2006. *Ley n.º 11 326, del 24 de julio de 2006.* Establece las directrices para la formulación da Política Nacional de Agricultura Familiar y Emprendimientos Familiares Rurales. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm). Visitado el 18/11/2015).

**BACEN.** 1995. *Resolución del Consejo Monetario Nacional n.º 2 191, de 24 de agosto de 1995.* Creó la DAP. (Disponible en <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=1995&numero=2191>.)

**BACEN.** 2012. *Resolución del Consejo Monetario Nacional n.º 4 107, de 28 de junio de 2012.* Le atribuye al MDA la responsabilidad por el proceso de emisión de la DAP. (Disponible en <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=2012&numero=4107&r=1>.)

17. Disponible en <http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/pt/>.

DEL GROSSI, M. E. e MARQUES, V. P. M. A. 2010. A agricultura familiar no Censo Agropecuario 2006: o marco legal e as opções para sua identificação. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, vol. 18, n.º 1, págs. 127-157.

DEL GROSSI, M. E. e MARQUES, V. P. M. A. 2015. *An in-depth review of the evolution of integrated policies to strength family farms in Brazil*. Background paper for The State of Food and Agriculture 2015. Rome: FAO.

FAO. Sin fecha. *Family Farming Knowledge Platform*. (Disponible en <http://www.fao.org/family-farming/en/>.)

FRANÇA, C. G.; DEL GROSSI, M. E. e MARQUES, V. P. M. A. 2009. *O Censo 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília: MDA. (Disponible en [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/O%20Censo%20Agropecu%C3%A1rio%202006.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/O%20Censo%20Agropecu%C3%A1rio%202006.pdf).)

FRANÇA, C. G. e SANCHES, A. P. 2015. Family Farming in the new Latin America integration and development agenda. In: *Institutional Policy Center for Inclusive Growth (IPC-IG/UNDP. Policy in Focus – Special Issue on Family Farming)*. Brasília: IPC-iG/PNUD.

GALINDO, E. 2014. *Agricultura familiar e seu registro no Brasil*. Brasília (mimeo.).

MDA. 2010. *Instrucción Normativa MDA n.º 1, de 14 de mayo de 2010*. Trata de los procedimientos para la identificación y corrección de errores en el relleno de la DAP. (Disponible en [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/IN\\_001.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/IN_001.pdf).)

MDA. Sin fecha. *Portal do MDA*, Secretaria de Agricultura Familiar, DAP. (Disponible en <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf/declara%C3%A7%C3%A3o-de-aptid%C3%A3o-ao-pronaf-dap>.)

MDA. 2014. *Disposición MDA n.º 26, de 9 de mayo de 2014*. Trata de los aspectos operativos de la emisión de la DAP. (Disponible en [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/Portaria\\_26\\_09\\_de\\_maio\\_2014.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Portaria_26_09_de_maio_2014.pdf).)

MDA/MJ. 2014. *Disposición Interministerial (MDA/MJ) n.º 2, de 3 de diciembre de 2014*. Instituye el Sello Indígenas de Brasil. (Disponible en <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cgetno/Portaria%20Selo%20Indigenas%20do%20Brasil.pdf>.)

MDA/SAF. 2014. *Manual do agente emisor de DAP*. Brasília: SAF/MDA. (Disponible en [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/MANUAL\\_DO\\_AGENTE\\_EMISSOR\\_CORRE%C3%87%C3%95ES\\_16.01.2014\\_%281%29.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/MANUAL_DO_AGENTE_EMISSOR_CORRE%C3%87%C3%95ES_16.01.2014_%281%29.pdf).)

MDA/SEPPPIR. 2012. *Disposición Interministerial (MDA/SEPPPIR) n.º 5, de 21 de noviembre de 2012*. Asocia y promueve la articulación entre el “Sello Quilombos do Brasil”, instituido por la Disposición SEPPPIR/PR n.º 22, de 14 de abril de 2010, y el Sello de Identificación de la Participación de la Agricultura Familiar (SIPAF),

instituido por la Disposición MDA n.º 7, de 13 de enero de 2010, y de otras diligencias. (Disponible en <http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos-pdf/portaria-interministerial-no-5-de-21-de-novembro-de-2012>.)

MEDEIROS, L. 2001. Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política. In: GIARRACA, N. *Una nueva ruralidad en America Latina?* 1.ª ed. Buenos Aires: CLACSO.

MENDONÇA, L. e GALINDO, E. 2015. Integração de políticas de desenvolvimento rural e social para inclusão produtiva e superação da extrema pobreza no Plano Brasil Sem Miséria e o Cadastro Único para programas sociais do governo federal. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, DF: MDS, n.º 23.

MERCOSUL. 2012. *Decisión CMC n.º 59, de 6 de diciembre de 2012*. Registros nacionales voluntarios de la Agricultura Familiar en MERCOSUL. (Disponible en [http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM/GestDoc/DocOfic0Arch.nsf&id=76905C72ACFDAE1783257AD40045B24D&archivo=DEC\\_059-2012\\_PT\\_Agricultura%20Familiar.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM/GestDoc/DocOfic0Arch.nsf&id=76905C72ACFDAE1783257AD40045B24D&archivo=DEC_059-2012_PT_Agricultura%20Familiar.pdf).)

MERCOSUL. 2014. *Decisión CMC n.º 20, de 16 de diciembre de 2014*. Registros nacionales voluntarios de la Agricultura Familiar de los Estados Partes. (Disponible en [http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/E6363C8E-6FDD619783257F130044A2DF/\\$File/DEC\\_020-2014\\_PT\\_Reg%20Nac%20Agricultura%20Familiar.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/E6363C8E-6FDD619783257F130044A2DF/$File/DEC_020-2014_PT_Reg%20Nac%20Agricultura%20Familiar.pdf).)

MERCOSUL. 2007. *Resolución GMC n.º 25, de 27 de septiembre de 2007*. (Disponible en [http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM/GestDoc/DocOfic0Arch.nsf&id=832579C700726F0D032575980072EC75&archivo=RES\\_025-2007\\_PT\\_AgriculturaFamiliar.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM/GestDoc/DocOfic0Arch.nsf&id=832579C700726F0D032575980072EC75&archivo=RES_025-2007_PT_AgriculturaFamiliar.pdf).)

RAMOS, A. 2014. Comprehensive recommendations for the application of common criteria for Family Farming definitions. *Final Report – Compilation of the definitions and methodologies commonly used and accepted at a national, regional and international level to define and describe family farming based on its diversity*. Rome: FAO.

SEPPIR/PR. 2010. *Disposición SEPPIR/PR n.º 22, de 14 de abril de 2010*. Instituye el sello de identificación social de productos de origen de las comunidades quilombolas, “Sello Quilombos de Brasil”.

SEPPIR/PR. Sin fecha. *Manual do Selo Quilombos do Brasil*. (Disponible en <http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/publicacoes/manual-do-selo-quilombos-do-brasil>.)

WANDERLEY, M. de 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.



## CRÉDITO Y GARANTÍA DE RENTA PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

Uno de los principales desafíos para el fortalecimiento de la agricultura familiar y de sus organizaciones económicas es el aumento y la estabilización de ingresos frente las instabilidades climáticas y de mercado muy presentes en las actividades agropecuarias.

Para ello ha sido fundamental en la experiencia brasileña la reformulación, la creación y la combinación de herramientas de reforma agraria y de políticas agrícolas diferenciadas. Entre las herramientas que impactan directamente la garantía de la renta de la agricultura familiar están el crédito rural y el seguro, que son objeto de este capítulo.

### CRÉDITO DIFERENCIADO PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

El Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf), creado en 1995, fue la primera herramienta nacional de la política agrícola diferenciada que buscó atender a las necesidades de este segmento en Brasil.

Antes de su creación era muy difícil, para los agricultores familiares, acceder a las líneas de financiamiento existentes, en función de las exigencias y de los procedimientos para la concesión del crédito. La documentación, las garantías necesarias para la contratación y las tasas de interés eran las mismas para pequeños y grandes productores, y su inadecuación a las necesidades de

la agricultura familiar hicieron con que, en muchos de los casos, el acceso al crédito resultara en endeudamiento y en pérdida de propiedades.

Durante el proceso de redemocratización crecieron las movilizaciones de las organizaciones sociales del campo y éstas resultaron en la conquista del reconocimiento de algunos derechos, como el acceso a la Seguridad Social, dando visibilidad y fortalecimiento a sus reivindicaciones. En el inicio de los años 1990, sectores del sindicalismo rural de la Región Sur de Brasil promovieron un amplia discusión sobre un nuevo modelo de crédito para la reestructuración productiva de la agricultura familiar (Bianchini, 2015) y, en el Ministerio de la Agricultura, se formularon propuestas de política agrícola diferenciada para el “pequeño productor rural”<sup>1</sup>.

En mayo de 1995, en un gran acto unificado, intitulado como “Grito de la Tierra Brasil”, los movimientos del campo presionaron por la creación de un crédito rural diferenciado para los agricultores “en régimen de economía familiar”, apostando que ello podría desencadenar la conquista de otras políticas (Contag, 1995).

Esta presión social, asociada a la crítica a los efectos excluyentes y concentradores de tierra y de ingresos de la modernización conservadora de la agricultura y a las contribuciones académicas para revelar a heterogeneidad del medio rural y proponer nuevas directrices para el desarrollo rural<sup>2</sup>, culminó en la creación y la reglamentación del Pronaf<sup>3</sup>.

Al institucionalizar, como política pública, una reivindicación de los movimientos del campo, el Estado brasileño reconoció la legitimidad de sus demandas y abrió nuevas oportunidades para la afirmación de la agricultura familiar como categoría social e identidad política, y para las nuevas vías de desarrollo en el medio rural.

El Pronaf se constituyó, en 1995, como una línea de crédito para el financiamiento de la producción agrícola familiar, con operaciones de costeo e inver-

1. Documento “*Proposta e recomendação de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural*”, Disposiciones Ministeriales MAARA n° 692, del 30 de noviembre de 1993, y n° 42, del 24 de enero de 1994.

2. Consultar, entre otros, los textos siguientes: Veiga, 1994; Guanzirolli et al., 1999; Guanzirolli et al., 2001.

3. Resolución del Consejo Monetario Nacional de Brasil n° 2 191, del 24 de agosto de 1995 y Decreto n° 1 946/1996.

sión, mejorías en infraestructura comunitaria, con la obligatoriedad de adhesión al seguro existente en aquel momento, el Proagro<sup>4</sup>. Al siguiente año se constituyó como programa, proponiéndose abarcar acciones integradas con estados y municipios para el desarrollo rural, de estímulo a la investigación y a la difusión de tecnología adecuadas y de fomento al perfeccionamiento profesional, valorando procesos participativos y las demandas locales de los agricultores. El objetivo inicial del programa, que incluía los puntos de crédito, infraestructura y formación, se modificó en el momento que las nuevas políticas públicas para la agricultura familiar se constituyeron, y resultó en la centralización en el crédito (Bianchini, 2015).

El Pronaf tiene, actualmente, una cartera activa de 3,2 millones de contratos que representan R\$ 32 mil millones y abarcan 2,2 millones de agricultores familiares con contratos abiertos (“vigentes”<sup>5</sup>), y está presente en 4.963 municipios. Para la cosecha de 2015/2016 se encuentran disponibles R\$ 28,9 mil millones.

## GESTIÓN DEL PRONAF

La ejecución operacional del Pronaf es coordinada por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), en colaboración con el Ministerio de Hacienda (MF) y los bancos oficiales (empresas de economía mixta controladas por el gobierno federal brasileño), *Banco do Brasil* (BB), *Banco do Nordeste* (BNB) y *Banco da Amazônia* (BASA).

La importancia del rol que desempeña el MDA está en el hecho de que le toca elaborar y proponer, a cada año, al Consejo Monetario Nacional (CMN)<sup>6</sup> todas las condiciones para las operaciones del Pronaf, es decir, como el sistema financiero deberá actuar en la promoción del crédito para la agricultura familiar, lo que incluye la definición de las fuentes, de las tasas de interés, de los límites de crédito, entre otros temas. La resolución del CMN, cuando aprobada, es publicada por el Banco Central de Brasil (BACEN) y contiene

4. Programa de Garantía de la Actividad Agropecuaria, creado por la Ley n° 5 969, del 11 de diciembre de 1973, para cobertura total o parcial de las deudas de costeo del productor con el agente financiero, en función de pérdidas verificadas en ocurrencia de fenómenos naturales, plagas o enfermedades que no haya control técnicamente recomendable.

5. Contratos “vigentes” son aquellos cuyo saldo a liquidar sea más que cero.

6. El Consejo Monetario Nacional se constituye por el ministro de Hacienda, por el ministro de Planeamiento, Presupuesto y Gestión y por el presidente del Banco Central do Brasil (Bacen), y, periódicamente, publica resoluciones sobre aspectos de la política económica, entre los cuales está el crédito rural.



las normas que autorizan y regulan las operaciones de crédito de los agentes financieros (Muller e Sanches, 2014)

Ha sido una larga trayectoria para efectuar la exigencia constitucional del tratamiento diferenciados para la agricultura familiar y llegar a la dimensión e importancia que el Pronaf tiene hoy<sup>7</sup>. El sentido general de los cambios en el Pronaf, que ocurrieron de forma intensa a partir del año 2003 fue simplificar, perfeccionar, cualificar, expandir el crédito diferenciado para la agricultura familiar, ampliando el acceso, el número de agentes financieros y el montante de recursos disponibles, reducir la tasa de interés y adecuar sus líneas a la diferenciación interna de la agricultura familiar.

Esto involucró los aprendizajes de los movimientos sociales y de las instituciones, especialmente de los agentes financieros, bajo presión social y mucha negociación con los movimientos y con las áreas del gobierno federal responsables por la política económica.

Sin embargo, la expansión del Pronaf solo fue posible porque, al mismo tiempo que se promovían cambios incrementales y de calidad de su diseño y en su operación se crearon nuevas herramientas asociadas a la política agrícola y al desarrollo rural. Entre otros, se destacan: la reconstrucción de la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural; el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar, el Programa de Organización Productiva de las Mujeres Rurales; y e Programa de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales<sup>8</sup>.

## IDENTIFICACIÓN Y ESTRATIFICACIÓN

El primer gran desafío fue elaborar una herramienta para que los agentes financieros identificaran fácilmente quienes eran los agricultores familiares beneficiarios del Pronaf. Esa herramienta es la Declaración de Aptitud al Pronaf (DAP)<sup>9</sup>.

La información de la DAP posibilitó la estratificación de los agricultores, lo que sirvió como parámetro para ajustar las líneas de financiamiento a las

7. Los datos sobre la evolución del Pronaf, a cada año, están disponibles en varias fuentes, entre ellas, Bianchini (2015).

8. Algunas de estas políticas son tratadas en otros textos de esta publicación.

9. Ver, en ésta publicación, el texto "Identificación y registro da agricultura familiar".

diferentes situaciones de las unidades de producción, diferenciando condiciones del crédito, como límites, tasa de interés, rebates y criterios de evaluación y monitorización.

El Pronaf es direccionado al agricultor y a la agricultura familiar y a sus organizaciones económicas, y no para una dicha labranza o finalidad específica. Las actividades a financiar son detalladas en propuesta simplificada o en un proyecto técnico para evaluación del agente financiero para la concesión del crédito. Esas características proporcionan flexibilidad al programa para actuar en todas las regiones del país, adaptándose a las necesidades locales y a las diferentes demandas.

La estratificación de los beneficios en grupos de ingresos familiares se inició con la creación del Pronaf Especial (conocido por “*Pronafinho*”), en 1997, destinado a agricultores familiares de menores ingresos. En 1999, se estableció una estratificación en cuatro grupos<sup>10</sup>: “A”, formado por asentados de la reforma agraria (antes eran atendidos por el extinto Programa de Crédito Especial para la Reforma Agraria – Procerá); “B”, formado por agricultores con ingresos bruto familiares por debajo de la Línea de Pobreza establecida por el gobierno federal brasileño; “C”, agricultores familiares en transición, con bajo nivel de capitalización y ingresos brutos familiares entre R\$ 1 500,00 y R\$ 8 000,00<sup>11</sup>; “D”, agricultores familiares más capitalizados o en inicio de capitalización, con ingresos brutos familiares entre R\$ 8 000,00 y R\$ 27 500,00<sup>12</sup>.

Nuevas alteraciones fueron introducidas en el encuadramiento con la creación del Grupo E, en la cosecha de 2004/2005, abarcando agricultores con nivel de ingresos superiores, y con la junción de los Grupos C, D y E en un único, el Grupo Variable (“V”), en la cosecha de 2008/2009.

Actualmente, los beneficiarios del Pronaf son aquellos que atienden a los criterios de la Ley de la Agricultura Familiar (Ley nº 11 326, de 2006), además de los grupos especiales: Grupo “A” para asentados de la reforma agraria o del crédito agrario; Grupo “B” para beneficiario con ingresos brutos familiares

10. Según Bianchini (2015), estos criterios dialogan con el concepto de sistemas agrarios y distinguen la situación de pobreza de la reproducción social simple y de la reproducción social ampliada.

11. Los valores monetarios indicados en este texto se encuentran en reales brasileños corrientes.

12. Resolución Bacen nº 2 629, del 10 de agosto de 1999.

anuales de hasta R\$ 20 mil y que no contraten trabajadores permanentes; y Grupo “A/C” para egresos del Grupo A, es decir, asentados de la reforma agraria o del crédito rural que ya han contratado el primer financiamiento; y, Grupo V, compuesto por aquellos con ingreso bruto anual familiar de R\$ 20 mil a R\$ 360 mil y que pueden mantener trabajadores permanentes en número menor que la cantidad de personas de la propia familia ocupada en el establecimiento. Para los Grupos B y V hay la condición de que por lo menos un 50% del ingreso bruto sea oriundo de la actividad agropecuaria (Bacen, Manual do Crédito Rural).

### INGENIERÍA FINANCIERA

La elaboración del Pronaf se dio a partir de las características del Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) y de las innovaciones introducidas en el patrón de captación de recursos para el crédito, y de la propia estructura del sistema financiero brasileño, con importantes instituciones públicas que actúan en este sector.

Las instituciones de créditos y otras que forman parte del SNCR deben, por obligación legal, mantener aplicado en operaciones de crédito rural un 34%, como mínimo, de los ingresos medios diarios de los recursos captados en efectivo y un 74% de la media diaria de los depósitos aplicados en la Cuenta de Ahorros Rural. Estos porcentuales fueron definidos por el Consejo Monetario Nacional (CMN) y son constituidos en fuentes de recursos obligatorias para el crédito rural, conocidas por Exigibilidades Bancarias<sup>13</sup>, siendo que el 10% de su total deben ser aplicados en el Pronaf.

El riesgo de la operación varía con los objetivos del financiamiento, y puede ser asumido integralmente por el banco, por el gobierno o compartido entre ambos. Los bancos privados y públicos pueden invertir directamente estos recursos o repasarlos a otra institución financiera, con la condición de que se apliquen en la finalidad predeterminada.

El principal agente financiero del Pronaf es el *Banco do Brasil*, que cuenta con una gran red de agencia distribuidas por todo el país y una larga tradición

13. Ley n° 4 829, de 1965 (disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4829.htm)); Ley n° 8 171, de 1991 (disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm)).

con el crédito rural. El *Banco do Nordeste*<sup>14</sup> y el *Banco da Amazônia* se centran en el desarrollo regional; el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) se centra en inversiones que se llaman segundo piso, que son básicamente operaciones más grandes con agroindustrias y cooperativas. Recientemente la *Caixa Econômica Federal* (CEF) inició sus operaciones con el crédito rural, en el caso del Pronaf restricta a operaciones con cooperativas.

En la cosecha de 2014/2015 fueron más de 300 instituciones financieras involucradas en la operación del programa, que cuenta, todavía, con el trabajo de facilitación llevado a cabo por sindicatos, asociaciones, agroindustrias, instituciones públicas, cooperativas y empresas que prestan servicio de asistencia técnica.

Para viabilizar la expansión del volumen de recursos aplicados en el Pronaf y la reducción de la tasas reales de interés, fue fundamental una ingeniería financiera en la composición de las fuentes.

Las principales fuentes de recurso para el Pronaf son el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT)<sup>15</sup>, los Fondos Constitucionales (Fondo Nordeste -FNE, FCO y Fondo Amazonia)<sup>16</sup>, la Cuenta de Ahorros Rural, la Exigibilidad Bancaria y el Presupuesto General del Estado (OGU). Las fuentes tienen diferentes costos de captación (tasa de interés, costos administrativos y tributarios) y, en los casos que estos costos sean superiores a las tasas de interés pagadas por los agricultores en las operaciones del Pronaf, el Tesoro Nacional de Brasil realiza la equalización, es decir, se hace responsable por la diferencia. Por lo tanto, una decisión importante tomada por el gobierno federal brasileño a cada año es el límite de este desembolso, con definiciones de techos para los valores financiados pasibles de equalización, por fuente e institución financiera.

14. El BNB actúa en nueve estados de la Región Noreste de Brasil y en el norte de los estados de Minas Gerais y Espírito Santo, que presentan indicadores sociales por debajo de los parámetros de otras regiones de Brasil, evidente en el medio rural (Banco do Nordeste, 2015).

15. El Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) aporta recursos para el financiamiento de varios programas del gobierno federal brasileño. Las cuantías definidas para cada año son enviadas en forma de Depósitos especiales en los bancos públicos, que deben destinarlos al Pronaf y los demás programas.

16. Los Fondos Constitucionales de Financiamiento fueron creados por la CF y reglamentados por la Ley nº 7 827, de 1989 (disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7827compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7827compilado.htm)), con el objetivo de contribuir para el desarrollo económico y social de las regiones Norte, Noreste y Centro Oeste de Brasil, por intermedio de las instituciones financieras federales de carácter regional, mediante la ejecución de programas de financiamiento a los sectores productivos, en consonancia con los respectivos planes regionales de desarrollo. Se constituyen de la destinación, por el Estado, de una porción del producto de la recaudación de los impuestos sobre la renta y oriundos de cualquier naturaleza y sobre productos industrializados. En la aplicación de sus recursos a los fondos quedarán a salvo de las restricciones de control monetario de naturaleza coyuntural y deberán destinar crédito diferenciado de los usualmente adoptados por las instituciones financieras, en función de las reales necesidades de las regiones beneficiarias.

Las fuentes con mayor impacto en el resultado primario de la administración pública, que son el OGU y los Fondos Constitucionales, se destinan prioritariamente a las líneas de crédito reservadas a los agricultores familiares de menores ingresos, en las que el riesgo de la operación se asume completamente por el gobierno federal o compartido con las instituciones financieras.

Este sistema de composición de varias fuentes de financiamiento reduce riesgos y proporciona más flexibilidad en las garantías reales, además de permitir la inclusión de agricultores de bajos ingresos en el sistema financiero y, en la secuencia de varias operaciones, que se acumule información importante para la asunción futura de riegos por los bancos o cooperativas cuando estos agricultores deseen contratar operaciones de montantes más elevados (Muller y Sanches, 2014).

La diferencia entre las cosechas de 2001/2002 y de 2014/2015 ilustra los cambios en la participación de las diferentes fuentes, con destaque para el peso importante de la Cuenta de Ahorros Rural y la reducción del OGU. La participación de las principales fuentes evolucionó de la siguiente forma: FAT, del 53% para un 9,75%; OGU, del 11,5% para el 1%; Fondos Constitucionales, del 26,5% para un 16,64%; y Exigibilidades Bancarias, del 6% para un 8,3%.

#### INNOVACIONES EN EL PRONAF

Los cambios e innovaciones en el Pronaf se incorporan, a cada año, a partir de las pautas de reivindicaciones, movilizaciones y presiones de los movimientos sociales, de mucha negociación con el gobierno, y entre áreas del gobierno. El resultado de este proceso es el Plan *Safra* de la Agricultura Familiar y de la Reforma Agraria, que anuncia el volumen de recursos y las condiciones del Pronaf, las innovaciones en los programas de seguro, comercialización, asistencia técnica y en las demás políticas de desarrollo rural.

El acto de lanzamiento del Plan *Safra* es el momento en que los movimientos capitalizan conquistas y renuevan sus expectativas, y los varios órganos de gobierno y los agentes financieros asumen compromisos.

Las modificaciones en el Pronaf resultaron en la expansión del montante de crédito disponible, en su nacionalización, en la reducción de las tasas de interés, en la ampliación de los volúmenes de recursos y de los beneficiarios,

con a elevación del techo de la renta e inclusión de los nuevos segmentos (por ejemplo, pescadores artesanales), en la creación de nuevas líneas para diferentes públicos (mujeres<sup>17</sup>, jóvenes, etc.) y actividades (forestal, turismo rural, artesanía, agroecología, agroindustria, etc.), buscando su adecuación a los diferentes biomas, niveles de renta y patrones de reproducción económica de la agricultura familiar.

Una de las principales innovaciones se dio en el campo de la simplificación y agilización del acceso, con la adopción de contrato patrón –que generó gran reducción de costos operativos–, de la Tarjeta Pronaf –que facilita la obtención del crédito y la renovación rápida y simple del costeo–, inclusive con mecanismos de renovación automática en el caso de los pago puntuales y aplicaciones correctas.

En el inicio el Pronaf no se diferenciaba mucho de las demás líneas de financiamiento de crédito rural, con una tasa nominal que variaba del 16% al 12% al año, con bono de cumplidor (pago puntual). Con el tiempo, las tasas de interés se han reducido gradualmente y, en 2015, las líneas de costeo e inversión iniciaron con una tasa de interés de un 2,5% y llegaron hasta a un 5,5% al año, siendo de un 0,5% en el microcrédito. Por lo tanto, las tasas son mucho más atractivas y se configuran en un fuerte estímulo para la agricultura familiar.

En los primeros años, el Pronaf se concentraba en la Región Sur de Brasil, financiando R\$ 2,3 mil millones, pero a partir de 2003 ganó un nuevo impulso con políticas que buscaban la lucha contra el hambre y con la adopción de la directriz de inclusión bancaria, hasta obtener cobertura en todo el territorio nacional y alcanzar R\$ 23,9 mil millones financiados en la cosecha de 2014/2015<sup>18</sup> (Bacen, 2015).

El Pronaf realiza, anualmente, cerca de 2 millones de contratos, especialmente en las regiones que concentran la pobreza rural. Actualmente existen 3,5 millones de contratos activos con más de 2,6 millones de agricultores familiares, considerando que los agricultores familiares pueden tener un contrato

17. El Pronaf Mujer es tratado en el texto “Ciudadanía y autonomía para las mujeres rurales”, que integra esta publicación.

18. La cosecha agrícola (safra) corresponde al periodo iniciado en julio de un año hasta junio del año siguiente.

de costeo en la cosecha y otros contratos de inversión por varias cosechas (Bianchini, 2015, p. 97).

El volumen de recursos disponibles para el Pronaf creció mucho a lo largo de los años, y el programa se nacionalizó, llegando a un 95% de los municipios brasileños. En la cosecha de 2002/2003 se ejecutaron R\$ 2,4 mil millones en aproximadamente 900 mil contratos. Ya en la cosecha de 2014/2015 el montante de recursos ejecutados llegó a R\$ 24 mil millones, un aumento de 10 veces.

En la cosecha de 2000/2001, participaron del Pronaf más de 775 mil agricultores, con un financiamiento medio de R\$ 2 400,00. Diez años después, eran 1,3 millones con acceso al crédito, con un valor medio financiado por agricultor de poco más de R\$ 8 650,00<sup>19</sup>.

Además, los límites de contratación de crédito también crecieron. En la primera cosecha de vigencia del Pronaf, un agricultor familiar podría contratar como máximo R\$ 10 mil. Ya en la cosecha de 2015/2016, el límite individual de contratación puede llegar hasta R\$ 300 mil. El límite difiere conforme la fuente del recurso. Cuando se asume el riesgo parcial o integralmente por la institución financiera, los límites llegan a R\$ 200 mil para costeo y R\$ 300 mil para inversiones. Cuando el riesgo es del Estado o de los Fondos Constitucionales, los límites son de hasta R\$ 10 mil para costeo y R\$ 35 mil para inversiones.

En estos años ha crecido mucho la participación de las cooperativas de crédito rural en la ejecución del Pronaf, especialmente por intermedio de los sistemas Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob), Banco Cooperativo Sincredi (Bansicred) y Asociación Nacional del Cooperativismo de Crédito de la Economía Familiar y Solidaria (Ancosol). Un nuevo marco legal operacional facilitó la creación y la expansión de las cooperativas, que pasaron a contar con acciones de apoyo y fomento del gobierno federal brasileño (Bianchini, 2015, p. 50).

Actualmente, la Cooperativas de Crédito Rural con Interacción Solidaria (Cresol) es el segundo mayor aplicador de recursos del Pronaf, detrás tan solo del *Banco do Brasil*, contando con recursos oriundos de fuentes del Tesoro Nacional de Brasil y repasados por los bancos, a través de la venta de cartera o división de costos de transacción.

19. Conversión dólar al real brasileño en el 8/8/2012: U\$ 1.00 (un dólar) equivale R\$ 2,00 (dos reales).

Para que se tenga una visión general de la composición de la cartera del Pronaf, en 2013 se realizaron 2 098 021 contratos, con el valor total de R\$ 20 316 668 267,00, siendo que las inversiones representaron el 69,3% de los contratos y el 55,4% de los valores. Los principales ítems apoyados con las inversiones fueron la adquisición de bovinos (el 13,8% del valor del Pronaf), de tractores (el 4,7%) y de otras máquinas (2,9%) y el mejoramiento del pasto (el 2,0%). Los principales ítems apoyados con el costeo fueron la manutención y creación de bovinos (11,3%) y el cultivo de soya (el 8,7%), maíz (el 8,3%) y el trigo (el 2,2%)<sup>20</sup>.

## MICROCRÉDITO RURAL

La primera experiencia en el Pronaf de una línea para atender a los agricultores familiares de menores ingresos fue el Pronaf Especial, creado en 1997, abarcando operaciones de costeo e inversión con tasas de interés menores y con un rebate sobre el principal. Como el rebate era fijo, cuanto menor el préstamo, mayor la tasa de subsidio en porcentual embutida en la operación.

Ese modelo originó, en 1999, el Pronaf B, que sufrió alteraciones hasta transformarse en la cosecha de 2005/2006, en Pronaf Microcrédito Rural, en los marcos del Programa Nacional de Microcrédito Productivo y Orientado<sup>21</sup>.

La decisión de crear un programa de microfinanzas se originó del reconocimiento de su eficacia en la generación de trabajo e ingresos para los segmentos de bajos ingresos de la población y de la evaluación de la experiencia anterior del Pronaf junto a este sector.

En 2004 se realizaron por el BNB 834 mil operaciones de Pronaf B, con aplicación de R\$ 652 millones. Este rápido crecimiento vino acompañado de la constatación de la pequeña diversidad de actividades financiada y una alta morosidad, asociadas a la insuficiencia en la orientación técnica de los proyectos y en el acompañamiento de la aplicación del crédito (Banco do Nordeste, 2015).

Era evidente el potencial del Pronaf B para incorporar al sistema de crédito a los agricultores más pobres y, a la vez, la urgente necesidad de que se ajuste.

20. Bacen, Matriz de Datos do Crédito Rural (Disponible en <http://www.bcb.gov.br/pt-br/sfn/credrural/sicot/matrizinformacoes/Paginas/default.aspx>).

21. La Ley nº 11 110/2005 instituyó el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado.



La definición de un valor bien razonable para la remuneración de las operaciones de microcrédito por el Ministerio de Hacienda y el apoyo del MDA permitieron que el BNB, basado en su experiencia en microcrédito urbano con el *Crediamigo*, elaborara el *Agroamigo*, con una metodología específica asociada al servicio de asistencia técnica y extensión rural (Bianchini, 2015, p. 52).

La metodología prevé el acompañamiento y la orientación, en el propio establecimiento de las familias, de un técnico que pertenece a la comunidad del agricultor y que asesora en la elaboración y acompaña la implementación de proyectos de generación de ingresos involucrando actividades agropecuarias y no agropecuarias (Banco do Nordeste, 2015).

La operación del programa involucra una colaboración con el Instituto Noreste de Ciudadanía, una organización de la sociedad civil de interés público (OSCIP) con experiencia anterior en microfinanzas, que asume las actividades previas a la contratación y, posteriormente, acompaña la aplicación de los recursos.

Con apoyo del MDA se adquirieron motocicletas para garantizar la movilidad necesaria y son realizadas actividades de formación de los agentes de crédito no solo en los temas contables, sino también acerca de la naturaleza y de su trabajo de apoyo a la promoción de la autonomía económica de estos agricultores, lo que demanda la valoración de su conocimiento, de sus experiencias y de sus elecciones.

El acceso a esta línea de crédito viene acompañado de inclusión bancaria, que permite al agricultor acceder a productos y servicios financieros, como una cuenta bancaria simplificada con disponibilidad de tarjeta de débito, que posibilita la realización de retiros, depósitos y pagos.

La proximidad y el conocimiento personal entre el agente del microcrédito y el agricultor resultaron en la amplitud, cualificación y agilización del acceso al crédito; en la mejoría socioeconómica de las familias; en la reducción de costos para el agricultor y para el banco, generando mejores indicadores de aplicación y una baja morosidad.

El programa ilustra el potencial de una generación de políticas sociales que, sin renunciar al papel del Estado a la descentralización, adopta sistemas inteligentes

de gobernanza, apuesta en el uso racional de los recursos públicos y se apoya en el aprendizaje colectivo como método de desarrollo (Abramovay et al., 2012).

## MÁS ALIMENTOS

En los marcos de la crisis internacional, de la elevación de los precios de alimentos y de su impacto en la inflación se lanzó, en 2008, el Programa Más Alimentos con el objetivo de aumentar la productividad de la agricultura familiar y, de este modo, ampliar la oferta de alimentos.

Se evalúa que este sector tendría un inmenso potencial productivo aún no debidamente aprovechado, y si fuera debidamente estimulado podría generar resultados rápidamente. Con este objetivo y esta comprensión, el programa apostó en la combinación de la inversión de largo plazo en infraestructura productiva, acceso a conocimiento y tecnologías y reformulaciones en la política de abastecimiento, que resultaron en las tres áreas del programa: más inversión, más tecnología y más mercados.

Una nueva línea de inversión del Pronaf fue creada, mejorando las condiciones preexistentes, para financiar adquisición de máquinas y equipamientos orientado hacia las características del sector, recuperación de suelos, sistemas de refrigeración de leche, mejoramiento genético, sistemas de irrigación, huerta, invernadero y almacenes<sup>22</sup>. Esta línea de crédito financia proyectos individuales de hasta R\$150 mil, y colectivos de hasta R\$ 750 mil, con interés del 2% al año, con hasta tres años de carencia y hasta diez años para pagar. Para financiamiento de estructuras de almacenaje el plazo puede llegar a 15 años. Los contratos cuentan con el Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar (PGPAF) y, por lo tanto, las inversiones son indexadas al precio mínimo del producto elegido por el agricultor (Muller y Sanches, 2014).

Una innovación importante fue el acuerdo hecho con las asociaciones de las industrias de máquinas y equipamientos para la reducción de precios, que se negocian caso por caso por el agricultor con el fabricante, con descuentos entre el 10% y el 15%.

22. Para consultar la lista de máquinas y equipamientos financiables y cualquier otra información sobre el Programa Más Alimentos, consultar <http://www.mda.gov.br>.

Recientemente, el programa se ha incorporado a la adquisición de equipamientos para la producción de energía eólica y solar, lo que permite ampliar la generación propia de energía renovable por la agricultura familiar

Desde el inicio de su apuración ya se adquirieron más de 60 mil tractores de hasta 75cv y camiones de pequeño tamaño y firmados 90 mil contratos para adquisición de equipamientos agrícolas, además de resfriadores de leche y otros equipamientos, que componen una cartera de más de R\$ 8,2 mil millones, que contribuye con la disminución del trabajo penoso y para el aumento de ingresos de las familias.

Otra prioridad del Más Alimentos fue la articulación de los servicios de asistencia técnica y extensión rural y de investigación agropecuaria para disponer las tecnologías apropiadas para la agricultura familiar, involucrando más de 1,6 mil acciones de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa) direccionada a aumentar la productividad de los principales productos de la agricultura familiar (Muller y Sanches, 2014).

En el área de más mercados, la prioridad se dio a la reestructuración de la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab), con la recuperación de su capacidad de almacenaje y de manutención de estoques reguladores. Ello permitió la reorientación de la Política de Garantía de Precios Mínimos (PGPM), con su adecuación para la agricultura familiar (Muller y Sanches, 2014).

A partir del Más Alimentos, hubo un cambio importante en la composición del Pronaf, con el crecimiento de la participación de la inversión en el total de las operaciones.

Además de contribuir para la disminución del trabajo penoso y aumentar la productividad, el programa permite agregar valor, con el beneficio y procesamiento de los productos agropecuarios y su adecuación a las exigencias sanitarias, como en el caso de los resfriadores de leche que se diseminaron por las unidades de la agricultura familiar.

El Más Alimentos enseñó que la agricultura familiar participa doblemente del crecimiento del mercado interno, que atiende la demanda crecente por alimentos, como productoras, y contribuye con el sector industrial, como

consumidora de máquinas y equipamientos, algo especialmente relevante en el contexto de crisis en que se lanzó el programa. El reconocimiento de la importancia de este mercado llevó a los fabricantes a ampliar la oferta de tipos de máquinas e implementos para atender a las necesidades de la agricultura familiar, aumentando el nivel de trabajo en este sector industrial y contribuyendo para mayor nacionalización de la cadena productiva.

El éxito del programa resultó en la institución del Más Alimentos Internacional, un programa de cooperación técnica direccionado al fortalecimiento de la agricultura familiar, que combina actividades de intercambio de políticas públicas diferenciadas, apoyo a la asistencia técnica y extensión rural de adquisición de máquinas y equipamientos que integran su versión nacional<sup>23</sup>.

## SEGURO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

El crédito rural es una excelente herramienta para fortalecer y ampliar la producción y la productividad de la agricultura familiar, pero puede resultar en endeudamiento de los productores, cuando pierden cosechas y no poseen los recursos para pagar su deuda a los agentes financieros. Esto ya llevó, en el pasado, a miles de agricultores a que perdieran sus propiedades.

Para garantizar y fortalecer los ingresos de la agricultura familiar, viabilizar la expansión del Pronaf y minimizar los riesgos, permitiendo la flexibilización de garantías para el crédito, se crearon, a partir de 2004, importantes herramientas de seguro climático y de precios, asociados a los mecanismos de comercialización y de precios de garantía (Muller y Sanches, 2014, p. 427).

Las actividades agropecuarias están sujetas a una multiplicidad de riesgos, como los riesgos de producción y de mercado, que son comunes a otras actividades económicas. Sin embargo, dos aspectos, en especial, diferencian el riesgo en la agropecuaria. Esta actividad es muy susceptible a las intemperies climáticas, y “el volumen de recursos invertido es, en general, relativamente alto en comparación con su capacidad financiera” (Zukowski, 2015, p. 84). Y el seguro entra, exactamente, para reponer el capital perdido y permitir que el agricultor y la agricultura puedan seguir en la actividad agropecuaria (Zukowski, 2015, p. 84).

23. Para más información sobre el Programa Más Alimentos Internacional, consultar <http://www.mda.gov.br>.

El seguro es una herramienta importante de gestión de riesgos, de apalancamiento del crédito y de estabilización de ingresos en la agricultura familiar. Preparado previamente, se puede accionar en el momento que se configure la ocurrencia del siniestro, de eventos adversos no previsibles, de modo a verificar la extensión de los daños y el pago ajustado a las pérdidas del agricultor. En “situaciones muy críticas se puede contemplar por acciones de emergencia asistencial, que, en general, llegan retrasadas y no se ajustan a la realidad de las pérdidas”, y de renegociación de deudas, “con sus pesados costos de ecualización de tasas de interés y rebates en las amortizaciones” (Zukowski, 2015, p. 84, 95).

Las experiencias de seguro en Brasil no funcionaron bien, con oferta limitadas o inadecuadas, en términos de cobertura, culturas asegurables, regiones abarcadas y costos de los premios, así como retraso en los pagos, que llevaron a la pérdida de credibilidad de la herramienta, llevando a que los bancos la sustituyan por garantías reales para mantener bajo control y el riesgo de sus carteras de crédito. El “seguro privado con subvención al permio no era una solución viable, ya que los agricultores familiares no constituían un mercado atractivo para las aseguradoras” (valor unitario reducido y costo operativo elevado) y el acceso quedaría restringido a solo algunos de ellos, para los cuales las empresas consideraran el negocio viable (Zukowski, 2015, p. 85, 87 y 88).

La experiencia del programa *Garantia Safra*<sup>24</sup>, con una composición de conceptos de seguro de índice y del atendimento de emergencia, se revelaba apropiado a los agricultores más pobres y con labranzas muy pequeñas, pero no satisfacía a las necesidades de protección de los demás sectores de la agricultura familiar (Zukowski, 2015, p. 85, 97).

Con esta comprensión y para superar dichas limitaciones en el contexto de la expansión del crédito, se instituyó, en 2004, el Seguro de la Agricultura Familiar (SEAF), como un seguro multiriesgo, que incluye cobertura de eventos de mayor riesgo, como sequías y lluvias excesivas cuyo premio suele ser elevado y demandan subsidios. Además, este seguro cuenta con amplia cobertura de ingresos para los casos de pérdidas en consecuencia de sequías, lluvia excesiva, granizo, escarcha, vientos fuertes, variación excesiva de temperatura, plagas y enfermedades sin método de control ejecutable y difundido.

24. El programa Garantía Safra es abordado, en esta publicación, en el texto “Convivencia con el Semiárido”.

De esta manera, el SEAF ofrece garantía de renta y condiciones de cobertura adaptadas a las características de la agricultura familiar, y orienta para que se pueda aprovechar los potenciales efectos de la herramienta “como inductora del uso de tecnologías y de buenas prácticas de producción”, y como parte de las políticas de desarrollo rural (Zukowski, 2015, p. 90 y 104).

## GESTIÓN Y OPERACIÓN

Se creó el SEAF con reformulaciones importantes en los marcos institucionales preexistentes del Pronaf y del Proagro<sup>25</sup> y empezó a operar ya en el mismo año, lo que exigió rapidez y agilidad de las instituciones involucradas. Se rige por reglas propias y su gestión se hace de forma coordinada, siendo el Ministerio de Desarrollo Agrario responsable por la formulación de políticas, por el monitoreo, por la orientación a los agricultores y agentes del programa y por la supervisión de las comprobaciones de las pérdidas.

El Ministerio de la Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) coordina la zonificación agrícola y la comisión que analiza los recursos de los agricultores en relación a pedidos de indemnización denegados o a los valores definidos. Ya el Banco Central de Brasil administra los flujos financieros y procesuales, divulga las normas y fiscaliza los agentes financieros, que son aquellos que actúan en el Pronaf.

Como se trata de un seguro y no de un programa asistencial, son necesarias herramientas para mantener el riesgo bajo control, por ello, la cobertura se condicionó a la observancia de la zonificación agrícola de los riegos climáticos, desarrollado por Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa)<sup>26</sup>, y a sus indicativos de plantío.

Para atender a la agricultura familiar, fue necesario ampliar la zonificación, que se restringía a 7 culturas (*commodities* agrícolas) y orientado hacia la Región Centro Sur del país. Con el apoyo del MDA se incluyeron nuevas culturas – ya son 40 – y regiones (por ejemplo, la inclusión de más de mil municipios en la Región Noreste) (Zukowski, 2015, p. 99 y 100).

25. El Programa de Garantía de la Actividad Agropecuaria (Proagro) empezó a operar en 1975 vinculado al crédito rural, de forma temporaria, con el objetivo de generar información para subsidiar las aseguradoras en los análisis de riesgo, para que pudieran desarrollar sus productos de seguro (Zukowski, 2015).

26. Informaciones sobre las actividades de la Embrapa para la agricultura familiar, ver, en esta publicación, el texto “Investigación y extensión rural para la agricultura familiar”.

En el inicio, el seguro se vinculaba solamente a operaciones de costeo, pero a partir de la cosecha de 2009/2010, el SEAF pudo contar con una cobertura adicional para amortización de prestaciones de financiamiento de inversiones del Pronaf previstas para que fueran pagadas con los ingresos de la labranza asegurada<sup>27</sup>.

El SEAF es un seguro voluntario, sin embargo, el acceso al crédito de costeo agrícola del Pronaf se condiciona a que la actividad se cubra por algún tipo de seguro (Zukowski, 2015, p. 98).

Con el SEAF, en caso de pérdidas en las culturas protegidas, el agricultor tendrá el 100% de cobertura de la cuota del crédito de aquel año, exentándose de su pago, y, todavía, recibirá hasta R\$ 7 mil, de crédito de dicho año, correspondiente a una cuota de ingresos esperados y no obtenidos. En el caso de contratos con actividades no abarcadas por el seguro, el gobierno federal publica periódicamente normas para aplazamiento y refinanciamiento de los contratos.

En el primer año de su vigencia el SEAF alcanzó, en la cosecha de 2004/2005, más de R\$ 2,5 mil millones de valor asegurado y más de 500 mil adhesiones. Y, debido a la grave sequía en la Región Sur de Brasil, 245 mil agricultores recibieron la cobertura con una cuantía total de R\$ 802 millones.

En lo acumulado hasta 2014, el SEAF atendió más de 673 mil solicitudes de cobertura, con un valor total de R\$ 2,9 mil millones. El valor asegurado ha crecido de forma gradual y continua, y llegó, en la cosecha de 2012/2013, a R\$ 7,5 mil millones.

Sin el Seguro de la Agricultura Familiar, ciertamente los agricultores beneficiados no tendrían condiciones de obtener nuevas prorrogaciones en deudas anteriores, no tendrían los recursos para plantar la cosecha siguiente y, por lo tanto, sin condiciones para seguir en el medio rural.

A pesar de que la regulación de siniestros cuenta con procedimientos complejos de apuración de pérdidas, que involucren la inspección de daño en cada una de las labranza siniestradas, el SEAF tiene un bajo costo operativo, ya

27. La Ley nº 12 508 añadió un artículo en la Ley nº 8 171/1991, que expone sobre la institucionalización del SEAF, la garantía de ingresos y la cobertura para prestaciones de inversión.

que no hay costos de comercialización tampoco de contratación, porque que aprovecha la estructura del crédito<sup>28</sup> (Zukowski, 2015, p. 98, 102).

El SEAF se expandió y viene siendo perfeccionado en sus 9 años de existencia. Un ejemplo fue su adecuación para contribuir con la transición agroecológica, mediante la evaluación del uso de insumos de producción propia y de cultivos criollos<sup>29</sup>. Una limitación que permanece es no abarcar las actividades pecuarias por falta de metodología consagrada para apuración de pérdidas.

Permanecen desafíos que requiere el perfeccionamiento de su funcionamiento, cambios normativos y más recursos del gobierno federal. Las prioridades incluyen: seguir ampliando el número de culturas asegurables y su implementación en la Región Norte; perfeccionar el monitoreo y la supervisión; mejorar la articulación con la asistencia técnica; ampliar e integrar la información meteorológica; cualificar la asistencia técnica; ajustar el modelo para cosechas permanentes y oleícolas; y desarrollar nuevas soluciones (Zukowski, 2015, p. 103, 104 y 105).

El Seguro de la Agricultura Familiar demostró que es posible un seguro público adaptado para la agricultura familiar que funcione bien como seguro de ingresos más amplio y presenta buenos indicadores técnico-financieros. Esto es lo que se observa como una de las alternativas de modelaje con mejor potencial de contribución para el fortalecimiento de la agricultura familiar y desarrollo rural sostenible.

## SEGURO DE PRECIOS

Otra innovación con el objetivo de asegurar los ingresos de la agricultura familiar fue la creación de una herramienta de seguro de precios, incluida en el Pronaf en la cosecha de 2006/2007: Programa de Garantía de Precios para la Agricultura Familiar (PGPAF). Este seguro forma parte de la agenda de integración de las políticas de crédito y de comercialización, fomenta la diversificación de las actividades productivas y, también, contribuye para la estabilización de los ingresos y para la reproducción de la economía familiar (Muller y Sanches, 2014).

28. En la cosecha de 2012/2013 los costos con regulación de siniestros correspondieron a un poco más del 0,1% del valor asegurado y cerca de un 3,2% del valor de las indemnizaciones.

29. Para esto fue fundamental la creación del Catastro Nacional de Cultivos Regionales, Tradicionales o Criollos, del Ministerio del Desarrollo Agrario de Brasil (Disposición Ministerial n° 51/2007).



El PGPAF funciona con la concesión de un bono de descuento en las operaciones de crédito contratadas en el Pronaf, siempre que el precio de mercado del producto financiado esté por debajo del precio de garantía vigente. Cuando se inicia la cosecha, son fijados los precios de garantía, tomando como referencia los costos de producción específicos de la agricultura familiar y, si los precios recibidos por los productores en el momento de la comercialización estén inferior a los de la garantía, automáticamente se realiza un descuento en el valor de la cuota del Pronaf, proporcional al descenso de los precios.

En la operación del programa, el MDA publica mensualmente una disposición ministerial con los valores del bono por actividad. Por ejemplo, si en el momento de la venta los precios pagados a los productores de arroz en el estado de Sergipe estaban a un 5,99% inferiores al precio de garantía, automáticamente todo agricultor productor de arroz tiene un descuento de un 5,99% en el valor de la cuota de su contrato del Pronaf a vencer en aquel mes. Como esta garantía de precios fue diseñada para beneficiar agricultores más pobres, actualmente el bono está limitado a R\$ 5 mil, en los contratos de costeo, y a R\$ 2 mil, en los contratos de inversión.

Con apoyo del programa, los agricultores no necesitan vender sus bienes para conseguir el crédito cuando los precios de mercado resultan inferiores al costo de producción, garantizando el flujo de crédito y de la generación de ingresos, contribuyendo para la dinámica de la economía local.

El programa inició con las cultura de arroz, frijoles, yuca, maíz, soja y leche, siendo gradualmente ampliado, y abarca, actualmente, a 47 actividades agrícolas y 3 pecuarias.

La gestión del PGPAF es hecha por un comité integrado por el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, MAPA y MDA. Este último es el responsable por ejecutarlo. Una innovación importante del programa, que lo distingue de otras políticas semejantes, es que no es necesario adquirir físicamente el producto que se financió, lo que reduce considerablemente los costos operativos y aumenta su eficiencia (Muller y Sanches, 2014).

## AVANCES Y DESAFÍOS

La creación del Pronaf inauguró una trayectoria de políticas diferenciadas para la agricultura familiar y representó una de las medidas más importantes para la renovación de la agenda pública para el medio rural brasileño.

Además de las líneas de crédito, la experiencia brasileña cuenta con otros mecanismos de financiamiento mediante la transferencia de recursos no reembolsables. Entre otras iniciativas de fomento se destacan el programa *Terra Forte*<sup>30</sup>, de inversión para estructuración y ampliación de emprendimientos colectivos agroindustriales en asentamientos de reforma agraria, y el Programa Fomento a la Producción de Actividades Rurales, que integra el plan Brasil Sin Miseria<sup>31</sup>, dirigido a proyectos productivos de garantía de la seguridad alimentaria y para la generación de excedentes por los agricultores familiares más pobres.

La existencia de un programa de crédito rural específico para agricultura familiar, el Pronaf, llevó a este público a un nuevo nivel de inclusión bancaria, promoviendo amplio acceso de un público generalmente marginalizado del crédito rural. Los seguros climáticos y de ingresos fueron fundamentales para la sustentabilidad de los contratos de crédito con una tasa reducida de morosidad.

Investigaciones realizadas en diferentes momentos del Pronaf y por distintas instituciones señala una serie de efectos positivos de acceso de la agricultura familiar al crédito, tanto en el ámbito de las unidades productivas como de la economía local y regional.

El Pronaf ha sido un factor decisivo para estabilizar y mantener empleos en el medio rural y, también, para generar nuevas ocupaciones a un costo reducido (Ibase, 1999); para elevar de forma substancial la productividad y ampliar el uso de tecnologías (Fecamp, 2002); para dinamizar el desarrollo local y regional, al contribuir al aumento de la producción agropecuaria, de la generación de riqueza (PBI agropecuario) y de la recaudación de impuestos por los municipios (Mattei, 2005); y para sostener la movilidad social (Neri,

30. Para más información sobre el programa *Terra Forte*, acceder <http://www.incra.gov.br>.

31. Sobre las acciones de inclusión productiva en el plan Brasil Sin Miseria, ver, en esta publicación, el texto "Inclusión productiva y transferencia de ingresos en la superación de la pobreza rural".

2008). Hay, todavía, efectos sectoriales importantes, como la recuperación y valoración de la producción de leche por la agricultura familiar.

Estos resultados deben ser comprendidos en el marco del repertorio de políticas diferenciadas a la agricultura familiar, que hoy compone una agenda democrática para el desarrollo rural, y que forman parte la reforma agraria, las políticas de comercialización, de promoción de la igualdad de las mujeres rurales, etc. El resultado de este conjunto de medidas llevó a un incremento de los rendimientos de la agricultura familiar del 64% entre 2002 y 2012, mientras el promedio brasileño creció solo un 24% en el mismo periodo (Del Grossi y Marques, 2015, p. 72).

Por lo tanto, la valoración de los efectos positivos del acceso al crédito debe venir asociada al reconocimiento de su carácter complementario de otras políticas para la promoción de un estándar sostenible de producción. Reconocer los límites del papel inductor del crédito permite reforzar la importancia de su vinculación con políticas que actúan de forma más incisiva sobre aspectos estructurales del actual modelo agrícola, como es el caso de la investigación y de la innovación, de infraestructura productiva y social, de regulación económica y ambiental de formas de producción no sostenibles, de abastecimiento y regulación del sistema alimentario.

## LÍNEAS DEL PRONAF EN LA SAFRA 2015/2016<sup>32</sup>

### CRÉDITO DE COSTEO

Se destina a financiar la conducción de las actividades agropecuarias y no agropecuarias, de beneficio o industrialización de la producción (propio o de terceros), con plazo de 1 a 3 años. Las tasas de interés varían de acuerdo con el valor financiado: un 2,5% a.a. para préstamos de hasta R\$ 10 mil; un 4,5% a.a. para préstamos superiores a R\$ 10 mil hasta R\$ 30 mil; y un 5,5% a.a. para préstamos superiores a R\$ 30 mil hasta un máximo de R\$ 100 mil por cosecha.

### PRONAF MÁS ALIMENTOS (INVERSIÓN)

Se destina a financiar la implantación, ampliación o modernización de la estructura de producción, de beneficio, de industrialización y de servicios, inclusive equipamientos y programas de informática, con plazo de hasta 10 años,

32. Fuente: BACEN, Manual de Crédito Rural. Todos los valores monetarios están en reales brasileños.

incluyendo 3 años de carencia para inicio del pago. Los límites de financiamiento son de hasta R\$ 150 mil, que pueden llegar hasta a R\$ 300 mil para actividades de porcicultura, avicultura y fruticultura. Las tasas de interés varían de acuerdo con el valor financiado: un 2,5% a.a. para operaciones de hasta R\$ 10 mil; un 4,5% a.a para operaciones superiores a R\$ 10 mil hasta R\$ 30 mil; y un 5,5% a.a. para operaciones superiores a R\$ 30 mil.

### **MICROCRÉDITO PRODUCTIVO RURAL (GRUPO B)**

Financia inversión de agricultores familiares con ingresos brutos familiares anuales de hasta R\$ 20 mil, que no contraten asalariados permanentes. El límite es de R\$ 2,5 mil por beneficiario, que puede llegar a R\$ 4 mil cuando se trata del Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado, con plazo de hasta 2 años. Las tasas de interés son de un 2,5% a.a., y el agricultor todavía se hace merecedor a un bono de buen cumplidor para pagos realizados hasta la fecha de vencimiento de un 25% o un 40% (cuando el emprendimiento esté en el área de alcance de la Superintendencia de Desarrollo del Noreste (Sudene).

### **PRONAF PRODUCTIVO ORIENTADO**

(CRÉDITO PRODUCTIVO ORIENTADO DE INVERSIÓN)

Exclusivo para las regiones de actuación de los Fondos Constitucionales (del Noreste, del Norte y del Centro Oeste), el acceso al crédito rural está disponible junto a la asistencia técnica financiera, que acompaña la planificación, provee orientación a la unidad familiar de producción y le da supervisión. Este crédito varía de R\$ 18 mil a R\$ 40 mil por año agrícola, que preferiblemente se destina a la infraestructura necesaria para la convivencia con el respectivo bioma. Los plazos son de 10 años, que incluye los 3 años de carencia, con tasas de un 4,5% a.a., pero con el bono de cumplidor de R\$ 3,3 mil o R\$ 4,5 mil (Región Norte).

### **PRONAF AGROINDUSTRIA**

(AGREGACIÓN DE VALOR)

Financia emprendimiento o cooperativa con finalidad de beneficio, almacenamiento, procesamiento y comercialización de productos agropecuarios, forestales, de la extracción, de productos artesanales o también para prestación de servicios de turismo rural. Los emprendimientos deben ser formados exclusivamente por uno o más beneficiarios del Pronaf, y como mínimo un 70% de la producción a ser beneficiada, procesada o comercializada debe ser producida por sus miembros. En el caso de cooperativas, estas deben comprobar que como mínimo un 60% de sus participantes activos se benefician del Pronaf, y como mínimo un 55% de la producción a ser beneficiada, procesada o comer-

cializada es procedente de cooperados encuadrados en el Pronaf. Los límites de financiamiento son de hasta R\$ 150 mil para proyectos individuales, hasta R\$ 300 mil para emprendimientos familiares rurales, y de hasta R\$ 35 millones para cooperativas (con un límite de R\$ 45 mil por asociado), con plazo de hasta 10 años, y hasta 3 años de carencia para inicio del pago. Las tasas de interés son de un 2,5% a.a para valores de hasta R\$ 10 mil (o múltiplos para asociados de cooperativas), y un 5,5% a.a. para los demás casos. Hasta un 15% de los recursos financiados puede ser destinados al pago de servicios de contabilidad, desarrollo de productos, control de calidad y a la asistencia técnica gerencial y financiera.

### **PRONAF COSTEO AGROINDUSTRIA FAMILIAR** (CRÉDITO DE COSTEO PARA AGROINDUSTRIA)

Costeo de beneficio, formación de stock, industrialización y conservación de la producción, inclusive adquisición de envases, rótulos, condimentos, conservantes, edulcorantes y otros insumos. Los recursos todavía pueden ser utilizados para adelantamientos y adquisiciones de insumos por la cooperativa para fornecimiento a los cooperados. Los límites son de R\$ 12 mil para personas, R\$ 210 mil para emprendimientos familiares, R\$ 10 millones para cooperativa singular (manteniendo el límite de R\$ 12 mil para cada cooperado) y de R\$ 30 millones para cooperativa central (dos o más cooperativas).

### **PRONAF CUOTAS-PARTES**

Financia la integración de cuotas-partes por beneficiarios del Pronaf asociados a cooperativas, buscando formación de capital de giro, costeo, nuevas inversiones o saneamiento financiero. Las cooperativas necesitan tener como mínimo un 60% de sus socios clasificados por el Pronaf y como mínimo un 55% de la producción beneficiada oriunda de estos asociados; tener patrimonio mínimo de R\$ 25 mil y al menos 1 año de funcionamiento. El límite de contratación es de R\$ 30 millones, respetando un límite de R\$ 20 mil por asociado, con tasa de interés de un 4,5% a.a., y plazo de reembolso de hasta 6 años.

### **PRONAF FORESTAL (SISTEMAS AGROFORESTALES)**

Busca la implantación de sistemas agroforestales, explotación de extracción ecológicamente sostenible, recomposición y manutención de áreas de preservación permanente y de reserva legal, recuperación de áreas degradadas buscando el cumplimiento de legislación ambiental, y enriquecimiento de áreas que ya presentan cobertura forestal diversificada, con el plantío de una o más especies forestales nativas del bioma. Los proyectos pueden llegar a hasta 20 años, con 12 años de carencia para inicio del pago, que puede llegar al valor de hasta R\$ 35 mil, con tasa de interés de un 2,5% a.a.

### **PRONAF SEMIÁRIDO (CONVIVENCIA CON EL SEMIÁRIDO)**

Destinado a proyectos de convivencia con el Semiárido, fijados en la sustentabilidad de los agroecosistemas, y destinados a la implantación, ampliación, recuperación o modernización de la infraestructura productiva, con plazos de hasta 10 años, siendo 3 años de carencia. El límite de contratación es de R\$ 18 mil, siendo que en el mínimo un 50% debe destinarse a la implantación, construcción o modernización de infraestructura hídrica. Las tasas de interés son de un 2,5% a.a.

### **PRONAF MUJER (INVERSIÓN PARA MUJERES)**

Para atendimento de crédito para la mujer agricultora, teniendo las mismas condiciones del Microcrédito Productivo Orientado para aquellas de los Grupos A, B y A/C, o con las mínimas condiciones del Pronaf Más Alimentos para las demás beneficiarias.

### **PRONAF JOVEN (INVERSIÓN PARA JÓVENES)**

Para jóvenes mayores de 16 años hasta 29 años de edad, integrantes de unidades familiares, en el valor de hasta R\$ 15 mil, con tasa de interés de un 2,5% a.a., y plazo de reembolso de 10 años. La carencia para inicio del pago es de 3 años, pero puede llegar a 5 años, a depender del proyecto técnico.

### **PRONAF AGROECOLOGÍA (INVERSIÓN PARA AGROECOLOGÍA)**

Para apoyo a los sistemas de base agroecológica u orgánica, lo que incluye los costos referentes a la implantación y manutención del sistema. Los límites de contratación son de R\$ 150 mil, y que puede llegar a R\$ 300 mil para actividades de porcicultura, avicultura y fruticultura. Las tasas de interés son de un 2,5% a.a.

### **PRONAF ECO (INVERSIÓN EN ENERGÍA RENOVABLE Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL)**

Financia tecnologías de energía renovable, como el uso de energía solar, de biomasa, eólica, mini usinas de biocombustible y la sustitución de tecnología de combustible fósil por renovable en los equipamientos y máquinas agrícolas; tecnologías ambientales, como estación de tratamientos de agua, de deyección y efluentes, compostaje y reciclaje; almacenamiento hídrico, como el uso de cisternas, presas, presas subterráneas, reservorios de agua y pequeños aprovechamientos hidroenergético; silvicultura, incluyendo las culturas del *dendê* (palma aceitera) y de hevea; adición de prácticas conservacionistas y de corrección de la acidez y fertilidad de suelo, buscando la recuperación y mejoramiento de la capacidad productiva. Los límites y encargos son iguales al Más Alimentos, pero los plazos varían de acuerdo con el proyecto, y puede alcanzar 12 años, siendo 5 años de carencia.

### CRÉDITO PARA BENEFICIARIO DEL PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA Y DEL CRÉDITO FUNDIÁ (GRUPO A)

Crédito de inversión para instalación de la familia en la nueva área, de hasta R\$ 25 mil, con tasa de interés de un 0,5% a.a. y un bono de cumplidor de un 40%, con plazo de reembolso de hasta 10 años (lo que incluye hasta 3 años de carencia). Existe previsión de uso del crédito para el pago de la asistencia técnica. Ya los créditos de costeo para el Grupo A/C conceden tres operaciones de hasta R\$ 7,5 mil, con tasas de interés del 1,5% a.a., y plazos de hasta 2 años.

## MARCO LEGAL Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ABRAMOVAY, R. et al.** 2012. *Cinco anos do Agroamigo: retrato do público e efeitos do Programa*. 1. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil.

**BACEN.** 2015. *Página del Banco Central de Brasil. FAQ – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf*. (Disponible en: <http://www.bcb.gov.br/?PRONAFFAQ>. Visitado el 18/11/2015).

**BACEN.** Sin fecha. *Manual do Crédito Rural – MCR*. Capítulo 10: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). (Disponible en <http://www3.bcb.gov.br/mcr>. Acessado em 18/11/2015).

**BACEN.** Sin fecha. *Matriz de Dados do Crédito Rural*. (Disponible en: <http://www.bcb.gov.br/pt-br/sfn/credrural/sicor/matrizinformacoes/Paginas/default.aspx>. Visitado el 18/11/2015).

**BANCO DO NORDESTE.** 2015. *Caderno Especial Agroamigo 10 anos*. Fortaleza: BNB.

**BIANCHINI, V.** 2015. *Vinte anos do PRONAF 1995-2015: avanços e desafios*. Brasília, DF: MDA. 113 p.

**BRASIL.** 1996. *Decreto n.º 1 946, del 28 de junio de 1996*. Crea el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar – Pronaf. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm). Visitado el 18/11/2015).

**BRASIL.** 2003. *Decreto n.º 4 854, del 8 de octubre de 2003*. Dispone sobre la composición, estructuración, competencias y funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible – Condraf. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4854.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4854.htm). Visitado el 18/11/2015).

**BRASIL.** 2005. *Ley n.º 11 110, del 25 de abril de 2005.* Instituye el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado – PNMPO. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/111110.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/111110.htm). Visitado el 18/11/2015).

**BRASIL.** 2006. *Ley n.º 11 326, del 24 de julio de 2006.* Establece las directrices para la formulación de la Política Nacional de Agricultura Familiar y Emprendimientos Familiares Rurales. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm). Visitado el 18/11/2015).

**CAMPOS, A. e BIANCHINI, V.** 2014. A agricultura familiar passa a ser uma prioridade de Estado. In: BRASIL. MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos.* Brasília, DF: MDS. 280 p.

**CONTAG.** 1995. *Grito da Terra Brasil: pauta nacional de reivindicações 1995 – CUT, CONTAG, MST, MAB, CNS, MONAPE, CAPOIB e Mulheres Trabalhadoras Rurais.* Brasília, Contag. (Disponible en <https://www.contag.org.br/>. Visitado el 17/9/2015).

**DEL GROSSI, M. E e MARQUES, V. P. M. A.** 2015. An in-depth review of the evolution of integrated public policies to strengthen family farms in Brazil. *ESA Working Paper* n.º 15-01. Rome, FAO. (Disponible en <http://www.fao.org/publications/card/en/c/081e4416-dcdf-4981-a488-47f6a659c81b>). Visitado el 21/12/2015).

**FECAMP.** 2002. *Estudo de caso em campo para avaliação dos impactos do Pronaf.* Campinas: Fecamp.

**GUANZIROLI, C. E.; DI SABBATO, A.; BITTENCOURT, G. A.; BAMPI, G.; CARDIN, S.; DUARTE, M.; REZENDE, G. C.; PRESCOTH, E.; LOGUERCIO, P. e ROMEIRO, A. R.** 1999. *Novo Retrato da Agricultura Familiar: O caso do Brasil.* 9. ed. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário. v. 1. 65p.

**GUANZIROLI, C. E.; ROMEIRO, A. R.; DI SABBATO, A.; BUAINAIM, A. M. e BITTENCOURT, G. A.** 2001. *Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI.* 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond. v. 1. 288p.

**IBASE.** 1999. Avaliação dos programas de geração de emprego e renda. *Democracia Viva*, São Paulo: Editora Segmento, nov. 1999. (Edição Especial).

**MATTEI, L.** 2005. *Impactos do Pronaf: análise de indicadores.* Brasília: MDA. (NEAD Estudos, 11).

**MDA.** 2014. *Acompanhe as ações do MDA e do Incra.* Versão 27/6/2014. (Disponible en <http://www.mda.gov.br>. Visitado el 30/9/2015).



MULLER, L.; SANCHES, A. 2014. El desarrollo de políticas públicas para fortalecer la agricultura familiar: la experiencia de Brasil. In: SALCEDO, S. e GUZMÁN, L. (Ed.). *Agricultura familiar en América Latina y Caribe. Recomendaciones de Política*. Santiago, Chile: FAO. p. 414-434. (Disponible en <http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf>. Visitado el 30/9/2015).

NERI, M. (Org.). 2008. *Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do CrediAmigo*. Rio de Janeiro: Ed. FGV/IBRE. 376 p.

PERACI, A. S. e BITTENCOURT, G. A. 2010. Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos. In: GRAZIANO, J.; DEL GROSSI, M. e FRANÇA, C. G. *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: the brazilian experience*. Brasília: MDA.

VEIGA, J. E. 1994. *A opção pela agricultura familiar*. Brasília, DF: FAO/IN-CRA. (Informe).

ZUKOWSKI, J. C. 2015. Seguro agrícola e desenvolvimento rural – contribuições e desafios do SEAF. In: GRISA, C. e SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

## INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN RURAL PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

La opción de abordar en el mismo capítulo los temas de la investigación agropecuaria y de la asistencia técnica y extensión rural pone de relieve la importancia de la integración de estos dos campos de la política de desarrollo rural y el potencial revelado por la articulación inicial de sus acciones en las experiencias recientes en Brasil.

Estas políticas tienen diferentes trayectorias y estructuras institucionales propias. Sin embargo, los puntos de contacto y las iniciativas conjuntas se han expandido, a partir de la estrategia Hambre Cero y del plan Brasil sin Miseria, y han contribuido a la superación de la pobreza extrema, la dinamización de las regiones y la creación de nuevas posibilidades para el desarrollo sostenible.

La integración de las políticas de seguridad alimentaria con políticas agrícolas diferenciadas, asociada al reconocimiento de la heterogeneidad de la agricultura y las contribuciones económicas de la agricultura familiar y de las comunidades rurales tradicionales, generan nuevas demandas y ejercen tensión para que la investigación y extensión se actualicen y revisen los procedimientos para dar inauguración a nuevas formas de acción y cooperación.

Además, la Constitución Federal de 1988 y sus leyes complementarias consagran el fomento de la investigación y la tecnología, así como la asistencia técnica y extensión rural, como instrumentos de la política agrícola nacional

que deben integrarse entre sí, a los productores rurales y sus entidades representativas y a las comunidades rurales y los diferentes ecosistemas y las condiciones económicas y culturales de estos productores.

## LA INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA

La presión para el cambio se enfrenta a dificultades relacionadas con la propia trayectoria institucional de la investigación agropecuaria existente en el país y que se constituyó y se consolidó con un enfoque sectorial destinado a fortalecer el sector agrícola para aumentar su capacidad de producción y la generación de divisas, de tal forma que pudiese satisfacer una sociedad en proceso de industrialización y urbanización (Basaldi y Junior Stumpf, 2015, p. 511).

La creación de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa) en 1973, buscó, por una parte, superar la fragilidad de la situación existente en aquel momento, marcada por la falta de una política científica y tecnológica para el sector, por la ausencia de mecanismos de coordinación, por la articulación deficiente con servicios de asistencia técnica y extensión rural, por la insuficiencia de recursos y la falta de flexibilidad en su aplicación, entre otros aspectos (Rodrigues, 1987, p. 238). Por otra parte, respondería a las demandas de la modernización de la agricultura para aumentar la capacidad de intervención del Estado (Rodrigues, 1987, p. 238).

En la actualidad existe un marco expresivo institucional orientado a la investigación agropecuaria, en el cual sobresale Embrapa, presente en 23 estados y el Distrito Federal, con 46 unidades de investigación y servicios descentralizados, 17 de tipo ecorregional (Clima Templado, Pantanal, Amazonía Oriental, Semiárido, etc.); 15 de tipo productos (Arroz, Maíz, Soja, Aves y Cerdos, etc.); 10 de tipo básicos (Suelos, Recursos Genéticos y Biotecnología, Informática, etc.); y 4 de tipo servicios (Gestión de Tierras, Productos y Mercados, etc.). Además, cuenta con una importante actuación en el extranjero, a través de laboratorios virtuales (Labex) en Estados Unidos, Europa (Francia, Alemania y el Reino Unido), Corea del Sur, China y pronto en Japón; y de programas de cooperación técnica en América Latina, África y Asia.

Desde 2013, la Embrapa y la FAO desarrollan actividades de cooperación en temas de investigación agrícola, de desarrollo de políticas, de seguridad

alimentaria y de gestión sostenible de los recursos naturales, y para activar y facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias, especialmente en el contexto Cooperación Sur-Sur.

Corresponde a la Embrapa coordinar el Sistema Nacional de Investigación Agrícola (NARS), que consiste en instituciones federales públicas, estaduais, universidades, empresas privadas y fundaciones, que de una manera cooperativa realizan investigación en diferentes áreas. Entre sus principales socios se encuentran 23 organizaciones estaduais de investigación agrícola (OEPA)<sup>1</sup>. La empresa también desarrolla las asociaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, en áreas como investigación y desarrollo, negocios y transferencia de tecnología, así se alcanzaron, en 2014, un total de 3185 contratos.

Embrapa es una empresa pública con personalidad jurídica de derecho privado, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera. Su capital social es propiedad integral del gobierno federal y no distribuye ganancias o resultados. Su misión institucional es “hacer viables soluciones de investigación, desarrollo e innovación para la sostenibilidad de la agricultura en beneficio de la sociedad brasileña” y su visión “ser referencia mundial en la generación y oferta de información, conocimiento y tecnologías, contribuyendo a la innovación y a la agricultura sostenible y a la seguridad alimentaria”<sup>2</sup>(Embrapa).

Constituyen los recursos financieros de la Embrapa las dotaciones asignadas en el Presupuesto Federal (OGU), fuente principal; los fondos provenientes de convenios o contratos de prestación de servicios; los ingresos operacionales, de la explotación de regalías y derechos de autor y de propiedad intelectual; otras formas de ingresos, incluidos los derivados de la comercialización de tecnologías, semillas, plantas, animales y otros derivados de la investigación, entre otros.

Su vinculación es con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) y su máximo órgano de deliberación es un consejo de administración que cuenta con la participación de los representantes de sus empleados, de MAPA, del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión

1. Informaciones sobre cada organización estadual de investigación agrícola: <https://www.embrapa.br/oeapas>.

2. Para mayores detalles, ver: <https://www.embrapa.br/missao-visao-e-valores>.

(MPOG), el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), además de dos miembros designados por MAPA de la proposición por parte de entidades civiles o gubernamentales.

## ORIENTACIÓN ESTRATEGICA

La compañía trabaja con planificación a mediano y largo plazo y el plan director actual muestra una visión ampliada sobre lo rural, que va más allá de las actividades agrícolas y ganaderas, y la inclusión del tema del desarrollo rural en su agenda, con énfasis en los aspectos ambientales.

Los 12 objetivos estratégicos de la empresa establecidos por el VI Plan Director para el período 2014 - 2034 fueron definidos en base a cuatro ejes principales: a) avanzar en la búsqueda de la sostenibilidad en todas sus dimensiones (técnico-económica, social, ambiental); b) promover la investigación y la innovación para la inserción estratégica y competitiva de Brasil en bioeconomía emergente; c) contribuir al marco de las políticas públicas nacionales e internacionales que afecten el área rural brasileña; y d) promover acciones integradas para la inclusión productiva y la reducción de la pobreza rural, con el apoyo para el desarrollo tecnológico de la agricultura familiar, la agricultura orgánica y la agroecología (Embrapa, 2014).

Entre los objetivos estratégicos se destacan, para efectos de este análisis: a) generar conocimientos y tecnologías que promuevan las innovaciones de gestión para tratar con la eficiencia, eficacia y efectividad de la creciente complejidad y multifuncionalidad de la agricultura; b) generar conocimientos y tecnologías y proponer estrategias, adaptadas localmente, que contribuyan a la inclusión productiva de la agricultura familiar; c) apoyar la mejora y el desarrollo de políticas y estrategias públicas, basadas en análisis y estudios alineados con las necesidades del mercado y el desarrollo rural (Embrapa, 2015c).

El VI Plan Director se organiza en macro temas, todos orientados por una perspectiva de cadena productiva: a) recursos naturales y cambio climático; b) nuevas ciencias: biotecnología, nanotecnología y geotecnia; c) automatización, agricultura de precisión y tecnologías de información y comunicación; d) seguridad zoofitosanitaria de las cadenas productivas; e) sistemas de producción; f) tecnología agroindustrial, de biomasa y química verde;

g) la seguridad alimentaria, nutrición y salud; h) mercados, políticas y el desarrollo rural.

## INVESTIGACIÓN Y AGRICULTURA FAMILIAR

La realidad de la agricultura familiar constituye en un enfoque transversal a todos los macro temas, con el fin de asegurar que el conocimiento y las tendencias capturadas por el conjunto de acciones de la compañía se reorganizan de acuerdo con las peculiaridades de la agricultura familiar, por lo que hace posible llevar a cabo estudios y análisis y la definición de estrategias específicas<sup>3</sup>.

Según la visión de esta institución, la agricultura familiar tiene un papel significativo como el agente de desarrollo equitativo y sostenible y constituye en varias dimensiones un sector estratégico y, en esa perspectiva, es necesario que sea concebido y tratado en ámbito de las políticas públicas. La existencia de diferentes agriculturas familiares, según su visión, se podría también atribuir a las diferencias en el acceso a las políticas públicas, los mercados y las tecnologías (Embrapa, 2014).

Para la empresa, la importancia de la agricultura familiar se basa en los siguientes aspectos: a) está intrínsecamente ligado a la seguridad alimentaria y nutricional; b) conserva los alimentos tradicionales, además de contribuir a una dieta equilibrada y salvaguardar la agrobiodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales; c) representa una oportunidad para crear riqueza, impulsar las economías locales, especialmente cuando se combina con políticas específicas para promover la autonomía del agricultor, reafirmando su identidad, la protección social y el bienestar de las comunidades y el desarrollo rural sostenible; d) demuestra el potencial de generar ocupación económica de puestos (Embrapa, 2014).

Embrapa estima que el 65% de sus proyectos resultan en tecnologías e información que pueden beneficiar a los agricultores familiares en todas las regiones de Brasil, agregando valor a sus actividades y promueve el desarrollo sostenible. Entre las 1151 acciones de interés social destacado en 2014 de su

3. Sobre los despliegues tecnológicos relacionados a la agricultura familiar, producción orgánica y agroecológica, ver Embrapa (2015c).

Informe Social, 257 acciones están dirigidas a los agricultores y agricultoras familiares y 108 para la seguridad alimentaria y la lucha contra la miseria<sup>4</sup> (Embrapa, 2015a; Embrapa, 2015b).

## CAMBIOS EN LA INVESTIGACIÓN

La mayor presencia de los temas de desarrollo rural y el reconocimiento de diversas categorías sociales presentes en el medio rural brasileño ha tenido repercusiones en las actividades de generación, promoción e intercambio de conocimientos y tecnologías para los diferentes segmentos y empezaron a adquirir más peso en la agenda de las instituciones de investigación (Basaldi y Junior Stumpf, 2015, p. 521).

La decisión política de promover la agricultura familiar llevó a Embrapa a actualizar su visión estratégica, incorporando, entre otros aspectos, la agricultura familiar de forma transversal en sus temas prioritarios y la búsqueda de una mayor interacción con las acciones gubernamentales dirigidas a la inclusión social y productiva. La empresa ha tratado de valorar las dimensiones ambientales y político-institucionales, lo que muestra que va más allá de lo que se ha trabajado tradicionalmente, como los impactos de tecnologías en el aumento de la productividad promedio nacional y en la oferta de alimentos, así como en la generación de empleos e ingresos a través de la reducción de la costos y del valor agregado unitario a los productos<sup>5</sup>.

Es posible, sin embargo, perfeccionar los mecanismos institucionales de coordinación de las acciones de la empresa para asegurar que los aspectos sociales y ambientales sean, en verdad, priorizados en la generación y transferencia de tecnologías. Dicha coordinación implicaría en el fortalecimiento de la cooperación entre las unidades, con la OEPA y socios, incluidas las instituciones de asistencia técnica y extensión rural (ATER), cooperativas y organizaciones no gubernamentales.

El sistema de conservación de los recursos genéticos de Embrapa es considerado el más grande de su tipo en Brasil y en América Latina y uno de los más

4. Sobre la descripción de las acciones de interés social de Embrapa, ver <http://bs.sede.embrapa.br/2014/acoes/html/busca2014.html>.

5. Sobre la evaluación de los impactos de tecnologías generadas por Embrapa ver, entre otras, <http://bs.sede.embrapa.br/2014/metodologiareferenciaavalimpactoembrapa.pdf>.

grandes a nivel mundial, con más de 170 colecciones de germoplasma, con 765 especies de plantas, animales y microorganismos de importancia para la agricultura y la alimentación. La empresa es una de las líderes de las instituciones públicas en biotecnología, con éxitos de investigación tales como la clonación animal y el desarrollo pionero en Brasil de plantas modificadas genéticamente y de secuenciación del genoma.

Debido a esta relevancia, existen recomendaciones de Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea) para abrir la discusión, con amplia participación social, sobre la construcción de una política pública para la conservación de los recursos genéticos y para la potencialización de las acciones de Embrapa para proporcionar un impacto social más eficaz en las poblaciones indígenas y *quilombolas* y otros pueblos y comunidades tradicionales<sup>6</sup>.

Aunque la visión institucional de Embrapa ha incorporado su contribución a la seguridad alimentaria y ha reconocido la importancia de promover el protagonismo de los actores sociales en la definición de sus programas y el seguimiento de sus resultados, la empresa reconoce que es posible aumentar la incorporación de estos temas en su acciones y buscar un mayor diálogo con las organizaciones y movimientos sociales (Embrapa, 2014; Embrapa, 2015c).

La empresa también reconoce la necesidad de fortalecer su comunicación con las instituciones vinculadas a las redes públicas y privadas de asistencia técnica y extensión rural y con las cooperativas (Embrapa, 2015c).

#### ASISTENCIA TÉCNICA Y EXTENSIÓN RURAL (ATER)

La ATER también tiene una larga trayectoria institucional, incluyendo diferentes fases y acciones gubernamentales para apoyar la producción, el desarrollo comunitario y servicios educativos. Un marco fue la creación en 1974 de la Empresa Brasileña de Asistencia Técnica y Extensión Rural (Embrater), como un instrumento más de modernización de la agricultura, que comenzó a coordinar y apoyar las entidades estaduais (Emater), quien tenía gran capilaridad local (Diesel, Dias y Neuman, 2015, p. 107-8). La Embrater era

6. Sobre las Recomendaciones del Consea a este respecto, ver <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/recomendacoes/2005/recomendacao-no-001-2005/view> e <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/recomendacoes/2012/recomendacao-no-009-2012/view>.



una empresa pública, vinculada al Ministerio de Agricultura, con personalidad jurídica de derecho privado y patrimonio propio, que integrada con Embrapa, se le autorizó apoyar financieramente a las instituciones estatales oficiales de ATER<sup>7</sup>.

La Constitución Federal de 1988, complementada por la legislación que se ocupa de la política agrícola<sup>8</sup>, establece que el gobierno federal debe mantener los servicios de ATER públicos y gratuitos para la agricultura familiar. En 1990, no obstante, como parte del desmantelamiento de las instituciones del Estado brasileño, se extinguió la Embrater y hubo una desestructuración de varias entidades estatales, con una reducción drástica de apoyo proveniente del gobierno federal.

#### RECONSTRUCCIÓN DE LA EXTENSIÓN RURAL

En 2003, el gobierno transfiere del MAPA al Ministerio de Desarrollo Agrario la atribución de coordinar y ejecutar la política de ATER y un presupuesto de R\$3 millones<sup>9</sup>. En el contexto de la creación de un conjunto de políticas diferenciadas para la agricultura familiar, el gobierno federal, en el diálogo con los movimientos sociales, establece un compromiso renovado de concepciones y de formato institucional, buscando la reconstrucción de la política de asistencia técnica y extensión rural (Diesel, Dias y Neuman, 2015, p. 108). En ese momento, comienza su proceso de institucionalización, y se crean las condiciones para el reconocimiento político de su pertinencia y las condiciones legales básicas para su funcionamiento, sin embargo, sin que se constituyera un programa específico de ATER (Diesel, Dias y Neuman, 2015, p. 112-3).

La contratación directa de los servicios empezó a realizarse, desde el inicio, exclusivamente a través de convenios celebrados entre el MDA y entidades públicas (Emater, universidades, etc.) y privada (empresas, cooperativas, organizaciones sociales).

Se inauguró un amplio estándar de participación social, presente desde las primeras etapas de la formulación y que sigue en otros momentos del ciclo

7. Ley n. ° 6 126, de 6 de noviembre de 1974.

8. Ley n. ° 8 771, de 1991.

9. Decreto n. ° 4 739, de 13 de junio de 2003.

de esta política pública, en la formulación de las propuestas de contratación, en la realización de actividades de capacitación y formación y también en la prestación de servicios.

En 2004, se lanzó la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (PNATER) para asegurar, ampliar y cualificar la prestación de un servicio público único para la agricultura familiar<sup>10</sup>, comunidades rurales tradicionales y beneficiarios de la reforma agraria, siempre que sean titulares de la Declaración de Aptitud al Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (DAP) o que consten de la relación de Beneficiarios, aprobada en el Sistema de Información del Programa de Reforma Agraria (SIPRA) del INCRA.

Se tomaron otras medidas normativas y administrativas necesarias para su implementación y fortalecimiento de alianzas institucionales, que contaron también con la participación importante de la Asociación Brasileña de Entidades Estaduales de Asistencia Técnica y Extensión Rural (Asbraer)<sup>11</sup>, creada justo después de la extinción de Embrater y que reúne a 27 entidades estaduales.

En 2006, se creó el Sistema Brasileño Descentralizado de Asistencia Técnica y Extensión Rural y se establecieron las bases institucionales para la implementación, con la definición de las instancias de gestión y ejecución de la política. Se creó el Comité Nacional de ATER del Consejo Nacional de Desarrollo Rural y Sostenible (Condraf), como instancia para la gestión social y se estableció un acuerdo operativo que reafirma la prestación de servicios por parte de las entidades públicas y privadas.

## NUEVO MARCO LEGAL

Un marco importante en esta trayectoria es la institución, vía norma legal, de la Política Nacional (Programa Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural) y del Programa ATER (Pronater), que contiene dos anexos sobre metodologías y tecnologías<sup>12</sup>. La asistencia técnica e extensión rural se definió en la Ley N° 12 188/2010 como “un servicio de educación no formal de carácter continuo que promueve la gestión, la producción, el procesamiento,

10. Ver texto “Identificación y registro de la agricultura familiar”, en esta publicación.

11. Información sobre cada asociada de la Asbraer: <http://www.asbraer.org.br>.

12. Ley n.º 12 188, de 11 de enero de 2010, y Decreto n.º 7 215, de 15 de junio 2010.

la comercialización de las actividades y servicios agropecuarios, incluso actividades agro-extractivas, forestales y artesanales”.

Los objetivos estratégicos de la PNATER incluyen la promoción del potencial regional y local; mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios; y la integración con el sistema de investigación agrícola, entre otros. Entre sus principios se destacan: a) el desarrollo rural sostenible; b) la gratuidad, calidad y acceso a la asistencia técnica y extensión rural; c) la adopción de una metodología participativa con un enfoque multidisciplinario, interdisciplinario e intercultural, buscando la construcción de la ciudadanía y la democratización de la gestión de las políticas públicas; d) la adopción de los principios de la agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para el desarrollo de sistemas de producción sostenibles; e) la equidad en las relaciones de género, generación, raza y etnia; f) la contribución a la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional.

La prestación de servicios de ATER está estrechamente vinculada a las acciones para promover la diversificación de la producción y los ingresos familiares, a través de la inserción de las familias en los mercados alternativos, tales como los de orgánicos, plantas medicinales y productos fitoterápicos, comercio justo y solidario, agroindustria familiar, turismo y artesanías, entre otros.

Además del fomento de la asistencia técnica, el Pronater posee acciones para la formación y capacitación de trabajadores de extensión rural como forma de apoyo a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. También cuenta con redes de ATER en unidades de la federación, 13 redes temáticas que proporcionan información técnica y científica, promueven el intercambio de experiencias y ayudan en la articulación de entidades y profesionales que trabajan en el Programa.

El nuevo marco legal prevé conferencias nacionales, de carácter deliberativo y participativo, lo que debería dar lugar a directrices y propuestas para el Pronater, para incluirlas en el Plan Plurianal (PPA) del gobierno federal.

## GESTIÓN E INNOVACIÓN

La MDA es responsable de la formulación y supervisión de la política y de la gestión del programa, entendido como la herramienta de la aplicación de po-

líticas que organiza la prestación de servicios. Se define quién puede ejecutar el servicio y se establece una nueva forma de contratación.

La prestación de los servicios se pueden realizar en colaboración con la administración pública en diferentes ámbitos, y también a través de convenios con instituciones u organizaciones públicas o privadas, con o sin fines de lucro (entidades ejecutoras) previamente acreditados por los consejos de desarrollo rural sostenible en cada estado, incluso sin la exigencia de licitación pública y mediante procedimiento simplificado a través de una convocatoria pública, una innovación en el marco legal que regula la contratación de servicios en la administración pública federal.

A partir de una convocatoria pública, que contiene la especificación de públicos, regiones o programas prioritarios, el número mínimo de beneficiarios por técnico, cualificación del equipo técnico, el valor de los servicios se define a través de sistemas de parámetros para la construcción de costos y de metodologías participativas, se seleccionan las propuestas técnicas de las entidades con acreditación previa. Son ejemplos de modalidades de convocatorias públicas destinadas a públicos específicos (indígenas, *quilombolas*, pescadores artesanales, cooperativas familiares, etc.), programas de gobierno (Territorios de Ciudadanía, Convivencia con el Semiárido, Brasil sin Miseria) y diferentes actividades (agroecología, producción de semillas nativas, diversificación productiva en zonas de cultivo de tabaco, el fortalecimiento de la producción de leche) o una combinación de las condiciones anteriores, como la organización productiva de las mujeres y para mujeres en Semiárido.

Otras dos innovaciones institucionales relevantes deben resaltarse. Los pagos se realizan por la confirmación de los agricultores para cada una de las actividades contratadas, y el monitoreo y seguimiento de los servicios y la liquidación de los pagos de fiscalización se producen en un ambiente virtual, en un sistema electrónico específico, el sistema informatizado de ATER (SIATER)<sup>13</sup>.

En el caso de los beneficiarios y de las beneficiarias de la Reforma Agraria, los servicios prestados en el ámbito del Pronater son de Asistencia Técnica, Social y Ambiental (ATES), contratados por el INCRA a través de convocatorias

13. Sobre SIATER, ver <http://siater.mda.gov.br>.

públicas, tales como la elaboración de planes de desarrollo o de recuperación de asentamientos y de proyectos y la realización de actividades de planificación y educación, entre otros.

Otro marco importante en la historia de la ATER, en 2012, fue la realización de la primera Conferencia Nacional, que movilizó a más de 40.000 personas en sus diversas etapas y se trató de los desafíos para la implementación efectiva de la PNATER<sup>14</sup>. Los principales temas tratados revelan los desafíos que enfrenta las políticas: expansión de su ámbito de aplicación; incremento de los recursos para su financiación; mejora de la calidad de los servicios; aumentar la asistencia de la diversidad de la agricultura familiar; producción de alimentos saludables; articulación con otras políticas para la agricultura familiar y el desarrollo rural sostenible (MDA y Condraf, 2015).

En los últimos tiempos se ha observado un aumento sustancial en el uso de recursos en la ATER. Entre 2010 y 2014, el MDA ha destinado R\$ 1,18 mil millones, que beneficiaron a más de 565 mil familias y 556 organizaciones de agricultura familiar. En 2015, se encuentran vigentes 221 contratos que implica la ejecución de R\$ 884 millones (MDA y Condraf, 2015, p. 4).

Los datos más recientes proporcionados por el MDA muestran que en abril 2015 los servicios contratados a través de convocatorias públicas asistieron a 557 407 hombres y mujeres agricultoras y a 242 144 familias se benefician por medio del BSM<sup>15</sup>.

El INCRA, en el período 2011-2014, destinó R\$ 1 065 mil millones en servicios de ATER, beneficiando a 401 300 familias de colonos de la reforma agraria (MDA y Condraf, 2015, p. 4). Los montos aplicados son aún mayores si tomamos en cuenta también los recursos utilizados por las instituciones públicas estatales y organizaciones sociales.

Además del aumento de los recursos, hay que señalar la presencia de la diversidad de la agricultura familiar, como es el caso de la política de ATER para mujeres, que cuenta con convocatorias específicas para asistir a las agriculto-

14. Está prevista para 2016 la realización de la 2ª Conferencia Nacional de ATER.

15. Disponible en <http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/acompanhe-a%C3%A7%C3%B5es-do-mda-e-incra>.

ras y con proyectos específicos destinados a grupos y organizaciones productivas de mujeres<sup>16</sup> y las acciones dirigidas a apoyar la transición agroecológica.

Más que proporcionar servicios de orientación directa, la ATER ha contribuido con otras políticas públicas en diversas formas, tales como la emisión de la Declaración de Aptitud para el Pronaf (DAP); la elaboración de proyectos de acceso al crédito rural; la realización de inspecciones y la elaboración de laudos de pérdidas para la cobertura por el Seguro de Agricultura Familiar (SEAF); apoyo para el acceso al mercado institucional, trabajando en el diseño de proyectos y seguimiento de operaciones del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y Alimentación Escolar (PNAE) y en la articulación con las escuelas, alcaldías y gobiernos estatales (MDA y Condráf, 2015 p. 5, 14).

Las políticas de ATER fueron objeto de reciente proceso de evaluación institucional a nivel nacional. Se consideran como avances la oferta de servicios de forma plural y compartida entre gobierno y organizaciones gubernamentales para públicos específicos, como los agricultores y las agricultoras familiares, incluso los de pueblos y comunidades tradicionales. Se observa, sin embargo, que es necesario ampliar la cobertura de estas acciones y que éstas puedan reflejar mejor los objetivos y directrices de la Política Nacional de ATER. Además de ello, se hace necesario un perfeccionamiento de la gestión gubernamental y del control social, por medio de la reestructuración de las instituciones estatales, del fortalecimiento de la participación social y de la mejora del monitoreo y evaluación de los servicios, entre otros aspectos (MDA, 2015).

## UNA AGENCIA NACIONAL

Recientemente, se dio un nuevo paso para completar el marco institucional con la creación de la Agencia Nacional para la Asistencia Técnica y Extensión Rural (ANATER)<sup>17</sup>, actualmente en fase de estructuración.

Se estableció como un servicio social autónomo, con personalidad jurídica de derecho privado sin fines de lucro, de interés colectivo y de utilidad pública. Su propósito es “promover la aplicación de políticas públicas de desarrollo de la asistencia técnica y extensión rural, especialmente las que contribuyen

16. Ver texto “Ciudadanía y autonomía para las mujeres rurales”, en esta publicación.

17. Ley n. ° 12 897, de 18 de diciembre de 2013, y Decreto n. ° 8 252, de 26 de mayo de 2014.

al aumento de la producción, la productividad y la calidad de los productos y servicios rurales, para mejorar las condiciones de ingresos, calidad de vida y promoción social y desarrollo sostenible en el medio rural” (Ley n° 12 897/2013).

La ANATER reanuda la coordinación por parte del Estado, en el ámbito federal, de la promoción de estos servicios, con la atribución de la universalización de los servicios de asistencia técnica e extensión rural, teniendo como destinatarios prioritarios los agricultores y agricultoras familiares definidos por la Ley n° 326/2006 11, y los productores y las productoras rurales encuadrados en el Programa Nacional de Apoyo al Productor Rural Mediano (Pronamp)<sup>18</sup>.

Corresponderá a la Agencia acreditar las entidades públicas y privadas que prestan estos servicios y contratarlos, además de monitorear y evaluar los resultados obtenidos. Y también promover programas y acciones de carácter continuo para la cualificación de profesionales de la extensión rural, y promover la integración del sistema de investigación agropecuaria y del sistema de ATER, promover el perfeccionamiento y generación de nuevas tecnologías y su adopción por productores.

Es de atribución de la agencia coordinarse con las entidades públicas y privadas, incluidos los gobiernos estaduales, instituciones públicas estaduales de asistencia técnica y extensión rural y consorcios municipales para el cumplimiento de sus objetivos.

Su fuente de fondos son las transferencias provenientes de las dotaciones consignadas en el OGU y los fondos derivados de convenio y contratos celebrados con entidades, organismos y empresas, entre otros.

La ANATER es un órgano autónomo vinculado al MDA y gestionado a través de contratos de gestión. Su órgano de deliberación superior es un consejo de administración con 11 miembros, compuesto por su presidente, el presiden-

18. Según el Manual de Crédito Rural, son beneficiarios del Pronamp los productores que: a) tengan, mínimo, 80% de sus ingresos anuales de la actividad agropecuaria o extractiva vegetal; y b) posean ingresos brutos anuales hasta R\$ 1 600 000, considerando en ese límite la suma de 100% del Valor Bruto de Producción (VBP), 100% del valor de los ingresos recibidos de entidad integradora y de las demás ingresos provenientes de actividades desarrolladas en el establecimiento y fuera de él y 100% de los demás ingresos no agropecuarios (Res/BCB/ n.º 3 987 y 4 226).

te de Embrapa, por cuatro representantes del poder ejecutivo federal (MDA, MAPA, MPOG y MPA), por un representante de los gobiernos estatales, un representante de la Contag, un representante de la Fetraf, un representante Confederación Nacional de Agricultura y Pecuaria (CNA) y un representante de la Organización de Cooperativas Brasileñas (OCB). La ANATER también tendrá un consejo asesor nacional, de carácter consultivo, con 36 miembros, 10 de ellos de entidades de representación de la agricultura familiar.

El director de Transferencia de Tecnología de Embrapa ocupa, simultáneamente, el puesto de director ejecutivo de ANATER, fortaleciendo la relación entre los flujos de la investigación e innovación, fomenta mayor sinergia entre las iniciativas públicas y privadas, tratando de llevar información cualificada al productor rural, siendo una importante iniciativa para ampliar la transferencia de tecnologías y promover la inclusión productiva en las zonas rurales (Embrapa, 2014).

## INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

Las trayectorias de la investigación agropecuaria y de la asistencia técnica y extensión rural se encuentran en el compromiso con el desarrollo y con la valoración de los distintos segmentos que componen las zonas rurales, que les impone el reto de actualizar sus agendas institucionales. La apropiación de los conocimientos y de las tecnologías generadas y los procesos educativos de extensión, así como sus impactos económicos, sociales y ambientales dependen de la capacidad de interactuar con las distintas políticas públicas de desarrollo rural, en particular, con políticas diferenciadas para la agricultura familiar y con las políticas de inclusión productiva y la reducción de la pobreza rural (Basaldi y Junior Stumpf, 2015, p. 522-3).

Entre las principales interfaces y mecanismos de integración con otras políticas desarrolladas por Embrapa y organismos y entidades ejecutoras del Pronater se encuentran el programa Brasil sin Miseria (BSM), el Plan Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (Planapo), el Plan de Agricultura Bajo Carbono (ABC) y el Programa Nacional de Reforma Agraria (PNRA).

Desde 2013 se han construido espacios estatales de concertación y promoción de iniciativas conjuntas de las instituciones de investigación agrope-



cuaria, de enseñanza, entidades de ATER y organizaciones de la agricultura familiar. Entre sus resultados encontramos la creación de redes de innovación locales y regionales, la gestión compartida de conocimientos y tecnologías en la formación de los agentes y en la cualificación de los servicios de ATER (MDA y Condraf, 2015, p. 18).

El énfasis se debe dar a la participación en el plan Brasil sin Miseria (BSM)<sup>19</sup> con la construcción e implementación de una ATER diferenciada, capaz de apoyar y orientar a las familias campesinas en extrema pobreza a lo largo de una trayectoria que combina diferentes acciones para la inclusión productiva (Mendonça et al., 2015, p. 50).

A pesar de la experiencia acumulada con servicios para sectores de la agricultura familiar en situación de pobreza, especialmente en la asistencia técnica a las familias atendidas por microcrédito rural del Pronaf, el reto era organizar una nueva metodología para alcanzar al público que estaba distante de crédito y de las demás políticas de desarrollo rural (Mendonça et al., p. 53).

Corresponde a la ATER alcanzar a las familias, cumpliendo una función de búsqueda activa<sup>20</sup> de este público, en gran parte, estaba invisible a los registros gubernamentales, ya que estaban aún fuera del CadÚnico (Mendonça et al., p. 54). Y, a partir de ahí, para ser el enlace de estas familias con diferentes políticas de BSM, y guiar la aplicación de los recursos financieros no reembolsables transferidos a cada familia por medio de los proyectos de seguridad alimentaria y generación de ingresos del Programa Fomento de Actividades Productivas Rurales<sup>21</sup> y del acceso a compras gubernamentales.

La estrategia de ATER para superar la pobreza tuvo la participación, por lo tanto, de un diseño de una ruta de inclusión productiva, adaptada a cada situación concreta; la capacitación del personal técnico; la inclusión de la perspectiva de género y la valoración del trabajo de las mujeres; y un atendimento diferenciado para los pueblos y comunidades tradicionales (Mendonça et al., 2015, p. 53).

19. Sobre las características generales del BSM, ver <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>.

20. Sobre la estrategia de Búsqueda Activa, ver en esta publicación, el texto "Inclusión productiva y transferencia de ingresos en la superación de la pobreza rural".

21. Sobre el Programa Fomento a las Actividades Rurales, ver <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/fomento-as-atividades-protutivas-rurais>.

En la implementación de esta ATER diferenciada se combinaron dos instrumentos, la contratación directa por convocatorias públicas exclusivas para el atendimento del público de la pobreza extrema en los municipios y territorios con mayor concentración de pobreza en el país; y la pactuación con gobiernos estaduais que ofrecían el servicio dentro de la metodología del BSM (Mendonça et al., p. 53).

Entre 2011 y 2014, el MDA y el INCRA garantizaron los servicios de ATER para 354 mil familias, sobre todo en el Norte y Noreste del país, y la capacitación de más de 3300 agentes de ATER, hacen un total de aproximadamente R\$ 620 millones invertidos en estas acciones (Mendonça et al., p. 51).

#### AVANCES EN LA REFORMA AGRARIA

La participación de Embrapa se da, principalmente, por la transferencia de tecnologías, sobre todo para el acceso al agua (Programa Un Millón de Cisternas y Segunda Agua), por la capacitación de técnicos y por la producción y distribución de semillas. En 2014, a través del contrato firmado con la MDA, se entregaron 169 toneladas de maíz de semilla, frijol caupí y hortalizas para 500 mil familias de beneficiarios y beneficiarias del BSM (Embrapa, 2015b).

Innovaciones importantes resultaron en la participación del programa de reforma agraria en el Brasil Sin Miseria - BSM, especialmente en temas de inclusión social y productiva, en combinación con la nueva ruta de la financiación de la reforma agraria. Entre las innovaciones en este campo están la individualización de créditos por familia, la puesta en marcha de la tarjeta magnética y la vinculación de recursos de apoyo a la producción con asistencia técnica<sup>22</sup>.

Se empezaron a identificar y caracterizar a las familias acampadas y a incorporarlas, así como las familias asentadas, en el CadÚnico, lo que permitió que contarán con la red de seguridad social articulada por el registro, tales como los programas de la *Bolsa Família*, Brasil Sonriente, Brasil Cariñoso, *AÁgua para Todos* y *Minha Casa Minha Vida* (Guedes et al., 2015, p. 70).

La estrategia del BSM de articular el aporte financiero con el soporte técnico no era una novedad para el INCRA, ya que los recursos recibidos por familias asen-

22. La nueva ruta de financiamiento fue consolidada en Medida Provisional n.º 636, de 26 de diciembre de 2013, convertida en Ley n.º 13 001, de 20 de junio de 2014.

tadas por el crédito de instalación buscaban crear las condiciones para reiniciar su vida en los asentamientos. Estos recursos permiten satisfacer las necesidades básicas de la población (alimentos, ropa, etc.), apoyar la puesta en marcha de las actividades productivas y asegurar la vivienda (Guedes et al., 2015, p. 72).

Sin embargo, con el BSM se dieron importantes innovaciones, como el Fomento para Actividades Productivas Rurales, la ATER diferenciada, el estímulo del acceso a los programas de compras gubernamentales de los alimentos y al programa *Bolsa Verde*, destinado para las familias que viven en asentamientos ambientalmente diferenciados, que funciona como una especie de pago por servicios ambientales, implementado en asociación con el MDS y el MMA (Guedes et al., 2015, p. 72).

## LOGROS Y DESAFIOS

Entre los logros de la asistencia técnica diferenciada en la exitosa estrategia de focalización en la pobreza extrema, se destacan la implementación de proyectos productivos agrícolas y no agrícolas que dialogan con los anhelos de las familias, el acceso de los agricultores y de las agricultoras a la DAP y su inclusión en CadÚnico, permitiéndoles participar en otras políticas sociales y agrícolas diferenciadas, y el protagonismo de las mujeres en proyectos productivos, impulsado por la transferencia de recursos del fomento a través de la tarjeta de *Bolsa Familia*, en su mayoría la titularidad de mujeres (Mendonça et al., 2015, p. 63, 64).

Entretanto, lo más importante fue validar la tesis de que hay un horizonte productivo para familias en extrema pobreza, si los instrumentos de la red de protección social con medidas adecuadas de inclusión productiva se combinan y generen nuevas oportunidades y el apoyo necesarios para su autonomía económica.

El aprendizaje de esta experiencia reciente llama la atención para temas que componen la agenda de mejora del Brasil sin Miseria. Mantener el foco en quien en realidad lo necesita más debe combinarse con el desarrollo de acciones que fortalezcan los lazos de cooperación social de las comunidades atendidas y el uso de los recursos de fomento también para proyectos productivos de interés colectivo (Mendonça et al., 2015, p. 65). Para continuar con la ampliación de la participación de las mujeres, es necesario disminuir

la carga de trabajo con el tema de los cuidados, garantizándoles la oferta de equipamientos sociales y de asistencia para personas mayores, niños y para los demandantes de cuidados especiales (Mendonça et al., 2015, p 65).

Es evidente, también, que el camino para superar la pobreza es largo, demandando servicios de asistencia técnica con duración de 3 a 5 años para poder acceder a las distintas políticas disponibles y hacer efectiva la ruta inclusión productiva concebida por el BSM. En esta trayectoria quedó clara la importancia de la articulación de la asistencia técnica e extensión rural con el Programa de Acceso a la Educación Técnica y Empleo (Pronatec), adaptando sus actividades al perfil del público y a la demanda por nuevas técnicas y conocimientos, y el Programa de Apoyo a la Conservación (*Bolsa Verde*), que combina la política de transferencia de ingresos con el uso sostenible de los recursos naturales, como se ha venido haciendo en algunos asentamientos.

Iniciativas recientes del MDA y de Embrapa han tratado de establecer y consolidar espacios estaduais de concertación e integración de acciones orientadas a la innovación en la agricultura familiar, y han reunido los representantes de las instituciones de enseñanza, investigación y extensión de reuniones, de los agricultores familiares.

Estas experiencias variadas y guiadas por una visión común amplían el potencial de interacción de la investigación y de la extensión, articuladas con otras políticas, para contribuir al desarrollo rural sostenible.

## MARCO LEGAL Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BASALDI, O. e STUMPF JUNIOR, W.** 2015. Políticas públicas e pesquisa para o desenvolvimento rural no Brasil. In: **GRISA, C. e SCHNEIDER, S.** (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS. (p. 511-529)

**BRASIL.** 2010. *Decreto n.º 7215, de 15 de junio de 2010*. Reglamenta el Pronater. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7215.htm). Visitado en 24/10/2015).

**BRASIL.** 2012. *Decreto n. ° 7 766, de 25 de junio de 2012.* Aprueba el Estatuto de Embrapa. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7766.htm). Visitado en 24/10/2015).

**BRASIL.** 2014. *Decreto n. ° 8 252, de 26 de mayo de 2014.* Instituye el servicio social autónomo denominado ANATER. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8252.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8252.htm). Visitado en 24/10/2015).

**BRASIL.** 1972. *Ley n. ° 5 851, de 7 de diciembre de 1972.* Autoriza al Poder Ejecutivo a instituir empresa pública, bajo la denominación de Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa). (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1970-1979/L5851.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5851.htm). Visitado en 24/10/2015).

**BRASIL.** 1991. *Ley n. ° 8 171, de 17 de enero de 1991.* Dispone sobre la política agrícola. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8171.htm). Visitado en 24/10/2015).

**BRASIL.** 2010. *Ley n. ° 12 188, de 11 de enero de 2010.* Instituye la PNATER y el Pronater. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm). Visitado en 24/10/2015).

**BRASIL.** 2013. *Ley n. ° 12 897, de 18 de diciembre de 2013.* Autoriza al Poder Ejecutivo federal a instituir servicio social autónomo denominado Agencia Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ANATER). (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12897.htm). Visitado en 24/10/2015).

**DIESEL, V.; DIAS, M. M. e NEUMANN, P. S.** 2015. PNATER (2004-2014): da concepção à materialização. In: **GRISA, C. e SCHNEIDER, S.** (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS. (p. 107-128.)

**EMBRAPA.** 2015a. Secretaria de Comunicação. *Embrapa em números*. Brasília: Embrapa. (Disponible en <https://www.embrapa.br/embrapa-em-numeros>. Visitado en 24/10/2015).

**EMBRAPA.** 2015b. Secretaria de Comunicação. Secretaria de Gestão e Desenvolvimento Institucional. *Balanco Social 2014*. Brasília: Embrapa. (Disponible en <http://bs.sede.embrapa.br/2014/balancosocialembra2014.pdf>. Visitado en 27/10/2015).

EMBRAPA. 2015c. Secretaria de Gestão e Desenvolvimento Institucional. *VI Plano Diretor da Embrapa: 2014-2034*. Brasília: Embrapa, 2015. (Disponível em <https://www.embrapa.br/plano-diretor>. Visitado em 24/10/2015).

EMBRAPA. 2014. *Visão 2014-2034: o futuro do desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira*. Brasília: Embrapa. (Disponível em <https://www.embrapa.br/visao-2014-2034>. Visitado em 24/10/2015).

GUEDES, C. M. G.; STURM, C. E.; PETRARCA, L. e GUERESI, S. 2015. Brasil sem Miséria na reforma agrária: avanços na inclusão social e produtiva. In: MELLO, J. (Org.). *A inclusão produtiva rural no Brasil sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília: MDS. (p. 70-86). (Cadernos de estudos desenvolvimento social em debate, n.º 23).

MDA. 2015. Secretaria da Agricultura Familiar. *Matriz de sistematização do Seminário Nacional de Ater*. [Balanço das ações na última década e novos desafios. Brasília, 31 de agosto de 2015]. (Disponível em [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_21/Matriz%20%20Sistematiza%C3%A7%C3%A3o%20todos%20eixos%20para%20Anais%20integral%20PDF.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_21/Matriz%20%20Sistematiza%C3%A7%C3%A3o%20todos%20eixos%20para%20Anais%20integral%20PDF.pdf). Visitado em 27/10/2015).

MDA e CONDRAF. 2015. *2.ª Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e Reforma Agrária: Ater, agroecologia e alimentos saudáveis*. Documento de Referência. Brasília, DF: MDA.

MENDONÇA, L. K.; TAVIRA, G.; FERREIRA, H.; LANGE, R.; OLIVEIRA, L. P.; MOLINA, C. e HORA, K. 2015. A construção de uma política de assistência técnica e extensão rural para superação da extrema pobreza. In: MELLO, J. (Org.). *A inclusão produtiva rural no Brasil sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília: MDS. (p. 50-69).

RODRIGUES, C. M. 1987. A pesquisa agropecuária no período do pós-guerra. *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília, DF, v. 4, n.º 3, p. 205-54.



## COOPERATIVISMO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LA ECONOMÍA SOLIDARIA

El asociativismo, en general, y el cooperativismo, en particular, se consideran herramientas importantes para aumentar la contribución de la agricultura familiar en las acciones para la superación de la pobreza, la lucha contra el hambre, garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de los países, entre otros aspectos.

A través de estas organizaciones económicas, la agricultora familiar puede responder mejor a los desafíos planteados por la competencia y por la globalización de los mercados y mejorar su inserción económica, en los diferentes niveles y escalas, sobre todo donde hay compras públicas de alimentos. Las cooperativas y asociaciones de agricultores familiares también pueden contribuir a la creación de nuevas formas de producir y consumir y de nuevos estándares de desarrollo nacional.

Por estas razones, en Brasil y en el ámbito regional del Mercosur, hay un entendimiento entre los gobiernos y las organizaciones sociales que instrumentos de apoyo para el asociativismo dirigidos hacia la construcción de cooperativas y organizaciones sociales deben formar parte del conjunto de políticas diferenciadas para el fortalecimiento socioeconómico de la agricultura familiar (Programa FIDA Mercosur CLAEH, 2014).



## UN NUEVO MARCO JURÍDICO

Entre los principales temas de la agenda de trabajo de las cooperativas de la agricultura familiar se encuentra la adecuación o no del marco jurídico a las características y necesidades de su público, incluso cuanto a sus implicaciones sobre la orientación de las políticas públicas.

La ley que estableció la Política Nacional de Cooperativas (PNC) se publicó en 1971 durante el régimen militar, y establece un estricto control del gobierno federal sobre las cooperativas, incluso sobre el acto para su creación y sus instancias de deliberación. Ella establece que la representación del sistema cooperativo nacional sea la única y de competencia de la Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB), una sociedad civil, constituida por entidades estaduais análogas, sosteniendo la función técnica consultiva para el gobierno. Para su funcionamiento, se requiere que todas las cooperativas sean obligadas a registrarse en la OCB y anualmente se cobra la Contribución Cooperativista.

La OCB, creada en 1969, integra un sistema de representación formado también por el Servicio Nacional de Aprendizaje de Cooperativismo (Sescoop) y por la Confederación Nacional de Cooperativas (CNCOOP), ambas con personalidad de derecho privado sin fines de lucro. El SESCOOP fue creado por una Medida Provisional en 1998 con el objetivo de organizar, gestionar e implementar, en todo el territorio nacional, la formación profesional, el desarrollo y la promoción social del trabajador en cooperativa y de los cooperados, y para poner en operación el monitoreo, la supervisión, auditoría y el control en las cooperativas<sup>1</sup>.

El servicio se mantiene gracias a la contribución mensual obligatoria, recaudada por la Seguridad Social, un 2,5% sobre el importe de remuneración pagada a todos los empleados de las cooperativas, entre otros ingresos. Está dirigida por un Consejo Nacional presidido por la OCB, con la participación de cuatro ministerios, entre ellos el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA), y de otras entidades.

1. Sobre la creación del SESCOOP, ver [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2168-40.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2168-40.htm). Sobre su actuación, ver <http://www.ocb.org.br/site/sescoop/index.asp>.

Ya la CNCOOP es registrada como entidad sindical patronal de tercer grado<sup>2</sup> desde 2010 y ejerce la coordinación de la categoría económica de las cooperativas. La Confederación recauda anualmente una contribución obligatoria, debida a las cooperativas, independiente de ser o no asociada a una entidad sindical.

Una forma convergente con algunos de los objetivos de la Política Nacional de Cooperativas, la Constitución Federal (CF) de 1988 prevé el apoyo y el estímulo al cooperativismo y otras formas de asociativismo, y lo considera el elemento clave para la planificación y ejecución de la política agrícola. La Constitución también establece un tratamiento fiscal apropiado para los actos de cooperación de las sociedades cooperativas, entre otros aspectos<sup>3</sup>.

Sin embargo, la CF no acogió algunos de los principales artículos de la política nacional y garantizó la plena libertad de asociación, y así como también ha prohibido la interferencia del Estado para la creación y funcionamiento de las cooperativas, entre otros. Aun así, la Política Nacional de Cooperativas sigue vigente y ha guiado a las políticas públicas de carácter integral para las cooperativas, sin distinción de las características de sus miembros. Estas políticas tienen un interlocutor privilegiado en la OCB y sus entidades.

En abril de 2015, la OCB<sup>4</sup> declaró que representaba 6,6 mil cooperativas y aproximadamente 11 millones de miembros, entre ellos 1 597 cooperativas y 1 millón de miembros pertenecían al sector agropecuario<sup>5</sup>. Según la Organización, se encuentran asociadas a ella alrededor de 320 cooperativas que poseen la Declaración de Aptitud para el Pronaf Corporativo (DAP PJ)<sup>6</sup>, lo que representa alrededor del 76% de los agricultores familiares y campesinos registrados en el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) (Freitas, 2015).

2. Según la PNC, las cooperativas se clasifican legalmente de acuerdo con su tipo, pudiendo ser singulares, cuando se constuyen por un número de 20 personas; centrales o federaciones de cooperativas, cuando se constituyen en lo mínimo 3 singulares; y confederaciones, cuando se constituyen, por lo menos, de 3 federaciones de cooperativas o cooperativas centrales, de la misma o de diferentes modalidades

3. Se consideran actos cooperativos los que se practican entre las cooperativas y sus asociados, entre estos y aquellas y por las cooperativas entre sí cuando asociadas, para la consecución de los objetivos sociales. El acto cooperativo no implica operación de mercado, ni contrato de compra y venta de producto o mercancía.

4. Sobre las actividades de la OCB, ver <http://www.ocb.org.br/SITE/ocb/index.asp>

5. Según la PNC las cooperativas se clasifican legalmente de acuerdo con el objeto o por la naturaleza de las actividades desarrolladas por ellas o por sus asociados. Desde 1993, la OCB posee 12 ramos además del agropecuario, entre ellos se encuentran los del trabajo, crédito, salud, transporte, consumo, vivienda e infraestructura.

6. Ver a este respecto, [http://www.ocb.org.br/site/agencia\\_noticias/noticias\\_detalhes.asp?CodNoticia=13069](http://www.ocb.org.br/site/agencia_noticias/noticias_detalhes.asp?CodNoticia=13069).

La OCB afirma que las cooperativas representan el 48% de la producción agropecuaria nacional y el 21% de la capacidad estática de almacenamiento de los productos agrícolas en Brasil, entre otros aspectos relevantes (Freitas, 2015). Además, tienen una importante participación en el comercio internacional del país. En 2014, las cooperativas representaban exportaciones por un valor aproximado de USD 5,2 mil millones (FOB) y el saldo comercial positivo de US \$ 4,9 mil millones (FOB). En 2011 y 2012, los resultados alcanzaron cerca de USD 6,2 mil millones (FOB) y USD 5,8 mil millones (FOB), respectivamente. Entre los principales productos exportados por aproximadamente 220 cooperativas agropecuarias para 125 países son el café, carne de ave y cerdo, la soja, el maíz y el azúcar<sup>7</sup>.

Entre los objetivos estratégicos de la OCB para el período de cinco años 2015-2020 se encuentran: apoyar a las cooperativas en participar en el mercado; contribuir a la mejora del marco regulatorio de la cooperativa; inducir a la implementación de políticas públicas y fortalecer la representación política e institucional del cooperativismo<sup>8</sup>.

## NUEVAS ENTIDADES

La legitimidad de la actuación de la OCB como una única entidad de representación de las cooperativas es cuestionada por otras entidades, incluso las que representan específicamente los agricultores y las agricultoras familiares. En general, la contraposición a la OCB se basa en la defensa de los principios y valores de la Economía Solidaria (o del Cooperativismo Solidaridad), incluyendo la autogestión, trabajo asociativo no subordinado, la valoración de la democracia interna y el compromiso con el desarrollo local, sostenible y solidario, de las comunidades en las que se encuentran los emprendimientos instalados (MTE y MDA, 2010)<sup>9</sup>. También existe la refutación sobre la legitimidad de las contribuciones recaudadas por el Sistema de OCB, que alcanzan valores altos.

7. Sobre el comercio exterior de cooperativas, ver <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3186>.

8. Sobre el Mapa Estratégico 2015-2020 de la OCB, ver [http://www.brasilcooperativo.coop.br/Gerenciador/ba/arquivos/Mapa\\_estrategico\\_da\\_OCB.pdf](http://www.brasilcooperativo.coop.br/Gerenciador/ba/arquivos/Mapa_estrategico_da_OCB.pdf).

9. Sobre la Carta de Principios de la Economía Solidaria en Brasil, ver [http://www.fbes.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=63&Itemid=60](http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=60).

Son ejemplos de cuestionamiento de la Política Nacional de Cooperativismo, la fundación de la Confederación de Cooperativas de la Reforma Agraria en Brasil (Concrab) en 1992; de la Central de Cooperativas y Emprendimientos Solidario (Unisol)<sup>10</sup> en 2000; la Asociación Nacional de Cooperativismo de Crédito de Economía Familiar y Solidaria (Ancosol)<sup>11</sup> en 2004; la Unión Nacional de Cooperativas de la Agricultura Familiar y Economía Solidaria (Unicafes)<sup>12</sup> en 2005; y de la Confederación de Cooperativas Centrales de Crédito Rural con Interacción Solidaria (Confesol)<sup>13</sup> en 2008, entre otras iniciativas.

Estas entidades representan emprendimientos formales, como por ejemplo, los sistemas oficiales de las cooperativas de crédito, de vivienda y de energía, e informales, que se reúnen en diversas formas, por ejemplo, por temas, organizaciones, redes y cadenas de productos.

En enero de 2014, la Unicafes, la Unisol y la Concrab crearon la Unión Nacional de Organizaciones Cooperativistas Solidarias (Unicopas), con la misión de coordinar, integrar y representar a las organizaciones generales para hacer el cooperativismo solidario un instrumento popular de desarrollo local sostenible y solidario.

La Unicopas afirma representar a más de 2 mil cooperativas, con aproximadamente 550 mil miembros entre agricultoras y agricultores familiares, asentados de la reforma agraria, *quilombolas*, pescadores y pescadoras artesanales y otras poblaciones rurales y urbanas. La Confesol reúne a 155 cooperativas y unos 395 mil miembros.

## FOMENTO AL COOPERATIVISMO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Otros ejemplos de cuestionamientos de la Política Nacional de Cooperativismo son las demandas para el fomento y apoyo a la consolidación, la estructuración y la expansión de los sistemas cooperativos solidarios. Estas demandas están contempladas, en gran parte, en las directrices del Programa Nacional de Fomento y Fortalecimiento del Cooperativismo Solidario

10. Sobre las actividades de la Unisol, ver <http://www.unisolbrasil.org.br/>.

11. Sobre las actividades de la Ancosol, ver <http://www.ancosol.org.br/>.

12. Sobre las actividades de la Unicafes, ver <http://unicafes.org.br/>

13. Sobre las actividades de la Confesol, ver <http://www.confesol.com.br/home.php>.

y Asociativismo de la Agricultura Familiar y Reforma Agraria (Cooperaf) creado por el MDA en junio de 2015 como parte del Plan *Safra* de la Agricultura Familiar 2015/2016.

Son ejes estratégicos del Cooperaf: aumentar el número de cooperativas y asociaciones solidarias en las zonas rurales; un mayor acceso a las políticas de crédito, de agregación de valor, de comercialización y la agro industrialización; la promoción de la formación y la educación para el cooperativismo; y la coordinación de las políticas públicas relacionadas a nivel nacional, estadual y municipal.

Para la ejecución de Cooperaf se utilizan los instrumentos: (a) la prestación de servicios de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) para la gestión, producción, comercialización y organización social de las cooperativas y las asociaciones; (b) la ampliación de los canales de comercialización de productos de cooperativas y asociaciones en compras públicas; (c) la adecuación de las líneas de crédito existentes o emisión de nueva; y (d) articulación de iniciativas de inversión conjunta entre las entidades gubernamentales y las cooperativas y asociaciones, entre otros.

Con respecto a asistencia técnica, se destaca el servicio Más Gestión, realizado en el ámbito de Programa Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (Pronater) desde 2012, con el fin de mejorar los sistemas de gestión de cooperativas en todas sus dimensiones. El servicio atiende cooperativas con al menos 70 familias asociadas, con estructura y organización para satisfacer las demandas de los mercados institucionales o privados, especialmente productoras de productos alimenticios apropiados para la alimentación escolar y materia prima para biodiesel. La contratación se lleva a cabo a través de convocatorias públicas<sup>14</sup>.

El Más Gestión es de carácter consultivo y ha tenido su actuación por 24 meses continuos, con un equipo multidisciplinario que incluye contadores, ingenieros, nutriólogos, administradores, psicólogos, economistas, cooperativistas, trabajadores sociales, abogados, publicistas y otros profesionales.

14. Más informaciones sobre el Pronater y la contratación de estos servicios ver el texto, en esta publicación, "Investigación y extensión rural para la agricultura familiar".

Este servicio utiliza como referencia la metodología del Proyecto de Extensión Industrial Exportadora (PEIEx), desarrollado por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), que comprende las etapas de movilización y adhesión; elaboración de diagnóstico de la cooperativa para la organización productiva; y la construcción, implementación y seguimiento de los resultados de un plan de mejoramiento participativo.

En febrero de 2015, se creó la Red Más Gestión de Universidades para desarrollar estudios e investigaciones sobre el área de la gestión de cooperativas y demás organizaciones económicas de la agricultura familiar, incluso el monitoreo, evaluación e innovación dirigidos al cooperativismo. Sus miembros también orientan a los jóvenes estudiantes para que actúen directamente en las cooperativas atendidas por el Más Gestión, a través del Programa Joven Cooperativista.

## COMERCIALIZACIÓN Y CRÉDITO

Con respecto a las compras públicas, el principal instrumento que beneficia las cooperativas es el apoyo financiero para la constitución de *stocks* de alimentos por organizaciones proveedoras, conocido también como modalidad de Apoyo a la Formación de *stocks* (o CPR *Stock*) del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)<sup>15</sup> Los *stocks* formados se comercializan y parte de los fondos obtenidos, devueltos al poder público. La modalidad abarca productos *in natura* e industrializados/procesados/beneficiados, incluyendo los orgánicos y los agroecológicos.

La participación de las cooperativas, asociaciones y grupos formales también está previstas en las modalidades de Compra Directa de la Agricultura Familiar (CDAF) Compra con Donación Simultánea (CDS), Compra Institucional y Adquisición de Semillas. La participación de los grupos informales está prevista en la CDAF.

En cuanto a las líneas de crédito del Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf), tres de ellas tienen como público exclusivo las cooperativas y asociaciones: Crédito de Inversión para Agregación de Valor (Pronaf

15. Sobre la modalidad Apoyo a la Formación de stocks, ver [http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15\\_05\\_15\\_10\\_19\\_49\\_t33\\_15.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15_05_15_10_19_49_t33_15.pdf).

Agroindustria); Crédito de Costeo para la Agroindustria Familiar (Pronaf Costeo de Agroindustria Familiar); y Crédito para el Pago de Cuotas-Partes para los beneficiarios del Pronaf Cooperativados (Pronaf Cuotas-Partes)<sup>16</sup>.

El Pronaf Agroindustria tiene como finalidad la adquisición de equipamientos y mejoramiento de la infraestructura destinada a la transformación, almacenamiento, procesamiento y comercialización de la producción agropecuaria, de los productos forestales, del extractivismo, de productos artesanales y de explotación de turismo rural. El Pronaf Cuotas-Partes destina fondos para la capitalización de las cooperativas y permite a la aplicación en capital de giro, costeo, inversión o reestructuración financiera de estas organizaciones.

Para las inversiones, se destaca el Programa de Agroindustrialización en los Asentamientos de la Reforma Agraria (*Terra Forte*), se inició en 2013, con el objetivo de implementar y/o modernizar emprendimientos colectivos agroindustriales de cooperativas y asociaciones de producción y/o comercialización de Proyectos de Asentamientos de la Reforma Agraria, creados o reconocidos por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), con experiencia comprobada en el suministro de productos a instituciones públicas (a través del Programa de Adquisición de Alimentos - PAA, Programa Nacional de Alimentación Escolar - PNAE y otros) o privadas. Además de la compra de bienes de infraestructura y equipamientos, el Programa financia acciones de inserción mercadológica y valoración de producción, de asistencia técnica y de capacitación en las áreas de la organización social y la gestión de la organización en el área técnica-operativa.

El programa se llevó a cabo a través convocatoria pública para selección de propuestas que promuevan la reducción de las desigualdades, la inclusión social y el desarrollo territorial, y cuenta con una Oficina de Estudios y Proyectos, que apoya la gestión de los proyectos seleccionados.

## ECONOMÍA SOLIDARIA

Los principios de la Economía Solidaria orientan expresamente al menos otras dos acciones específicas dirigidas a los agricultores y a las agricultoras

16. Ver *Manual de Crédito Rural* y texto, en esta publicación, "Crédito y seguro para la agricultura familiar".

familiares. La primera es el Programa de Organización Productiva para Mujeres Rurales<sup>17</sup>, creado en 2008, que incluye entre sus objetivos el apoyo a la formación y consolidación de redes de organizaciones productivas y mejorar la inclusión de las trabajadoras rurales en los diferentes niveles y escalas, incluso las compras gubernamentales.

La segunda acción es el Apoyo a Proyectos de Infraestructura y Servicios en Territorios Rurales (Proinf), que incluye los Territorios de la Ciudadanía, que contempla el apoyo para la implementación de redes de producción y comercialización para los mercados locales; la infraestructura productiva para grupos de asociaciones de agricultores y agricultoras; y los proyectos de estructuración productiva de la juventud organizada colectivamente<sup>18</sup>. Se pueden presentar propuestas para la financiación por medio de Proinf las instituciones de la administración pública estadual, municipal, del Distrito Federal y consorcios públicos.

Las cooperativas, las asociaciones y otras formas de organización de los agricultores familiares con personalidad jurídica son también beneficiarios del Sello de Identificación de la Participación de Agricultura Familiar (SIPAF), cuyo objetivo es fortalecer la identidad social de la agricultura familiar y sus valores antes consumidores<sup>19</sup>.

## GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS

Todos estos programas y acciones presentadas abarcan todo el país y cada uno tiene un organismo responsable por su gestión.

El Cooperaf es de responsabilidad del MDA y tiene como instancia consultiva de mejora y monitoreo el Comité Permanente de Cooperativismo del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible y Solidario (Condraf), creado en 2013. El Comité cuenta con 24 miembros, entre los cuales se encuentran representantes de Unicafes, de la Unisol, de la Concrab y de la OCB<sup>20</sup>.

17. Ver, en esta publicación, el texto “Autonomía y ciudadanía para las mujeres rurales”.

18. Sobre las directrices y prioridades del Proinf para 2015, ver [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_383/Manual%20Proinf%202015\\_0.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/Manual%20Proinf%202015_0.pdf).

19. Ver, en esta publicación, el texto “Identificación y registro de la agricultura familiar”.

20. Sobre la Resolución/MDA/CONDRAF n.º 96/2013, que creó el Comité, ver [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_96\\_-\\_Comit%C3%AA\\_Cooperativismo\\_CONDRAF.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Resolu%C3%A7%C3%A3o_96_-_Comit%C3%AA_Cooperativismo_CONDRAF.pdf).



Es también de responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) o Programa Más Gestión, el Pronaf, el Proinf y el SIPAF. El PAA es de responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y la comparte con el MDA y la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab).

El Programa de Organización Productiva de Mujeres Rurales está a cargo del MDA, MDS, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTPS), Ministerio de la Mujer, Equidad Racial y Derechos Humanos (anteriormente Secretaría de Políticas para la Mujer), Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Abastecimiento (antes Ministerio de Pesca y Acuicultura) y la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab). El Programa *Terra Forte* es coordinado por la actual Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República y el INCRA/MDA, con la participación del MDS, Conab, *Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social* (BNDES) Banco de Brasil y Fundación Banco de Brasil.

El Programa de Adquisición de Alimentos, o de Organización Productiva de Mujeres Rurales y el *Terra Forte* tienen grupos o comités gestores nacionales específicos, con la participación gubernamental, y algunos una instancia consultiva, constituida por instituciones gubernamentales y sociedad civil. Las normas del Pronaf son de atribución del Consejo Monetario Nacional (CMN), entidad superior del Sistema Financiero Nacional, vinculado al Ministerio de Hacienda.

En caso del Proinf, el proceso de concepción, deliberación y encaminamientos de los proyectos que se propondrán en cada Territorio Rural es de atribución de los respectivos Colegiados, con la participación gubernamental y de la sociedad civil. El seguimiento y evaluación de la implementación de estas acciones es de competencia del Condraf, a través de su Comité Permanente de Desarrollo Territorial, con la participación del gobierno y la sociedad civil.

## INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS

Entre las interfaces y los mecanismos de integración de la política de fomento y fortalecimiento del asociativismo y del cooperativismo solidarios de la agricultura familiar se destacan las acciones de la economía solidaria, de atribución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTPS), y de cooperativismo e asociativismo rural de atribución del MAPA.

Entre las atribuciones de MTPS se encuentran el estímulo a la creación, mantenimiento y ampliación de oportunidades de trabajo y acceso a ingresos, por medio de emprendimientos económicos solidarios, y la articulación con representaciones de la sociedad civil que actúan en el campo de la economía solidaria.

El apoyo a dichos emprendimientos se lleva a cabo de varias maneras, incluso a través de convenio con las organizaciones de apoyo y fomento de la economía solidaria, seleccionados a través de convocatorias de concurso público. Estas entidades son organizaciones sin fines de lucro, públicas o privadas que desarrollan acciones de apoyo directo como capacitación, asesoría, incubación, acceso a mercados, asistencia técnica y organizativa, junto con los emprendimientos de la economía solidaria. Ellos pueden recibir una declaración de identidad (DCSOL) mediante la inscripción en el respectivo Registro Nacional (CADSOL), creado en 2014.

Esas políticas dialogan directamente con el Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES), formalizado en 2003, que reúne a cerca de 3 mil emprendimientos económicos solidarios, 500 de la agricultura familiar y gestores públicos de 12 estados y 200 municipios. El FBES se organiza en más de 160 foros municipales, micro-regionales y estatales<sup>21</sup>.

La articulación con los representantes de la sociedad civil es organizado por el Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES), de carácter consultivo y propositivo, creado en 2006 con el fin de lograr un consenso en torno a políticas y acciones para fortalecer la economía solidaria. Está compuesto por 56 representantes de organismos gubernamentales, emprendimientos económicos solidarios y otras organizaciones de la sociedad civil y servicios sociales, entre ellas la OCB, la Unicafes, la Unisol, la Concrab y representantes de Foro Brasileño<sup>22</sup>.

Esta articulación se da también por medio de la realización de las Conferencias Nacionales de Economía Solidaria (Conaes) en 2006, 2010 y 2014, que contaron con la amplia participación de la sociedad civil. La más reciente de

21. Sobre las actividades del FBES, ver <http://www.fbes.org.br/>.

22. Sobre las actividades del CNES, ver <http://www.mte.gov.br/index.php/trabalhador-economia-solidaria/quem-sao-os-participantes-7>.

ellas aprobó el 1.º Plan Nacional de Economía Solidaria (2015-2019), que contiene objetivos, estrategias, líneas de acción y directrices operativas sobre esas políticas<sup>23</sup>.

Entre las atribuciones del MAPA, con respecto al cooperativismo y asociativismo rural se encuentra la profesionalización de la gestión cooperativa; la capacitación técnica y educación profesional y tecnológica; la intercooperación; el acceso a los mercados e internacionalización asociaciones y cooperativas<sup>24</sup>; la responsabilidad social con las comunidades; y el desarrollo de programas y proyectos para el desarrollo rural, con promoción de la equidad entre hombres y mujeres, participación juvenil y sostenibilidad ambiental.

Entre las líneas de crédito coordinadas por el MAPA que utilizan fondos del BNDES están el Programa de Capitalización de Cooperativas Agropecuarias (Procap-Agro), cuyo objetivo es promover la recuperación o reestructuración patrimonial de las cooperativas de producción agropecuaria, agroindustrial, acuicultura y pesca; y el Programa de Desarrollo Cooperativo para Agregación de Valor a la Producción Agropecuaria (Prodecoop), cuyo objetivo es aumentar la competitividad del complejo agroindustrial de las cooperativas brasileñas, a través de la modernización de los sistemas de producción y de la comercialización.

El Consejo de Agronegocio, vinculado al MAPA, tiene una Cámara Sectorial de Cooperativismo Agropecuario, de carácter consultivo, presidido por la CBO.

Los programas y acciones que se presentan tienen como fuente de financiación varios ingresos contemplados por el presupuesto federal (OGU). En el caso del Pronaf también los recursos bancarios obligatorios y los de las Cajas de Ahorro Rurales, los de los Fondos Constitucionales y del BNDES, entre otros.

En el caso de Más Gestión hubo participación de recursos del Servicio de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae), un servicio social autónomo, de carácter privado, y se centró en la planificación, coordinación y ori-

23. Sobre as Conferências Nacionais de Economia Solidária, ver <http://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/566-i-conferencia-nacional-de-economia-solidaria>.

24. La promoción de las exportaciones también es objeto del proyecto B-dairy, desarrollado desde 2012 por la OCB y la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (Apex-Brasil), con el apoyo del MDA. En noviembre de 2015, el proyecto reunía 10 empresas o cooperativas (incluso de la agricultura familiar) que representan más de 20% del total de las exportaciones nacionales de productos lácteos. Sobre las actividades del Proyecto B-dairy, ver <http://www.bdairy.com.br/>.

entación de programas técnicos, proyectos y actividades de apoyo a las micro y las pequeñas empresas, de conformidad con las políticas nacionales de desarrollo.

## PÚBLICO BENEFICIARIO

Son beneficiarios del Cooperaf los emprendimientos acreditados por el MDA con DAP PJ, es decir, las cooperativas (singulares o centrales) o asociaciones que muestran que al menos el 60% de sus miembros y asociados son agricultores familiares con DAP válida de la unidad familiar de producción rural. Existen requisitos adicionales para la DAP PJ para el acceso a Pronaf Agroindustria y al Pronaf Cuotas-Partes, tales como el límite mínimo del 55% de la producción beneficiada, procesada o comercializada que sea oriundo de cooperados o asociados encuadrados en el Pronaf, entre otros.

La DAP PJ no se exige para participar en el Programa de Organización Productiva de Mujeres Rurales, en *Terra Forte* y para adhesión al Sello de la Agricultura Familiar.

Según el MDA, hasta octubre de 2015, el Más Gestión asistió a 457 cooperativas con 16 contratos en 18 estados, con la movilización de 131 técnicos en campo y cerca de 100 mil familias beneficiadas. Los resultados cualitativos ponen de relieve los aspectos positivos de la regularización administrativa y contable y la expansión de la capacidad comercial con una mayor coordinación con las entidades ejecutoras del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), así como la mejora de la relación entre los líderes y los asociados en las cooperativas asistidas, entre otras cosas.

De acuerdo con el MDS, en 2012, las operaciones con la modalidad Apoyo a la Formación de *Stock* (CPR *Stock*) del PAA alcanzó su punto máximo, con 20073 agricultores y agricultoras proveedores de 59,2mil toneladas de productos, lo que representó 10,5% del número total de proveedores y el 11,2% de la cantidad total de los productos del programa. En 2014, había 4 548 proveedores y 24,2 t movimentadas, o aproximadamente el 4% de todos los proveedores y el 7,2% del total ojeutado por PAA<sup>25</sup>.

25. Ver PAA Data, disponible en [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi\\_paa\\_geral/pg\\_principal.php?url=abertura](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura).

## LECCIONES APRENDIDAS

Las experiencias presentadas revelan que las políticas públicas dirigidas a las cooperativas de solidaridad surgen de experiencias realizadas por una gran diversidad de organizaciones en todo Brasil. Se encuentran ubicadas en el proceso de transición jurídica e institucional, en la medida en que conviven en el país sistemas organizativos con características muy diferenciadas y con intereses antagónicos en algunos casos.

Tanto la OCB cuanto la Unicopas y otras entidades de cooperativismo solidario reconocen la necesidad de fortalecer la representatividad del cooperativismo y su papel como agente estratégico para el desarrollo socioeconómico del país.

Esas organizaciones también reconocen los retos comunes, como la mejora de las prácticas de gestión de las cooperativas, el estímulo de la intercooperación, el cambio de la carga fiscal y de la legislación para extender a las cooperativas a aplicación del instrumento de recuperación judicial en el caso de emprendimientos en crisis financiera, entre otros.

La Unicopas y otras entidades destacan la necesidad de perfeccionar el marco jurídico general, para que pueda contemplar los principios de la economía solidaria y, a través de un conjunto integrado de políticas públicas, tratando de superar la pobreza, la lucha contra el hambre, la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

Aunque la creación de Programa Nacional de Fomento y Fortalecimiento del Cooperativismo Solidario y Asociativismo de la Agricultura Familiar y Reforma Agraria (Cooperaf) cumple un papel fundamental para la construcción de cooperativas y organizaciones sociales sólidas, persiste el reto de perfeccionar la integración de las acciones, incluso las de atribución de otros ministerios, como el MTPS y el MAPA, lo que es apropiado para los agricultores y los agricultores familiares.

Las evaluaciones realizadas hasta ahora del Más Gestión muestran que es posible perfeccionar la metodología aplicada para enfatizar los aspectos relacionados con la mejora de la articulación de las cooperativas y de sus profe-

sionales con los actores locales, mejorando así otras acciones con un enfoque territorial. También indican que una estrategia de nacionalización de universalización del servicio requiere el perfeccionamiento de sus normas para que otro tipo de organizaciones, y no sólo las constituidas como personalidad jurídica puedan ser beneficiadas.

## MARCO LEGAL Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BRASIL.** 1971. *Ley n.º 5 764, de 16 de diciembre de 1971.* Define la Política Nacional de Cooperativismo e instituye el régimen jurídico de las sociedades cooperativas. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5764.htm). Visitado el 13/11/2015).

**FREITAS, M. L.** 2015. *Planos Agrícolas 2015-16. Plano Agrícola e Pecuário e Plano Safra da Agricultura Familiar.* Presentación realizada en la Cámara de los Diputados. Brasília:OCB. (Disponible en <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2015/audiencia-publica-07-de-abril-de-2015-2>. Visitado el 12/11/2015).

**MDA.** Sin fecha. *Portal da Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário – SAF/MDA.* (Disponible en <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf/apresenta%C3%A7%C3%A3o#sthash.1dFovhwu.dpufdo>. Visitado el 13/11/2015).

**MDA.** 2015. *Portaria/MDA/n.º 204, de 22 de junio de 2015.* Instituye el Cooperaf. (Disponible en [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_24/Portaria%20Cooperativismo-%20Cooperaf.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_24/Portaria%20Cooperativismo-%20Cooperaf.pdf). Visitado el 13/11/2015).

**MTE.** Sin fecha. Economía solidaria. *Portal do Ministério do Trabalho e Emprego.* (Disponible en <http://www.mte.gov.br/index.php/trabalhador-economia-solidaria>. Visitado el 2/1/2016).

**MTE e MDA.** 2010. *Conferência Temática de Cooperativismo Solidário.* Documento propositivo à II Conferência Nacional de Economia Solidária. Brasília. (Disponible en <http://www.ims.org.br/wp-content/uploads/2010/05/Documento-Propostas-Cooperativismo-Solid%C3%A1rio.pdf>. Visitado el 12/11/2015).

**OCB.** 2015. *Relatório OCB 2014.* Brasília: OCB. (Disponible en [http://www.brasilcooperativo.coop.br/arquivos/publica/relatorio\\_OCB\\_2014\\_web.zip](http://www.brasilcooperativo.coop.br/arquivos/publica/relatorio_OCB_2014_web.zip). Visitado el 12/11/2015).

**PROGRAMA FIDA MERCOSUR CLAEH.** 2014. El potencial del cooperativismo en la agricultura familiar. *Seminario Internacional sobre Cooperativismo en la Agricultura Familiar*. Foz de Iguazú, Montevideo: REAF/FAO/MDA/UNILA/FIDA MERCOSUR. (Disponible en [http://fidamercosur.org/claeh/images/BIBLIOTECA/2014/Documentos/SICAF\\_El\\_potencial\\_del\\_cooperativismo\\_en\\_la\\_AF.pdf](http://fidamercosur.org/claeh/images/BIBLIOTECA/2014/Documentos/SICAF_El_potencial_del_cooperativismo_en_la_AF.pdf). Visitado el 12/11/2015).

## ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Uno de los primeros programas puestos en marcha en 2003 que mejor expresan los objetivos de la estrategia Hambre Cero para integrar las acciones estructurales y de emergencia es el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) de la agricultura familiar.

Parte de la sencilla idea de canalizar el poder de compra del Estado para adquirir alimentos directamente de los agricultores familiares y destinarlos a la población en situación de inseguridad alimentaria y nutricional (Takagi, Sanches e Silva, 2014, p. 28). Es el aumento del consumo de los más pobres que incrementa la demanda de alimentos, estimulando la expansión de la oferta y de los ingresos de la agricultura familiar.

No se trata de una acción aislada, ya que desde su creación, se basa en un conjunto de políticas públicas diferenciadas y específicas para la agricultura familiar (acceso a la tierra, crédito, asistencia técnica, etc.), y se integra con una red amplia de protección social, siendo uno de los componentes del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, del programa Territorios de Ciudadanía y, más recientemente, del Plan Brasil sin Miseria<sup>1</sup>.

---

1. Sobre el Plano Brasil sin Miseria, ver texto, en esta publicación, "Inclusión productiva y transferencia de ingresos en la superación de la pobreza rural".



El PAA representa una innovación en un país donde las políticas de producción se guiaban por una racionalidad económica muy poco vinculada a las necesidades alimentarias de la población, por una dicotomía entre la política agrícola y la política de protección y promoción social (Mielitz, 2014, p. 60).

## DOBLE OBJETIVO

El programa apuesta que es posible superar esta dicotomía y lograr simultáneamente dos objetivos, el apoyo a la producción de la agricultura familiar y promover la seguridad alimentaria y la nutrición. Las directrices, que constan en la ley que creó el programa, señalan el camino para: promover la inclusión económica y social de la agricultura familiar mediante el fomento de la producción de alimentos; fomentar el consumo y la apreciación de los alimentos que produce la agricultura familiar; promover el acceso a una alimentación adecuada y saludable; promover el suministro de alimentos para las compras gubernamentales, incluyendo la alimentación escolar; alentar la formación de reservas públicas de alimentos y de *stocks* por las organizaciones de la agricultura familiar; fortalecer los circuitos locales y regionales y las redes de comercialización de alimentos<sup>2</sup>.

El reto asumido era hacer de este programa un instrumento, al mismo tiempo, de política agrícola y de política de seguridad alimentaria, adquiriendo productos directa y exclusivamente de la agricultura familiar para donarlos a las familias en situación de inseguridad alimentaria, para la red de asistencia social (gubernamental o filantrópica) y para equipamientos públicos de seguridad alimentaria y nutricional.

Las agencias gubernamentales y las leyes no estaban preparadas para tal innovación, por ello fueron necesarios los cambios en la concepción de como se pensaban y se implementaban las políticas públicas. Era necesario crear un nuevo arreglo institucional para coordinar y ajustar los instrumentos existentes, que fueron operados en forma dispersa por diversas instituciones y entidades de la federación, vinculándolos a objetivos y procedimientos comunes y para asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

2. Ley n.º 10 696/2003 y Decreto n.º 7 775/2012, disponibles en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.696.htm#art19](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm#art19) y [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm#art1). Visitados el 23/11/2015.

## ACCIÓN INTERSECTORIAL

Para poder lidiar con la complejidad y lograr aplicar una gestión intersectorial compartida, se estableció el Grupo de Gestión, de carácter intergubernamental, que cuenta con la participación de seis ministerios (Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre - MDS, Desarrollo Agrario - MDA, Educación, Finanzas, Planificación, Planificación, Presupuesto y Gestión; Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, representada por la Compañía Nacional de Abastecimiento - Conab), que se encarga de regular todo su funcionamiento. El diálogo social regular se lleva a cabo en el Comité Consultivo Nacional integrado por representantes de las organizaciones y movimientos de la agricultura familiar, las instituciones de la red de asistencia social, los representantes del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea), el Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS) y Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Condraf), y otros representantes, que son designados por el Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional del MDS, tras su nombramiento por las respectivas instituciones gubernamentales y sociedad civil. Los miembros del Comité constituyen una red capaz de hacer el seguimiento y ejercer el control social.

También fue necesario cambiar la ley que rige las licitaciones y los contratos de la administración pública, cuyas exigencias dan como resultado la compra de alimentos en grandes volúmenes, favoreciendo grandes proveedores de productos industrializados o semielaborados.

La Ley N° 10 696/2003 creó una excepción que permite la exención de los ritos de licitación pública para las compras gubernamentales de alimentos producidos exclusivamente por agricultores familiares o sus organizaciones, ya que los precios en consonancia con los que prevalecen en el mercado local o regional, con límites de venta por familia, a fin de contemplar los agricultores más pobres, que son los más necesitados de apoyo para la comercialización.

La estructuración del programa fue rápido y comenzó a operar a finales de 2003 con la reasignación de recursos de otras acciones del gobierno. Durante su implementación hubo varias dificultades, prevista e imprevistas. Por un lado, las esperadas dificultades naturales de las instituciones públicas a adaptarse a la innovación y una cierta desconfianza en la capacidad real de las

familias de agricultores para satisfacer la demanda de alimentos en cantidad y cuando sea necesario, y cumpliendo los estándares de calidad requeridos. Fue preciso dejar claro que la prioridad era dar oportunidad de mercado para los agricultores más pobres, ayudando a crear y organizar un mercado local para la agricultura familiar. Por otro lado, de forma inesperada, se ha encontrado en algunos lugares, la resistencia de los profesionales responsables de la preparación de los alimentos en las instituciones beneficiarias, para trabajar con productos pre-elaborados era más fácil y menos exigente en términos de tiempo de preparación y equipos que procesar alimentos frescos. Eso se superó gradualmente, con la movilización de las familias atendidas por las entidades, los padres y madres en las escuelas y de los gestores públicos para motivar a los equipos de preparación de comidas, basándose en la rápida constatación de ganancias en calidad y diversidad.

#### INSTITUCIONALIDAD Y FLEXIBILIDAD

Uno de los secretos del éxito del programa fue, a partir de una estrategia clara e institucionalizado por la ley, construir una implementación flexible, con diferentes operadores, utilizando diferentes modalidades y límites de valor para las compras. Los arreglos se crearon para proporcionar diferentes formas de intervención gubernamental, teniendo en cuenta las diferentes situaciones y mercados con el fin de adaptarse a las características de los distintos segmentos que componen la agricultura familiar.

Puede ser proveedores del programa: los hombres y las mujeres de la agricultura familiar, asentados de la reforma agraria, silvicultores, acuicultores, extractivistas, pescadores, indígenas y comunidades *quilombolas* y demás pueblos y comunidades tradicionales, de acuerdo con la Ley N ° 11 326/2006, que posean la Declaración de Aptitud al Pronaf (DAP), o sus cooperativas y asociaciones, que tengan DAP Jurídica. La existencia previa de la DAP fue fundamental para la identificación de la prioridad entre los beneficiarios potenciales.

La variedad de instrumentos y su flexibilidad permitieron que el programa se adaptara a las diferentes realidades regionales y locales y que alcanzara a diferentes públicos (proveedores y receptores de alimentos); que operara con pequeñas cantidades y una gran diversidad de productos; alcanzara a los que necesitan más apoyo y actuara sobre aspectos específicos de los mercados en

todas las regiones del país, cerrando el circuito entre compra y consumo, con algunos destinos preferenciales, como los programas locales de alimentación, equipamientos socio asistenciales (guarderías, hospitales, hogares de adultos mayores, refugios) y escuelas, así como la formación de *stocks*.

## EXPANSIÓN GRADUAL

El inicio del programa se caracterizó por la disponibilidad de alimentos ofrecidos por la agricultura familiar –a partir de la disponibilidad de la oferta se define su destino– y por la prioridad a los productos más tradicionales de la canasta básica (arroz, frijoles, harina de yuca).

Poco a poco, se fue ampliando la diversidad de productos con la oferta por la agricultura familiar de los alimentos disponibles en las propiedades, que no eran valorados en los mercados locales (Porto et al., 2014, p. 48), y se le añadió la demanda de alimentos de la red de asistencia social.

La expansión del programa fue gradual, a medida que se tenía su divulgación y aumentaba el interés de los agricultores y sus organizaciones, y ganaba legitimidad interna al gobierno, superándose la resistencia inicial de los gestores.

Fue largo el camino recorrido, que incluyó negociaciones para establecer la legislación necesaria y una fuerte coordinación y movilización para efectuar la implementación del programa. Para esto fue decisiva la apropiación y la adhesión de los agentes facilitadores, que incluyen gestores públicos, entidades públicas y privadas de asistencia técnica y, sobre todo, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones y cooperativas de la agricultura familiar. Ellos juegan un papel fundamental en llevar la información y de apoyo a los agricultores y cooperativas en las diferentes actividades que se requieran para acceder a esta nueva oportunidad de comercialización, como la elaboración de proyectos, organización de la logística de transporte, la rendición de cuentas, entre otros.

En estos 12 años el programa ha evolucionado de diferentes maneras. Se realizaron ajustes en el marco legal para perfeccionar su funcionamiento y se crearon acciones presupuestarias específicas en el MDA y MDS, para garantizar la regularidad de su financiación. La participación de las organizaciones sociales, la incorporación del PAA como instrumento de oferta regular de ali-

mentos para los programas de seguridad alimentaria y nutricional, la credibilidad con los agricultores familiares, el aumento en la asignación presupuestaria y de límite de los valores permitieron ampliar el alcance del programa.

En 2003, la ejecución del programa contó con la participación de 42 077 agricultores; las operaciones sumaron un total de 144 millones de dólares y 135 toneladas de alimentos<sup>3</sup>. Actualmente, hay 200 mil unidades familiares y 4 mil organizaciones económicas (asociaciones y cooperativas) que ofrecen alimentos en más de 3 mil municipalidades; 20 millones de personas atendidas por 23 mil instituciones de asistencia social y educativa; y más de 3 mil tipos de alimentos (frutas, verduras, frijoles, arroz, carne, leche, harina, etc.).

#### MODALIDADES DEL PROGRAMA

Se crearon nuevas modalidades, otros se adaptaron y una fue excluida. Las seis modalidades actualmente en ejecución son las siguientes<sup>4</sup>:

- a) Compra con Donación Simultánea (CDS): los productos adquiridos se donan a las entidades de la red de asistencia social, equipamientos públicos (restaurantes populares, cocinas comunitarias, Banco de Alimentos) y en condiciones especiales, a la red pública y filantrópica de enseñanza. Los operadores son la Conab, gobiernos estaduais y locales, con los recursos del MDS. El límite de adquisición por unidad familiar es de R\$ 6,5 mil/año en operación individual y R\$ 8 mil/año en el caso de la compra colectiva, hasta un límite de R\$ 2 millones/año para la organización colectiva.
- b) Compra Directa de la Agricultura Familiar (CDAF): adquisición de determinados productos definidos por el Comité Gestor para el suministro social o venta con el fin de regular los precios. Operado exclusivamente por la Conab, con recursos del MDS y MDA. El límite por unidad familiar es de R\$ 8 mil/año y, en el caso de las organizaciones, el límite es de R\$ 500 mil/año respetando el límite por familia.
- c) Apoyo a la Formación de *Stocks* para la Agricultura Familiar (CPR *Stock*): apoyo financiero para la constitución de reservas de alimentos por las orga-

3. Fuente: PAA Data, disponible en [http://aplicaciones.mds.gov.br/sagi/paa/visi\\_paa\\_geral/documentos/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Institucional%20do%20PAA%20-%202015.pdf](http://aplicaciones.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/documentos/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Institucional%20do%20PAA%20-%202015.pdf). Visitado el 23/11/2015.

4. Incluye modificaciones del Decreto n.º 8 293, de 12/8/2014.

nizaciones de la agricultura familiar para su posterior venta y devolución de recursos al poder público. Operado exclusivamente con recursos del MDA. El límite por familia es de R\$ 8 mil/año y en el caso de las organizaciones es de R\$ 1,5 millones/año dentro de los límites por unidad familiar.

- d) Incentivos a la Producción y Consumo de Leche (PAA Leche): compra de la leche (caprino y bovino) que, después de su transformación, se dona a los beneficiarios para cumplir con las demandas locales para la suplementación alimentaria. Operado por los gobiernos estatales que contratan productores de lácteos para recibir, recopilar, pasteurizar, envasar y transportar la leche a los puntos de distribución predefinidos, organizados por los gobiernos municipales, a las familias previamente registradas, recibiendo para ello el 60% de la cantidad pagada por el gobierno. Operado con recursos del MDS, sólo en estados del Noreste y Minas Gerais. El agricultor debe producir máximo 140 litros/día, y el límite de compra es de R\$ 4 mil/semestre.
- e) Compra Institucional: adquisición de alimentos operados por todas las instituciones federales (hospitales, cárceles, cuarteles, restaurantes universitarios), estatales y locales, con sus propios recursos, beneficiándose de la reglas de compra especiales (convocatorias públicas con exención de licitación). El límite por unidad familiar es de R\$ 20 mil/año y, si la transacción es con una organización de la agricultura familiar, el límite es de R\$ 6 millones/año.
- f) Adquisición de Semillas: adquisición de semillas, plántulas y otros materiales de propagación de cultivos para la alimentación humana o animal destinados a la donación. El límite por unidad familiar es R\$ 16 mil/año y, si es a través de la organización, el límite total es de R\$ 6 millones/año. Operado exclusivamente por la Conab con recursos del MDS.

Los precios de referencia de los productos adquiridos por el programa se definen a partir de metodologías propias de investigación en el mercado local o regional.

Los límites de las compras anuales de la unidad familiar son relativamente bajos debido al enfoque del programa en la creación de una opción de comercialización para los agricultores pobres con un excedente de producción.

EL PAA incentiva la integración de los agricultores a los circuitos cortos de comercialización, lo que le permite desarrollar habilidades y conocimientos que les permitan insertarse posteriormente en otros circuitos.

## OPERACIÓN DEL PROGRAMA

Existen diferencias en la ejecución de las modalidades, con reglas que se han venido perfeccionando para hacer que los procedimientos sean más transparentes y simplificados y el funcionamiento más ágil, y que son parte de un marco común para la pactación, formalización y control.

La alianza del gobierno federal con los estados y municipios para implementar la modalidad de compra con la donación simultánea ya no ocurre a través de la firma de los *convenios*, que fue el instrumento utilizado inicialmente. Actualmente, el gobierno federal firma un Acuerdo de Adhesión con los operadores (gobierno estadual o municipal), válido por cinco años, estableciendo los requisitos mínimos, los compromisos y las funciones de cada participante. Los montos de recursos financieros para utilizar y metas a cumplir se establecen anualmente en los planes operativos, presentados por las instituciones ejecutoras y aprobados por el MDS en función del presupuesto disponible fijado por decreto para cada uno de los ejecutores.

Por el Acuerdo de Adhesión, el pago se realiza por el gobierno federal a través de tarjeta bancaria, directamente a la cuenta de los agricultores proveedores, en una institución financiera oficial, después de certificar las facturas por la entidad ejecutora. Por lo tanto, las responsabilidades de implementación se dividen y se comparten, lo que contribuye a la articulación del programa con acciones locales de abastecimiento.

Los proveedores no necesitan ser organizados en cooperativas o asociaciones, ello permite llegar a las familias menos presentes en el mercado.

Las propuestas de participación en el programa, tanto para las que ejecutan por la Conab, cuanto las de estados y municipios, se inscriben en los sistemas informatizados, son analizadas y, una vez aprobadas, resultan en los contratos que se firman entre ejecutores y proveedores de alimentos, que pueden ser los agricultores individualmente, en el caso de la ejecución mediante el Acuerdo

de Adhesión, o sus organizaciones, para su ejecución por la Conab. En estas operaciones de la Conab, el pago se hace a cuenta de la organización de los agricultores familiares que firmaron el contrato de suministro de alimentos, después de la presentación de la documentación necesaria. Y la organización transfiere los recursos para los agricultores familiares, de acuerdo con las cantidades entregadas individualmente.

## FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN

En la práctica, el programa puede comprar casi cualquier alimento proveniente de la agricultura familiar, in natura o procesado, siempre respetadas las respectivas normas sanitarias. A partir de esta posibilidad y consolidación del programa, fue posible adoptar medidas de inducción de la participación de segmentos específicos y de otros tipos de productos.

Para aumentar la participación de las mujeres, se definió una cuota mínima de 30% para la modalidad de Apoyo a las Acciones de Formación de *Stocks* y el 40% en la Compra con Donación Simultánea. Los resultados no tardaron en llegar, y en 2013, justo un año después de la entrada en vigor de la nueva norma, las mujeres ya representan el 47% de las transacciones totales y más del 50% en CDS<sup>5</sup>.

Sin embargo, el mercado sigue siendo un obstáculo importante para la mejora de los ingresos de las productoras rurales; y para ampliar su participación en el programa es necesario garantizar el volumen y la regularidad en las entregas de alimentos, lo que ha demandado una articulación de las productoras y su formalización en asociaciones y cooperativas.

Para cumplir con los objetivos del Plan de Brasil sin Miseria, se prevé un porcentaje mínimo obligatorio de 40% para los beneficiarios inscritos en el Catastro Único de Programas Sociales del Gobierno Federal (CadÚnico)<sup>6</sup>. En 2014, el 65% de los participantes en la modalidad Compra con Donación Simultánea se encontraban en este registro.

5. Más informaciones sobre la participación de las mujeres en el Programa de Adquisición de Alimentos, ver Siliprandi y Cintrão, 2014.

6. Sobre CadÚnico, ver texto sobre "Inclusión productiva y transferencia de ingresos en la superación de la pobreza rural".



La mejoría de la gestión incluye la creciente adopción de los sistemas informatizados, con la disponibilidad de aplicaciones para la presentación y gestión de proyectos y los avances en la transparencia y en el control social, con la posibilidad de consultar a las transacciones efectuadas, contratos, los precios cobrados, entre otras informaciones.

La adquisición de una creciente variedad de tipos de alimentos -más de tres mil tipo- resultó, de manera simultánea, en una alimentación más saludable, con productos de alta calidad nutricional, la valoración de los hábitos alimentarios regionales y en fomentar la diversificación de la producción de la agricultura familiar.

Para estimular el aumento de la oferta de alimentos orgánicos y agroecológicos, el programa establece un porcentaje mínimo de 5% y un aumento en el límite de compra por unidad familiar para las organizaciones que proporcionan solamente este tipo de productos, y el pago del valor de mercado. En la ausencia de referencia de precios para los productos, orgánicos o agroecológicos en el mercado local o regional, se podrán pagar valores superiores de hasta el 30% a los productos convencionales<sup>7</sup>.

## LOGROS Y DIFICULTADES

Hay una vasta producción de estudios de investigación y evaluación académicas que constatan un conjunto de efectos positivos del programa para el reconocimiento del derecho a la seguridad alimentaria; para el fortalecimiento de la agricultura familiar y su legitimidad social como productora de alimentos; para la regulación de los mercados existentes y la construcción de nuevos canales de comercialización; además de fomentar los sistemas de producción sostenibles. Un aspecto que merece destaque fue que el programa adquiriera los productos de la agricultura familiar en todas las regiones del país y de todos los segmentos que componen este sector. Otro es el impacto positivo sobre los ingresos y en la capacidad de planificación de una unidad familiar.

La forma en que el programa se incida en la dinámica de los mercados depende de cada situación particular, de las condiciones de cada mercado, del tipo de modalidad y el producto y del grado de interacción entre las organizaciones y

7. Más informaciones sobre las adquisiciones de productos agroecológicos y orgánicos, ver Galindo et al., 2014.

gestores de las políticas. Pero, en general, ha contribuido a una inserción diversificada en el mercado institucional, que, en diversas situaciones, se extiende a otros mercados, evitando así la dependencia de la compra gubernamental.

Se constató una contribución del programa para el fortalecimiento de las organizaciones económicas de la agricultura familiar (Campos e Bianchini, 2014, p. 18); para crear mercados previamente inexistentes; para cambiar la relación de los agricultores familiares con intermediarios, elevando los precios que reciben por sus productos (Mielitz, 2014, p. 70) y generar cambios estructurales en la fijación de precios (Campos y Bianchini, 2014, p. 16)<sup>8</sup>; para mejorar la calidad del producto, con la adopción de procedimientos de clasificación, de salud y de acondicionamiento; y para estimular el aumento de su capacidad productiva (Mielitz, 2014, p. 70).

Por tratarse de la promoción de un circuito corto de comercialización, fue posible operar el programa, incluso en lugares donde la organización económica aún era frágil, y su experiencia resultó en contribuir al fortalecimiento de las asociaciones y cooperativas existentes o para crear otras nuevas.

Muchas fueron las dificultades y limitaciones que enfrentaron los agricultores y sus organizaciones para acceder al programa. La falta de conocimiento sobre las normas y su nivel de operación, la precariedad de la infraestructura productiva y del transporte, la inestabilidad de la oferta, las eventuales dificultades de acceso a la DAP, la logística de distribución, las exigencias de vigilancia sanitaria y la inexperiencia de los gestores eran algunas de las dificultades encontradas.

Son muchas, aunque necesarias, las exigencias burocráticas de documentación para habilitar y cumplir con los procedimientos formales de rendición de cuentas, para las cuales las unidades familiares y sus organizaciones económicas no estaban preparadas. Los retrasos en el pago y la discontinuidad en el acceso al programa crearon dificultades adicionales para los agricultores descapitalizados y demandaron nuevos esfuerzos de reorganización de las estrategias productivas y de inserción comercial<sup>9</sup>.

8. Sobre impactos del PAA en los precios recibidos e ingresos de la agricultura familiar, ver Delgado (2005) y Sparoveck et al., 2007.

9. Schmitt et al. (2014, p. 168) identificaron estas y otras dificultades para los beneficiarios de la reforma agraria tener acceso al PAA.

## LECCIONES Y NUEVOS RETOS

Hubo muchas lecciones aprendidas y muchas de ellas se han traducido en cambios en las normas, con ajustes en la ejecución y en las formas de control. A partir de la experiencia acumulada, del arraigo, de los resultados obtenidos y de la legitimidad conquistada frente los gestores públicos, consumidores y agricultores, el programa puede asumir nuevos retos, especialmente en el escenario actual de la superación del hambre y de la miseria en Brasil. “Las necesidades” y posibilidades de la agricultura familiar y “los problemas de inseguridad alimentaria no son los mismos” desde que se creó el programa hace 12 años (Campos y Bianchini, 2014, p. 21).

El Programa de Adquisición de Alimentos está actualizando y perfeccionando para reforzar su papel en la estructuración de circuitos cortos de producción y consumo, el fortalecimiento la producción diversificada y sostenible de la agricultura familiar, creando las condiciones necesarias para extender su alcance, incluso con la incorporación efectiva de los pueblos y comunidades tradicionales<sup>10</sup>. Se busca una mayor articulación y coordinación con las políticas diferenciadas para la agricultura familiar (Campos y Bianchi, 2014, p. 25), especialmente la asistencia especial técnica y extensión rural y las de seguridad alimentaria que cualifiquen y organicen la oferta y la demanda y que fortalezcan las cooperativas y asociaciones, inclusive estimulándolas para que incorporen a muchos agricultores que aún no son miembros de estas organizaciones.

Hay un potencial de crecimiento del programa en el mercado institucional de compras de alimentos con la expansión a nuevas municipalidades y a un número mayor de unidades familiares, lo que requerirá un mayor poder de articulación y organización económica de la agricultura familiar.

Para fortalecer y cualificar las organizaciones económicas que abastecen el PAA y la alimentación escolar, apoyando acciones de estructuración de circuitos locales y regionales de producción y operaciones de elaboración, procesamiento, almacenamiento y comercialización, nuevas asociaciones se han construido, como la del *Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social* (BNDES)

10. Ver contribuciones del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional disponible en <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/>.

con la Conab, MDS e INCRA, así como servicios específicos de asistencia técnica, destinada a la comercialización, contratados por el MDA.

El PAA tiene mucho que contribuir a la promoción de la producción sostenible, valorando aún más la compra de productos orgánicos, agroecológicos y de la sociobiodiversidad; y para ello es importante contar con otras medidas para superar los desafíos sanitarios y de certificación.

Un avance reciente en la adecuación de las normas sanitarias para la realidad de la empresa familiar es la implementación del Sistema Unificado de Atención de Sanidad Agropecuaria (Suasa), donde se realiza la inspección de una manera descentralizada e integrada por los estados y municipios que se adhieran al sistema y que adopten procedimientos equivalentes para garantizar la seguridad y calidad de los alimentos.

Otro avance ilustrativo de adecuación de las normas a la realidad de la agricultura familiar fue la decisión de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa) de considerar la cocina como un lugar de producción y permitir a los profesionales de extensión rural responder por la responsabilidad técnica de los emprendimientos familiares. Otras adecuaciones en las normas sanitarias sobre productos de origen animal y bebidas son necesarias con el fin de ampliar la participación de los agricultores familiares en el mercado institucional, con quesos, pescado procesado y pulpa de fruta, por ejemplo<sup>11</sup>.

En consonancia con la nueva agenda de gestión sobre el tema de la cualificación de compras públicas, que cada vez más incorporan indicadores de sostenibilidad (Campos y Bianchini, 2014, p. 24), hay iniciativas en curso que buscan estimular a los gestores para que reconozcan las adquisiciones de la agricultura familiar como parte de esta agenda, conectándose de esta forma con la preocupación creciente de la población sobre el origen de los productos y con las prácticas sociales y ambientales de los sistemas de producción.

Especial atención se le sigue dando al tema del control y la participación social. La flexibilidad para dar forma o adaptarse a las diferentes realidades locales ha sido una característica positiva del programa, pero exige una sociedad civil activa y un mayor control social para evitar distorsiones.

11. En 23 de junio de 2015 el MAPA divulgó la Instrucción Normativa n.º 16 que simplifica el procedimiento para registro de agroindustrias familiares (reglamentación del art. 7.º do SUASA) y otras deberán publicarse.

Hay un potencial aún por explotar mejor en el PAA como herramienta y aliado de la política de educación alimentaria y la promoción de hábitos saludables de alimentación, para ayudar a combatir el creciente problema de la obesidad y la mala alimentación, ocupando un espacio más grande en los mercados públicos y privados todavía existentes.

El Programa de Adquisición de Alimentos también puede ser una instrumento aún más importante para dar el salto en la organización de la oferta de la agricultura familiar, de modo que ésta pueda asumir un papel más importante en el suministro de alimentos de las equipamientos públicos y para satisfacer la demanda de las personas que viven en las ciudades medianas y grandes.

Más allá de los circuitos cortos, podrá salir de la condición proveedora de una pequeña parte de la oferta, en determinados períodos del año, para constituirse, a largo plazo, el principal proveedor de los equipamientos de seguridad alimentaria y nutricional (Campos y Bianchini, 2014, p. 22).

Un paso importante hacia esta dirección fue la reciente decisión del gobierno federal de que el 30% de las compras de alimentos de las instituciones públicas federales- hospitales, restaurantes universitarios, entre otros- deben ser oriundos de la agricultura familiar<sup>12</sup>.

La experiencia brasileña en el ámbito de compras públicas de la agricultura familiar, que tiene en el Programa de Adquisición de Alimentos y el Programa Nacional de Alimentación Escolar sus principales expresiones, ya es parte de la agenda de la cooperación Sur-Sur impulsada en alianza entre Brasil y la FAO en América Latina y el Caribe y también en África. Forma parte también del Programa Regional sobre Compras Públicas de la Agricultura Familiar, coordinado por la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR, y ya está en su segunda edición con la incorporación de otros países de la región<sup>13</sup>.

Por último, vale la pena recordar que, además de la expansión de las compras institucionales y en especial del PAA, tanto en Brasil como en los demás paí-

12. Decreto n.º 8 473, de 22 de junio de 2015.

13. Ver FAO (2015); Sanches, Veloso e Ramírez (2014); portal PAA Africa, disponible en [paa-africa.org](http://paa-africa.org), visitado el 23/11/2015; y portal Mercosul REAF, disponible en [www.reafmercosul.org](http://www.reafmercosul.org), visitado el 23/11/2015.

ses, hay un enorme potencial para la expansión de la agricultura familiar en el suministro de alimentos, lo que implica circuitos más complejos y mercados especialmente en las grandes concentraciones urbanas, lo que requiere del fortalecimiento de la organización económica del sector, incluso en ámbito de la agroindustria.

## MARCO LEGAL Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BRASIL.** 2010. *Balanço de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos PAA*. Brasília: MDS. Disponible en <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2010/balanco-de-avaliacao-da-execucao-do-programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa-08.2010>. Visitado el 23/11/2015.

**BRASIL.** 2012. *Decreto n.º 7 775, 4 de julio de 2012*. Reglamentación del PAA. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm). Visitado el 23/11/2015.

**BRASIL.** 2015. *Decreto n.º 8473, de 22 de junio de 2015*.

**BRASIL.** 2003. *Ley n.º 10 696, de 2 de julio de 2003, art. 19*. Instituye el PAA. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm). Visitado el 23/11/2015.

**BRASIL.** 2011. *Ley n.º 12 512, de 14 de octubre de 2011, Capítulo III*. Reglamento del PAA. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm). Visitado el 23/11/2015.

**CAMPOS, A. y BIANCHINI, V.** 2014. A agricultura familiar passou a ser uma prioridade de Estado. In MDS. 2013. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS.

**CONAB.** Sin fecha. *Portal da CONAB. Agricultura Familiar*. Disponible en <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1125&t=2>. Visitado el 23/11/2015.

**CONAB.** 2015. *Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: Legislação básica*. Disponible en [http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15\\_12\\_07\\_17\\_25\\_57\\_livreto\\_paa\\_correta.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15_12_07_17_25_57_livreto_paa_correta.pdf). Visitado el 23/11/2015.

**DELGADO, C. C. et al.** 2005. *Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar*. Brasília: IPEA. (Texto para discussão 1145).

FAO. 2015. *Las compras públicas a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y experiencias*. Santiago: FAO. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i4902s.pdf>. Visitado el 23/11/2015.

GALINDO, E. P.; SAMBUICHI, R. H. R. y OLIVEIRA, M. A. C. 2014. Compras de productos agroecológicos e orgánicos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos. In MDS. 2013. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS.

MDA. Sin fecha. *Portal do MDA. PAA*. Disponible en <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/sobre-o-programa>. Visitado el 23/11/2015.

MDA. Sin fecha. *Tutorial SISPA – Passo a Passo*. Disponible en <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa>. Visitado el 23/11/2015.

MDS. 2013. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS. Disponible en [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/livroPAA10Anos.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/livroPAA10Anos.pdf). Visitado el 23/11/2015.

MDS. Sin fecha. *Portal do MDS. Compras governamentais*. Disponible en <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/compras-governamentais>. Visitado el 23/11/2015.

MDS. Sin fecha. *Portal PAA Data*. Disponible en [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi\\_paa\\_geral/pg\\_principal.php?url=abertura](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura). Visitado el 23/11/2015.

MDS. 2014. *Programa de Aquisição de Alimentos. Manual Operativo*. [s.l.]: MDS/ SESAN. Fev. 2014. Disponible en [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/manualPAA.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/manualPAA.pdf). Visitado el 23/11/2015.

MIELITZ, C. 2014. Dez anos do Programa de Aquisição de Alimentos e a constituição de uma estratégia nacional de segurança alimentar. In MDS. 2013. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS.

PORTO, S. I. et al. 2014. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): dez anos de uma política múltipla e inovadora. In MDS. 2013. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS.

SANCHES, A.; VELOSO, N. y RAMÍREZ, A. 2014. Agricultura familiar y compras públicas: innovaciones en la agenda de la seguridad alimentaria y nutricional. In: SALCEDO, S. y GUZMÁN, L. *Agricultura familiar en América La-*

*tina y Caribe: recomendaciones de políticas*. Santiago, Chile: FAO. (p. 349-368). Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3788s.pdf>. Visitado el 23/11/2015.

SCHMITT, C. J. et al. 2014. O Programa de Aquisição de Alimentos e assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas. In MDS. 2013. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS.

SPAROVECK, G. et al. 2007. Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA – Região Noreste. In: PAES-SOUSA, R. y VAITSMAN, J. (Orgs.). *Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS*. Brasília: MDS. (p. 62-64). (Cadernos de estudos desenvolvimento social em debate n. 5).

TAKAGI, M., SANCHES, A. P. y GRAZIANO DA SILVA, J. (2014). PAA: um embaixador do Brasil na luta contra a fome. In MDS. 2013. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS.





## ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y AGRICULTURA FAMILIAR

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) constituyó uno de los principales programas de la estrategia Hambre Cero y del plan Brasil Sin Miseria (BSM), por permitir integrar acciones de seguridad alimentaria y nutricional, educación e inclusión productiva de la agricultura familiar.

Su capilaridad permite que aproximadamente 42 millones de niños, jóvenes y adultos tengan garantizado el consumo diario de 800 calorías, en todos los municipios del país, direccionando, en 2015, más de R\$ 3,8 mil millones de recursos del gobierno federal brasileño para el PNAE (FNDE, 2015a).

Su versatilidad posibilita el acceso de las poblaciones en estado de inseguridad alimentaria y a la formación de hábitos saludables, lo que contribuye para combatir el sobrepeso y la obesidad juvenil.

La exigencia legal de aplicación de al menos el 30% de los recursos para la alimentación escolar descentralizados por el gobierno federal para estados y municipios en la compra de alimentos producidos por la agricultura familiar fortalece la economía regional y conecta las escuelas con la producción de alimentos frescos y saludables.

Hasta llegar al punto en que se encuentra actualmente en Brasil, la política pública de alimentación escolar recorrió una larga trayectoria de institucionalización asociada a la descentralización y alteraciones importantes en su marco legal.

## BREVE HISTÓRICO

La alimentación escolar se implementó oficialmente en Brasil en 1955, con el nombre de “Campaña de Comida Escolar”. Hasta 1974 la acción gubernamental correspondía a la distribución de géneros alimentarios para escuela en municipios de escasos recursos, contando con el apoyo financiero de organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y Agricultura (FAO) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), y del gobierno de los Estados Unidos, mediante el programa Alimentos para la Paz (USAID) de ayuda alimentaria.

A principio de 1970 fue creado el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (Pronan), que en su fase inicial se destinaba a gestantes, nutrices y niños de hasta 7 años de la población de bajos ingresos y a estudiantes de 7 a 14 años. En 1976 pasó a ser financiado con recursos públicos asignados por el Ministerio de Educación y Cultura de Brasil (MEC) (Avila et al., p. 101).

La alteración del antiguo nombre para el actual, Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), ocurrió en 1979, manteniéndose la adquisición centralizada de productos, vía licitación pública, y su distribución para todo el país. Ya en este periodo existían esfuerzos para adecuar los alimentos a los hábitos alimentares regionales, con mejor aceptación por los alumnos.

En 1986, la recién creada Fundación de Asistencia al Estudiante (FAE) pasa a estimular la descentralización, al firmar convenios con los municipios, que pasan a responsabilizarse por el gerenciamiento y por la adquisición de alimentos básicos *in natura*, y a enfrentar problemas como la lentitud en la liberación de los recursos y las dificultades con la rendición de cuentas (Avila et al., 2014, p.102).

En 1988, la nueva Constitución Federal brasileña reconoció la suplementación de alimento escolar como un deber del Estado, juntamente con el fornecimiento de material didáctico escolar, transporte y asistencia a la salud.

Solamente en 1994, con la Ley nº. 8 913, el gobierno federal de Brasil dejó de comprar y distribuir géneros alimentares de forma centralizada y direccionó los recursos financieros para que los estados y municipios –definidos como ejecutores– fornecieran directamente la alimentación a sus alumnos. La descen-

tralización de los recursos para ejecución del programa se condicionó a la existencia de Consejos de Alimentación Escolar (CAE), con la responsabilidad de acompañar y fiscalizar su utilización. Sin embargo, las compras de las unidades ejecutoras seguían fuertemente marcadas por productos de origen industrial, casi siempre procesados o ultraprocesados.

La consolidación de la descentralización de la ejecución del programa se dio en 1998, cuando la transferencia de recursos se volvió automática, sin la necesidad de convenio (Triches, 2015, p. 188).

En 2001, el Fondo Nacional de Desarrollo de Educación (FNDE), que recibió las atribuciones de la FAE cuando ésta se extinguió, transformó en obligatorias las adquisiciones locales, siendo que por lo menos un 70% de los recursos del gobierno federal deberían destinarse a la compra de productos básicos (no industrializados), respetando los hábitos alimentares locales y la vocación agrícola regional (Medida Provisional n° 2 178-36, de 2001).

Sin embargo, el patrón de adquisición centralizada no cuestionaba el origen de los alimentos, su calidad y los efectos de su consumo sobre la salud, y seguía la lógica de mercados autorregulados de las cadenas grandes de abastecimiento (Triches, 2015, p. 182).

Además, el patrón de la licitación pública vigente en este periodo implica que comprar de abastecedores con capacidad de venta en gran escala resultaría en la disminución del precio unitario de los alimentos. En consecuencia, trabajar con grandes volúmenes de productos requería una red de distribución que solamente abastecedores bien estructurados y especializados en atención de licitaciones públicas logran atender.

## UN NUEVO MARCO LEGAL

A partir de 2003, se inició un amplio debate social en torno de una estrategia pública que estimulara simultáneamente la alimentación escolar saludable y la producción de la agricultura familiar local, especialmente en el ámbito del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea), como ejemplo de lo que ocurría en el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), creando nuevas conexiones entre producción y consumo en el sistema de abastecimiento.

En este contexto, en 2006, una resolución del FNDE estableció los actuales principios organizadores del programa: universalidad, respeto a los hábitos alimentares locales, equidad, descentralización y participación social para acompañamiento y control de las acciones.

Frente a las dificultades para adquirir productos de la agricultura familiar por intermedio de las licitaciones públicas tradicionales, algunos municipios pasaron a utilizar el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) para el suministro de escuelas y guarderías. Esto generó lazos de confianza entre proveedores de la agricultura familiar y gestores de la alimentación escolar, y permitió también que aquellos entendieran la complejidad del PNAE, en sus exigencias y procedimientos.

La experiencia del Programa de Adquisición de Alimentos, que ya completaba 6 años de ejecución, fue fundamental para el rediseño del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) para incluir los alimentos de la agricultura familiar. Las lecciones aprendidas con el PAA sirvieron no solo para definir el nuevo diseño del programa, sino para que los más diversos actores involucrados entendieran el tamaño del nuevo desafío que era convertir la agricultura familiar en abastecedora de productos para alimentación escolar.

El hecho de que los movimientos sociales de la agricultura familiar ya estén habituados a tratar de los temas fiscales, de transporte y logística, de pesquisa de precios, de legislación sanitaria permitió discusiones muy cualificadas sobre las alteraciones que había de hacerse en el PNAE.

El Consea, ya consolidado como espacio de diálogo en la elaboración, en el monitoreo y en la participación social en las políticas públicas, había acumulado un gran aprendizaje con las varias acciones de la estrategia Hambre Cero, entre ellas el PAA. Los órganos gubernamentales, sobre todo del ámbito federal, que participaban de la gestión del PAA poseían amplio acúmulo en torno de los límites y desafíos legales impuestos a la creación de mercados de venta directa para agricultura familiar. Este conjunto de experiencias ha sido fundamental para la elaboración, por el Consea, de una propuesta que fue direccionada por el gobierno al Congreso Nacional de Brasil para sostener una fuerte movilización de las organizaciones sociales y de áreas del gobierno relacionadas al tema. El resultado fue la aprobación de la Ley n.º 11 947, de

2009, que amplió el derecho a la alimentación escolar para toda la educación básica, que en Brasil abarca la guardería, preescolar, y las enseñanzas primarias, secundarias y de jóvenes y adultos.

La participación social siguió en las discusiones con el FNDE para la reglamentación del programa<sup>1</sup> y con una serie de actividades de divulgación y capacitación de gestores de todos los estados brasileños, buscando la implementación del nuevo normativo. La dimensión intersectorial y de participación social del PNAE demandó la participación de otros organismos además del FNDE/MEC –como Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab)-, del Consea y de organizaciones de la agricultura familiar.

Con esta nueva ley se estableció un mecanismo de regulación estatal que definió la compra directa simplificada de la agricultura familiar para la alimentación escolar a nivel nacional, mediante una nueva herramienta llamada Convocatoria Pública. La ley estableció, también, que, “del total de los recursos financieros transferidos por el FNDE, en el ámbito del PNAE, como mínimo el 30% (treinta por ciento), deberán ser utilizados en la adquisición de géneros alimenticios directamente de la agricultura familiar y del emprendedor familiar rural o de sus organizaciones, priorizándose los asentamientos de la reforma agraria, las comunidades tradicionales indígenas y las comunidades *quilombolas*” (art. 14 de la Ley n.º 11 947/2009).

La Convocatoria Pública es un proceso simplificado que permite dispensar el procedimiento licitatorio tradicional, “desde que los precios sean compatibles con los vigentes en el mercado local, [...] y los alimentos atiendan a las exigencias del control de calidad establecidas por las normas que reglamentan la materia” (§ 1.º del art. 14).

La ley prevé, también una salvaguardia al gestor local en caso de dificultad de adquisición de la cantidad mínima del 30% de la agricultura familiar en determinadas circunstancias: imposibilidad de emisión del documento fiscal correspondiente; inviabilidad de abastecimiento regular y constante de los géneros alimentares; condiciones higiénico-sanitarias inadecuadas (§ 2.º do art. 14).

1. Resolución FNDE n° 26, del 17 de junio de 2013.

Los resultados aparecen rápidamente. Con un año de vigencia del nuevo marco legal, un 47,4% de los municipios ya adquirieron productos de la agricultura familiar para la alimentación escolar, con un porcentual promedio de un 22,7%, y, con tres años, ya eran un 67% de los municipios<sup>2</sup>.

La nueva legislación reforzó la inclusión de la educación alimentaria y nutricional en el proceso de enseñanza y aprendizaje como una de las directrices de la alimentación escolar. Esta orientación es muy pertinente, ya que el crecimiento de la obesidad, ocurre no solamente entre adultos, sino también entre los niños brasileños, en razón del consumo de alimentos no saludables, que puede llevarlos a volverse adultos con hábitos alimentares inadecuados y con elevados riesgos a su salud (FAO, 2015).

### GESTIÓN DEL PNAE

La gestión del PNAE es responsabilidad del FNDE, autarquía vinculada al Ministerio de Educación de Brasil. La ejecución se lleva a cabo por los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y municipales, responsables por garantizar la oferta de la alimentación escolar, inclusive por la contratación de nutricionistas y profesionales calificados, así como de la infraestructura necesaria.

La característica de programa intersectorial resultó en la creación de un comité gestor formado por el FNDE, por el MDA, por el MDS, por la Conab y por el Ministerio de la Pesca y Acuicultura (MPA).

La participación social en la gestión se da en diferentes planes: en el plan local, mediante la actuación de los consejos de alimentación escolar (CAE), en el control de los recursos transferidos y de la calidad de la alimentación; y, en el plan nacional, mediante al Grupo Consultivo del programa, formado por representantes del gobierno federal, de organizaciones de la agricultura familiar y de consejos nacionales<sup>3</sup>.

La fiscalización del programa también se efectúa por los órganos de control interno, como la Fiscalía Geral de la Unión (*Controladoria-Geral da União - CGU*), y de control externo, como el Tribunal Federal de Auditoria (*Tribunal de Contas da União TCU*) y el *Ministério* Público (MP).

2. Triches (2015) menciona a los estudios de Saraiva et al. (2013) y Soares et al. (2013).

3. Para más información sobre la actuación del Consejo de Alimentación Escolar, consultar FNDE, 2015a.

En 2015, el programa benefició a 42,6 millones de alumnos en los 5 570 municipios brasileños, universo formado por los estudiantes inscritos en la educación básica de las redes públicas federal, estadual, distrital y municipal, entidades filantrópicas y comunitarias. Las transferencias del gobierno federal varían de R\$ 0,30 a R\$ 1,00 por alumno/día, a depender de la edad de los estudiantes y del tiempo diario de permanencia en la escuela (Resolución nº 26 del FNDE, de 2013) y los alimentos adquiridos son principalmente lácteos y derivados, frutas, verduras, legumbres, cereales y carnes.

Buscando incentivar la buena ejecución del programa, la educación alimentaria y nutricional, así como la preparación de los alimentos adecuados, más sabrosos, saludables, adaptados a la cultura local, se hacen comunes los concursos para estimular buenos desempeños. Entre 2004 y 2014, por ejemplo, el FNDE en colaboración con la ONG *Ação Fome Zero*<sup>4</sup> (Acción Hambre Cero), desarrolló el concurso *Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar*. Este premio tiene como objetivo estimular buenas prácticas de alimentación escolar y dar visibilidad a iniciativas locales y al trabajo de los profesionales, contribuyendo con que los recursos públicos previstos en el PNAE sean efectivamente utilizados en la compra de alimentos de calidad, en la cantidad y regularidad necesarias al desarrollo físico e intelectual de los alumnos de la red pública de enseñanza brasileña.

En 2015, celebrando los 60 años de la alimentación escolar en el país, el FNDE lanzó el concurso “Mejores Recetas de la Alimentación Escolar” para valorizar el papel de la cocinera y del cocinero escolar en la promoción de hábitos alimentares saludables,

#### ADQUISICIONES DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Hay un conjunto de procedimientos dentro de la norma que regulan las adquisiciones de la agricultura familiar<sup>5</sup>. El primer paso para el agricultor familiar poder comercializar sus productos junto al PNAE es presentar su DAP física (Declaración de Aptitud al Pronaf individual), o la DAP física de los

4. La *Ação Fome Zero* es una organización no gubernamental dedicada en apoyar las acciones de combate al hambre y su colaboración fue muy importante cuando se inició el programa del gobierno federal de Brasil *Fome Zero* (Hambre Cero).

5. Para más detalles sobre los procedimientos de adquisición de productos de la agricultura familiar para alimentación escolar, consultar FNDE, 2015b.



integrantes del grupo al cual pertenece, o aún su DAP jurídica, en el caso de organizaciones de agricultores familiares, como cooperativas y asociaciones que tengan como mínimo el 60% de asociados agricultores familiares.

Las propuestas recibidas en las Convocatorias Públicas son repartidas en grupos: abastecedores locales, del territorio rural, del estado y del país. Los grupos locales tienen la prioridad de adquisición, seguido por los grupos territoriales, estatales y, con menor prioridad, los grupos nacionales. Después de seleccionar el grupo, tendrán prioridad: 1º) los asentamientos de reforma agraria, las comunidades indígenas y las comunidades *quilombolas* (no hay prioridad entre los tres); 2º) productores de alimentos certificados como orgánicos o agroecológicos; 3º) abastecedores con DAP Jurídica; 4º) grupos informales de agricultores con DAP física; y 5º) agricultor familiar individual que detenga el DAP física.

El precio que se paga a los agricultores familiares debe corresponder a los vigentes en el mercado local, priorizando encuestas realizadas en ferias de agricultores familiares, añadidos los gastos con flete, envase, etc. Si no es posible que la encuesta de precios se lleve a cabo en el mercado local, se deben coleccionar los precios en el territorio, estado o país (en este orden). También en la imposibilidad de realización de encuesta de precios de los productos agroecológicos o orgánicos, podrán ser añadidos a los precios hasta un 30% en relación a los precios establecidos para productos convencionales. El límite de venta del agricultor familiar, o proporcionalmente de sus organizaciones, es como máximo R\$ 20.000,00 por DAP física/año, para cada unidad ejecutora del PNAE.

La evaluación de la calidad de los productos comercializados debe ser realizada por la unidad ejecutora a partir de tres criterios: a) se atienden las especificaciones de la convocatoria pública; b) se atienden a la muestra de prueba, donde se califican sus características sensoriales, realizados por los nutricionistas; c) tener certificación sanitaria. Para productos diferentes del hábito alimentario local, un cuarto criterio es realizado: la prueba de aceptabilidad entre los estudiantes.

En el punto de certificación sanitaria, todos los productos de origen animal necesitan tener el sello de los servicios de inspección sanitaria (municipal, estadual y federal) o Sistema Unificado de Atención a la Sanidad Agropecuaria

(SUASA), coordinado por el Ministerio de la Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA). Ya los productos de origen vegetal que han pasado por algún tipo de procesamiento deben tener autorización o aval de la red de vigilancia sanitaria (estadual, regional o municipal), coordinado por la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa). Solamente los productos de origen vegetal *in natura* (sin ningún procesamiento) no necesitan evaluación sanitaria.

Hay, todavía, un conjunto de otras recomendaciones detalladas que tratan de los aspectos nutricionales, del funcionamiento del control social y de la gestión compartida con las comunidades<sup>6</sup>.

Otra atribución de la unidad ejecutora es la recaudación de la Seguridad Social y de la contribución al Servicio de Aprendizaje Rural (Senar), cuando las compras son realizadas por productores individuales o grupos informales.

Para 2015, los recursos que se invirtieron en la compra directa de productos de la agricultura familiar fueron de R\$ 1,14 mil millones, que corresponden a un 30% del presupuesto total del PNAE para este año. En 2014, el valor que debería destinarse a las adquisiciones de la agricultura familiar fue de R\$ 1,1 mil millones. Sin embargo, se aplicaron efectivamente R\$ 711 millones (un 64% de lo previsto). Muchos municipios justifican el no cumplimiento de la obligatoriedad por la dificultad de localizar productores aptos a abastecer el programa con la regularidad necesaria.

## REFERENCIA INTERNACIONAL

Al establecer una fracción mínima para adquisiciones de la agricultura familiar (un 30%), el gobierno federal garantizó una innovación que se ha destacado como estratégica para muchos países en el sentido de ofrecer alimentación saludable, a la vez que abrió un importante mercado institucional para agricultores familiares y sus organizaciones, posibilitando ingresos e inclusión social en las áreas rurales.

El éxito en su implementación hizo de la experiencia brasileña una referencia fundamental que, mediante intensa agenda de cooperación internacional

6. Para más información sobre las recomendaciones que integran el Programa Nacional de Alimentación Escolar, consultar FNDE, 2009.

coordinada con la FAO, ha contribuido con países latinoamericanos y africanos interesados en tener programas de alimentación escolar capaces de promover el desarrollo socioeconómico más allá de garantizar la suplementación alimentaria de los estudiantes.

Varios países de Latinoamérica y del Caribe, a partir de la agenda de cooperación Sur-Sur impulsada por Brasil y por la FAO, crearon legislaciones específicas y constituyeron o fortalecieron programas direccionados a estimular la participación de la agricultura familiar en la alimentación escolar<sup>7</sup>.

## DESAFÍOS

Aunque tenga toda la experiencia ya adquirida a lo largo de los años, el Programa Nacional de Alimentación Escolar enfrenta desafíos importantes para que sus efectos positivos puedan expresarse. Hay mucho que hacer para difundir y consolidar la comprensión de los beneficios para la salud de una alimentación saludable y de la importancia de los circuitos cortos para el desarrollo de las regiones y el fortalecimiento económico de la agricultura familiar y de las comunidades rurales.

La decisión de implementar las compras de la agricultura familiar implica nuevos desafíos para la gestión pública municipal en diferentes áreas, ya que se ve obligada a adaptar los procedimientos anteriormente adoptados en la ejecución del programa. Es necesario revisar la planificación y los procedimientos operacionales, de logística en la distribución de los alimentos en las escuelas, y los procesos de compras públicas; revisar y flexibilizar menús; reunir información sobre la producción agropecuaria local; establecer nuevos estándares de relación con los agricultores y sus organizaciones (Triches, 2015, p. 193).

Hay varios estudios que identifican y analizan las dificultades para que la agricultura familiar acceda este mercado<sup>8</sup>. Entre otras dificultades están: la falta de la DAP; la ausencia de formalización de las asociaciones y cooperativas; los costos de transacción con logística, envase y costos administrativos; los precios bajos; la irregularidad de oferta; la ausencia de estandarización y

7. Más información sobre la agenda de cooperación Sur-Sur en el tema de las adquisiciones de la agricultura familiar para la alimentación escolar, consultar FAO, 2013 y 2015.

8. Triches (2015) registra investigaciones realizadas por varios autores que abordan aspectos estructurales, operacionales y políticos de las dificultades encontradas por los agricultores para acceder y permanecer en este mercado.

certificación – importante en el caso de los productos orgánicos; y la inadecuación de las exigencias sanitarias (Triches, 2015, p. 193, 194).

Otros aspectos desafiantes son el abastecimiento del programa en las grandes ciudades, que demanda una capacidad mucho más grande de las organizaciones de la agricultura familiar y una flexibilización de la prioridad que se da a la producción local y la superación de la incongruencia entre lo que se produce en las regiones y lo que se demanda (Triches, 2015, p. 194).

### UN BALANCE POSITIVO

La implementación del Programa de Alimentación Escolar, aunque represente un desafío en muchas regiones de Brasil, demuestra que la agricultura familiar y sus organizaciones económicas tienen condiciones de atender grandes mercados consumidores, con regularidad y calidad. Esta conquista y este aprendizaje permiten ampliar la participación de la agricultura familiar en el atendimento del mercado institucional de alimentos en Brasil, que va más allá de la alimentación escolar.

El PNAE sobrepasó sus objetivos iniciales y se convirtió en un programa basilar del sistema de seguridad alimentaria y nutricional en un tema clave, y demuestra capacidad para actuar como *nucleador* de acciones integradas, concretizando la tan deseada – y ni siempre alcanzada – intersectorialidad (Maluf, 2009).

Su larga trayectoria, su amplitud, sus innovaciones, sus interfaces y la intersectorialidad de sus objetivos permiten considerar el PNAE como “un marco en las políticas públicas alimentares” (Triches, 2015, p.181).

Además del efecto directo sobre los mercados de productos de la agricultura familiar, el PNAE, que forma parte del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, tiene un importante efecto indirecto en otros programas y acciones, como es el caso del Plan de Acciones Estratégicas para el Enfrentamiento de Enfermedades Crónicas no Transmisibles en Brasil, y la Estrategia Intersectorial de la Prevención y Control de la Obesidad y el Plan Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (Planapo).

El actual diseño del PNAE surgió de innovaciones en la trayectoria de perfeccionamiento de la alimentación escolar, especialmente con la descentralización

y el nuevo proceso de compras públicas, en los marcos de la consolidación de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, y de la existencia de un conjunto de políticas diferenciadas de apoyo a la agricultura familiar, capaces de sostener la oferta de alimentos.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar es un buen ejemplo de un nuevo patrón de intervención gubernamental, que valoriza la articulación de diversas políticas sectoriales, el dialogo entre el gobierno y la sociedad civil y la coordinación entre las esferas de gobierno nacional, estadual y municipal. Algo que para concretizarse necesita cambios en el marco legal y en los procedimientos administrativos, y, especialmente cambios de concepción sobre el papel del Estado y sobre cómo deben ser las políticas públicas.

El programa ilustra, de este modo, las potencialidades de intervención del Estado en la reorganización de un campo importante del sistema agroalimentario y de determinadas relaciones de mercado a partir de una estrategia intersectorial, que se dirige, simultáneamente y de forma integrada, a la garantía del derecho a la alimentación adecuada y al desarrollo rural sostenible.

## MARCO LEGAL Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVILA, M. L.; CALDAS, E. L. e AVILA, S. R. 2013. Coordenação e efeitos sinérgicos em políticas públicas no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS.

BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Artigo 208. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Visitado el 20/11/2015).

BRASIL. 1994. *Ley n.º 8 913, de 1994*. Dispone sobre la municipalización de la merienda escolar. [Reemplazada por la Ley n.º 11 947, del 6 de junio de 2009.]

BRASIL. 2009. *Ley n.º 11 947, del 16 de junio de 2009*. Dispone sobre la alimentación escolar y la obligatoriedad de adquisiciones de la agricultura familiar. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm). Visitado el 20/11/2015).

**BRASIL.** 2001. *Medida Provisoria n.º 2 178-36, del 24 de agosto de 2001.* Dispone sobre la transferencia de recursos financieros del Programa Nacional de Alimentación Escolar y otros. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2178-36.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2178-36.htm). Visitado el 20/11/2015).

**FAO.** 2013. *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: estudio de caso en ocho países.* Programa de Cooperación Brasil-FAO Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025. (Proyecto GCP/RLA/180/BRA) (Disponible en: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-material-de-divulgacao/alimentacao-manuais/item/5646-manual-de-aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-produtos-da-agricultura-familiar-para-a-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar>. Visitado el 20/11/2015).

**FAO.** 2015. *Fomento del modelo brasileño de alimentación escolar. Como utilizar la cooperación Sur Sur para compartir la experiencia del Brasil sobre alimentación escolar en América Latina y Caribe.* Santiago, Chile: FAO. (Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i4287s.pdf>. Visitado el 20/11/2015).

**FNDE.** 2009. *Referências nutricionais para o Programa Nacional de Alimentação Escolar.* Documento final referente ao Grupo de Trabalho revisado pelo Centro de Referência. Brasília, DF: FNDE.

**FNDE.** 2013. *Resolución FNDE n.º 26, del 17 de junio de 2013.* Dispone sobre el atendimento de la alimentación escolar a los alumnos de la educação básica en ámbito del Programa Nacional de Alimentación Escolar – PNAE. (Disponible en [https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000026&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sgl\\_orgao=FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC). Visitado el 2/1/2016).

**FNDE.** 2015a. *Cartilha Nacional do Programa de Alimentação Escolar.* Brasília, DF: FNDE. (Disponible en <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-material-de-divulgacao/alimentacao-manuais/item/6820-cartilha-pnae-2015>. Visitado el 20/11/2015).

**FNDE.** 2015b. *Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.* (Disponible en <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/agricultura-familiar>. Visitado el 2/1/2016).

**MALUF, R.** 2009. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: **LEITE, S. et al.** (Orgs.). Políticas públicas e agricultura no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS.

**TRICHES, R. M.** 2015. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: **GRISA, C. e SCHENEIDER, S. (Orgs.)**. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre, RS: UFRGS Editora. (p. 181-20

## CIUDADANÍA Y AUTONOMÍA PARA LAS MUJERES RURALES

Las luchas de las mujeres han ganado intensidad en el proceso de democratización en Brasil a mediados de la década de 1980, cuando sus reclamaciones han adquirido una mayor visibilidad en la sociedad y dirigido a los cambios en las esferas pública y privada, incluso en las zonas rurales.

La búsqueda de reconocimiento como trabajadoras, agricultoras y ciudadanas incluía tanto reivindicación de los derechos económicos y sociales, como las demandas para su aceptación como asociadas en los sindicatos de los trabajadores rurales, el acceso a la seguridad social y a la tierra, entre otros. En esta trayectoria aumento el cuestionamiento de la ideología patriarcal, de la idea de la supremacía del hombre y su condición de representante de la familia, con la difusión de la comprensión de que la familia no es una unidad homogénea, que está impregnada por los conflictos e intereses de género y por una relación de poder desigual entre hombres y mujeres (Faria, 2009).

### SUPERAR LA INVISIBILIDAD

En general, es evidente que existe una situación de invisibilidad de trabajo de la mujer en las zonas rurales, las desigualdades en su inserción productiva y omisión de las políticas públicas. A pesar de que trabajen en los campos, en las granjas, en los huertos y con la cría de animales de pequeño porte, estas actividades se ven como “una ayuda para la familia”. Aunque trabajen en los



ámbitos productivo y reproductivo, por sus actividades no reciben ingresos, ya que la producción es para el autoconsumo, por lo que su trabajo no es reconocido y no tienen poder de decisión en la unidad familiar. Por lo tanto, tienen menos posibilidades de tener autonomía económica (Butto, Hora y Dantas, 2014).

La invisibilidad se apoya en la idea de que su trabajo productivo es una extensión del trabajo doméstico, y en la desvaloración del trabajo relacionado con la reproducción. Algo que está presente, en general, en la situación de las mujeres, pero se destaca en el campo en función al peso del régimen laboral de la familia (sin remuneración) y para actividades de auto-consumo (Melo y Sábado, 2009).

Las mujeres rurales representan casi la mitad de la población rural (47%) y había más de 14 millones en 2013 (14% de la población total del sexo femenino). En 2010, el 34,1% de ellas no tenía ingresos, y la mayor parte de sus ingresos provenía de las transferencias públicas de los programas sociales. Inclusive en estas condiciones, las mujeres contribuyen, en promedio, con un 42,4% de los ingresos de los hogares rurales. Esto, asociado al hecho de que el 24,8% de los hogares rurales tienen jefes de familia del sexo femenino, revela que han asumido responsabilidades cada vez mayores en el grupo familiar, y que las iniciativas de inclusión productiva, la generación de ingresos y el fortalecimiento de los grupos de mujeres son fundamentales en la lucha contra el hambre y la pobreza (IBGE, 2010; MDA, 2015).

Otros datos relevantes se refieren a la reducción de la proporción de mujeres empleadas en las zonas rurales en el marco de una reducción general del empleo agrícola y el hecho de que la mano de obra femenina es en su mayoría no es remunerada y, para las pocas que obtienen ingresos en efectivo, éstos son más bajos que el de los hombres (Melo y Sábado, 2009).

Esta situación explica el aumento de la migración de las mujeres jóvenes, que buscan oportunidades en las áreas urbanas de autonomía económica y más libertad, contribuyendo así al fenómeno de la masculinización y el envejecimiento de la población rural.

En los últimos años, se han producido cambios significativos desde el fortalecimiento de los movimientos y organizaciones de mujeres rurales y su papel para que sean consideradas sujetos autónomo y no sólo parte de una relación

familiar, y también en función de un contexto más favorable en el gobierno federal para la implementación de políticas públicas y la afirmación de una agenda feminista en el desarrollo rural (Butto, 2011).

Parte de las demandas de las mujeres han dado lugar a cambios, expresando el reconocimiento de los derechos y su institucionalización como políticas públicas direccionadas a promover la autonomía económica.

Algunos resultados positivos de estas políticas ya se pueden constatar, como el aumento de la participación de la mujer en la reforma agraria, la reducción de la proporción de mujeres que trabajan sin remuneración, mayor aumento de los ingresos de las mujeres rurales y el enfriamiento de la migración femenina (Melo y Sábado, 2009).

La experiencia reciente en Brasil ha demostrado que cuando se alteran los aspectos importantes de su situación, como el acceso a la documentación, la tierra, el crédito y a la educación, las mujeres toman ventaja de las oportunidades y buscan cambiar rápidamente su condición.

Incluso con los avances hacia la autonomía económica, en el trabajo doméstico y el cuidado representan la mayor resistencia al cambio. Las mujeres siguen haciendo las tareas domésticas y se les considera como una tarea femenina; los hombres no se corresponsabilizan y no hay una estructura adecuada de servicios públicos e instalaciones que permitan la socialización de este trabajo.

## NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La articulación entre las políticas públicas y la perspectiva de género es reciente en Brasil, y para ello fue esencial reconocer la existencia de desigualdades y que las políticas tienen impactos diferentes en hombres y mujeres. Y a partir de ese entendimiento, había que decidir sobre una nueva política del gobierno, que pudiera incidir en las relaciones jerárquicas y de poder con políticas públicas para la igualdad y promoción de la autonomía económica (Soares, 2014).

Un paso clave fue la creación de organismos gubernamentales específicos en la administración pública federal, tanto a nivel general con la creación de la Secretaría de Políticas para las Mujeres (SPM), cuanto sectorial con el Programa de Promoción de la Igualdad de Género, Raza y Etnia (PPIGRE) en el Ministerio de De-

sarrollo Agrario (MDA), que luego se transformó en Dirección de Políticas para las Mujeres Rurales (DPMR)<sup>1</sup>, y los comités de género en diversos ministerios.

Al contar con la estructura, presupuesto, equipos, programas y acciones propias para promover y coordinar las políticas públicas, los organismos adoptaron la transversalidad como una estrategia de acción intersectorial e intergubernamental para que las diferentes políticas incorporaran la perspectiva de igualdad de género en su formulación y ejecución y que consideren las especificidades y demandas de las mujeres. Y esto ocurrió de forma combinada con la adopción de políticas específicas dirigidas a las mujeres y con el apoyo a las acciones de fortalecimiento de las organizaciones y movimientos de mujeres (Soares, 2014).

La efectución de esta estrategia ha requerido un diálogo social intenso con los movimientos y organizaciones de mujeres para llegar al acuerdo sobre pautas específicas y así compartir la gestión de políticas, la coordinación con los niveles subnacionales, en función de las responsabilidades compartidas entre los niveles de gobierno federal, estadual y municipal, además de la integración de las acciones de los distintos ministerios.

De forma gradual y acumulativa se han venido creando mejores condiciones para superar una situación en la cual las mujeres no eran destinatarias específicas de políticas públicas y no participaban en las instancias de toma de decisiones.

Las directrices para las nuevas políticas se definieron con base en un amplio proceso de consultas en las conferencias que reúnen a las esferas de gobierno y organizaciones de mujeres, y también los ejes y objetivos del Plan Nacional de Políticas para la Mujer (PNPM)<sup>2</sup>, que son supervisados por el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer, con el apoyo de Observatorio Brasil de Igualdad de Género y por las comisiones de género de las entidades federales.

El Plan prevé varias acciones que permitan la individualización de los derechos, rompiendo una tradición “familista” que marca la acción del Estado, y estimula la inserción de mujeres con autonomía en la familia, la economía y la participación social, incluso en las zonas rurales.

1. Más informaciones sobre la DPMR/MDA, ver <http://www.mda.gov.br>.

2. Más informaciones sobre el Plan Nacional de Políticas para las Mujeres ver <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/pnpm>

## POLITICAS PARA LAS MUJERES RURALES

Las mujeres rurales abarcan un conjunto diverso formado por las agricultoras familiares, asentadas de la reforma agraria, *quilombolas*, afectadas por represas, pescadoras artesanales, extractivistas e indígenas, con sus especificidades, pero comparten desafíos comunes para la construcción de su autonomía. Integran diferentes movimientos y organizaciones de mujeres, como el Movimiento de Mujeres Campesinas (MMC), el Movimiento de Mujeres Trabajadoras Rurales del Noreste (MMTR-NE), el Movimiento Interestatal de Quebradoras de Coco de Babasú (MIQCB), o estructuras específicas dentro de movimientos mixtos, como es el caso de la Secretaría de Mujeres de la Confederación Nacional de Trabajadores en la Agricultura (Contag), de la Secretaría de la Mujer Extractivista del Consejo Nacional de Poblaciones Extractivistas (CNS), la Federación de Trabajadores de la Agricultura Familiar (Fetraf Brasil), el Sector de Género del Movimiento de los Sin Tierra (MST) y el Sector de Género del Movimiento de Pequeños Agricultores (MPA). Trabajan para superar las desigualdades en sus comunidades y organizaciones, coordinan jornadas de luchas propias y conjuntas, se destacan la Marcha de las Margaritas, y construyen alianzas con otros sectores del movimiento feminista.

En consonancia con la nueva directriz del gobierno federal, la construcción de políticas para las mujeres rurales sigue una estrategia que prioriza el acceso a la ciudadanía y la promoción de la autonomía económica, y combina la transversalidad en diversas políticas sectoriales con políticas específicas y la creación de nuevos acuerdos institucionales, con nuevos instrumentos de participación y control social.

El diálogo está presente en las actividades de formulación de políticas, en las negociaciones resultantes de las movilizaciones y de forma periódica e institucionalizada, en el Comité Permanente para la Promoción de la Igualdad del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Condraf) y en los comités de gestión de las políticas de MDA.

De forma incremental, los cambios en las políticas públicas se han incorporado en los Planes Plurianuales (PPA) del gobierno federal como las acciones específicas y transversales, bajo la responsabilidad de la MDA y otros minis-

terios, y con el aumento de la asignación presupuestaria. En el caso de MDA, para el PPA 2004-2007, el presupuesto para las políticas para las mujeres fue de R\$ 8 millones, asignados al Programa de Gestión de las Políticas de Desarrollo Agrario, adscrita a la Secretaría Ejecutiva (MDA, 2007). En el PPA 2008-2011, se ejecutaron R\$ 180 millones, ahora están distribuidos en dos programas gubernamentales y con tres acciones presupuestarias específicas para las mujeres rurales (Asistencia Técnica Especializada para Mujeres Rurales, Organización Productiva de Mujeres Rurales y Documentación de la Trabajadora Rural) (MDA, 2015).

En el período 2003-2013, las acciones finalistas ejecutadas directamente por el Directorio de Políticas para Mujeres Rurales del MDA (DPMR/MDA) tuvieron la participación de más de R\$ 300 millones (Hora y Butto, 2014). El presupuesto en el MDA para 2015 prevé R\$ 25 millones, y se le añaden las contribuciones de otros ministerios (MDA, 2015).

Una amplia gama de políticas se ha implementado para superar los límites para la conquista de la autonomía económica e de igualdad para las mujeres en las zonas rurales. Sintéticamente, se pueden agrupar en tres ámbitos de actuación principales: garantizar las pre-condiciones para el acceso a las políticas públicas (documentos, registros, títulos de propiedad); ajustar las políticas a las necesidades y demandas de las mujeres y crear nuevos instrumentos específicos (reforma agraria, crédito, asistencia técnica, organización productiva); y dar visibilidad a la situación de desigualdad y dar legitimidad a la agenda feminista (estadísticas, investigaciones).

#### ACCESO A LA DOCUMENTACION

Uno de los principales problemas que enfrentan las mujeres para acceder a las políticas productivas y de Seguridad Social es la falta de documentos. Frente a las dificultades para hacer efectivos los derechos de pensión conquistados en 1988, el acceso a la documentación civil se ha convertido en una reivindicación importante de los sindicatos rurales y movimientos de mujeres rurales. Así se puso en marcha en 1997, la campaña nacional “Ninguna Trabajadora Rural sin Documentos”, que se desarrolló en las actividades de movilización y presión sobre las iniciativas estatales y en acciones concretas para el acceso a los documentos en los esfuerzos de colaboración.

En la década de 2000 esta cuestión se ha convertido en el primer punto de la agenda de la Marcha de las Margaritas<sup>3</sup>.

La sub-documentación de las mujeres rurales se deriva del hecho de que los documentos son emitidos por diferentes entidades, con baja capilaridad de las autoridades emisoras, con diferentes requisitos, y muchos de ellos tienen un costo. Además, las mujeres no percibían el documento como un instrumento de identificación individual que les permita interactuar con los espacios públicos, por ejemplo, para acceder a las políticas; ellas creían que era suficiente que un miembro de la familia fuera documentado (MDA, 2010).

La presión social, combinada con un trabajo de convencimiento realizado por MDA en varias entidades federales y estatales responsables por la expedición de los documentos, se tradujo en la creación del Programa Nacional de Documentación de la Mujer Trabajadora Rural (PNDTR), una acción integrada para garantizar el libre acceso a los documentos públicos (Cédula de Identidad, Registro de las Personas Físicas), laborales y de la seguridad social), y otros documentos necesarios para acceder a las políticas sociales y productivas, como la Declaración de Aptitud al Pronaf (DAP), la inscripción en el Catastro Unificado de los Programas Sociales (CadÚnico), el Libro de Notas de la Productora y el Registro de Certificación de Propiedad Rural.

El programa realiza esfuerzos conjuntos itinerantes en las propias comunidades rurales cerca de las villas. Además de la emisión de los documentos, hay actividades para la difusión de las políticas de interés de las mujeres rurales, e incluso el mismo acceso a algunas de ellas, junto con actividades recreativas para los niños.

En cada estado hay un grupo de trabajo y infraestructura propia y exclusiva, compuesta por ordenadores, cámaras y vehículos, en especial los autobuses especialmente equipados para funcionar como unidades móviles, llamado “Expreso Ciudadanía”, y actualmente ya son 22. Más reciente, para extender el servicio a las comunidades ribereñas de la región amazónica, se cons-

3. La Marcha de las Margaritas es una movilización nacional organizada por la Contag y reúne, a cada 4 años, campesinas, trabajadoras rurales, extractivistas, pescadoras, indígenas y *quilombolas* que toman las calles de la capital federal para presentar sus reivindicaciones y dialogar con el gobierno federal. Su nombre es un homenaje a la líder sindical Margarida Maria Alves, asesinada en 1983, cuando luchaba por los derechos de los trabajadores en Paraíba.

truyeron barcos - unidades móviles fluviales -, mediante la asociación con la Marina de Brasil. No todas las misiones de actividades incluyen los mismo servicios, y está variación es por la mayor o menor capacidad de articulación en cada estado.

El programa, que cuenta con su propia normalización, es coordinado por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), y su gestión se lleva a cabo por el Comité Gestor Nacional y por los Comités Estatales, que actúan como órganos de planificación y coordinación de las entidades públicas federales (de áreas de Justicia, Seguridad Social, Hacienda/Impuestos, Trabajo, Desarrollo Social, Derechos Humanos, Políticas para las Mujeres), estatales (Hacienda, Seguridad Pública, Políticas para las Mujeres) y municipales, y con los agentes financieros (*Banco do Nordeste* y *Caixa Economica Federal*), garantiza la participación de los representantes de los movimientos y organizaciones de mujeres<sup>4</sup>.

Desde el año 2004 se llevaron a cabo 6500 actividades con esfuerzos conjuntos, beneficiando a alrededor de 1,5 millones de mujeres rurales con la emisión de cerca de 3 millones de documentos.

## SUJETOS Y BENEFICIARIAS

Pero tener documentos no es una condición suficiente para que las mujeres logren acceder directamente a las políticas públicas. Fue necesario reorientar la gestión pública para asegurar que las mujeres fueran, de hecho, reconocidas como sujetos de derechos y beneficiarias directas de las políticas, independientemente de su estado civil, es decir, sin la mediación de los hombres. Para ello fue necesaria -y aún es- mucha presión y persistencia para superar la resistencia de los gestores públicos e incluir a las mujeres en diferentes registros o formularios como titulares, y ya no como un cónyuge.

La doble titularidad de la tierra en la reforma agraria y en el registro de la agricultura familiar (DAP) garantizó el derecho de las mujeres a ser protagonistas y beneficiarias directas en diversos programas y políticas de inclusión productiva (crédito, asistencia técnica, comercialización), de vivienda y de seguros. En 2012, el 68% de las DAP ya tenía la doble titularidad.

4. Norma Conjunta de Ejecución MDA/INCRA n.º 1, de 22 de febrero de 2007.

El camino para acceder a los derechos adquirió un gran impulso con la incorporación de estrategias y objetivos específicos para las mujeres rurales en diversos programas y planes nacionales en áreas de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Agroecología y Producción Orgánica y en el Plan Nacional de Desarrollo Rural y Solidario, además del Plan Nacional de Políticas para las Mujeres. Otro avance fue la participación mayor de mujeres y sus organizaciones en los espacios de toma de decisiones, gestión y monitoreo de las políticas públicas, como comités de gestión, grupos técnicos de trabajo y foros sectoriales.

### PRONAF MUJER Y FOMENTO

Uno de los temas más demandados y más discutidos en el gobierno y con el movimiento de mujeres fue el acceso al crédito rural para financiar la producción. Las dificultades para accederlo provenían de la condición de subordinación de las mujeres y la insuficiencia de instrumentos. Además de los problemas relacionados con la falta de documentación y por no constar como titulares de registros, las mujeres tienen temor de asumir la deuda, no contaban con asistencia técnica para apoyarlas en la ejecución del financiamiento del proyecto y se limitan a las redes de distribución locales.

Para lograr acceder al Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf)<sup>5</sup>, al crédito diferenciado para costeo e inversión para la agricultura familiar con tasas de interés subsidiadas, la principal demanda era para una línea especial independiente del grupo familiar y con los mecanismos facilitados para obtener y pagar el préstamo. A partir de negociaciones y movilizaciones se creó el Pronaf Mujer, que comenzó con un valor superior de 50% sobre el importe total del crédito a disposición de la unidad familiar que se asignará para actividades agrícolas y no agrícolas, pero restringido a unidades familiares con ingresos más altos.

A partir de los debates en el Grupo de Trabajo sobre Género y Crédito, el Pronaf Mujer se transformó en una línea específica de crédito para la inversión, independientemente del crédito contraído por la unidad familiar, y se amplió a las mujeres de todos los niveles de ingresos. Actualmente, las tasas de interés van de 2,5% a 5,5% anual dependiendo del nivel de ingresos.

5. Sobre las líneas y la operación del Pronaf ver, en esta publicación, el texto “Crédito y garantía de renta para la agricultura familiar”.



Desde 2003 hasta 2014 se han celebrado más de 42 mil contratos, con una inversión de 359 millones de reales.

Las mujeres aumentaron su participación, también, en otras líneas de crédito de Pronaf. En el Plan *Safra* 2013/2014 las mujeres constituían más de 515 mil contratos, lo que representa 27% del total de contratos. El énfasis se debe dar a la participación de las mujeres en el microcrédito productivo (inversiones de hasta R\$ 4 mil, interés de 0,5% anual y el bono de cumplimiento del 25%), que llega a 47% de las operaciones totales.

Una estrategia específica se creó para atender a las agricultoras en condiciones de pobreza extrema, con la asistencia técnica continua e individualizada y proyectos para la producción de alimentos y la generación de ingresos en el plan Brasil Sin Miseria (BSM)<sup>6</sup>. Para hacer viables sus proyectos productivos, las mujeres reciben y administran recursos no reembolsables por un total de R\$ 3 mil, a los cuales se les accede en cuotas, a través de la tarjeta del programa *Bolsa Família*. Ya se vieron beneficiadas alrededor de 138 mil familias encabezadas por mujeres<sup>7</sup>.

Para seguir esta trayectoria fue preciso vencer la resistencia y las interpretaciones restrictivas de los agentes financieros, estandarizar la comprensión y capacitar a los empleados, además de pactar compromisos entre el gobierno federal, bancos y movimientos sociales para estimular, facilitar y así lograr ampliar el acceso de las mujeres al crédito.

#### ATER PARA LAS MUJERES

Otra demanda importante era que las mujeres y sus organizaciones contaran con servicios específicos de asistencia técnica y extensión rural (ATER)<sup>8</sup>. Participaron en la construcción de la política nacional de ATER y, además de los aportes para la definición de sus directrices, las mujeres han conquistado porcentajes mínimos de la cantidad de los valores aplicados al principio, y

6. Sobre el plan Brasil sin Miseria ver, en esta publicación, el texto “Inclusión productiva y transferencia de ingresos en la superación de la pobreza rural”.

7. Para un análisis de las acciones dirigidas a las mujeres rurales em el plan Brasil Sin Miseria, ver Mendonça et al. (2015).

8. Más informaciones sobre los servicios de asistencia técnica ver, en esta publicación, el texto “Investigación y extensión rural para la agricultura familiar”.

después la paridad en todo el servicio, y un mínimo de 30% de mujeres en los equipos técnicos de ATER Agroecología, combinados con la oferta de servicios exclusivos para ellas. Para garantizar y cualificar dicho servicio, ha sido fundamental el desarrollo de abordajes y metodologías apropiadas, que permitan a los técnicos reconocer el trabajo de las mujeres y que proporcionen orientación sobre la forma correcta de apoyar proyectos productivos y acciones de comercialización.

Las especificaciones establecidas por el gobierno federal en las convocatorias públicas para proporcionar los servicios ATER han contribuido a una composición más equilibrada en los equipos contratados y a un aumento en el número de mujeres atendidas, que llegaron en 2014 al 56% de todos los beneficiarios.

#### APOYO A LA ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA

A partir de los avances en el diseño de las políticas agrícolas diferenciadas para la agricultura familiar y la consolidación de la agenda política para mujeres rurales en el gobierno federal, ha sido posible empezar una acción intersectorial más abarcadora para fortalecer sus actividades productivas y de fomento a la organización de grupos productivos, el Programa Interministerial de Organización Productiva de Mujeres Rurales<sup>9</sup>.

Así se le dio una respuesta a una demanda de los movimientos de mujeres en las movilizaciones de la Marcha de las Margaritas para que se creara un programa de valoración y mejora de la calidad de la producción de las mujeres, y que diera visibilidad y reconocimiento a su trabajo y a su protagonismo, dando prioridad a grupos y redes con importante papel transformador de las relaciones de poder establecidas en la unidad familiar (Butto, 2011).

El programa es coordinado por el DPMR/MDA y su gestión se lleva a cabo en un comité intersectorial, con la participación de diversas organizaciones y movimientos de mujeres. Permite integrar en la actuación del MDA con otras áreas del gobierno federal (el desarrollo social, pesca, trabajo y empleo, etc.), abarca las acciones de fomento (asignación de recursos no reembolsables) a la producción, agregación de valor, capacitación para la gestión y comercia-

9. Disposición Interministerial MDA n° 2, de 24 de septiembre de 2008. Más informaciones sobre el Programa ver <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/dpmr-org/sobre-o-programa>.

lización, incluye el apoyo para la participación en ferias locales y nacionales. Dada la importancia de la comercialización para aumentar los ingresos de las productoras rurales, hay acciones específicas para aumentar la participación de grupos y asociaciones de mujeres en los programas de compras públicas (Programa de Adquisición de Alimentos – PAA y Programa Nacional de Alimentación Escolar - PNAE). En el período de 2008 a 2013 se destinaron R\$ 50 millones, beneficiando a más de 230 mil mujeres.

## ACESSO A LA TIERRA

Un tema central para la autonomía económica de las mujeres rurales es el acceso a la tierra. También en este tema existe una enorme desigualdad entre hombres y mujeres. Y generalmente se replica en los programas de reforma agraria. El Estado reproducía la lógica de la exclusión y elegía como interlocutor al hombre, como el jefe o titular de derecho, y la mujer aparecía sólo como cónyuge (Butto y Lopes, 2010).

Para hacer frente a esta situación, el II Plan Nacional de Reforma Agraria (2003) establece medidas específicas dirigidas a las mujeres rurales y comenzó su efectucción de su derecho a la tierra, independientemente de su estado civil, previsto en la Constitución Federal de 1988, pero nunca se efectuó<sup>10</sup>. Era necesario modificar los procedimientos administrativos de registro, selección y asignación de tierras.

Un cambio normativo hizo la titulación conjunta obligatoria para los terrenos constituidos por una pareja estable en situación matrimonial y predijo que en el caso de la separación el terreno queda con la esposa, siempre que ella tenga la custodia de los hijos. El registro de las (os) candidatas (os) para la selección de los asentamientos de la reforma agraria, el contrato de uso de la concesión y el título definitivo de propiedad de la tierra se han cambiado para llevar a cabo la titulación conjunta y dar prioridad a los hogares encabezados por mujeres, exigiéndole a las familias la declaración obligatoria de su estado civil<sup>11</sup>. También se creó el Certificado de la Mujer Beneficiaria de la Reforma Agraria para facilitar

10. La Constitución Federal de Brasil de 1988 estableció que “el título de dominio y la concesión de uso serán conferidos al hombre o a la mujer, o a ambos, independientemente del estado civil” (art. 189). Ver II Plan Nacional de Reforma Agraria (disponible en [http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA\\_2004.pdf](http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf). Acceso en 29/11/2015).

11. Instrucción Normativa INCRA n.º 38/2007

al requerir sus derechos en los demás entidades federales que condicionaban el acceso a la prueba de la propiedad de la tierra (Butto y Hora, 2008).

Estos cambios han producido resultados rápidamente. En 2003, sólo el 13,6% de todos los beneficiarios de la reforma agraria eran mujeres; en 2013, este porcentaje aumentó a 72%, y la de los hogares encabezados por mujeres aumentó de 13% a 23% durante el mismo período (Hora y Butto, 2014).

Se le ha dado prioridad a la participación de las mujeres en la elaboración de planes de desarrollo de los asentamientos, en la gestión productiva y en definiciones de la infraestructura social. Para fortalecer los proyectos productivos de las mujeres, el ciclo de instalación del asentamiento ofrece una línea de crédito especial para ellas (Apoyo Mujer) de hasta R\$ 3 mil, con tasas de interés de 0.5% al año, bonificación de 80% y un año para pagar, para que sean invertido en actividades agrícolas y no agrícolas, en las granjas o en otros proyectos. El acceso es por una tarjeta de crédito a nombre de la mujer. Esto dio lugar a un aumento de los ingresos familiares y contribuyó a la seguridad alimentaria de los hogares y del asentamiento, además de crear mejores condiciones para la autonomía de las mujeres rurales.

Una lucha importante aún en curso es conquistar el libre acceso de las mujeres quebradoras de coco babasú, para garantizar el acceso y disfrute de esos territorios con actividades que generan ingresos y contribuyen a la conservación de la biodiversidad. En pocos municipios se aprobaron leyes de acceso libre, y una propuesta de ley federal para garantizar este derecho ha sido difícil de aprobar por el Congreso.

En la política de desarrollo territorial, la prioridad de la agenda feminista era estimular la participación en la creación de comités locales de mujeres, capacitación y articulación para la realización de las políticas para las mujeres.

En temas relevantes de apoyo a la socialización de los cuidados y de la educación de la primera infancia, entendida como el derecho de los niños y las mujeres, las iniciativas se encuentran todavía en fase de consolidación y los principales desafíos residen en criterios capaces de ampliar y adaptarlos a la medida (MDA, 2015). La prioridad ha sido incidir en la construcción de políticas de educación infantil en el Ministerio de Educación y la inclusión

de recreación infantil en las actividades colectivas de asistencia técnica del Programa de Documentación<sup>12</sup>.

## ESTADÍSTICAS SOBRE MUJERES RURALES

Otra área de actuación de las políticas para mujeres se refiere a las acciones para dar visibilidad a las desigualdades y para legitimar la agenda feminista en el desarrollo rural. Sólo recientemente se han empezado a producir estadísticas oficiales sobre la mujer rural al incorporar las relaciones de género en los instrumentos de recolección en las categorías que organizan los datos y el análisis de sus resultados, aunque esto es parte de los compromisos internacionales asumidos por Brasil.

La elaboración de estadísticas y la realización de estudios desde una perspectiva de género han sido fundamentales para dar visibilidad a las mujeres rurales y a las situaciones de desigualdad, para revelar la importancia de las actividades económicas realizadas por ellas, para subsidiar y legitimar la creación de nuevas políticas públicas y su monitoreo y así fortalecer la agenda feminista.

Las mejoras en la recolección de datos y procedimientos de investigación en el Censo Agropecuario y la Encuesta Nacional de Hogares por Muestreo (PNAD) permitió revelar, aún parcialmente, cuántas y quiénes son las mujeres rurales, sus formas de vida y producción, las actividades específicas que realizan en los establecimientos rurales y el uso del tiempo en las tareas del hogar y cuidados. Por ello fue necesario mucho trabajo para convencer la inclusión de temas específicos y de desagregación por sexo, de todas las variables planteadas, esenciales para revelar las diferentes situaciones entre hombres y mujeres. Considerar el concepto de trabajo para el autoconsumo y la autoconstrucción, incluir preguntas sobre las tareas del hogar y pasar a considerar el trabajo doméstico como trabajo no remunerado, y ya no una inactividad económica, son algunos de los cambios logrados (Faria, 2009).

El Censo Agropecuario de 2006 preguntó por primera vez, cuál es el sexo responsable por el establecimiento agrícola. Esto permitió identificar que las mujeres representaban el 12,68% del total de establecimientos. Y en el uni-

12. Sobre las actividades del Grupo de Trabajo Interministerial para la educación infantil en el campo ver Brasil, 2014.

verso de la agricultura familiar las mujeres representaban alrededor de 600 mil establecimientos (13,7%). Se esperan nuevos avances para el próximo censo agrícola, previsto para el 2017, como el registro de los establecimientos que estarán a cargo de más de un productor, como una pareja, la ampliación de la lista de las actividades realizadas y la información acerca de todas las personas que viven en la propiedad.

En paralelo al tema de las estadísticas oficiales hay iniciativas destinadas a estimular el pensamiento crítico sobre las prácticas de promoción de igualdad y dar visibilidad a las luchas de las mujeres. El Premio Margarida Alves de Estudios Rurales y Género, realizada en colaboración con las asociaciones académicas nacionales (ANPOCS, ABA, SBS, Red de Estudios Rurales), valora la producción académica de artículos e investigaciones, además de la producción de propias mujeres rurales, con relatos y memorias.

#### EN EL CAMINO A LA PARIDAD

La evolución en el diseño de políticas públicas revela una transición en curso, en algunos sectores, de la perspectiva de las cuotas para las mujeres para su participación con paridad. Un marco hacia esta dirección fue la II Conferencia Nacional sobre el Desarrollo Sostenible del Medio Rural y la Solidaridad (2013), que, de una manera sin precedentes en Brasil, tuvo la paridad de género, es decir, mitad de la delegación fueron hombres y la otra mitad mujeres (mitad delegadas y mitad delegados).

Varias de las propuestas aprobadas en la conferencia para garantizar los derechos de las mujeres ilustran esta nueva perspectiva –paridad en la composición de los colegiados territoriales y de los consejos; paridad del público atendido y en la composición de los equipos ATER–, y otras siguen reforzando la importancia de las cuotas en la asignación de recursos y en el público beneficiario.

Las conquistas han sido graduales y parciales pero acumulativas. Esta Conferencia paritaria, por ejemplo, fue precedida por otra donde hubo una cuota mínima de participación del 30% de las mujeres. La contratación de los servicios de ATER pasó a valorar la experiencia de trabajar con las mujeres rurales en la cualificación de las organizaciones e incluyó contratos específicos para las mujeres, y darles prioridad en los contratos ATER para la agroecolo-

gía con la participación de un público mixto, donde es obligatorio que la mitad de los beneficiarios sean mujeres y que el 30% de los recursos se destinen a las mujeres. En el Programa de Adquisición de Alimentos, la cuota mínima obligatoria en la modalidad compra con donación simultánea de 40% se ha superado en 2014, cuando alcanzó el 41%<sup>13</sup>.

## UNA AGENDA INTERNACIONAL

La experiencia brasileña se propagó y ha impulsado la agenda de las mujeres en la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR, con avances importantes que van más allá de los compromisos de las conferencias de las Naciones Unidas y se conectan con las prioridades de los foros internacionales de la sociedad civil y del movimiento de mujeres.

Actividades de diálogo político y de cooperación asociadas a un programa regional de género, dieron como resultado la creación de organismos públicos específicos y nuevas políticas públicas de los países, y las llevaron a la aprobación por el MERCOSUR de las recomendaciones de directrices para las políticas dirigidas a promover la igualdad y la autonomía de las mujeres rurales. Informes específicos sobre el acceso de las mujeres a la tierra y sobre su participación en los registros de la agricultura familiar permiten monitorear las dificultades restantes y construir iniciativas solidarias para superarlas (Brasil, 2006; Butto y Hora, 2012).

Los avances en la agenda de género del MERCOSUR han contribuido a su expansión en el marco continental, especialmente la Conferencia de Mujeres Rurales en América Latina y el Caribe, celebrada en Brasilia en 2014, y para las iniciativas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribe (CELAC)<sup>14</sup>.

La combinación de la auto-organización de las mujeres rurales y sus luchas con la actuación de los organismos gubernamentales específicos de políticas para la mujer ha jugado un papel clave en la organización, consolidación y expansión de una agenda feminista en el desarrollo rural. La expansión del alcance, del poder articulación e implementación de las políticas sectoriales,

13. Ver, en esta publicación, el texto “Adquisición de alimentos de la agricultura familiar”

14. Conferencia sobre Mujeres Rurales de América Latina y el Caribe en el Año de la Agricultura Familiar 2014. Disponible en [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/rlc/docs/Declaracion\\_de\\_Brasilia\\_AIAF\\_2014\\_final.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/docs/Declaracion_de_Brasilia_AIAF_2014_final.pdf). Acceso en 29/11/2015

que incorporan, cada vez más, la transversalización de género, destacan la eficacia de las cuotas de atendimento y de la aplicación de recursos específicos.

## LOGROS Y DESAFÍOS

Algunas reivindicaciones importantes de los movimientos de mujeres rurales han sido reconocidas e institucionalizadas como políticas públicas, además de haber conquistado nuevos espacios de diálogo y participación en el gobierno. La valoración de los patios de las granjas contribuyeron para revelar y destacar el trabajo de las mujeres, que desempeñan un papel importante en la diversificación de la producción, la apreciación de los hábitos alimentarios regionales y la seguridad alimentaria de los hogares. Hay que resaltar, también, la relación entre el género y la agroecología, con énfasis en el trabajo de la mujer en la conservación de la biodiversidad.

La experiencia de las mujeres ha contribuido a reforzar la importancia de ampliar la visión de lo económico que va más allá del mercado. Y sus prácticas organizativas y de producción, especialmente las constituidas en grupos y redes permiten discutir principios de economía feminista y solidaria y la agroecología.

A pesar de estos avances, persisten los desafíos para el logro de la igualdad y la autonomía económica. Hay mucho por hacer para aumentar la oferta de servicios públicos (salud, educación, vivienda, saneamiento, electricidad), que especialmente afecta las vidas de las mujeres, ya que son las más afectadas por la baja cobertura y responsabilidad casi exclusiva en el trabajo de cuidados de la familia.

Un límite importante a enfrentar es el hecho de las políticas de fortalecimiento de la agricultura familiar son para la familia como una unidad, priorizando el acceso de esta unidad a las políticas, servicios y recursos. Se hace necesario crear las condiciones para que las agricultoras sean considerados como individuos, con sus proyectos y deseos, que se negocian en la familia y en la comunidad, pero que merecen tener su propia expresión y realización.

Las políticas públicas para fortalecer la autonomía de las productoras tienen un carácter contra hegemónico y todavía tienen que ganar escala y la integración necesaria para que puedan hacer frente a las dinámicas más estructurales de la agropecuaria y de desarrollo rural, que se reproducen y refuerzan con formas renovadas la desigualdad y la subordinación de las mujeres.



## MARCO LEGAL Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BRASIL.** 2006. Ministerio de Desarrollo Agrario. *Gênero, agricultura familiar e reforma agrária no Mercosul*. Brasília: MDA. (NEAD Debate 9).

**BRASIL.** 2014. Grupo de Trabajo Interministerial para la Educación Infantil en el Campo. *Educação Infantil do Campo: proposta para a expansão da política*. (mimeo.)

**BUTTO, A.** 2011. Políticas para as mulheres rurais: autonomia e cidadania. In: **BUTTO, A. e DANTAS, I.** (Orgs.). *Autonomia e cidadania: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural*. Brasília: MDA. (p. 11-34).

**BUTTO, A. e HORA, K.** 2012. Políticas para as mulheres rurais no Mercosul. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, Brasília: SPM. (p. 29-43). (Edición especial “Desenvolvimento sustentável e igualdade de gênero”).

**BUTTO, A.; HORA, K. e DANTAS, I.** 2014. Políticas para as mulheres rurais: uma história de 10 anos. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, Brasília: SPM, ano 4, n.º 5. (p. 130-140). (Edición Especial “10 anos da SPM”).

**BUTTO, A. e LOPES, A. L.** (Orgs.). 2010. *Mulheres na reforma agrária: a experiência recente no Brasil*. Brasília: MDA. (NEAD Debate 14).

**FARIA, N.** 2009. Economía feminista e agenda de luta das mulheres no meio rural. In: **BUTTO, A.** (Org.). *Estatísticas rurais e a economia feminista: um olhar sobre o trabalho das mulheres*. Brasília: MDA. (p. 11-28).

**HORA, K. e BUTTO, A.** 2014. Políticas públicas para mulheres rurais no contexto dos Territórios da Cidadania. In: **BUTTO, A. et al.** (Orgs.). *Mulheres rurais e autonomia: formação e articulação para efetivar políticas públicas nos Territórios da Cidadania*. Brasília: MDA.

**IBGE.** 2010. *Censo Demográfico: 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo*. Rio de Janeiro: IBGE.

**INCRA.** 2007. *Instrução Normativa INCRA 38, de 13 de março de 2007*. Disponible sobre normas de INCRA para hacer efectivo el depreco de lãsrabejadoras rulares ali Programa Nacional de Reforma Agraria. (Disponible en: [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in38\\_130307.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in38_130307.pdf).) Aceso em 29/11/2015.

**INCRA.** 2003. *Portaria INCRA n.º 981, de 2 de outubro de 2003*. Altera lá Norma de Ejecución SDA n.º 29, de 2002. (Disponible en: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=185200>.) Aceso 29/11/2015.

**MDA.** Asesoría Especial de Género, Raza y Etnia. 2010. *Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural 2008-2010*. Brasília: MDA.

**MDA.** Directoría de Políticas para las Mujeres Rurales. 2015. *Relatório Balanço 2011-2014*. Brasília: MDA.

**MDA.** 2007. *Políticas para as trabalhadoras rurais: relatório de gestão do Programa de Promoção da Igualdade de Género, Raça e Etnia do MDA/INCRA*. Brasília: MDA.

**MDA.** Sin fecha. *Portal MDA/Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais (DPMR)*. Disponible en <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/dpmr/apresenta%C3%A7%C3%A3o>. Acceso en 29/11/2015.

**MELO, H. P. e SABATO, A. D.** 2009. Género e trabalho rural. In: **BUTTO, A.** (Org.). *Estatísticas rurais e a economia feminista: um olhar sobre o trabalho das mulheres*. Brasília: MDA. (p. 31-122).

**MENDONÇA, L. et al.** 2015. A construção de uma política de assistência técnica e extensão rural para superação da extrema pobreza. In: **MELO, J.** *A incluso produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília: MDS. (p. 50-69). (Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate, n.º 23).

**MERCOSUR.** 2014. *Decisão GMC n.º 08, de 13 de maio de 2014*. Directrices de la Política de Igualdad de Género de Mercosur. (Disponible en: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5941/1/p.\\_dec\\_08-14\\_pt\\_diretrizes\\_politica\\_igual\\_genero\\_rmaam.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5941/1/p._dec_08-14_pt_diretrizes_politica_igual_genero_rmaam.pdf). Acceso en 29/11/2015).

**MERCOSUR.** 2008. *Recomendação GMC n.º 06, de 15 de dezembro de 2008*. Directrices para la Igualdad de Género en Políticas Públicas para la Agricultura Familiar. (Disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/1466/2/innova.front/recomendaciones-2008>.) Acceso en 29/11/2015.

**SOARES, V.** 2014. Organismos governamentais de políticas para as mulheres – avanços e desafios. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Género*, Brasília: SMP.

**SPM.** *Portal da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres*. (Disponible en <http://www.spm.gov.br/>.) Acceso en 29/11/2015.



## CONVIVENCIA CON EL SEMIÁRIDO

La experiencia brasileña de la convivencia con el Semiárido es un buen ejemplo de la participación directa de las ciudadanas y de los ciudadanos en la gestión pública. La apreciación del saber popular en diálogo con el conocimiento científico rescató el principio de convivencia con la región, que se desarrolló en acciones concretas que se han convertido en una referencia para el gobierno y se han institucionalizado en políticas públicas, que hoy incluyen la participación de las organizaciones la sociedad civil en la aplicación y gestión.

La región semiárida de Brasil es una zona marcada por la fuerte concentración de la propiedad de la tierra y del acceso al agua con altos niveles de pobreza y la degradación del medio ambiente, que enfrenta grandes retos para su desarrollo.

El clima de la región se caracteriza por precipitaciones promedio anuales igual o inferior a 800 mm, en un régimen de precipitaciones irregulares (60% de riesgo de sequía) y las temperaturas promedio anuales entre 23°C a 27°C, por lo tanto, marcado no tanto por la escasez, sino por la irregularidad de las precipitaciones.

La región cubre 1135 municipios distribuidos en diez estados brasileños, con una superficie total de 980133 km<sup>2</sup>, donde vive una población de unos

23 millones de habitantes, que representa aproximadamente el 11,9% de la población y el 42,6% de la población la macrorregión noreste del país<sup>1</sup>. La región tiene el 32% de los establecimientos agropecuarios brasileños, de los cuales tres cuartas partes tienen a lo mucho de 20 hectáreas y son predominantemente de agricultores y agricultoras familiares.

El ecosistema predominante es la *caatinga* (vegetación agreste característica del noreste de Brasil), rica en biodiversidad, donde los suelos poco profundos están cubiertas por una vegetación arbusto resistente a la sequía, afectada por la degradación del uso intensivo e inapropiado que resulta de los recursos naturales y por procesos de desertificación.

#### LA VIABILIDAD DE LA CONVIVENCIA

Las políticas recientes para la región están relacionadas con la movilización y proceso de fortalecimiento de la sociedad civil en la década de 1990, en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas para el Combate a la Desertificación y Mitigación de los Efectos de la Sequía, 1994, y en contraste a la política gubernamental destinada a combatir los efectos del clima a través de acciones y obras de “alivio de la sequía” excepcionales y de emergencia. Estas acciones se han restringido básicamente a la construcción de presas, en particular las grandes presas para recoger el agua de lluvia, y las intervenciones en los momentos críticos de sequía prolongada, con la contratación por el gobierno de servicios temporales (Duke, 2015, p. 204).

Al criticar este modelo de intervención, creció la movilización de las organizaciones y movimientos campesinos, exigiendo medidas efectivas para mejorar la situación de las poblaciones y las acciones estructurales y permanentes que permitan el desarrollo para hacer frente a la sequía, con la sostenibilidad ambiental e inclusión social (Duke 2015, p. 205).

Los foros de discusión y espacios conjuntos creados por iniciativa de la sociedad civil permitieron el intercambio de experiencias y ampliaron el número de entidades comprometidas con este nuevo programa. En este entorno, surgieron las primeras acciones de construcción de cisternas de placas, redondas y semienterradas, financiados por diversas fuentes, cuyos recursos han ampliado su alcance

1. Fuente: Censo Demográfico 2010, del IBGE.

con el uso del sistema de fondos de solidaridad rotativos, que han fortalecido la organización de las comunidades (Duke, 2015, p. 206).

La Declaración del Semiárido, aprobado en 1999 por las organizaciones de la sociedad civil, fue un hito importante, que afirmó la viabilidad de la coexistencia con las condiciones de la región y la importancia de la recolección de agua de lluvia como fuente hídrica suficiente para las necesidades productivas y sociales de la región. La Declaración contiene propuestas de desarrollo sostenible, con los principios de fortalecimiento de la agricultura familiar, la seguridad alimentaria, la garantía del acceso a los canales de crédito y comercialización, la articulación entre la producción, la extensión, la investigación y el desarrollo científico y tecnológico, el uso tecnologías y metodologías adaptadas, y la universalización de suministro de agua.

#### ARTICULACIÓN DEL SEMIÁRIDO

A partir de estas iniciativas se constituye la Articulación del Semiárido (ASA), una red de más de tres mil organizaciones de la sociedad civil de diversos tipos (sindicatos, asociaciones, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, iglesias, movimientos de mujeres, universidades, etc.).

La actuación de la ASA en red se basa en un conjunto de principios comunes, entre ellos: la movilización y el empoderamiento de las familias y de las comunidades rurales; su participación en cada paso del proceso; la creación de soluciones basadas en el conocimiento y las necesidades locales, con la descentralización de responsabilidades.

La prioridad de la ASA fue el desarrollo y la creación de un programa de construcción y difusión de tanques cisternas para garantizar el agua para el consumo humano, llamado “Programa de Formación y Movilización para Vivir con el Semiárido: Un Millón de Cisternas Rurales” (P1MC); le siguió el Programa “Una tierra y dos Aguas” (P1 + 2), de carácter complementario, orientado a almacenar y gestionar el agua para la producción (Duke, 2015, p. 207).

El P1MC fue financiado inicialmente por agencias de cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales. Desde 2001 cuenta con el apo-

yo del gobierno federal, a través del Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y la *Agencia Nacional de Aguas*, y en 2003 se constituyó en una acción del Programa Hambre Cero.

La gestión del P1MC se logró a través de las unidades de gestión (una central y un conjunto de unidades micro regionales), con el apoyo de la Asociación Programa Un Millón de Cisternas (AP1MC)<sup>2</sup>, que cuenta con comisiones para analizar y juzgar procesos de adquisiciones y contratos de obras y servicios, incluyendo la selección de las organizaciones para actuar como unidades de gestión del programa de ASA.

El programa P1+2 fue creado por ASA en 2007 con el objetivo de ampliar el suministro de agua de los hogares, las comunidades rurales y pueblos tradicionales, para atender las necesidades de los cultivos y la crianza de animales. El programa promueve el uso de diferentes tecnologías del P1MC como la represa subterránea, la presa trinchera, tanque de piedra o caldera, la bomba de agua popular y otras.

Desde el año 2003, en el marco del Hambre Cero y con enfoque en la seguridad alimentaria y nutricional, se constituyeron las principales acciones públicas para el Semiárido, buscando garantizar el acceso al agua para consumo humano y la incorporación de los aspectos importantes de la experiencia previa, como la participación social y el fortalecimiento de la auto-organización de las comunidades rurales.

## PLAN BRASIL SIN MISERIA Y EL SEMIÁRIDO

Pero era necesario ir más allá y, en 2011, se construyó el plan Brasil sin Miseria (BSM). Todo comenzó con la acumulación de las políticas sociales implementadas desde 2003, dándoles continuidad a las experiencias exitosas, pero con una estrategia clara y definida, centrada en la superación de la pobreza extrema. El BSM “creó, renovó, amplió e integró a diversos programas sociales”, articulando acciones del gobierno federal con los estados y municipios (Rousseff, 2014, p. 17).

2. Constituida como personalidad jurídica de derecho privado, sin fines lucrativos, de carácter benéfico, educativa, ambiental y filantrópico, y cualificada como Organización de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP).

El compromiso era hacer frente a las diferentes caras de la pobreza y sus complejidades, reconociendo la necesidad de estrategias adecuadas a las líneas territoriales y regionales y las especificidades de los públicos, con diferentes demandas y vulnerabilidades (Campello y Mello, 2015; Campos et al, 2015).

Como lo ha señalado la presidenta Dilma Rousseff, si la pobreza es multidimensional, el reto definido fue implementar “estrategias diferentes entre sí y diferentes para cada contexto (...) y para cada público”, capaces de crear las condiciones y oportunidades necesarias para los sectores más vulnerables (Rousseff, 2014, p 17).

Además de garantizar la seguridad alimentaria, era necesario crear las condiciones para la autonomía económica de las familias mediante la combinación de complementación de ingresos del hogar, a través de transferencias monetarias condicionadas (*Bolsa Familia*)<sup>3</sup>, con el acceso articulado y al mismo tiempo de derechos, servicios e instrumentos de inclusión productiva tales como el agua, el crédito productivo, la asistencia técnica, compras públicas de la agricultura familiar, entre otros, para que las nuevas generaciones tengan mejores oportunidades y no corran riesgo de hambre y volver a la pobreza. Y la herramienta para que las políticas se direccionaran y se adaptaran a las familias en extrema pobreza era el Catastro Unificado de los Programas Sociales (CadÚnico), una sola base de datos que permite una mejor comprensión de las situaciones de pobreza y planificar las distintas acciones, teniendo como referencia el mismo público.

En consonancia con tal concepción se afirmó la urgencia de fortalecer la estrategia de convivencia con las condiciones semiáridas; y la centralidad de la promoción del acceso universal al agua en las zonas rurales se ha definido como un paso clave en la superación de la pobreza extrema (Campos et al., 2015).

En la estrategia de Brasil sin Miseria garantizar el acceso al agua significaba garantizar el acceso al agua para consumo humano y para la producción. Exigió instrumentos que garantizaran este derecho a toda la población del Semiárido a través de obras de infraestructura de agua tales como la interconexión de las cuencas del río São Francisco y el canal do *sertão* de Alagoas,

3. Ver, en esa publicación, el texto sobre “Inclusión productiva y transferencia de ingresos en la superación de la pobreza”.



redes de abastecimiento en las ciudades y comunidades<sup>4</sup>. Además de ello, los instrumentos destinados a fortalecer la producción de la agricultura familiar, como los perímetros irrigados y acciones que forman parte de la Política Nacional de Riego y de las diversas tecnologías adecuadas para el acceso y el manejo del agua para la producción.

Para afrontar el reto de servir a más de 750.000 familias pobres en el Semiárido, contaban, por lo tanto, con toda la acumulación de la sociedad civil y la experiencia en la implantación de las cisternas, que ya era una política de eficacia reconocida y abarcadora (Campos et al., 2015). Sin embargo, para ampliar el alcance y adquirir, sin dejar de invertir en el acceso descentralizado y territorializado, en alianza con la sociedad civil y la valoración del papel de los agricultores, era necesario un nuevo arreglo institucional, con mayor número de socios, nuevo mecanismos de gestión y monitoreo y ajustes en el modelo de implementación y marco regulatorio.

Entre las principales políticas recientes destinadas a la convivencia con el Semiárido, se encuentra el Programa Nacional Universalización del Acceso y Uso del Agua - *Água para Todos*, de 2011; el Programa Nacional de Apoyo para la Captación de Agua de Lluvias y Otras Tecnologías Sociales de Acceso al Agua - Programa Cisternas, 2013; y Programa *Garantía Safra*, de 2002<sup>5</sup>.

## AGUA PARA TODOS

El Programa *Água para Todos*<sup>6</sup> se estableció como un nuevo arreglo institucional para la promoción del acceso universal y el uso del agua en las zonas rurales para el consumo humano y la producción agrícola y de alimentos, lo que contribuye a la promoción de la salud, la seguridad alimentaria y el desarrollo las comunidades rurales locales en situación de vulnerabilidad social.

Se propone organizar e integrar una serie de programas y acciones del gobierno federal dirigidos al acceso al agua para la agricultura familiar, en particular, el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) (programa de *Água Doce*), el Mi-

4. Hay un conjunto de obras de infraestructura hídrica, en el Programa de Aceleración del Crecimiento, dirigido a la región del Semiárido, bajo responsabilidad del Ministerio de Integración Nacional y de otros órganos federales.

5. Hay otras políticas e instrumentos creados por Brasil Sin Miseria que son parte de la estrategia de convivencia con el Semiárido, como es el caso del Fomento y del *Bolsa Verde*.

6. Instituido por el Decreto n.º 7 535, de 26 de julio de 2011.

nisterio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) (acciones de agua para el consumo y el agua para la producción) y el Ministerio de Integración Nacional (MI) (tecnologías de acceso y gestión del agua).

El programa integra la ruta de inclusión productiva rural del Plan Brasil sin Miseria (BSM), con la principal tarea de estimular un mayor uso de tecnologías, la infraestructura y equipos de captación y almacenamiento de agua de lluvia y de captación, reserva, tratamiento y distribución de agua procedente de los cuerpos de agua, pozos o manantiales y la optimización de su uso, financiados por diversas fuentes del Presupuesto Federal (OGU), con acciones presupuestarias vinculadas a diversos ministerios

Así, el Brasil sin Miseria coordinó una articulación intergubernamental con las agencias federales responsables de las áreas de seguridad alimentaria y nutricional, la infraestructura de agua y el suministro de agua pública, la salud, el medio ambiente y el desarrollo rural, así como la coordinación con los Estados, municipios y organizaciones sociales (Campos et al., 2015), con el fin de permanecer enfocados en la prestación de estos servicios a las poblaciones más pobres y garantizar el cumplimiento de la meta establecida.

La gestión del *Água para Todos* se lleva a cabo por el Ministerio de Integración Nacional (MI) y el Comité Gestor Nacional, integrado por las agencias federales (MDS, MCidades, MMA, MS) y por órganos de representación de los trabajadores rurales y los agricultores familiares (CONTAG y Fetraf). Otras instituciones también son parte del Comité como miembros invitados, como la *Agencia Nacional de Águas* (ANA), la Compañía de Desarrollo de los Valles del São Francisco y Parnaíba (Codevasf) y Fundación Banco de Brasil.

Para ayudar en la gestión del programa, se crearon comités de gestión estatales para actuar como instancias de diálogo social, reciben demandas y propuestas de la sociedad civil, hacen el monitoreo y la evaluación de los procesos. Corresponde a estos comités, también, la creación de comités municipales que son instancias consultivas, formados principalmente por representantes de la sociedad civil, electos y electas por la misma comunidad para acompañar a la selección y a la movilización de las comunidades y de las familias por atender, como también la ejecución de las obras en sí. Se fomenta la participación de las mujeres y agentes de salud en estos comités.

El *Água para Todos* proporciona directrices, criterios y procedimientos para la participación de la comunidad a través de la participación social, incluyendo la implantación de comités municipales y comités comunitarios diseñados para supervisar la identificación y capacitación de los beneficiarios y beneficiarias, incluso para las actividades de fiscalización de instalación de las tecnologías y la recopilación de datos y su mantenimiento. Entre las directrices para la selección de los beneficiarios se encuentra la ubicación en los municipios recurrentemente en emergencia o calamidad pública debido a la escasez de agua y la existencia de la organización social.

En la ejecución se proporcionaron objetos estandarizados para las tecnologías, que se clasifican como sistemas colectivos o sistemas de suministro de agua (uni) familiares. Entre ellos se encuentran: a) las cisternas de captación de agua pluvial destinadas para el consumo humano; b) sistemas de captación, aducción, tratamiento, reserva y distribución de agua procedente de los cuerpos de agua, pozos o manantiales para el consumo humano; c) cisternas de producción agropecuaria; d) diques o pequeñas presas para la producción agropecuaria; e) sistemas de pequeño porte para riego por goteo; f) presas subterráneas; y g) pozos.

El público beneficiario son las poblaciones de bajos ingresos, inscritas en CadÚnico, residentes en comunidades rurales con escaso acceso al agua, o los que son atendidos por sistemas de abastecimiento deficientes o incluso que contiene la oferta solamente difusa. El cruce del CadÚnico con información del SIG Cisternas<sup>7</sup> permite que el Sistema de Gestión de la Universalización de Acceso al Agua haga disponible la lista de familias por atender en cada municipio, incluyendo su ubicación, además de la búsqueda activa realizada por las diferentes instituciones que participan en el programa (Campos et al., 2015).

Teniendo en cuenta la magnitud del desafío, y para potenciar el desempeño de los diversos asociados responsables por la ejecución y evitar la superposición, se adoptó una estrategia de territorialización de las acciones, con metas distribuidas por grupos de municipios, donde cada socio tiene que actuar para universalizar el servicio.

---

7. El SIG Cisternas se desarrolló por el MDS para apoyar la gestión y el monitoreo del programa; se utilizó por los socios para el registro de las cisternas y de las demás tecnologías y contiene informaciones sobre la familia y la propiedad rural.

Aunque el programa tiene una cobertura nacional a través de la adhesión de las Unidades de la Federación, se inició en la región Semiárida (estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte y Sergipe) y en mayo de 2015, se ha ampliado a los estados del Norte (Amazonas, Pará, Rondônia), Centro Oeste (Tocantins y Goiás) y Rio Grande do Sul<sup>8</sup>.

## CISTERNAS

Como se ha señalado, uno de los objetivos del plan Brasil sin Miseria es el acceso universal al agua en el Semiárido, y las cisternas son una manera de asegurar este derecho.

El MDS ya había implementado, desde el año 2003, una alianza con la Asociación Programa Un Millón de Cisternas (AP1MC), que implantó, hasta el año 2010, 329,5 mil cisternas de placas de mampostería. Para cumplir con el objetivo fijado por BSM tuvo que ampliar las alianzas, tanto las existentes como con nuevos socios – estados, municipios, consorcios municipales y Banco do Nordeste -, además de ampliar a otras regiones.

El Programa Cisternas<sup>9</sup> está coordinado por el MDS y su objetivo es promover el acceso al agua a través de la implementación de cisternas o de otras tecnologías sociales sencillas, de bajo costo y fácil de instalar, para beneficiar a familias rurales de bajos ingresos afectadas por la sequía o la falta agua regular.

Se parte de la suposición de que es posible vivir y producir en la región Semiárida, y que la acción del Estado debe ampliar las alternativas de resiliencia que garanticen una buena calidad de vida.

Las cisternas apoyadas por el programa pueden ser para el consumo humano, instaladas en los hogares (de 16 mil litros de almacenamiento) o escuelas (52 mil litros), o para la producción agropecuaria, de uso individual o colectivo de familias (52 mil litros). Los agricultores cuentan, también, con una serie de otras tecnologías, tales como presas subterráneas y presas trinchera.

8. Por medio del Programa Cisternas, el Sanear Amazônia va a permitir que familias de reservas extractivistas distribuidas en municipios de Acre, Amazonas, Amapá y Pará tengan acceso al agua mediante tecnologías sociales del Sistema de Acceso al Agua Pluvial Multiuso Comunitario y Sistema de Acceso al Agua Pluvial Multiuso Autónomo.

9. Instituido por la Ley n.º 12 873, de 24 de octubre de 2013, y reglamentado por el Decreto n.º 8 038, de 4 de julio de 2013.

En el acceso a estas tecnologías, la familia también recibe capacitación sobre gestión y manejo del agua, y un conjunto de materiales para la formación de huertos, pomares, rediles y gallineros.

El público target del programa son familias rurales de bajos ingresos afectadas por la sequía o la escasez regular de agua, con prioridad para los pueblos y comunidades tradicionales, inscritas en el Catastro Unificado de Programas Sociales (CadÚnico).

En la implementación del programa se constituyó un flujo orientado para dotarle a la familia autonomía, siguiendo varias etapas en la interacción directa con la población beneficiaria y sus organizaciones comunitarias, con el apoyo en los procesos de aprendizaje y una metodología participativa: la movilización para la elección de las comunidades y las familias contempladas; formación de los(as) futuros(as) usuarios(as) y la mano de obra que se utilizará; y de construcción de tecnología en régimen de cooperación, dando prioridad a la contratación de personas y la compra de materiales en la propia región.

Debido a sus características de participación y el uso de las tecnologías sociales y de evaluación de las dificultades para su implementación en los marcos legales de las transferencias voluntarias de fondos federales, se realizó un cambio importante en el patrón de formalización, ejecución y rendición de cuentas de acciones que reconoce las especificidades del programa.

En diálogo con diversas organizaciones sociales se han hecho propuestas que han resultado en cambios en la legislación y en nuevas normas administrativas, que simplifican los procedimientos y estandarizaron instrumentos, agilizando la tramitación de las propuestas y de todo el proceso de contratación<sup>10</sup>.

Esta nueva sistemática de ejecución, las instituciones asociadas formalizan contratos para la prestación de servicios con la exención de licitación con las organizaciones privadas sin fines de lucro previamente acreditados por el MDS, a partir del edicto de llamada pública para la ejecución de las tecnologías, con metodología y valor unitario estándar, y con la rendición de cuentas

10. Ley n.º 12 873/2013, Decreto n.º 8 038/2013 y Disposición Ministerial MDS n.º 99, de 20 de septiembre de 2013, que estableció criterios y procedimientos para el registro de las entidades.

enfocadas en los resultados medidos por medio de sistemas computarizados, geo localización y la firma por las familias del Acuerdo de Recibo (Campos et al., 2015).

En este nuevo escenario institucional, el gobierno federal establece alianzas, por acuerdo o convenio de asociación con los estados, el Distrito Federal, municipios, consorcios públicos como asociación pública y las organizaciones privadas sin fines de lucro, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil de interés público (OSCIP), como AP1MC. Éstas pueden contratar a organizaciones privadas sin fin lucrativo -que son las ejecutoras-, mediante la realización de convocatorias públicas, con la participación de los acreditados con anterioridad y el uso de instrumentos estandarizados, pudiéndose dispensar la licitación.

Al principio hay una concentración de asociaciones con un pequeño conjunto de instituciones públicas, privadas y filantrópicas, pero se despliega en una amplia descentralización de recursos en la medida que los asociados contratan un gran número de instituciones privadas con actuación local o territorial (ejecutoras), que contribuyen a su experiencia, capacidad técnica, capilaridad y proximidad con los beneficiarios (Campos et al., 2015).

El nuevo marco legal ha producido otras innovaciones tales como la previsión de un primer anticipo de hasta el 30% del valor total del contrato. Esto es esencial para permitir el inicio de las actividades contratadas, teniendo en cuenta el perfil de ejecutoras que, por su condición de entidades sin fines de lucro, no tienen una estructura financiera o capital de trabajo para apoyar los costos iniciales de implementación del programa.

Para garantizar el control y la transparencia tenemos el Sistema de Información de Gestión (SIG Cisternas), que contiene los datos de localización geográfica (geo-referenciación), sobre el beneficiario y las etapas de la construcción de cada cisterna.

Según el Informe de Informaciones Sociales más reciente, de septiembre de 2015, se entregaron por el MDS, a través de asociaciones con ASA, los estados, los consorcios públicos, el BNB y otros ejecutores, más de 1,2 millones de cisternas y alrededor 160 mil tecnologías de acceso al agua para la produc-

ción de alimentos, y 888 800 cisternas de agua para consumo humano y 51 701 tecnologías para la producción, solamente en el Brasil sin Miseria<sup>11</sup>.

La importancia y la efectividad de la implementación de tecnologías sociales para permitir el acceso universal al agua son ampliamente reconocidas en Brasil y en el exterior, y desempeña un papel central para permitir la convivencia con el Semiárido<sup>12</sup>.

Y las acciones siguen ampliándose en varios frentes, como es el caso de la implementación de cisternas en las escuelas y las casas construidas que son parte del Programa Nacional de Vivienda Rural, *Minha Casa Minha Vida*, en la región.

Diferentes estudios de evaluación del programa muestran que el uso de cisternas mejoró la calidad de agua a consumir, disminuyó la incidencia de enfermedades de veiculación hídrica y redujo el tiempo y el esfuerzo para obtener agua (TCU, 2006; Embrapa, 2009).

Además de estos efectos directos, el programa, al comprar materiales y contratar la mano de obra para la construcción y los técnicos de campo en la comunidad o región, contribuye a optimizar el potencial local y para dinamizar la economía regional. Un efecto positivo en la juventud es el de generar oportunidades de empleo para trabajar en la movilización y selección de las familias, en la dirección de llegada de los materiales y la coordinación de las actividades de formación. Otro efecto positivo es el fortalecimiento de la organización popular con la constitución de comisiones municipales y comunitarias que participan en la puesta en marcha y ejercen el control social sobre el programa (Campos et al., 2015).

## GARANTIA SAFRA

El programa *Garantia Safra*<sup>13</sup> tiene por objeto proporcionar una renta mínima a los agricultores familiares de los municipios sistemáticamente sujetos a la pérdida de la cosecha debido al fenómeno de la sequía o exceso de agua.

11. Fuente: *Relatório SOFI Brasil*, FAO, 2015. Sobre los datos nacionales para los programas de seguridad alimentaria del MDS, ver <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php#>.

12. La cooperación de FAO con el MDS, especialmente por medio del Proyecto UTF/BRA/085/BRA, ha aportado importantes contribuciones para la evaluación de las tecnologías sociales, de los procesos de implantación, inclusive de la ejecución financiera, y del marco regulatorio. Más informaciones: <http://www.fao.org/brasil>.

13. Creado por la Ley n.º 10 420/2002.

Para ello, las agricultoras y agricultores deben participar en el programa antes de la siembra. En caso de que demuestren la pérdida de al menos el 50% de la producción global de frijol, maíz, arroz, yuca y algodón u de otras actividades agrícolas de convivencia con el Semiárido, podrán solicitar la cobertura del seguro. Para la cosecha 2015/2016, el importe de la prestación del programa se fijó en R\$ 850,00, a pagar en cinco cuotas iguales.

La adhesión del agricultor está precedida por la adhesión de los estados y municipios y por proceso de selección aprobado por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural. Para participar en el programa, el agricultor debe efectuar, anualmente, el Inscripción en el *Garantía Safra*, que es un catastro complementario de la Declaración de Aptitud para Pronaf (DAP) Principal. Hay una orientación oficial para que las nuevas inscripciones se realizan preferentemente en nombre de las mujeres.

El público beneficiario del *Garantía Safra* tiene que cumplir las definiciones del Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf), cosechar 0,6 ha a 5,0 ha de cultivos autorizados por el Comité Gestor y tiene, en los doce meses que preceden a la inscripción, que tener ingresos promedio familiar mensual bruto igual o inferior a un salario mínimo<sup>14</sup> y medio, con exclusión de los beneficios rurales de seguridad social. Quienes llevan a cabo la adhesión para participar en el programa se comprometen con la participación en programas de educación y formación técnica dirigidas a la convivencia con el Semiárido para poder ser elegible para la cobertura.

La comprobación de las pérdidas, para efectos de elegibilidad para la autorización de pago del beneficio se realiza a través de levantamientos estadísticos oficiales, informes de muestreo e indicadores agronómicos y climáticos.

El *Garantía Safra* “combina en su formulación conceptos de seguro de índice y de atendimento de emergencia a los agricultores pobres” (Zukowsky, 2015). Una de sus características más originales es el estándar de la financiación a través del Fondo *Garantía Safra* de naturaleza financiera y vinculada al MDA. Sus principales fuentes de ingresos son los recursos del Presupuesto Federal (OGU), la contribución individual de los agricultores familiares y las contribuciones anuales de los estados y municipios que se incorporan al programa.

14. En 1.º de enero de 2015, el valor del *salario mínimo nacional* pasó al valor de R\$ 788,00.



En 2015, la contribución del agricultor y de la agricultora familiar al Fondo corresponde al 1,75% del valor de la previsión del beneficio anual, y la contribución de la municipalidad corresponde al 5,25% del valor de la previsión de los beneficios anuales para el municipio, según el acuerdo entre el estado y el municipio. La contribución del estado es un monto suficiente para complementar la contribución de 17,50%, y la contribución federal es de al menos 35% de las previsiones anuales de los beneficios totales.

A partir de 2016, las contribuciones serán de 2% para los agricultores y agricultoras; 6% para los municipios; 20% para el Estado y al menos el 40% para el nivel federal.

En términos nominales, para la cosecha 2015/2016, las contribuciones por persona participante se han fijado en R\$ 17,00 para los agricultores y agricultoras familiares; R\$ 51,00 para los municipios, R\$ 102,00 para los estados y un mínimo de R\$ 340,00 para el gobierno federal.

El Comité Gestor está compuesto en su gran mayoría por representantes del gobierno federal, con la participación de los estados y municipios que formalizaron su adhesión al programa, además de los órganos de representación de los agricultores y agricultoras familiares y las organizaciones no gubernamentales. Es tarea del Comité deliberar sobre el valor del beneficio que se paga cada año, las cantidades de cuotas disponibles para los estados y sobre el calendario de etapas y procedimientos, entre otros.

Según el MDA, en el año agrícola 2011/2012 había 771 668 miembros, incluyendo 377 044 mujeres, en 1035 municipios. En 2014/2015 se llevaron a cabo 1 162 086 adhesiones en 1248 municipios. De este total, 607 758 eran mujeres. Esto representa un aumento de alrededor del 51% en el total de las adhesiones y aproximadamente el 61% son las mujeres<sup>15</sup>.

Los pagos relacionados a 2014/2015 fueron de R\$ 668,5 millones, beneficiaron a 786 501 agricultores en 734 municipalidades de 8 estados. Para el año agrícola 2015/2016, la cuota de adhesiones llegó a 1,35 millones de personas (Fuente SAF/MDA, noviembre de 2015).

15. Ver, a este respecto, [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_383/Garantia-safra%202015-2016.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/Garantia-safra%202015-2016.pdf).

## ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS

Las políticas y los instrumentos de convivencia seleccionados y descritos anteriormente poseen interfaces con prácticamente todas las políticas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo rural sostenible. Un buen ejemplo de la apuesta en la articulación de las políticas es el Plan *Safra* del Semiárido, que en sus dos ediciones (2013/2014 y 2014/2015) ha tratado de promover la integración de las acciones de las políticas agrícola, agraria, de desarrollo territorial y para las mujeres rurales<sup>16</sup>.

El Plan *Safra* contiene instrumentos específicos y adecuados para dicha, con relevante destaque el Programa Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (Pronater), que ofrece sus servicios a través de convocatorias públicas específicas, por ejemplo, para las mujeres, para la agroecología y para la gestión de cooperativas<sup>17</sup>.

Estos servicios también se proporcionan por el Proyecto Don Helder Câmara, bajo la gestión del MDA y en cooperación con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y recursos del Fondo Mundial para el Medio Ambiente. El proyecto desarrolla el asesoramiento técnico para la lucha contra la pobreza y el apoyo al desarrollo rural sostenible a través de procesos participativos para la planificación, la gestión y el control social, y atiende a cerca de 15 mil familias en 77 distritos de seis estados del Semiárido<sup>18</sup>.

Otro instrumento importante es el Crédito de Inversión para la Convivencia con el Semiárido (Pronaf Semiárido)<sup>19</sup>, que financia la implantación, ampliación, recuperación o modernización de la infraestructura de producción, incluidas las relacionadas con proyectos de producción y servicios agropecuarios y no agropecuarios.

También hay otras iniciativas importantes en consonancia con el paradigma de la convivencia con el Semiárido.

16. Sobre el Plan *Safra* del Semiárido 2013/2014, ver [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/cartilha\\_plano\\_safra\\_semiarido\\_baixa.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/cartilha_plano_safra_semiarido_baixa.pdf).

17. Sobre el Pronater, ver, en esta publicación, el texto "Investigación y extensión rural para la agricultura familiar".

18. Sobre las actividades del Proyecto Don Helder, ver <http://www.projedomhelder.gov.br/site/o-projeto-dom-helder.html>.

19. Sobre las condiciones del Pronaf Semiárido, ver <http://www3.bcb.gov.br/mcr/>, capítulo 10, sección 8.

El Programa de Fomento para Actividades Rurales<sup>20</sup>, componente central del eje de la inclusión productiva del BSM, tiene cobertura nacional, pero centra sus objetivos de servicio en los estados de la Región Noreste, especialmente a las familias en extrema pobreza del Semiárido. Su objetivo es ampliar la capacidad productiva de dichas familias para aumentar su producción de alimentos y sus ingresos.

Articulado a través de un diseño único, elementos de la política de desarrollo social, la transferencia de fondos no reembolsables (entre R\$ 2400,00 y R\$ 3000, 00) para pequeñas inversiones a través de los mecanismos de pago de la Bolsa Familia y el desarrollo rural, los servicios de asistencia técnica y extensión rural (ATER). Un diseño en el que las políticas sociales y productivas se refuerzan mutuamente para contribuir a la estructuración o la expansión de las actividades productivas.

Pueden participar familias inscritas en el CadÚnico ya sea en situación de extrema pobreza (con ingresos familiares mensuales *per cápita* de hasta R\$ 77,00), como en situación de pobreza (con ingresos familiares mensuales *per cápita* de hasta R\$ 154,00). Deben tener la Declaración de Aptitud del Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (DAP) o constar en la relación de beneficiarios del Programa Nacional de Reforma Agraria para cualificarse para los servicios de ATER.

El programa ha financiado proyectos productivos de 193,831 familias, con el 55,3% de ellas viviendo en el Semiárido. Sus principales resultados con las familias eran: las mejoras en la producción, ingresos y en la alimentación, y la ampliación de su capacidad de emprender, de crear nuevas posibilidades para la autonomía económica, lo que ayudó a permanecer en sus comunidades con mejores condiciones.

Otras iniciativas importantes se desarrollaron por la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa), que cuenta con una unidad en Petrolina, estado de Pernambuco, que se centró en la sostenibilidad de los sistemas de producción agrícola en el Semiárido, en áreas de agropecuaria que dependen de

20. Sobre el Programa de Fomento para Actividades Rurales ver, en esta publicación, el texto "Inclusión productiva y transferencia de ingresos en la superación de la pobreza rural".

lluvia, agricultura irrigada y recursos naturales, y para el desarrollo de tecnologías para uso sostenible e integración productiva del Bioma *Caatinga*<sup>21</sup>.

Otra institución con actuación en el tema es el Instituto Nacional para el Semiárido (INSA)<sup>22</sup>, vinculado al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI) y con sede en Campina Grande, estado da Paraíba, que desarrolla proyectos en las áreas de gestión de la información y de conocimiento, desertificación y cambio climático, conservación y uso sostenible de la biodiversidad, la gestión del recursos hídricos y tecnologías sociales como parte de un esfuerzo para integrarse con la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología (ENCTI 2012-2015)<sup>23</sup>.

La Oficina de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en Brasil desde 2014 cuenta con una Unidad de Coordinación del Proyecto con sede en Campina Grande en las instalaciones de INSA. Su propósito es apoyar los proyectos regionales para fortalecer la agricultura familiar y su producción de alimentos, la lucha contra la desertificación, las acciones de recuperación de la degradación de la tierra y para disminuir los efectos de la sequía.

## LECCIONES Y DESAFIOS

Brasil está pasando por una de las sequías más severas y duraderas de los últimos tiempos, pero lo que vemos es una situación muy diferente de lo que se veía en el pasado, cuando no existían las políticas de convivencia con el Semiárido y la red de seguridad social. Las dificultades no resultan en muertes, en el éxodo rural, en el saqueo de supermercados, filas interminables de personas para conseguir una lata de agua, frentes de servicios. Hoy eso es parte del pasado<sup>24</sup>.

Las políticas recientes presentadas muestran la importancia de la coordinación de organizaciones y movimientos sociales y su capacidad de movilización y las nuevas bases de propuestas para las políticas diferenciadas para la mayoría de la población. El paradigma de convivencia con el Semiárido,

21. Sobre las actividades de Embrapa Semiárido, ver <https://www.embrapa.br/semiariado>. El Plan Director 2008-2011-2023 de la unidad está disponible en <https://www.embrapa.br/semiariado/plano-diretor-da-unidade>.

22. Sobre las actividades del INSA, ver <http://www.insa.gov.br/> e [http://www.insa.gov.br/?page\\_id=39#.VkSeMyuPaM9](http://www.insa.gov.br/?page_id=39#.VkSeMyuPaM9).

23. Sobre la ENCTI, ver [http://www.mcti.gov.br/upd\\_blob/0218/218981.pdf](http://www.mcti.gov.br/upd_blob/0218/218981.pdf).

24. Ver *Semiárido Vivo – Ningún Derecho Menos!* Disponible en [http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Semiariado\\_Vivo.pdf](http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Semiariado_Vivo.pdf). Visitado el 3/11/2015.

apoyado en el reconocimiento de la diversidad de formas de vida en la región con respecto a la biodiversidad, a la construcción colectiva del conocimiento, a la integración social, permitió acciones exitosas para garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria y nutricional (Conti y Schroeder, 2013).

El reconocimiento de las acciones destinadas al acceso al agua para consumo humano y para la producción y la garantía de ingresos de las familias permiten diseñar una agenda de continuidad y expansión de las políticas actuales, además de permitir la planificación de un salto cualitativo con la creación de una Política Nacional de Convivencia con el Semiárido.

Esta política cubre, de manera integrada, un conjunto más amplio de temas y acciones con una perspectiva compartida con el desarrollo sostenible, y expresaría el compromiso de implementación de políticas sistémicas y permanentes<sup>25</sup>.

La rica experiencia en la implementación de políticas en la región generó un modelo de gobernanza que promueve la integración intersectorial y federativa, coordina la ejecución descentralizada de las acciones y prevé procesos de aprendizaje y fortalecimiento del control social y de las organizaciones sociales.

Hay una acumulación importante en las instituciones públicas que actúan en la región y hay muchas experiencias exitosas de la sociedad civil que deben ser sistematizadas y multiplicadas. Esta es una buena manera de seguir construyendo soluciones relacionadas con el acceso a la infraestructura hídrica, al saneamiento, a la tierra y a la regularización agraria; a la articulación de la organización de la producción, de la comercialización, de la generación de empleo e ingresos; al protagonismo de mujeres y jóvenes con el apoyo de la asistencia técnica y extensión rural y de una estrategia pedagógica contextualizada para la región, que valora las pueblos, las comunidades y las culturas locales (CONTAG, 2013).

La conquista de la independencia económica y de la autonomía en el acceso y en la gestión del agua rompe lazos de clientelismo y de dependencia de las familias de soluciones ineficaces y alimentadoras de la industria de la sequía, y abre nuevas posibilidades para el desarrollo local y regional (Ruano y Baptista 2011).

25. Recomendación n.º 01/2006 del CONSEA, ver <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/recomendacoes/2006/recomendacao-no-001-2006/view>. Visitado el 3/11/2015.

## MARCO LEGAL Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ASA.** Sin fecha. *Portal da ASA*. Disponible en <http://www.asabrasil.org.br/>. Visitado el 3/11/2015.

**BRASIL.** 2004. *Decreto n.º 4 962, de 22 de enero de 2004*. Reglamenta la Ley que creó el Garantia-Safra y dispone sobre su Comité Gestor del *Garantia-Safra*. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D4962.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D4962.htm). Visitado el 3/11/2015.

**BRASIL.** 2011. *Decreto n.º 7 535, de 26 de julio de 2011*. Instituye el Programa Nacional de Universalización del Acceso y Uso del Agua (Agua para Todos). Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7535.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7535.htm). Visitado el 3/11/2015.

**BRASIL.** 2013. *Decreto n.º 8 038, de 4 de julio de 2013*. Reglamenta el Programa Nacional de Apoyo a la Captación de Agua de Lluvias y otras Tecnologías Sociales de Acceso al Agua (Programa Cisternas). Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Decreto/D8038.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D8038.htm). Visitado el 3/11/2015.

**BRASIL.** 2002. *Ley n.º 10 420, de 10 de abril de 2002*. Crea el Fondo *Garantia-Safra* e instituye el Beneficio *Garantia-Safra*. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10420a.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10420a.htm). Visitado el 3/11/2015.

**BRASIL.** 2013. *Ley n.º 12 873, de 24 de octubre de 2013*. Instituye el Programa Cisternas. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Lei/L12873.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12873.htm). Visitado el 3/11/2015.

**BRASIL.** MDA. Sin fecha. *Portal do MDA*. Disponible en <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-garantia/sobre-o-programa>. Visitado el 3/11/2015.

**BRASIL.** MDS. Sin fecha. *Portal do MDS*. Disponible en <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/acesso-a-agua-1/programa-cisternas>. Visitado el 3/11/2015.

**BRASIL.** MI. Sin fecha. *Portal do MI*. Disponible en <http://www.mi.gov.br/web/guest/agua-para-todos>. Visitado el 3/11/2015.

**CAMPELLO, T. y MELLO, J.** 2015. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: **CAMPELLO, T., FALCÃO, T. e COSTA, P. V.** (Orgs.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS.

**CAMPOS, A. et al.** 2015. Programa Cisternas, uma ferramenta poderosa contra a pobreza. In: **MELLO, J.** (Org.). *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria*.

ria: o desafio da superação da pobreza no campo. Brasília, DF: MDS. (p. 118-135). (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 23).

CONTAG. 2013. *Diretrizes para a convivência com o Semiárido. Uma contribuição da sociedade civil para a construção de políticas públicas*. Recife, PE: Contag. Disponible en <http://www.contag.org.br/arquivos/porta/Diretrizes%20para%20a%20convivencia%20com%20o%20semiarido.pdf>. Visitado el 3/11/2015.

CONTI, I. L.; SCHROEDER, E. O. (Coords.). 2013. *Convivência com o Semiárido brasileiro. Autonomia e protagonismo social*. Brasília: AECID; IABS; MDS; FAURGS; REDEgenteSAN; Ed. IABS. (Serie Cooperación Brasil-España. Acceso al agua y convivencia con el Semiárido. Programa Cisternas. BRA 007-B). Disponible en <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/convivencia-com-o-semiarido-brasileiro.-autonomia-e-protagonismo-social>. Visitado el 3/11/2015.

DUQUE, G. 2015. Água para o desenvolvimento rural: a ASA e os Programas P1MC e P1+2 – desafios da participação civil – governo. In: GRISA, C. e SCHNEIDER, S. (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS. (p. 201-16).

EMBRAPA. 2009. *Avaliação da sustentabilidade do Programa Cisternas do MDS em parceria com a ASA*. Petrolina: FUNDER/FAO; Embrapa Semiárido; SAGI/DAM/MDS.

MCTI. 2012. *Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015: balanço das atividades estruturantes 2011*. Brasília: MCTI. Disponible en [http://www.mcti.gov.br/upd\\_blob/0218/218981.pdf](http://www.mcti.gov.br/upd_blob/0218/218981.pdf). Visitado el 3/11/2015.

ROUSSEFF, D. 2014. Prefácio. In: CAMPELLO, T., FALCÃO, T. e COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS.

RUANO, O. e BAPTISTA, N. 2011. Acesso a água como fator de segurança alimentar e nutricional no semiárido brasileiro. In: BRASIL. MDS. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília, DF: MDS. v. 2. (p. 117-34).

TCU. 2006. *Relatório de avaliação de programa: Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água*. Relator Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalia y Evaluación de Programas de Gobierno.

ZUKOWSKI, J. C. 2015. Seguro agrícola e desenvolvimento rural – contribuições e desafios do SEAF. In: GRISA, C. e SCHNEIDER, S. (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS. (p. 83-106).

## AGROECOLOGÍA Y AGRICULTURA FAMILIAR

Uno de los eventos más importantes del Año Internacional de la Agricultura Familiar ha sido el Simposio Internacional de Agroecología y Seguridad Alimentaria y Nutricional realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), en septiembre de 2014.

No se trató de inaugurar el tema de la agroecología en este organismo multilateral, sino retomarlo en un nuevo contexto internacional marcado por la confluencia de las crisis económicas, ambiental, social, energética y alimentaria, que demanda nuevos compromisos internacionales y cambios en la calidad de las respuestas por parte de los países y de los organismos multilaterales.

Frente a la confluencia de las crisis, el desafío ha sido promover una convergencia de las respuestas sectoriales que han sido construidas en diferentes temas, con base en la crítica a los efectos de las transformaciones de la agricultura a partir de la Revolución Verde y de los nuevos referenciales que bautizan la construcción de la agenda del desarrollo sostenible.

Entre otros factores se destacan las propuestas que han sido discutidas para la mitigación y adaptación frente a la mayor frecuencia de eventos climáticos extremos asociados al aumento de la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI)<sup>1</sup>;

---

1. Sobre las iniciativas brasileñas de mitigación y adaptación, consultar, en esta publicación, el texto "Agricultura y cambio climático".



los avances en los compromisos internacionales para el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad con el reconocimiento de las contribuciones de los derechos de las comunidades rurales y los desafíos para su implementación; y, especialmente, el reconocimiento del papel de la agricultura familiar para garantizar el abastecimiento alimentario de las naciones, para la generación de empleos y de ingresos y para la dinamización de las regiones rurales.

Esta comprensión refuerza la noción de que soluciones construidas dentro de los paradigmas tradicionales, no serán suficientes para superar la situación compleja generada por la conjugación de las crisis, y la de que se requieren cambios en los sistemas de producción, distribución y consumo de alimentos (Petersen y Londres, 2015, p.1)

En Brasil y en otros países de la región, en relación a los efectos sociales y ambientales negativos del actual modelo productivo, se están creando nuevas políticas agrícolas que adoptan de forma diferenciada el enfoque agroecológico y valoran las experiencias de la agricultura familiar y de las comunidades rurales tradicionales. A partir de los años 1960, la agricultura brasileña probó un intenso proceso de transformación que amplió en mucho la productividad y la producción agropecuaria. El Estado brasileño adoptó varias medidas de incentivo económico, educacional, de investigación y de asistencia técnica y extensión rural para que el uso de agrotóxicos, fertilizantes sintéticos, semillas comerciales, máquinas y tractores, creciera rápidamente en todo el país atendiendo, especialmente a los monocultivos.

## REACCIÓN AL MODELO PRODUCTIVO

La expansión de esta tecnología modernizante estuvo asociada al avance de las desigualdades en las áreas rurales, llevando a muchos agricultores y agricultoras familiares al abandono de sus actividades agrícolas, con fuertes pérdidas económicas y sociales. A partir de los años 1970, se inició un movimiento social de fuerte oposición al modelo tecnológico de la Revolución Verde, en defensa de una agricultura sostenible, con el uso de tecnologías alternativas, el rescate de saberes y conocimientos tradicionales y prácticas socialmente justas.

Esta reacción desencadenó el desarrollo de experiencias locales y comunitarias de uso y difusión de tecnologías alternativas impulsadas por organizaciones

no gubernamentales. Como la FASE<sup>2</sup> y la ASPTA<sup>3</sup>, y en reivindicaciones por nuevas políticas públicas e, incluso, por un proyecto alternativo de desarrollo rural<sup>4</sup>, que ganan visibilidad en las jornadas de movilizaciones de los movimientos sociales. Una de las principales iniciativas de la sociedad civil fue la creación de la Articulación Nacional de Agroecología (ANA)<sup>5</sup>, en 2002, como un espacio de articulación y convergencia entre movimientos, sindicatos, asociaciones, cooperativas, movimientos sociales, redes y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a experiencias de promoción de la agroecología, del fortalecimiento de la producción familiar y de la construcción de alternativas sostenibles de desarrollo rural. Su actuación en la promoción de la agroecología incluye el intercambio y la reflexión, la incidencia sobre políticas públicas y la comunicación con la sociedad, además de asociaciones con otras redes y fórums de temas relacionados, como salud, economía solidaria, seguridad alimentaria y nutricional, justicia ambiental y feminismo (ANA, [s.d.]).

La ANA cumple, actualmente, un papel importante de construcción de la unidad de diversos sectores para incidir en los espacios institucionales de participación social en la gestión de políticas públicas y en consejos nacionales, como es el caso del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea) y del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Condrap), apoyado por el trabajo de sus colectivos (agricultura urbana, comunicadores) y grupos de trabajo temáticos (biodiversidad, mujeres y asistencia técnica y extensión rural) (ANA, [s.d.])

En el ámbito académico se destaca la Asociación Brasileña de Agroecología (ABA)<sup>6</sup>, creada en 2004, que reúne profesionales y estudiantes de diversas áreas y se dedica en apoyar la transición hacia modelos de agricultura y de desarrollo rural sostenible. Esto es hecho mediante la realización de eventos

2. La FASE – Federación de Órganos para Asistencia Social y Educacional es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, fundada en 1961, comprometida con el trabajo de organización y desarrollo regional, comunitario y asociativo, en la lucha contra las desigualdades, por la acción afirmativa de movimientos de mujeres, afrodescendientes e indígenas y por el desarrollo social y ambientalmente sostenible. Más información sobre la FASE, consultar <http://www.fase.org.br>.

3. La AS-PTA – Agricultura Familiar y Agroecología es una asociación de derecho civil sin fines lucrativos que, desde 1983, actúa para el fortalecimiento de la agricultura familiar y la promoción del desarrollo rural sostenible en Brasil, que ha contribuido en la constitución de varias redes de organizaciones y movimientos que actúan en estos temas. Más información sobre AS-PTA, consultar <http://www.aspta.org.br>.

4. Como es el caso del Proyecto Alternativo de Desarrollo Rural Sostenible de la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (Contag). Disponible en <http://www.contag.org.br/imagens/f2215padrss.pdf>. Visitado el 25/11/2015).

5. Sobre las actividades de la Articulación Nacional de Agroecología, acceder <http://www.agroecologia.org.br/>.

6. Para más información sobre la actuación de la ABA, acceder <http://aba-agroecologia.org.br>.

(Congreso Brasileño de Agroecología), análisis de políticas públicas, publicaciones de divulgación técnica y científica (Revista Brasileña de Agroecología), divulgación de experiencias y de iniciativas de comunicación direccionadas al conjunto de la sociedad en defensa de la protección de la biodiversidad como condición indispensable para el alcance de agroecosistemas sostenibles (ABA, 2015). La ABA participa de diversos fórums de la sociedad civil y de participación social en la gestión de políticas públicas, apoyándose en sus grupos de trabajo (género; educación en agroecología; agrotóxicos y transgénicos; construcción de conocimiento) y en la colaboración de la Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología – SOCLA (ABA, 2015).

Además de estas redes, otra iniciativa importante de la sociedad civil es la Campaña Permanente contra los Agrotóxicos y por la Vida<sup>7</sup>, lanzada en 2011 con el objetivo de sensibilizar la población de los riesgos que los agrotóxicos representan, tanto para quien los utiliza en la plantación, cuanto para quien los consume en los alimentos contaminados, y proponer medidas para restringir su uso en Brasil.

Desde 2008, Brasil ocupa el primer lugar en el *ranking* mundial de consumo de agrotóxicos (MMA, [s.d.]). En consecuencia de la significativa importancia, tanto en relación a su toxicidad cuando a la escala de uso en Brasil, los agrotóxicos poseen una amplia cobertura legal en el país, tanto para producción y comercialización como para el uso asociado a organismos genéticamente modificados (OGM o transgénicos).

## NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como consecuencia de las iniciativas de la sociedad civil y de la nueva agenda del gobierno federal para el desarrollo rural, a partir de 2003 fueron creadas nuevas políticas públicas direccionadas hacia la promoción de la agroecología y de la producción orgánica.

Una de ellas es la política de apoyo a la producción de orgánicos, que ganó nuevo impulso con la edición de la Ley n° 10 831<sup>8</sup>, de 2003, que definió el

7. La Campaña reúne más de 100 organizaciones en 22 estados. Sobre sus actividades, acceder la página <http://www.contraosagrototoxicos.org/index.php/campanha>.

8. Ley n° 10 831, del 23 de diciembre de 2003. Se trata de la agricultura orgánica. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.831.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.831.htm). Visitado el 25/11/2015).

sistema de producción orgánica en el país y los procedimientos de su certificación. Según esta ley, son productos orgánicos aquellos que adoptan técnicas específicas, mediante la optimización del uso de los recursos naturales y socioeconómicos disponibles y el respeto a la integridad cultural de las comunidades rurales, teniendo como objetivo la sustentabilidad económica y ecológica, la protección del medio ambiente, la maximización de los beneficios sociales y la minimización de la dependencia de energía no renovable, empleando, siempre que posible, métodos culturales, biológicos y mecánicos, en contraposición al uso de materiales sintéticos, la eliminación del uso de OGM y radiaciones ionizantes en cualquier fase del proceso de producción, procesamiento, almacenamiento, distribución y comercialización.

En 2007, el Decreto nº 6 323<sup>9</sup> estableció el Sistema Brasileño de Conformidad e instituyó las comisiones de la producción orgánicas en las unidades de la federación para auxiliar en las acciones necesarias al desarrollo de la producción orgánica, con base en la integración entre los agentes de la red de producción orgánica del sector público y del privado, y en la participación de la sociedad en la planificación y en la gestión democrática de las políticas públicas.

El concepto legal de sistema orgánico de producción adoptado es amplio, abarcando a la producción ecológica, agroecológica, biodinámica, natural, regenerativa, biológica y la permacultura. Según el nuevo marco legal, las instituciones certificadoras deben ser reconocidas oficialmente, o pertenecer a agricultores familiares que realicen venta directa a los consumidores, desde que sean garantizados la rastreabilidad del producto y el libre acceso a los lugares de producción.

## PROMOCIÓN DE LA AGROECOLOGÍA

La creación de un conjunto de políticas diferenciadas de fortalecimiento de la agricultura familiar y de las comunidades rurales y de promoción de la autonomía económica de las mujeres rurales vino acompañada de la internalización del enfoque agroecológico en varias de sus herramientas.

9. Decreto nº 6 323, del 27 de diciembre de 2007. Reglamenta la Ley nº 10 831, que se trata de la agricultura orgánica. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6323.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6323.htm). Visitado el 25/11/2015).

En 2003, fueron creadas líneas de financiamiento enfocadas en la sustentabilidad de los agroecosistemas, como el crédito de inversión para convivencia con el Semiárido (Pronaf Semiárido) y para sistemas agroforestales (Pronaf Forestal), descrito en el Manual de Crédito Rural (MCR)<sup>10</sup>.

En 2004, el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) pasó a incentivar la producción agroecológica y orgánica remunerando estos productos con un adicional de hasta el 30% sobre los precios de los productos convencionales (Galindo et al., 2014).

Un año después, en 2005, otra línea de crédito de inversión en agroecología fue creada (Pronaf Agroecología)<sup>11</sup> para financiar sistemas orgánicos de producción, conforme normas establecidas por el Ministerio de la Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) o sistemas de base agroecológica, o en transición para sistemas de base agroecológica, conforme normas establecidas por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), incluyéndose los costos relativos a la implantación y manutención de emprendimiento.

En 2006, la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa) lanzó el Marco Referencial de la Agroecología, con el objetivo de presentar conceptos y estrategias para la institucionalización de este abordaje en las políticas de investigación, desarrollo e innovación, en interacción con otras políticas públicas, especialmente aquellas enfocadas en el desarrollo territorial sostenible<sup>12</sup>.

En 2007, fue creado el Catastro Nacional de Cultivares Regionales, Tradicionales o Criollas para apoyar el uso, el manejo y la conservación de estos recursos como forma de preservación de la agrobiodiversidad y del apoyo a la adopción de prácticas agroecológicas. El agricultor y la agricultora que utilizan semillas de estas cultivares pueden contractar el Seguro de la Agricultura Familiar (SEAF).

En 2009, fue lanzado el Plan Nacional de Promoción de las Cadenas de Productos de la Sociobiodiversidad (PNPSB), coordinado por el MDA, Ministe-

10. Sobre las condiciones del Pronaf Semiárido y el Pronaf Forestal, buscar, en esta publicación, el texto “Crédito y garantía de ingresos de la agricultura familiar”.

11. Sobre el Pronaf Agroecología, acceder <http://www.mda.gov.br/sitemda/publicacoes/caderno-pronaf-agroecologia>.

12. Sobre el Marco Referencial, acceder <http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/66727/1/Marco-referencial.pdf>

rio de Medio Ambiente (MMA) y Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), con el objetivo de desarrollar acciones integradas para la promoción de la inclusión social, de la conservación y del uso sostenible de la biodiversidad, por medio de tecnologías sostenibles y acceso a las políticas de crédito, de asistencia técnica y extensión rural y de garantía de precios mínimos, entre otras (MDA, MMA y MDS, 2009).

Un año después, en 2010, la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (PNATER) adoptó como enfoque preferencial para el desarrollo de sistemas de producción sostenibles los principios de la agricultura de base ecológica y constituyó una red específica sobre el tema, con la participación de instituciones públicas y privadas ejecutoras de estos servicios<sup>13</sup>.

La promoción de abastecimiento y de la estructuración de sistemas sostenibles y descentralizados, de base agroecológica, de producción, extracción, procesamiento y distribución de alimentos se consideró una de las ocho directrices fundamentales del 1º Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Plansan 2012-2015) presentadas por la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Caisan) en 2011<sup>14</sup>. Y la ampliación de la actuación del Estado en la promoción de la producción familiar agroecológica y sostenible de alimentos, y de valoración y protección de la agrobiodiversidad, está entre los diez principales desafíos apuntados por este Plan.

Entre las instancias de participación social creadas se destacan el Comité de Agroecología del Condráf, instituido en 2008 e integrado mayoritariamente por organizaciones no gubernamentales, con la finalidad de proponer, acompañar y evaluar políticas públicas y herramientas de apoyo a la promoción del desarrollo rural sostenible y a la transición de los modelos productivos convencionales para sistemas sostenibles<sup>15</sup>. Otras instancias también de destaque son el Fórum Permanente de Agroecología de la Embrapa, creado en 2008, con la participación de organizaciones no gubernamentales; y la Cámara

13. Sobre la Red Temática Agroecología, acceder [http://portal.mda.gov.br/dotlrn/clubs/redestematicasdeater/agroecologia/one-community?page\\_num=0](http://portal.mda.gov.br/dotlrn/clubs/redestematicasdeater/agroecologia/one-community?page_num=0).

14. Sobre el I Plansan, acceder [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/Plano\\_Caisan.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/Plano_Caisan.pdf).

15. Sobre las finalidades y composición del Comité, acceder [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/64.%20Cria%20o%20Comit%C3%AA%20de%20Agroecologia%2C%20do%20CON-DRAF.%20%28formato%20pdf%29\\_0.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/64.%20Cria%20o%20Comit%C3%AA%20de%20Agroecologia%2C%20do%20CON-DRAF.%20%28formato%20pdf%29_0.pdf).

Sectorial de la Cadena Productiva de la Agricultura Orgánica, vinculada al MAPA, instalada en 2004 y que permaneció activa hasta 2010.

## POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGÍA

En 2012, la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PNA-PO) fue instituida por el Decreto n.º. 7 794<sup>16</sup> con el objetivo de integrar, articular y adecuar políticas o programas inductores de la transición agroecológica y de la producción orgánica y de base agroecológica, contribuyendo con el desarrollo sostenible y la calidad de vida de la población, por medio del uso sostenible de los recursos naturales y de la oferta y consumo de alimentos saludables.

La elaboración del Decreto contó con la colaboración de varios ministerios involucrados con el tema y contribuciones de la sociedad civil. Entre ellas se destaca un conjunto de propuestas, presentado por la Articulación Nacional de Agroecología (ANA), que contiene premisas, directrices, objetivos y acciones prioritarias que deberían componer la política y el plan nacional, a partir de un amplio proceso de discusión llevado a cabo con el apoyo del Ministerio del Medio Ambiente, que involucró actividades regionales y nacional (ANA, 2012).

La política instituida estableció dos nuevas definiciones que pasaron a orientar las políticas públicas:

- a) producción de base agroecológica: aquella que busca optimizar la integración entre capacidad productiva, uso y conservación de la biodiversidad y de los demás recursos naturales, equilibrio ecológico, eficiencia económica y justicia social: y
- b) transición agroecológica: proceso gradual de cambio de prácticas y de manejo de agroecosistemas, tradicionales o convencionales, por medio de la transformación de las bases productivas y sociales del uso de la tierra y de los recursos naturales, que lleven a sistemas de agricultura a incorporar principios y tecnologías de base ecológica.

16. Decreto n.º 7 794, del 20 de agosto de 2012, que instituye la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7794.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7794.htm). Visitado el 25/11/2015).

Para orientar el sistema financiero sobre los proyectos agroecológicos a apoyarse por el Pronaf, una norma especificó los insumos que no deben constar en un proyecto agroecológico. Son ellos: fertilizantes sintéticos de alta solubilidad; agrotóxicos, excepto los biológicos y los productos fitosanitarios registrados con uso aprobado para la agricultura orgánica; reguladores de crecimiento y aditivos sintéticos, en la alimentación animal; y organismos genéticamente modificados (MDA, 2014).

El decreto instituyó un patrón de gestión intersectorial e intergubernamental con participación social, compuesto por la Cámara Interministerial de Agroecología y Producción Orgánica (CIAPO), constituida solamente por integrantes del gobierno, con el objetivo de integrar y coordinar las acciones intragubernamentales, y la Comisión Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (CNAPO), con participación paritaria entre gobierno y sociedad civil.

## BRASIL AGROECOLÓGICO

Inmediatamente después de la publicación de este decreto, los actores sociales involucrados con la temática de la agroecología se movilizaron para llevar sus propuestas las herramientas de ejecución de la política mediante el Plan Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PLANAPO).

Además de las discusiones en el interior de la Caisan y de la CNAPO, la propuesta se discutió en diversos foros de la Articulación Nacional de Agroecología, de la Asociación Brasileña de Agroecología (ABA), de la Articulación del Semiárido (ASA), del Condraf, del Consea, de la Comisión Interministerial de Educación en Agroecología, de Fórum Permanente de Agroecología de la Embrapa, entre otros.

El 1º Plan Nacional fue lanzado para el trienio 2013-2015 (Planapo 2013-15), denominado “Brasil Agroecológico”, y entre los consensos construidos están lo que las prácticas agroecológicas requieren la disponibilidad de servicios públicos, especialmente para los jóvenes y las mujeres rurales, y de resultados de investigación agropecuaria; servicios de crédito rural diferenciado; readecuación de la asistencia técnica y extensión rural; profesionales cualificados por los sistemas de educación formal e informal; medidas de apoyo a las cooperativas y organizaciones; y las nuevas formas de seguros contra riesgos climáticos (CIAPO, 2013a).



Los planes involucran acciones de diez ministerios, abarcando 125 iniciativas, distribuidas en 14 metas y organizadas a partir de cuatro ejes estratégicos: Producción; Uso y Conservación de Recursos Naturales; Conocimiento; y Comercialización y Consumo.

De forma ilustrativa, se destacan las siguientes acciones, todas ellas con metas específicas, inclusive de valores de recursos a aplicarse: disponibilidad de recursos para crédito de costeo; asistencia técnica diferenciada para la transición agroecológica, con metas para jóvenes, mujeres y grupos productivos de mujeres y para el apoyo al agroextrativismo sostenible; investigación, desarrollo y transferencia de tecnologías; apoyo a proyectos de extensión universitaria y formación técnica y profesional; cualificación de gestión de 150 cooperativas y asociaciones; certificación para la producción orgánica, lo que incluye el apoyo para catastro y regularización ambiental; tecnologías sociales de captación y almacenamiento de agua para producción en el ambiente Semiárido; incentivo a la producción de semillas agroecológicas y orgánicas, ampliando los bancos y las casa de semilla, y compra de semillas variadas y criollas por el Programa de Adquisición de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA); creación de nuevos reglamentos técnicos y ampliación de la producción de insumos utilizados en la producción orgánica y agroecológica; promoción del consumo de productos orgánicos y agroecológicos; ampliación de las compras públicas, por el PAA y por el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), de los productos orgánicos y agroecológicos de la agricultura familiar; garantía de precio mínimo con adquisiciones y subvenciones de productos de la sociobiodiversidad, orgánicos y de base agroecológica.

Para el financiamiento de inversiones en la adquisición de equipamientos y para implantar o modernizar emprendimientos agroindustriales, se destacan el Programa Ecofuerte, que es una cooperación entre la Fundación Banco do Brasil (FBB) y el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), buscando intensificar las prácticas sostenibles y fortalecer las redes de cooperativas y asociaciones de productores agroecológicos, orgánicos, del extracción sostenible o de la sociobiodiversidad<sup>17</sup>, y el *Programa Terra Forte*, del

17. Acceder, por ejemplo, <http://www.fbb.org.br/reporter-social/fbb-seleciona-projetos-que-estimulam-a-agroecologia-na-agricultura-familiar.htm>.

Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), con recursos del BNDES, centralizado en los asentamientos de la reforma agraria.

Un destaque en el tema de la educación y promoción de prácticas sostenibles es el Programa de Educación Ambiental y Agricultura Familiar, con recursos del Ministerio del Medio Ambiente<sup>18</sup>.

## LOGROS Y NUEVAS ACCIONES

El 1º. Planapo, referente al periodo 2013-2015, se encuentra en fase final de ejecución, y el balance consolidado de sus acciones está en proceso de elaboración todavía. Sin embargo, algunos resultados parciales del primer año del Plan ya fueron divulgados por el gobierno federal: 132 mil familias atendidas con asistencia técnica y extensión rural, por medio de convocatorias públicas de agroecología, de sustentabilidad, para actividades extractivas y pesca; 5 mil mujeres beneficiadas con servicios específicos de extensión rural; 5 mil jóvenes beneficiados con ATER en régimen de alternancia; 4,8 mil jóvenes beneficiados con acciones de inclusión socioproductiva con formación agroecológica; apoyo a 462 grupos productivos de mujeres y a 64 proyectos de investigación (CIAPO, 2013b).

Otros datos ilustrativos de la ejecución inicial del plan son: 72 mil tecnologías sociales de agua para producción implantadas en el Semiárido; 45 mil inscripciones en cursos relacionados a la agroecología o producción orgánica; reglamentación de productos fitosanitarios para uso en la producción orgánica; planes de vigilancia de la salud de poblaciones expuestas a agrotóxicos; amplitud y valoración de los sistemas participativos y de las organizaciones de control social para garantía de la calidad orgánica; 32 proyectos cualificados en el *Terra Forte*; 33 habilitados en las Redes Ecofuerte; R\$ 7 millones con adquisición en el PAA; un 3,65% de los recursos del PNAE con alimentos orgánicos y de base agroecológica— la meta es llegar a un 5% de los recursos del programa (CIAPO, 2014).

En noviembre de 2015, el MDA y el MDS lanzaron el Programa Nacional de Semillas y Plántulas para la Agricultura Familiar. Su objetivo es ampliar

18. Para más detalles, acceder <http://www.mma.gov.br/destaques/item/10207-o-peaaf-no-plano-nacional-de-agroecologia-e-produ%C3%A7%C3%A3o-org%C3%A2nica-planapo>.

el acceso de los agricultores familiares a las semillas y plántulas de calidad reconocida, adaptadas al territorio y de base orgánica y agroecológica, por medio del apoyo a programas y acciones destinados a producción, mejoramiento, rescate, conservación, multiplicación y distribución de estos materiales propagativos, mediante compra y donación realizadas por el PAA (MDA, 2015).

La elaboración del 2º Planapo, para los periodos de 2016-2018, está en fase final de discusión entre el gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil (Brasil, 2015). Entre las propuestas en discusión están la conjugación de la agroecología y la producción orgánica con las cuestiones relacionadas a la función social de la propiedad de la tierra y a la justicia agraria, así como el abordaje territorial, y el mayor destaque a las normas sanitarias, a la agricultura urbana y periurbana, a la sociobiodiversidad, a las plantas medicinales y al acceso al agua (ANA, 2015).

El Consea se manifiesta frecuentemente sobre temas relacionados a la agroecología, inclusive en la forma de recomendaciones para el perfeccionamiento de las medidas de evaluación, control y fiscalización de los agrotóxicos y de monitoreo de sus impactos, por su no aprobación de la liberación de plantas transgénicas y de tecnologías genéticas de restricción de uso, entre otros<sup>19</sup>.

Se encuentra en fase final de discusión en el gobierno federal la propuesta del Plan Nacional de Reducción del Uso de Agrotóxicos, previsto en el 1º Planapo, vinculado a la Política y al Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Su elaboración involucró diversas áreas del gobierno relacionadas al tema y contó con contribuciones de organizaciones y de instancias de participación social, como fue el caso de una recomendación específica aprobada por el Consea (Consea, 2012, 2013).

## AGROECOLOGÍA EN LA AGENDA REGIONAL

La construcción brasileña de políticas públicas de carácter agroecológico, asociada a otros países ha ayudado las discusiones a nivel regional, centralizándose en el derecho humano a la alimentación saludable.

19. Las recomendaciones completas del Consea se encuentran disponibles en la página <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/recomendacoes>.

El tema de agroecología entró en la agenda de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) a partir de la evolución de las discusiones sobre gestión de riego y seguros agrícolas, que pasaron a dar destaque para la readaptación productiva y el manejo sostenible de los recursos.

En la XX Reunión Especializada del Mercosur, llevada a cabo en 2013 en Caracas, Venezuela, los temas de la agroecología y de las semillas se incorporaron a la agenda del Grupo Temático de Adaptación a los Cambios Climáticos y Gestión de Riesgos, con el compromiso de los países en mapear las experiencias y políticas existentes en la región.

Se inició, desde entonces, un intercambio entre los países sobre el marco internacional de la biodiversidad y de los recursos genéticos; sobre la internalización de las convenciones; sobre los marcos normativos y las políticas nacionales direccionadas a la agroecología y a las semillas nativas o criollas, con destaque para líneas específicas de crédito y servicio de asistencia técnica y extensión rural (Mercosur, 2013, 2015).

Otra iniciativa importante fue la realización de un curso regional sobre derecho de los agricultores y de las agricultoras a los recursos genéticos, que abordó, entre otros aspectos, el Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y Agricultura (TIRFAA)<sup>20</sup> y su internalización por parte de los países, con destaque para el tema de la repartición de los beneficios generados por su uso y para experiencias de la agricultura familiar y de sus organizaciones en la conservación y reproducción de semillas.

Durante el Simposio Internacional de Agroecología y Seguridad Alimentaria y Nutricional, realizado por la FAO, en Roma, Italia, en 2014, Brasil asumió el compromiso de realizar una actividad de carácter regional. Esta propuesta se incorporó a la agenda de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), al incluirse en el Plan de Acción del Grupo de Trabajo *ad hoc* sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Rural, aprobado en la Reunión Ministerial sobre Agricultura Familiar, llevada a cabo en noviembre de 2014

20. El Tratado sobre Recursos Fitogenéticos se aprobó en 2001, está en vigor desde 2004 y fue ratificado por Brasil en 2006, que lo promulgó por el Decreto n° 6 476, de 2008 (disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6476.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6476.htm)). Entre los países del Mercosur ampliado, solamente Brasil, Uruguay y Venezuela ya lo ratificaron. Para más información, acceder <http://www.planttreaty.org/es>.

en Brasilia, Brasil, y después, ratificada por la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobiernos (San José, Costa Rica, enero 2015), que declaró su “apoyo a la convocación de la realización de un evento regional sobre agroecología para fortalecer el intercambio de experiencias y para promover políticas de desarrollo sostenible” (CELAC, 2014; FAO, 2015a).

El Seminario Regional de Agroecología de América Latina y del Caribe se llevó a cabo en junio de 2015, en Brasilia, Brasil, como una promoción conjunta de la CELAC, de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del Mercosur (REAF), del Ministerio del Desarrollo Agrario de Brasil (MDA), de la Alianza por la Soberanía Alimentaria de los Pueblos de Latinoamérica y del Caribe y de la FAO. Posibilitó el intercambio de políticas públicas y experiencias prácticas agroecológicas entre asociaciones, movimientos sociales, investigadores y representantes de gobiernos.

Esta iniciativa contribuyó con la implementación del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Erradicación del Hambre de la CELAC, al poner la agroecología como parte importante de las estrategias de los países de la región para la promoción del desarrollo sostenible de la agricultura, el avance en dirección hacia sistemas alimentares inclusivos, de forma a crear un círculo virtuoso entre la producción de alimentos saludables, la conservación de los recursos naturales y el fortalecimiento de la agricultura familiar y de las comunidades rurales (FAO, 2015b).

El Seminario contribuyó, de la misma forma, para organizar una agenda regional a partir de las muchas recomendaciones aprobadas, entre las cuales: formular y ejecutar marcos legales y normas para que la agroecología avance con enfoque de soberanía alimentaria; construir una red regional de intercambio de prácticas e información; crear mecanismos para promover la cooperación Sur-Sur; e incentivar la producción de alimentos adecuados y saludables (FAO, 2015b).

Hay, por lo tanto, en la región, un conjunto de iniciativas de internalización del enfoque agroecológicos en las políticas públicas que se asocian a la práctica de décadas del movimientos sociales de agricultores campesinos, comunidades tradicionales, pueblos indígenas y originarios, pastores y extractivistas (FAO, 2015a).

En este escenario, crece la importancia de la cooperación Sur-Sur para profundizar las conexiones entre la agricultura familiar, la seguridad alimentaria, la salud y la conservación de la biodiversidad, a partir de la vinculación entre producción sostenible y alimentación sostenible, abriendo nuevas posibilidades para el desarrollo de los países y de la región latinoamericana y caribeña.

## FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ABA.** 2015. *Portal da Associação Brasileira de Agroecologia*. (Disponible en <http://aba-agroecologia.org.br>. Visitado el 1.º/1/2016).

**ANA.** 2012. *Propostas da Articulação Nacional de Agroecologia – ANA para a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica*. Rio de Janeiro: ANA. 18p.

**ANA.** Sin fecha. *Portal da Articulação Nacional de Agroecologia*. (Disponible en <http://agroecologia.org.br>. Visitado el 1.º/1/2016).

**ANA.** 2015. *Propostas da Articulação Nacional de Agroecologia para o II Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – II Planapo (2016-2019)*. Rio de Janeiro: ANA. 50p.

**BRASIL.** 2015. Alterações para o Planapo II são apresentadas no Seminário Diálogo Brasil Agroecológico. *Portal da Secretaria-Geral da Presidência da República*. Brasília, DF. (Disponible en <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2015/setembro/17-09-2015-alteracoes-para-o-planapo-ii-sao-apresentadas-no-2o-dia-do-seminario-dial-oga-brasil-agroecologico>. Visitado el 25/11/2015).

**BRASIL.** Sin fecha. Brasil Agroecológico. *Portal da Secretaria-Geral da Presidência da República*. (Disponible en <http://www.secretariageral.gov.br/iniciativas/brasil-agroecologico>. Visitado el 25/11/2015).

**BRASIL.** 2007. *Decreto n.º 6 323, del 27 de diciembre de 2007*. Reglamenta a Ley n.º 10 831, que se trata de la agricultura orgánica. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6323.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6323.htm). Visitado el 25/11/2015).

**BRASIL.** 2012. *Decreto n.º 7 794, del 20 de agosto de 2012*. Instituye la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7794.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7794.htm). Visitado el 25/11/2015).

**BRASIL.** 2003. *Ley n.º 10 831, de 23 de diciembre de 2003.* Trata de la agricultura orgánica. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.831.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.831.htm). Visitado el 25/11/2015).

**CELAC.** 2014. *Declaración Ministerial de la CELAC sobre agricultura familiar.* Brasília, Brasil. (Disponible en [http://www.familyfarmingcampaign.net/archivos/documentos/declaracion\\_reunion\\_ministerial\\_af\\_celac\\_con\\_marco\\_funcionamiento\\_y\\_plan\\_.pdf](http://www.familyfarmingcampaign.net/archivos/documentos/declaracion_reunion_ministerial_af_celac_con_marco_funcionamiento_y_plan_.pdf). Visitado el 2/1/2016).

**CIAPO.** 2013a. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica. *Proposta do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.* Brasília, DF: MDS. (Disponible en <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/arquivos-noticias/planapo>. Visitado el 25/11/2015).

**CIAPO.** 2013b. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica. *Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo.* Brasília, DF: MDS. (Disponible en [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_19/BrasilAgroecologico\\_Baixar.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/BrasilAgroecologico_Baixar.pdf). Visitado el 25/11/2015).

**CIAPO.** 2014. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica. *Balanco do 1.º ano do Planapo.* Brasília, DF: MDA. (Disponible en <http://www.agroecologia.org.br/index.php/publicacoes/outras-publicacoes/outras-publicacoes/balanco-planapo-novembro-2014/download>. Visitado el 25/11/2015).

**CONSEA.** 2012. *Mesa de controvérsias sobre impactos dos agrotóxicos na soberania e segurança alimentar e nutricional e no direito humano à alimentação adequada.* Relatório final. Brasília: Consea. 112 p. (Disponible en <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/mesas-de-controversias/sobre-agrotoxicos-2012/arquivo-4.pdf>. Visitado el 4/12/2015).

**CONSEA.** 2013. *Exposição de Motivos n.º 003-2013, del 1.º de julio de 2013.* Brasília, DF: Consea. (Disponible en <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2013/e.m.-no003-2013/view>. Visitado el 6/12/2015).

206 : **FAO.** 2014. *Simposio Internacional de Agroecología para la Seguridad Alimentaria y Nutrición.* (Disponible en <http://www.fao.org/about/meetings/afns/es/>. Visitado el 6/12/2015).

**FAO.** 2015a. *Final Recommendations of the Regional Seminar on Agroecology in Latin America and the Caribbean.* Brasília, DF. (Disponible en <http://www.fao.org/3/a-au442e.pdf>. Visitado el 2/1/2016).

**FAO.** 2015b. *Agroecología es clave para erradicar el hambre en América Latina y el Caribe.* (Disponible en <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/297484/>. Visitado el 2/1/2016).

GALINDO, E. P.; SAMBUICHI, R. H. e OLIVEIRA, M. A. 2013. Compras de produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos. In: MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF. (Disponível em [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/livroPAA10Anos.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/livroPAA10Anos.pdf). Visitado el 26/11/2015).

MDA. 2014. *Portaria n.º 38, del 4 de julio de 2014*. Disciplina sobre os planos simplificados ou projetos técnicos de crédito para o financiamento de sistemas de base agroecológica ou para transição agroecológica no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. (Disponível em [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_23/PORTARIA%20N%C2%B0%2038,%20DE%204%20DE%20JULHO%20DE%202014%20-%20AGROECOLOGIA.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_23/PORTARIA%20N%C2%B0%2038,%20DE%204%20DE%20JULHO%20DE%202014%20-%20AGROECOLOGIA.pdf). Visitado el 25/11/2015).

MDA. 2015. Governo facilita acesso a sementes e mudas. *Portal do Ministério do Desenvolvimento Agrário*. (Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/governo-facilita-acesso-sementes-e-mudas#sthash.pXAeXF9W.dpuf>. Visitado el 26/11/2015).

MDA; MMA e MDS. 2009. *Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade*. Brasília: MDA, MMA, MDS. (Disponível em [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/PLANO\\_NACIONAL\\_DA\\_SOCIOBIODIVERSIDADE-\\_julho-2009.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/PLANO_NACIONAL_DA_SOCIOBIODIVERSIDADE-_julho-2009.pdf). Visitado el 26/11/2015).

MERCOSUR. 2013. *MERCOSUR/REAF/ACTA n.º 02/13*. Caracas, Venezuela.

MERCOSUR. 2015. *MERCOSUR/REAF/ACTA n. 02/15*. Asunción, Paraguay.

MMA. Sin fecha. Agrotóxicos. *Portal do Ministério do Meio Ambiente*. (Disponível em <http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/agrotoxicos>. Visitado el 2/1/2016).

PETERSEN, P. e LONDRES, F. 2015. *Seminário Regional sobre Agroecologia en América Latina y el Caribe*. Rio de Janeiro, RJ: AS-PTA Agricultura Familiar e Agroecologia. (Disponível em <http://aspta.org.br/2015/11/fao/>. Visitado el 25/11/2015).





## CATASTRO COMO UN INSTRUMENTO DE CONTROL Y RECUPERACIÓN AMBIENTAL

La expansión de la frontera agrícola sobre todo en el Centro Oeste y Norte de Brasil desde la década de 1970 tuvo significativos incentivos financieros gubernamentales para proyectos agropecuarios y con estímulo a las migraciones internas han generado un estándar de desarrollo marcado por un intenso proceso de destrucción de los bosques.

En respuesta a los impactos ambientales y sociales de este modelo se constituyó una agenda de conservación de la biodiversidad y de apoyo a un estándar de desarrollo sostenible con la reestructuración de diversas políticas, entre las cuales se encuentra la política forestal, con la creación de nuevos órganos y actualización del marco legal. Entre los principales cambios se encuentran la creación del Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonía Legal (PPCDAM), que luego se desarrolló en una iniciativa similar para el *Cerrado*, la Ley de Gestión de Bosques Públicos, entre otras.

Las acciones para frenar la deforestación incluyen la creación de áreas protegidas, operaciones de fiscalización y combate a las actividades ilegales y nuevos instrumentos de monitoreo y control, además del fortalecimiento de las agencias ambientales estatales, principales responsables por la gestión forestal y el apoyo a la producción sostenible.

Es en el contexto de la política de reducción de la deforestación en la Amazonía que surgieron las primeras experiencias de las agencias ambientales de

registro electrónico de información georreferenciada de las propiedades rurales, identificadas como Catastro Ambiental Rural (CAR), destacando la situación de las Áreas de Preservación Permanente (APP)<sup>1</sup>, la Reserva Legal (RL)<sup>2</sup> y las áreas de uso. En algunos estados, con el apoyo del Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales de Brasil (PPG7), se fueron constituyendo y perfeccionando mecanismos de control que articulaban la fiscalización, el monitoreo y la concesión de licencias, como el Sistema de Concesión de Licencias de las Propiedades Rurales de Mato Grosso, que se replicó en otros estados. Surgieron también las primeras iniciativas para el mapeo ambiental y la georreferenciación de las propiedades, haciendo un diagnóstico ambiental y la identificación de pasivos, fundamental para las acciones de regularización (Pires, 2013).

Estas innovaciones han permitido comprender la dinámica diferenciada de la deforestación, agregándole información de escala de las propiedades rurales al plan de análisis más general propiciado por los instrumentos del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE), que es el organismo responsable de la medición de la tasa de deforestación. Dos de los principales instrumentos de monitoreo sistemático esenciales para el Sistema de Protección Amazónica (SIPAM)<sup>3</sup> son el sistema de Prodes, que registra anualmente las cortes superficiales a través del análisis de las imágenes de satélite y el Deter, que es un sistema de detección de la deforestación de la Amazonía en tiempo real y produce alertas diarias para subsidiar las acciones de fiscalización, se captura la tala superficial y los indicios de degradación ambiental, con un menor grado de precisión.

## CATASTRO AMBIENTAL RURAL

210

En 2007, ante la posibilidad de intensificación de la deforestación, el gobierno adoptó nuevas medidas como la publicación de la lista de municipios con tasas de deforestación más altas y el embargo de las áreas deforestadas

1. El Área de Preservación Permanente es un área protegida, cubierta o no por vegetación nativa, con la función ambiental de preservar los recursos hídricos, el paisaje, la estabilidad geológica y la biodiversidad, facilitar el flujo génico de fauna y flora, proteger el suelo y asegurar el bienestar de las poblaciones humanas

2. La Reserva legal es el área con cobertura de vegetación nativa, localizada en el interior de una propiedad o posesión rural, delimitada con la función de asegurar el uso económico de forma sostenible de los recursos naturales de la propiedad rural, auxiliar a la conservación y rehabilitación de los procesos ecológicos y promover la conservación de la biodiversidad, así como el abrigo y la protección de la fauna silvestre y flora nativa.

3. Para las actividades relacionadas al SIPAM, ver <http://www.sipam.gov.br>. Acesado en 16/10/2015.

ilegalmente, que han sido reforzadas por la exigencia de comprobación de regularización ambiental y de la tenencia de la tierra para poder acceder al crédito rural y por acciones de fiscalización de actividad maderera<sup>4</sup>. Una de las exigencias para que la municipalidad saliera de la lista era tener por lo menos el 80% de su área con posibilidad de catastro inscrita en el Catastro Ambiental Rural (CAR).

En la secuencia, el gobierno federal creó el programa Más Medio Ambiente con el fin de promover la regularización ambiental de propiedades rurales, incluyendo la suspensión de las multas a los que adhieren y cumplan con las obligaciones ambientales, y se creó el CAR como uno de sus instrumentos, y así a partir de que aquel momento se le dio la responsabilidad al Ministerio de Medio Ambiente (MMA).

Además de la integración deseada entre la fiscalización, el monitoreo y la concesión de licencias, las innovaciones experimentadas en este período fueron el uso de herramientas digitales sintonizadas con las necesidades de las políticas ambiental como imágenes de satélite y la georreferenciación digitales del perímetro y de la situación de las APPs y RLs dentro de las propiedades, y la creación de bases de datos electrónicas (Pires, 2013).

En función de la trayectoria, la Ley 12.651/2012, conocida como el nuevo Código Forestal, trajo entre sus innovaciones la previsión de que el gobierno federal, los estados y el Distrito Federal implantasen Programas de Regularización Ambiental (PRA) (art. 59) y el mismo Catastro Ambiental Rural (CAR) (art. 29, 30).

El nuevo Código Forestal establece las normas generales relativas a la protección de la vegetación con el propósito de desarrollo sostenible. Entre sus principios se encuentra la acción del gobierno para compatibilizar y armonizar el uso productivo de la tierra y la conservación del agua, el suelo y la vegetación, así como la creación y la movilización de los incentivos económicos para fomentar la conservación y recuperación de la vegetación nativa y para promover el desarrollo de actividades productivas sostenibles.

Como instrumento del nuevo marco legal, el CAR ahora tiene cobertura nacional, con responsabilidad compartida entre el gobierno federal, los estados,

4. Decreto n. 6321, de 21 de diciembre de 2007.

el Distrito Federal y los municipios. Este catastro se encuentra en el registro de la información ambiental pública electrónica obligatoria para todas las propiedades rurales, con el fin de componer una base de datos integrada para control, monitoreo, planificación ambiental y económica y para las acciones contra la deforestación de los bosques, entre otras actividades.

Se prevé tener catastros simplificados para propiedades de asentamientos de la reforma agraria, de los pueblos y comunidades tradicionales o ubicadas en Unidades de conservación.

La fecha límite para la inscripción en el CAR comenzó en 2014 y el cierre está previsto para mayo de 2016. La inscripción se hace por medio de declaración de responsabilidad del propietario o poseedor de la propiedad que contiene la prueba de la propiedad o la posesión de la propiedad y su identificación por medio de la memoria descriptiva y de la planta georreferenciada de su perímetro, la delimitación de las áreas de interés social y de áreas de utilidad pública, con información sobre la ubicación de la vegetación nativa remanente, de la área de preservación permanente, de la zona de uso restringido, del área consolidada y de la ubicación de la reserva legal. Le corresponde a la agencia ambiental analizar la información proporcionada y validarla, e indican los asuntos pendientes o inconsistencias cuando es necesario.

El Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) sirve para proporcionar el Catastro Ambiental Rural (CAR) para los asentamientos de la reforma agraria, con una superficie de 80 millones de hectáreas.

La inscripción en el Catastro no se considera título para fin de reconocimiento del derecho de propiedad o posesión, ni elimina la necesidad de cumplir con las revisiones generales de los registros de propiedad existentes para otros fines, incluyendo los impuestos. El registro de la reserva legal en el CAR desobliga su registro en el Notario de Registro de propiedades.

#### CATASTRO COMO REQUISITO PREVIO

Además de la obligatoriedad prevista por ley, la inscripción en el Catastro Ambiental Rural es una condición para acceder a diversas políticas públicas. A partir de mayo de 2017, las instituciones financieras solamente concederán créditos agrícolas en cualquier modalidad, para dueños de propiedades rura-

les que estén en el Catastro. Esta limitación es importante para obtener condiciones de financiación más favorables que las que prevalecen en el mercado privado. También es condición obligatoria para la adhesión a los programas de regularización de las posesiones y propiedades, cuya implantación fue determinada por el Código Forestal. La adhesión del propietario o poseedor de la propiedad a estos programas y el cumplimiento de los dispositivos previstos en la respectiva Declaración de Compromiso<sup>5</sup> regulariza el uso de estas áreas, suspende ciertas sanciones derivadas de delitos y violaciones ambientales del pasado y promueve la conversión de multas en la prestación de servicios de preservación, entre otros efectos.

En cuanto a las agricultoras y agricultores familiares, la inscripción en el Catastro Ambiental Rural es un requisito previo para la simplificación de los procedimientos de autorización para la intervención y la supresión de la vegetación en área de preservación permanente y reserva legal y para actividades eventuales o de bajo impacto ambiental.

La inscripción en el Catastro también es requisito obligatorio para la emisión de la Cuota de Reserva Ambiental, establecida por el Código Forestal en forma de título nominativo representativo del área con vegetación nativa que se puede utilizar para compensación de reserva legal entre las propiedades rurales en el mismo bioma y estado. Existe la posibilidad de comercialización de esta Cuota por contratos en el mercado “spot” y en el mercado para la entrega en un tiempo futuro.

## APLICACIONES DEL CAR

Además de acceso a los programas de regularización ambiental y al crédito agrícola, ya mencionados, el Catastro Ambiental Rural puede ser mecanismo importante de apoyo a los diversos planes previstos como instrumento de la Política Nacional sobre el Cambio Climático (PNCC)<sup>6</sup> como el Plan de Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonía Legal (PPCDAM)

5. Declaración de Compromiso es un instrumento jurídico previsto en el Código Forestal y en la Ley de Delitos Ambientales (Ley n.º 9 606/1998 para que las personalidades individuales y jurídicas puedan promover las correcciones necesarias de sus actividades, para el atendimento de las exigencias impuestas por las autoridades ambientales competentes.

6. Sobre los objetivos, directrices e instrumentos de la PNMC, ver [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm) Visitado el 16/10/2015.

y sus correlatos en los niveles regionales y estatales<sup>7</sup>, el Plan Amazonía Sostenible (PAS), el Plan de Acción para el *Cerrado* (PPCerrado) y el Plan de Acción para la *Caatinga* (PPCaatinga).

Al elaborar un diagnóstico ambiental de las propiedades el CAR sirve como herramienta que ayuda en la planificación de la recuperación de los pasivos ambientales, incluso para efectos de recuperación y regularización ambiental. En una escala mayor, el Catastro puede guiar las estrategias para la conservación, la expansión de las áreas protegidas, la creación de corredores ecológicos y otros espacios de conservación de otros recursos naturales. También se puede utilizar para la formulación de las políticas de planificación de ordenamiento territorial y de planificación de cuencas hidrográficas, de los mecanismos de pago por futuros servicios ambientales y de incentivos para la reducción de emisiones de la deforestación y degradación de los bosques (Pires, 2013).

El CAR también da la posibilidad de establecer una importante interfaz con el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), especialmente con el Inventario Forestal Nacional (IFN)<sup>8</sup>, que se constituyó para ser un sistema de monitoreo continuo capaz de producir información sobre los recursos forestales y para fundamentar la formulación, implementación y ejecución de las políticas públicas y proyectos de uso y conservación de dichos recursos. El establecimiento y la gestión del Sistema e del Inventario son responsabilidad del Servicio Forestal Brasileño (SF), una agencia del Ministerio del Medio Ambiente.

El Catastro constituye también una importante fuente de datos para la actualización del Catastro Nacional de Direcciones para Fines Estadísticos, del IBGE, y se utiliza para la realización de investigaciones como el Censo Agropecuario, el Censo Demográfico entre otras.

Además, el CAR es parte del Sistema Nacional de Información de Medio Ambiente y es apoyado por el Sistema de Catastro Ambiental Rural (SI-CAR), con cobertura nacional, para recibir, gestionar los datos del catastro de todas las unidades subnacionales del país y poner a disposición informaciones

7. Sobre los planes regionales ver <http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-preven%C3%A7%C3%A3o-do-desmatamento>, y sobre los planes estatales ver <http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-preven%C3%A7%C3%A3o-do-desmatamento/planos-estaduais>. Visitado el 16/10/2015.

8. Sobre el Sistema de Informaciones Forestales e Inventario Forestal, ver <http://www.florestal.gov.br/snif/> e <http://ifn.florestal.gov.br/>, respectivamente. Visitado el 16/10/2015.

de carácter público sobre la regularización ambiental de propiedades rurales en territorio nacional, en la web, entre otras atribuciones<sup>9</sup>.

Aún no se ha definido con exactitud el nivel de acceso público a la información obtenida por este catastro. Los datos son de interés de los notarios de catastro de propiedad, instituciones financieras y entidades sectoriales y estarán disponibles a petición específica con el gestor del Sistema del Catastro Ambiental Rural, sujeto a la naturaleza limitada de algunas informaciones.

## GESTIÓN Y FINANCIACIÓN

La gestión del Catastro es responsabilidad de Ministerio del Medio Ambiente (MMA), que opera de manera complementaria con los estados de la federación. Su base de datos es de interés para muchas otras áreas del gobierno federal y de los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA), Integración Nacional (MI), Ciencia y Tecnología (MCT), de Desarrollo Agrario (MDA), el Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), Defensa (MD) y el de Planificación y Presupuesto (MPOG), así como para los gobiernos estatales y locales.

Todos los estados y el Distrito Federal firmaron los acuerdos de cooperación con el MMA e Instituto Brasileiro de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales que buscan la promoción de la regularización ambiental, especialmente de las actividades relacionadas al Catastro Ambiental Rural. Sólo cinco estados tienen sistemas de registro propios ya integrados al SICAR (Rondônia, Alagoas, Bahía, Minas Gerais y São Paulo). Tres se encuentran en la fase de integración (Pará, Mato Grosso do Sul y Espírito Santo) y los demás utilizan directamente el SICAR (Brasil, 2015).

Además de los fondos del Presupuesto Federal, la implementación de CAR tiene apoyo del Fondo Amazonía<sup>10</sup>, que asigna donaciones de ingresos para

9. El Sistema del Catastro Ambiental Rural. (SICAR) está disponible en <http://www.car.gov.br> y su base de datos está de acuerdo con los estándares de la Infraestructura Nacional de Datos Espaciales (INDE), que es parte del Sistema Estadístico y Cartográfico Nacional y tiene como finalidad facilitar y ordenar la generación, e; almacenaje, el acceso, la compartición, la disseminación y el uso de los datos geoespaciales de origen federal, estadual, distrital y municipal

10. Sobre las actividades del Fondo Amazonía, ver: [http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site\\_pt/Esquerdo/Fundo/](http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Fundo/). Sobre las orientaciones del Fondo para apoyar el registro rural, ver [http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site\\_pt/Galerias/Arquivos/Downloads/Orientacoes\\_CAR\\_APROVADO\\_COFA\\_082015.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Galerias/Arquivos/Downloads/Orientacoes_CAR_APROVADO_COFA_082015.pdf). Visitados en 16/10/2015.



inversiones no reembolsables de prevención, monitoreo y lucha contra la deforestación y de promoción de la conservación y uso sostenible, especialmente en el bioma amazónico, que sean realizadas por administraciones públicas federales, estatales y municipales, universidades y el tercer sector. Este Fondo, creado en 2008 y administrado por el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) tiene un Comité Directivo (COFA), integrado por el gobierno federal, los gobiernos estatales y la sociedad civil y su objetivo es recaudar donaciones de instituciones multilaterales, organizaciones no gubernamentales, así como de individuos.

### PARTICIPACIÓN SOCIAL

Para la implementación del Catastro Ambiental Rural (CAR), el gobierno federal llevó a cabo un amplio proceso de movilización y formación de los agentes, haciendo participantes a los gobiernos municipales y socios no gubernamentales como la Confederación Nacional de Trabajadores en la Agricultura (Contag), la Federación de Trabajadores de la Agricultura Familiar (Fetraf), el Movimiento de los Sin Tierra (MST), la Confederación de Agricultura y Ganadería de Brasil (CNA), la Organización de Cooperativas del Brasil (OCB), la Asociación Brasileña de Industrias de Aceites Vegetales (Abiove), Asociación Brasileña de Exportadores de Carne (Abiec), entre otros.

Desde mayo de 2013, la aplicación del Código Forestal es monitoreada por su Observatorio específico<sup>11</sup>, de carácter privado, desarrollado por siete instituciones de la sociedad civil en colaboración con otros participantes y con el apoyo de la Alianza por el Clima y Uso de la Tierra (*Climate e Land Use Alliance*, CLUA)<sup>12</sup>.

Las organizaciones participantes del Observatorio del Código Forestal también desarrollan la Iniciativa de Observación, Verificación y Aprendizaje del Catastro Ambiental Rural y Regularización Ambiental (Inovacar)<sup>13</sup>, coordinado por la Conservación Internacional (CI-Brasil), con el apoyo de

11. Componen el Observatorio del Código Forestal: Instituto de Investigación Ambiental de la Amazonía (IPAM), WWF-Brasil, SOS Mata Atlántica, Instituto Centro de Vida (ICV), The Nature Conservancy (TNC), Conservação Internacional (CI) e Instituto Socioambiental (ISA). Sobre las actividades del Observatorio, ver <http://www.observatorioforestal.org.br/>. Visitado el 16/10/2015.....

12. La CLUA es una iniciativa de colaboración entre la Fundación ClimateWorks, la Fundación David y Lucile Packard, la Fundación Ford y la Fundación Gordon y Betty Moore. Sobre sus actividades, ver <http://www.climateandlandusealliance.org/>. Visitado el 16/10/2015. ,

13. Sobre las actividades da Inovacar, ver <http://www.inovacar.org.br/>. Visitado el 16/10/2015

la CLUA. Los objetivos de Inovacar son generar transparencia, fomentar el control y la participación social, además de contribuir al aprendizaje del CAR durante el proceso de implementación, sobre todo en la Amazonía.

## ACCIONES EN EL CERRADO

En el bioma *Cerrado* la implementación del Catastro Ambiental Rural tiene el apoyo de los recursos del Proyecto de Regularización Ambiental de la Propiedad Rural en el *Cerrado* (CAR-FIP Cerrado), que comprende el Plan de Inversión Brasil, financiado por el gobierno de Brasil y el Programa de Inversión Forestal (*Forest Investment Programa*, FIP)<sup>14</sup>, administrado por el Banco Mundial y con la participación del BID y otros organismos, y vinculado al Fondo de Clima de Inversión (*Climate Investment Fund*, CIF). El Ministerio del Medio Ambiente ejecuta en colaboración con las agencias ambientales estatales, y tiene como objetivo apoyar la implementación del Catastro como una estrategia para promover la reducción de la deforestación y degradación de los bosques y la mejora de la gestión forestal sostenible, integrado con otras políticas sectoriales, y se busca la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la protección de las reservas forestales de carbono.

Entre los proyectos que apoyan PPCerrado en iniciativas relacionadas con el Catastro Ambiental Rural, en línea con el CAR-FIP *Cerrado* se encuentra el Programa de Reducción de la Deforestación y Quemada en el *Cerrado* de Brasil, que cuenta con fondos del gobierno del Reino Unido.

## EXPANSIÓN DEL CATASTRO

En septiembre de 2015 se registraron en el Catastro Ambiental Rural cerca de 240 millones de hectáreas, más de dos millones de propiedades. Esto corresponde al 60% de la superficie objeto de catastro; según estimativas realizadas en base al Censo Agropecuario 2006, del IBGE, que es de aproximadamente 398 millones de hectáreas (Brasil, 2015b). Esto muestra una cobertura significativa del Catastro, y el Centro Oeste y el Norte es donde se presentan tasas de cobertura superiores, concentrando aproximadamente el 62% de la superficie registrada hasta ahora.

14. El FIP apoya gobiernos nacionales en la elaboración de sus estrategias de Reducción de las Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD).

En los últimos tiempos ha habido un creciente interés en formar parte del CAR y se verifica por el aumento en el número propiedades en el catastro. En agosto, el incremento mensual fue de 565 741 hectáreas en 80 575 propiedades; en septiembre fue 5 696 535 hectáreas en 241 811 propiedades (Brasil, 2015).

## LECCIONES Y DESAFIOS

La implementación del Catastro Ambiental Rural es muy reciente e integra una agenda en fase de consolidación. Aún así, es posible identificar algunas lecciones aprendidas.

A pesar de la resistencia y de los cuestionamientos iniciales se afirmó la necesidad y la utilidad de la integración de las acciones de monitoreo, fiscalización y concesión de licencias y el potencial del Catastro como un mecanismo clave para la identificación y remediación de los pasivos ambientales y para la articulación de políticas y la consonancia con incentivos y estímulo de inversiones.

Incluso con sus especificidades quedó evidente el vínculo entre la regularización agraria y ambiental y la importancia de la coordinación de los diferentes instrumentos sectoriales orientados por una estrategia común de reordenamiento territorial orientada por las demandas de conservación de la biodiversidad, de la promoción del uso sostenible y el desarrollo socioeconómico de las regiones.

La realización del Catastro Ambiental Rural abre la posibilidad para iniciativas de diagnóstico de los sistemas agrícolas que integran las informaciones ambientales, agrarias y socioeconómicas y nuevas posibilidades para la investigación académica y la planificación de las políticas públicas.

Los resultados obtenidos hasta ahora muestran el importante papel de las organizaciones de la sociedad civil en la movilización de los miembros para adhesión y sugieren que ésta es mayor en los estados que existen programas públicos de apoyo específico y se haya utilizado algún mecanismo de uso de geo tecnologías para el levantamiento de activos y pasivos ambientales y para la concesión de licencias de propiedades.

Al lograr una cobertura espacial significativa, las siguientes etapas del proceso de regularización y de recuperación de los pasivos ambientales ganan importancia tales como el análisis y validación de la información de las agencias ambientales estatales y el cálculo de los pasivos de recuperación ambiental, de los activos forestales y de las propiedades regulares ambientalmente. A partir de éstas se podrá asegurar que las bases de datos se integren y permitan una visión global de activos y pasivos ambientales del país y que el registro se produzca mínimamente homogéneo con relación a calidad.

Además de la integración de todos los sistemas estatales, la consolidación del Catastro Ambiental Rural y su sistema nacional (SICAR) todavía requieren una estrategia diferenciada para los agricultores familiares y los pueblos y comunidades tradicionales, y también para mecanismos de control social que puedan asegurar la transparencia y el amplio acceso público a la información en el Catastro, tanto para la supervisión periódica de las políticas federales como las de los estados.

Aún es reducido el número de estados que han tomado iniciativas para implementar el programa de regularización ambiental. Una encuesta realizada en mayo de 2015 por la Inovacar en 21 unidades de la federación de Brasil revela que sólo cuatro de ellas (Bahía, Paraná, Rondônia y São Paulo) instituyeron normas generales para sus programas y ocho (Acre, Amazonas, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Pará, Santa Catarina y Tocantins) están a punto de concluir. Esta indefinición puede traer inseguridad a los propietarios y ocupantes que no llevaron a cabo el catastro por la falta de claridad acerca de las posibles consecuencias y puede disminuir el efecto de estimular las inscripciones (Inovacar, 2015).

Los nuevos poderes otorgados por el Código Forestal a las agencias estatales y locales, tales como el Catastro Ambiental Rural (CAR), requieren esfuerzos para ampliar y fortalecer estas organizaciones, la actualización de los mecanismos de coordinación del gobierno federal con los gobiernos estatales y el aprovechamiento de nuevas fuentes de financiación disponibles. Una posibilidad más a explorar es la incorporación de otras agencias en la ejecución del CAR, teniendo en cuenta sus usos para diferentes áreas de gobierno.

El Catastro Ambiental, por lo tanto, tiene un gran potencial, no como un instrumento aislado y autosuficiente, sino como parte de un conjunto de

acciones para reducir la deforestación, ampliar la regularización ambiental y agraria y la promoción de la producción sostenible.

## MARCO LEGAL Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BRASIL.** 2012. *Decreto nº 7.830, de 17 de octubre de 2012.* Dispone sobre el SICAR, el CAR y los PRA. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm) . Visitado el 12/10/2015.

**BRASIL.** 2014. *Decreto nº 8.235, de 5 de mayo de 2014.* Establece normas generales complementares a los PRA. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8235.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8235.htm) . Visitado el 21/10/2015.

**BRASIL.** 2012. Ley nº 12.651, de 25 de mayo de 2012. Código Forestal (compilado). Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm). Visitado el 12/10/2015.

**BRASIL.** MMA/CAR. Sin fecha. *Portal de CAR.* Disponible en <http://www.car.gov.br/>. Visitado el 12/10/2015.

**BRASIL.** MMA/CAR. Sin fecha. *Consulte la legislación.* Legislación completa sobre el CAR disponible en: <http://www.car.gov.br/#/legislacao>. Visitado el 12/10/2015.

**BRASIL.** MMA. Sin fecha. *Portal del Ministerio del Medio Ambiente.* Disponible en <http://mma.gov.br/desenvolvimento-rural>. Visitado el 12/10/2015.

**BRASIL.** SFB. Sin fecha. *Portal del Servicio Forestal Brasileño:* <http://www.florestal.gov.br/>. Visitado el 12/10/2015.

**BRASIL.** MMA. 2015a. Cadastro Ambiental Rural - Boletim Informativo Julho de 2015. Brasília: SFB/MMA. Disponible en <http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/numeros-do-cadastro-ambiental-rural>. Visitado el 12/10/2015.

**BRASIL.** MMA. 2015b. Cadastro Ambiental Rural - Boletim Informativo Setembro de 2015. Brasília: SFB/MMA. Disponible en <http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/numeros-do-cadastro-ambiental-rural>. Visitado el 16/10/2015.

**INOVACAR.** 2015. *A implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Programa de Regularização Ambiental (PRA) nos estados brasileiros.* II Relatório de Acompanhamento - Maio 2015. Brasília: Inovacar. Disponible en <http://>

inovacar.org.br/uploads/documents/relatorio%20de%20acompanhamento\_maio2015\_v2.pdf. Visitado el 12/10/2015.

**PIRES, M.O.** 2013. O Cadastro Ambiental Rural: das origens às perspectivas para a política ambiental. Brasília: Conservação Internacional, 2013. Disponible en <http://inovacar.org.br/uploads/documents/O%20Cadastro%20Ambiental%20Rural%20-%20Origens%20e%20Perspectivas.pdf>. Visitado el 12/10/2015.



## AGRICULTURA Y CAMBIO CLIMÁTICO

En la década de 1990 las cuestiones relacionadas con el medio ambiente ganaron más importancia en la agenda internacional, y un hito importante fue el reconocimiento del cambio climático como un problema mundial, a partir de la constatación del aumento de la temperatura media de los océanos y del espesor de la capa de aire cerca de la superficie de la Tierra que agravan el efecto invernadero.

La principal causa de dichos cambios es el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), especialmente el dióxido de carbono, proveniente, en gran parte, de las actividades humanas, como la quema de combustibles fósiles, las actividades industriales, de agricultura y la deforestación .

La mayor frecuencia de eventos climáticos extremos presenta graves consecuencias sobre las poblaciones humanas y los ecosistemas, las que pueden causar la desaparición de islas y ciudades costeras, la desertificación y la desaparición de especies animales y vegetales.

En la Conferencia Internacional sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) se firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ratificada por 175 países. Con su entrada en vigor, los países comenzaron a reunirse anualmente para discutir su aplicación en la llamada Conferencia de las Partes. Posteriormente, se firmó el Protocolo de Kyoto



(1997), tratado internacional que reconoce el principio de responsabilidad común y diferenciada, y estableció metas obligatorias para la reducción de los principales GEI hasta el 2020 para los países desarrollados, una vez que éstos son los líderes históricos de emisiones y también poseen condiciones económicas para asumir los costos. Actualmente, se discute un nuevo acuerdo con metas para todos los países.

También en 2000, se creó el Foro Brasileño de Cambio Climático (FBMC) con el fin de movilizar a la sociedad para la discusión y para tomar posición sobre los problemas derivados del cambio climático y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Está presidido por el Presidente de la República e integrado por 13 ministros, el Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Aguas (ANA) y representantes de la sociedad civil con conocimiento excepcional de la materia o que sean agentes con responsabilidad en la materia. El FBMC cuenta con el apoyo de 15 foros en los estados y coordina y participa en estudios sobre implicaciones económicas y sociales del cambio climático que sirven de subsidios para el desarrollo de las políticas públicas.

En consonancia con los acuerdos internacionales ratificados, Brasil adoptó una estrategia para hacer frente al cambio climático con una serie de programas y planes específicos para la protección de los bosques y la biodiversidad y fomentar actividades sostenibles en la Amazonia y el *Cerrado*, dos de los biomas más afectados por la deforestación y cambios de uso del suelo.

En 2004, se puso en marcha el Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonía Legal (PPCDAM), que ha sido responsable por una reducción significativa en la tasa de deforestación. Las acciones integradas implican a 13 ministerios, unas 150 actividades de ordenamiento territorial y agrario, monitoreo y control ambiental y la promoción de actividades productivas sostenibles. Además, el Plan fomenta alianzas entre las agencias federales, gobiernos estatales, municipios, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

Uno de los pilares del PPCDAM es el sistema de monitoreo por satélite, que subvenciona las operaciones de vigilancia de la Amazonía. Dos de las principales herramientas de monitoreo sistemático utilizados por el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE) son el Programa de Cálculo de Defores-

tación de la Amazonía (Prodes) para la identificación y cuantificación de los procesos de deforestación en las zonas forestales, a través de las imágenes que registran la tala rasa y así se compara un año con otro, y el Sistema de Detección de Deforestación en Tiempo Real (Deter), un levantamiento rápido quincenal, que tiene por función identificar nuevos focos de deforestación, lo que permite la acción inmediata del gobierno en contra de los madereros.

En 2010, una estrategia similar empezó a ser adoptada para la conservación del *Cerrado*. El Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación y Quemadas en el *Cerrado* (PP*Cerrado*) prevé 151 acciones para reducir la pérdida de la cobertura vegetal y crear alternativas de protección y de uso sostenible de los recursos naturales de este bioma. Además de las acciones coercitivas contra la deforestación ilegal, existen acciones de fomento de actividades de producción sostenibles, asistencia técnica y capacitación, monitoreo y control, ordenamiento territorial, educación medioambiental, creación de áreas protegidas, el aumento del consumo de carbón de los bosques plantados por industria arrabio y acero y la implementación de la macro-zonificación ecológica y económica del *Cerrado*.

En la COP-15 (2009) Brasil asumió el compromiso de reducción voluntaria entre 36,1% y 38,9% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) proyectadas para 2020, lo que corresponde a aproximadamente mil millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente (CO<sub>2</sub> eq).

## AGRICULTURA DE BAJO CARBONO

Para cumplir este compromiso, Brasil instituyó en 2009 la Política Nacional sobre el Cambio Climático (PMC) y el Plan Nacional sobre el Cambio Climático, con objetivos y instrumentos previstos por ley, y también creó el Fondo Nacional para el Cambio Climático.

A partir de los datos de inventario de gases de efecto invernadero, que han revelado que las actividades agrícolas fueron responsables de la mayoría de las emisiones, se crea el Plan Sectorial para la Mitigación y Adaptación al Cambio Climático para la Consolidación de Economía de Bajo Carbono en la Agricultura (Plan Agrícola de Emisión Baja de Carbono o Plan ABC), como uno de los planes sectoriales de la PNMC.

El Plan ABC tiene como objetivo general garantizar la mejora continua de los sistemas y las prácticas de uso y manejo sostenible de los recursos naturales, y promover la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, además de también aumentar la fijación de CO<sub>2</sub> atmosférico en la vegetación y en el suelo de los sectores de la agricultura brasileña.

El potencial de mitigación de las acciones del Plan ABC es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero estimadas en 133,9 a 162,9 millones de toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub> para el año 2020 cuando entrará en vigor los nuevos compromisos internacionales en virtud del Convención Marco<sup>1</sup>.

Las directrices generales del Plan ABC se basan en las siguientes acciones y objetivos: i) la recuperación de un área de 15 millones de hectáreas de pasturas degradadas, a través del manejo adecuado y fertilización; ii) aumentar la adopción de sistemas integrados de Cultivo-Ganadería-Forestal (IAFP) y Sistemas Agroforestales (SAFs) en 4 millones de hectáreas; iii) ampliar el uso del Sistema de Labranza (SPD) en 8 millones de hectáreas; iv) aumentar el uso de fijación biológica de nitrógeno (FBN) en 5,5 millones de hectáreas; v) promover acciones de reforestación en el país, ampliando el área actual de bosques plantados para la producción de fibras, madera y celulosa en 3 millones de hectáreas para llegar a 9 millones de hectáreas; vi) incrementar el uso de tecnologías para el tratamiento de 4,4 millones de metros cúbicos de residuos animales para la generación de energía y la producción de abono orgánico; y vii) la adaptación al cambio climático.

La elección de estas acciones y metas toma en cuenta la importancia económica de las actividades relacionadas (ganadería y producción de granos), la mayor escala de emprendimientos y la eficiencia de estas tecnologías para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (Sparovek, 2015).

El Plan ABC cumple con los principios y directrices de la PMC y sus acciones incluyen: campañas de publicidad y de divulgación; formación de técnicos y agricultores; transferencia de tecnología; estudios y planificación para el mapeo de áreas prioritarias; disponibilidad de insumos; investigación, desarrollo e innovación; y la concesión de incentivos, entre ellos la desgravación fiscal.

1. Según el Observatorio ABC, el potencial de mitigación de las emisiones de GEI de la agropecuaria brasileña entre 2012 y 2023 puede llegar a 1,8 mil millones de toneladas de CO<sub>2</sub> eq., o sea, cerca de once veces mayor que la meta estipulada por el Plano ABC (Assad, 2015).

También prevé acciones transversales en todos sus programas, por ejemplo, la sensibilización y la concienciación, la regularización de la tenencia de la tierra y ambiental y la asistencia técnica y extensión rural, entre otros, tal cual el Sistema Multi-institucional del Cambio Climático y Agricultura para su monitoreo.

Otra de las acciones previstas para la adaptación al cambio climático es el establecimiento del Programa de Inteligencia Climática en la Agricultura, con ajustes en los seguros agrícolas y el análisis del riesgo de plagas (Brasil, 2012).

## LÍNEAS DE CRÉDITO

Para lograr los objetivos del Plan de ABC se estima que requerirá recursos de aproximadamente R \$ 197 mil millones entre 2011 y 2020, que se financiarán a través de líneas de crédito (80% del total) y las fuentes presupuestarias. Los costos para el nivel federal, para ecualizar la parte financiera, se estiman en alrededor de US \$ 33 mil millones.

Las fuentes utilizadas hasta la fecha incluyen las Cajas Rurales de Ahorro, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el Fondo Constitucional del Centro Oeste y, en 2013/2014, los Instrumentos Híbridos de Capital y Deuda (IHCD); en 2014/2015 los ahorros rurales representaron el 84,9% del total de la financiación del programa ABC (Observatorio ABC, 2015). Actúan como bancos de préstamo, especialmente el Banco do Brasil (BB) y el BNDES. Además de ellos, también actúan como agentes de bancos privados para préstamo, cooperativas (Sicredi, Cooperativa Banco de Brasil SA- Bancoob) y los bancos regionales (BRDE), entre otros.

El Plan ABC tiene una línea propia de crédito, el Programa de Reducción de Emisiones de Gas de Efecto Invernadero para la Agricultura (o Programa ABC), aprobado en 2011, dirigida a los productores rurales (personas o entidades) y sus cooperativas, incluyendo transferencias a los miembros de cooperativas<sup>2</sup>. Líneas para la inversión del Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), como el Pronaf Eco, Energías Renovables y Sostenibilidad Ambiental, y el Pronaf Bosque, para sistemas agroforestales también financian otras actividades con objetivos similares<sup>3</sup>.

2. La Resolución Bacen n.º 3 979 y sus alteraciones se pueden consultar en el Manual de Crédito Rural (MCR) (disponible en <http://www3.bcb.gov.br/mcr/>).

3. Otras líneas de crédito no incluidas en Programa ABC ponen a disposición recursos para la adopción de tecnologías preconizadas por el mismo, como por ejemplo: el Programa de Financiamiento para la Conservación y Control del Medio Ambiente (FNE Verde), del Fondo Constitucional de Financiamiento del Nordeste (FNE).

La financiación del programa ABC, a diferencia de la financiación de una actividad aislada a través de crédito tradicional, está dirigida a los sistemas de producción y a las tecnologías y, debido a eso, requiere el desarrollo de proyectos técnicos más complejos, que contenga el enfoque de las interacciones entre las actividades agropecuarias y los recursos naturales en los establecimientos.

El programa ABC reproduce la estructura de las acciones del Plan ABC (Recuperación, Integración, Plantío Directo, Fijación, Silvicultura, Tratamiento de Residuos, Medio Ambiente), pero incorpora algunos de los elementos financiados de actividades no previstas originalmente en el Plan, tales como las relativas a los sistemas orgánicos (ABC Orgánica); bosques de palmera aceitera (ABC Palm); abono verde; eliminación de tocones y raíces; implantación y recuperación de cercas; compra de bovinos, ovinos y caprinos para la cría, recría y terminación, y el semen de estas especies; adquisición de maquinaria y equipo de fabricación nacional para la agricultura y la ganadería no financiados por otros programas; y la construcción y modernización de las obras e instalaciones de la granja, entre otros.

Para el año agrícola 2015/2016 los límites de crédito programa de ABC son de R\$ 2 millones por beneficiario, que pueden acceder hasta R\$ 5 millones en caso de la financiación para la implantación de bosques comerciales para grandes productores. Se pueden financiar costos asociados a la inversión, con un límite de 30% del monto financiado, admitiéndose un incremento a hasta un 40% del monto financiado cuando el proyecto incluye la compra de animales. Los plazos de amortización oscilan entre un mínimo de cinco años (para la implantación de viveros) a un máximo de quince años (para la restauración y mantenimiento de áreas de preservación permanente y reserva legal), con períodos de gracia que van de uno año a seis años.

La tasa de interés efectiva es de 8% anual pero se puede reducir a 7,5% por año para los beneficiarios del Programa Nacional de Apoyo al Productor Rural Medio (Pronamp). Esto se lo da un diferencial frente a otras líneas de crédito rural oficiales (excepto el Pronaf), sin embargo en niveles inferiores a los que fueron aplicados al principio (tasa de 5,5% y 5,0% anual).

El Plan ABC, con el período de vigencia 2010-2020, tiene cobertura nacional y se guía por las prioridades en regiones estratégicas.

En consonancia con las directrices de la PMC, el Plan ABC está diseñado para fomentar y apoyar la participación de autoridades federales, estatales y municipales—que pueden adherir al Plan—, así como del sector productivo, academia y de las organizaciones de la sociedad civil organizada, en el desarrollo de programas y acciones.

El Plan ABC fue el primer plan sectorial concluido en el ámbito de la Política Nacional sobre el Cambio Climático (PMC) y se aprobó en mayo de 2011, después de proceso de consulta a los organismos gubernamentales y representantes de organizaciones de la sociedad civil indicadas por el Foro Brasileño de Cambio Climático (FBMC), como la Confederación de Agricultura y Ganadería de Brasil (CNA), la Confederación Nacional de Trabajadores en la Agricultura (Contag) y la Organización de Cooperativas del Brasil (OCB), entre otros. Pero sólo en 2013 comenzó su implementación con la publicación de la Ordenanza Interministerial.

#### GESTIÓN DEL PLAN ABC

Su estructura de gobernanza se divide en tres niveles. El primero se titula “estrategia nacional” y se ejerce por el Comité Interministerial sobre Cambio Climático Global (CIM), una entidad deliberativa coordinada por la *Casa Civil*, responsable por la evaluación de la ejecución de las acciones y por proponer medidas, de la cual el Grupo ejecutivo sobre el Cambio Climático (GEx) hace parte, coordinado por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA). Un segundo nivel de gestión se titula “nacional táctico” bajo la responsabilidad de la Comisión Ejecutiva Nacional del Plan ABC, vinculada y coordinada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA), con el fin de realizar un seguimiento, monitorear y revisar el Plan, tanto a nivel nacional como a nivel estatal, con la participación de representantes de 23 instituciones -MDA, Ministerio de Finanzas, la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa), FBMC, CNA, Contag y OCB, entre otras. El tercer nivel es el “estadual operativo”, ejercido a través del Grupo de Gestión del Estado (GGE) con el propósito de promover la coordinación y articulación del Plan en cada estado, coordinado por el Secretario correspondiente de Estado de Agricultura, con la participación de representantes de las entidades estatales de medio ambiente, de investigación agropecuaria y de bancos oficiales, además de los repre-

sentantes de la sociedad civil (sector productivo, trabajadores, universidades, cooperativas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales, etc.).

En 2009, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (Consea) sugirió la revisión del Plan Nacional sobre Cambios Climáticos para que incorporara las dimensiones del derecho humano a la alimentación adecuada y saludable, así como la soberanía alimentaria, la seguridad y la nutrición y, asimismo, contemplara iniciativas encaminadas a promover la inclusión social (Consea, 2009).

La redacción final del Plan ABC ha incorporado algunos de los elementos identificados por el Consea, haciendo referencia a su contribución al Plan Brasil sin Miseria (BSM), como instrumento de aumento de la resiliencia y de la disminución de las vulnerabilidades sociales de las comunidades rurales en situación de pobreza extrema. También fueron elegidos como espacios para implementación del Plan ABC las localidades incluidas en el Programa Tierra Legal, de regularización de la tenencia de la tierra en la Amazonía Legal<sup>4</sup> y el Programa Territorios de Ciudadanía, que combina las inversiones en infraestructura, inclusión productiva y el acceso a los derechos sociales (Brasil, 2012).

La consolidación de las asociaciones público-privadas es considerada esencial para mejorar las acciones de planificación y replicarlas en los niveles estatal y municipal. De forma ilustrativa, se destacan, algunas de las iniciativas apoyadas por el MAPA y por la Embrapa.

El CNA, en colaboración con la Embajada Británica, desarrolla el Proyecto ABC Capacitación con la elaboración de estudios de viabilidad económica y cursos de formación para los responsables técnicos de los proyectos del Programa ABC. También participan en esta iniciativa los bancos privados y gubernamentales y la Asociación Brasileña de Productores de Bosques Plantados (ABRAF)<sup>5</sup>.

El Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (Senar), entidad paraestatal vinculada al sistema CNA, participa en iniciativas vinculadas al Plan ABC dirigido

4. El Programa Tierra Legal fue instituido por la Ley n.º 11 952/2009 (disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm)), con el fin de regularizar las ocupaciones legítimas en áreas Federales en la Amazonía Legal, con prioridad a los productores familiares y sus comunidades.

5. Sobre las actividades del Proyecto ABC Capacitación, ver <https://abccapacitacao.wordpress.com/o-projeto/>.

a la formación y capacitación de los agentes de asistencia técnica en tecnologías recomendadas por el Plan en áreas convertidas para uso agropecuario, y cuenta con fondos del Banco Mundial, FAO y BNDES<sup>6</sup>. Las iniciativas incluyen el Proyecto ABC *Cerrado* (o *Forest Investment Program FIP-ABC*)<sup>7</sup>, el Programa de Recuperación de Áreas Degradadas de la Amazonía (PRA-DAM) y el Programa Capacita ABC.

## MONITOREO

Desde mayo de 2013, la implementación del Plan ABC tiene su propio Observatorio, de carácter privado, coordinado por el Centro de Estudios del Agronegocio de la Fundación Getulio Vargas (GVAgro), desarrollado en colaboración con la Alianza para el Clima y Uso de la Tierra (Clima y Suelo uso Alianza - CLUA).

En 2015, el Observatorio ABC ha coordinado el proceso de consulta para la revisión del Plan ABC, el cual obtuvo la adhesión de veintiuna organizaciones, incluidas las organizaciones del sector (Asociación Brasileña de Exportadores de Carne, la Asociación Brasileña de Máquinas y Equipos), entidades de *advocacy* del sector empresarial (la Asociación Brasileña de Agronegocios, Organización de Cooperativas Brasileñas, CNA, Federación de las Industrias del Estado de São Paulo) y entidades ecologistas (Amigos de la Tierra - Amazonía brasileña, *The Nature Conservancy* y *WWF-Brasil*) (Observatorio ABC, 2015).

El Plan ABC tiene interfaces nítidas con otras acciones gubernamentales, especialmente con los siete planes sectoriales para la mitigación y adaptación ya realizados en el marco de la PNMC, entre ellos se encuentra el PPCDAM y el PPCerrado, mencionados anteriormente. La línea de crédito ABC Orgánica se concentra en la implementación y mejora de los sistemas ecológicos de producción agropecuaria con interfaces directamente con la Política Nacional de Producción Orgánica y Agroecología (PNAPO) y su Plan Nacional (Planapo)<sup>8</sup>, lanzado en 2013.

6. Sobre las actividades de Senar relacionadas al Plano ABC, ver <https://abcsenar.wordpress.com/about/>

7. Sobre las actividades del Proyecto FIP-ABC, ver <http://www.agricultura.gov.br/portal/page/portal/Internet-MA-PA/pagina-inicial/desenvolvimento-sustentavel/projeto-fip-abc>.

8. La PNAPO y el Planapo se instituyeron mediante el Decreto n.º 7 794/2012 (disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm)). Sobre el Planapo, ver [http://www.mda.gov.br/sites/sitesmda/files/user\\_img\\_19/BrasilAgroecologico\\_Baixar.pdf](http://www.mda.gov.br/sites/sitesmda/files/user_img_19/BrasilAgroecologico_Baixar.pdf)). Sobre el tema ver, en esta publicación el texto "Agroecología y Agricultura Familiar".



El Plan ABC aún está en fase de implementación, cuenta con un plan operativo que detalla productos, indicadores y metas en dos fases de implementación (2011-2015 y 2016-2020). La estrategia de monitoreo prevé la medición periódica de las reducciones y su contabilidad para el país (Brasil, 2012). La información sobre estos indicadores, sin embargo, es escasa y está dispersa, especialmente la relacionada con la caracterización de los beneficiarios y de las sub-actividades del programa ABC (Observatorio ABC, 2015; Sparovek, 2015).

En 14 estados de Brasil ya existen Planes ABC regionales en marcha (Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Piauí, Paraná, Rondônia, Rio Grande do Sul, Tocantins) y hay una previsión para empezar a corto plazo en otros dos estados (Ceará y Sergipe).

Los datos de financiamientos del Programa ABC - línea de crédito rural -, organizados por el Observatorio y por el MAPA, muestran que se aplicó un total de R\$ 11,4 mil millones en 43,3 mil operaciones desde 2011. Se ha observado una distribución asimétrica en las diversas regiones del país, en especial en las regiones Norte y Noreste, que poseen gran extensión de pastos degradados y por ello se les considera prioridad en el Plan ABC, que aún presentan baja participación. La concentración en el acceso a estos recursos se ve ilustrada por el hecho de que sólo cinco estados (Minas Gerais, Goiás, São Paulo, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul) representaron el 66,5% del monto total financiado por el Programa ABC en el año agrícola 2014/2015.

No hay información disponible sobre el perfil de los beneficiarios, pero los datos existentes permiten una verificación de un valor promedio alto por transacción, especialmente en el Centro Oeste (R\$ 371 mil) y en Noreste (R\$ 280,5 mil), lo que indica una probabilidad mayor de asistencia mayoritaria a los productores más capitalizados.

Un análisis cualitativo realizado por ESALQ/USP basado en las operaciones de crédito realizadas en el año 2013 encontró que la prevalencia es de los grandes productores agrícolas beneficiarios del Plan ABC, en una amplia variedad de perfiles con relación al tamaño del área y al nivel de ingresos (Sparovek, 2015).

La pequeña participación de agricultura familiar en el programa de ABC se asocia con el hecho de que este sector tiene su propia línea de crédito para inversiones, el Más Alimentos, que le permite obtener financiamientos con mejores condiciones para las operaciones previstas.

Hay registros de las dificultades operativas y retrasos en la contratación de la financiación, ya que además de los detalles necesarios para la elaboración de proyectos, la concesión de crédito está sujeta a las normas generales establecidas por el Banco Central, que remiten, por ejemplo, a evaluaciones y diligencias en materia de garantías debidas y a la regularización de la tenencia de la tierra. La obligatoriedad de proyectos técnicos diferenciados con relación a otras operaciones de crédito es un factor importante para la disminución de riesgo de las operaciones, aunque sea considerada como lo que genera barreras adicionales para la liberación de fondos (Sparovek, 2015).

Entre los retos para lograr las metas de transición hacia una agricultura baja en carbono se encuentra la expansión y diversificación necesaria del público, incluidos los que tienen menos experiencia en la contratación de crédito. Otro reto es asegurar que el crédito se constituya, de hecho, en el instrumento de inducción para la adopción de tecnologías y sistemas sostenibles, y para ello es importante que los contratos de financiación del Plan ABC empiecen a vincular al productor a compromisos formales con metas ambientales de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) o para monitorear la fijación de CO<sub>2</sub> (Sparovek, 2015).

## GENERACIÓN DE ENERGÍA

Otro componente importante del Plan ABC se refiere al aumento en el uso de las tecnologías para el tratamiento de residuos animales para generar energía y compuesto orgánico. Si se desechan en la naturaleza sin tratamiento sanitario, estos residuos emiten biogás con alta concentración de metano, uno de los principales contaminantes del aire y veinte veces más contaminantes que el dióxido de carbono.

Una de las experiencias más significativas en curso se desarrolla por Itaipú Binacional (Brasil y Paraguay), asociada con varios socios comprometidos y

actúa en la promoción de generación de energía a partir de fuentes renovables, especialmente el biogás resultado de tratamiento de biomasa residual de actividades agropecuarias sobre la base de las cadenas de producción de carnes (pollos y cerdos) y leche, ambas con una participación expresiva de la agricultura familiar. La agricultura familiar productora de alimentos se convierte también en productora de energía.<sup>9</sup>

El tema es especialmente importante para Itaipú, porque este tipo de acciones permiten prevenir los residuos que se acumulen en los ríos, y en última instancia, el reservorio de la planta, ya que produciría intensa fertilización de algas -eutrofización- lo que contamina y reduce la calidad del agua .

La generación de energía a partir de la biomasa consiste, básicamente, en el aprovechamiento del biogás liberado por la descomposición de materia orgánica -en biodigestores- para mover moto generadores capaces de satisfacer las necesidades de energía de una propiedad rural completamente o al menos suministrar lo suficiente durante las horas pico, cuando los costos de energía son más caros. También existe la posibilidad de vender esta energía para los distribuidores.

Después de verificar la viabilidad ambiental, técnica y económica en diferentes escalas de producción, Itaipú se ha unido a otras 15 instituciones y ha creado el Centro Internacional de Energías Renovables-Biogás (CIBiogás-ER), centrado en la generación de conocimiento, transferencia de tecnología y desarrollo de políticas públicas<sup>10</sup>.

El sistema de producción de biogás está implantado en once unidades de demostración –se está implantando una unidad internacional en Uruguay-, situada en almidonarías, pequeñas y medianas propiedades rurales, cooperativas, granjas y empresas que convierten los desechos animales o desechos industriales en electricidad, energía térmica y biocombustibles, y también pueden obtener biofertilizante. Estas unidades corresponden a proyectos pioneros y son ambientes de estudio de comprobación para viabilidad técnica y económica de las aplicaciones de biogás.

9. El aporte de la agricultura familiar, vía biogás, fue uno de los únicos sectores con contribución de reducción de emisión de gases de efecto invernadero cuantificada en el Plan ABC.

10. Para saber más sobre la actuación del CIBiogás-ER, ver [www.cibiogas.org](http://www.cibiogas.org).

Un laboratorio de referencia fue creado en 2011, en Foz do Iguaçu (PR), en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI), la Fundación Parque Tecnológico Itaipu (FPTI), la Universidad Federal de la Integración de América Latina (Unila), la Universidad de Recursos Naturales y Ciencias Aplicadas a la Vida (BOKU), de Viena (Austria) y la Embrapa, para el análisis de biomásas diferentes con enfoque en el biogás que producen.

Hay un gran potencial de expansión en función a los conocimientos y tecnologías disponibles, las características del clima con temperaturas altas promedio, y la existencia de la biodiversidad especialista en degradación de materia orgánica. Se trata de ventajas comparativas que permiten la producción de biogás con alta eficiencia y el uso moderado de tecnologías, en comparación con los países de clima frío, donde se utiliza ampliamente la biodigestión.

#### PARTICIPACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Además de la pequeña participación en la línea de crédito, se ha constatado una baja adherencia de la agricultura familiar en el Plan ABC, porque las organizaciones y los movimientos sociales rurales no identifican este Plan como el espacio ni como la herramienta para superar los problemas de uso de suelo para este sector, como es el caso de la recuperación de los manantiales de los ríos, de la implementación de los sistemas forestales, de la reducción de las emisiones de carbono en la producción lechera, y del procesamiento de los residuos animales en la producción de cerdos y aves de corral.

La conexión entre la mitigación y la adaptación de la agricultura familiar al cambio climático, en los términos que se han discutido en el MMA, se daría en el marco de la estrategia de “transición ecológica”, organizado por Planaipo en conjunción con otras políticas, y ser impulsada por la definición de la participación de la agricultura familiar en el cumplimiento de los objetivos climáticos (INDC), en el Plan de Adaptación Climática, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y también en el tema de la energía con la producción de combustibles renovables.

Cabe señalar también la importancia de la contribución de los extractivistas y de los pueblos y comunidades tradicionales para aprovechar el potencial de

las áreas de conservación de uso sostenible, de los bosques comunitarios y de sus territorios para que coincida la reducción de la vulnerabilidad ambiental con la mejora de las condiciones de vida de dichas familias y con mayores oportunidades de ingresos y empleo.

El Plan ABC propone una lógica sistémica de operación nacional, pero su efectucción, como en todos los complejos arreglos de las políticas públicas, depende en gran medida de la organización a nivel estadual y, especialmente, de las acciones de los mediadores locales, tales como agentes financieros, servicios de asistencia técnica y organizaciones de productores, quienes desempeñan un papel clave en la difusión y en la conformación del perfil de aplicación de las modalidades de crédito y la adecuación de los instrumentos previstos para las diferentes realidades.

Además del Plan ABC, otras iniciativas se complementan y amplían la capacidad del estado brasileño de actuar sobre el cambio climático. El Fondo Nacional para el Cambio Climático (Fondo Clima), instrumento de la PNMC, prevé fondos no reembolsables a través del MMA en acciones de adaptación y mitigación que atiendan a los sectores más vulnerables, quedando a cargo del *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) la ejecución de acciones de mitigación relacionadas principalmente con los planes sectoriales y acciones de adaptación que tengan potenciales beneficios financieros y las inversiones del sector público como las energías renovables (solar, eólica, biomasa), modales de transporte eficientes y la lucha contra la desertificación. La principal fuente de recursos del Fondo es la participación especial del petróleo.

Recientemente, Embrapa y el MMA, en asociación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los fondos del Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF), han puesto en marcha un proyecto centrado en el desarrollo y promoción de técnicas de gestión para la extracción y el uso de productos forestales no madereros (frutas, semillas, nueces, almendras, caucho, fibra, etc.) y la promoción de sistemas agroforestales en los biomas: *Cerrado*, *Amazonía* y *Caatinga*. Otra línea de acción es identificar los cuellos de botella financieros y de mercado que impiden un aumento en la producción e ingresos de las comunidades extractivistas y de la agricultura familiar. De modo a valorar la integración de las políticas, el proyecto será implementado en 76 municipios del Programa Territorios de Ciudadanía.

## AVANCES Y DESAFÍOS

El Plan ABC contiene importantes innovaciones en diferentes áreas. Es innovador al buscar la integración de los esfuerzos para dar cumplimiento a los compromisos internacionales relacionados con el cambio climático, proponiendo tanto acciones de mitigación cuanto de adaptación, proporcionó una serie de acciones intersectoriales e incorporó un enfoque sistémico de los establecimientos para la concesión de la financiación subvencionada. Además, contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil en su construcción, que se los incorporó al plan algunos aspectos del derecho humano a la alimentación y la nutrición adecuada y saludable y la seguridad alimentaria, y ha añadido iniciativas destinadas a promover la inclusión social. También cuenta con mecanismos privados de formación y seguimiento, que organizan la información sobre el Programa, llevan a cabo investigaciones y articulan una parte de los beneficiarios directos e indirectos, sin incluir, no obstante, la representación de los agricultoras y agricultores familiares atendidas(os) por otra política gubernamental.

Los resultados presentados hasta el momento indican que el Plan tiene retos para que sea efectivo, tanto en su cobertura cuanto en la integración con otras políticas, incluso las que adoptan una gestión territorial (Piatto et al., 2015).

A pesar de que la mayoría de las acciones preconizadas para reducir las emisiones ya son de conocimiento para la agropecuaria brasileña, su aplicación es aún incipiente y con baja adherencia en las regiones de expansión fronteriza del Centro Oeste y Norte-Noreste (Observatorio ABC, 2015).

Gran parte de las dificultades enfrentadas por el Plan provienen de la etapa inicial de implementación, de la falta de capacitación de los productores y de los responsables de los proyectos técnicos, del conocimiento todavía insuficiente y poco difundido acerca de las tecnologías de baja emisión, de la complejidad de su composición y del funcionamiento en la toma de decisión en los tres niveles existentes, que se deparan con problemas de transparencia en el monitoreo y control de las responsabilidades de cada organismo participante en la implementación del Plan (Observatorio ABC, 2015).

El Plan ABC tiene el mérito de haber proporcionado un diagnóstico más detallado de los principales problemas relacionados con el uso del suelo, con-

tribuyendo a las soluciones de mitigación presentadas incluso en la INDC de Brasil, que se ofrecerá en la COP 21. A pesar de su implementación inicial y aún parcial, el Plan ABC indica un camino estratégico para la mitigación y la adaptación de la agricultura al nuevo escenario de fenómenos meteorológicos extremos, lo que significa valorar y aumentar la participación y el control social; incrementar la coordinación intersectorial e intergubernamental; integrar las acciones para combatir la deforestación ilegal, la protección y la conservación de la biodiversidad, la creación de alternativas económicas a la utilización sostenible de los bosques y la inducción de los sistemas de producción agrícolas más sostenibles.

## MARCO LEGAL Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ASSAD, E.** (Coord.). 2015. *Invertendo o sinal de carbono da agropecuária brasileira. Uma estimativa do potencial de mitigação de tecnologias do Plano ABC de 2012 a 2023. Sumário Executivo*. Rio de Janeiro: Observatorio ABC. (Relatório 5, ano 2). Disponible en <http://mediadrawer.gvces.com.br/original/sumario-atualizado.pdf>. Visitado el 21/9/2015.

**BLEY JR., C.** 2015. *Biogás, a energia invisível*. Foz do Iguaçu, Itaipú Binacional. Disponible en [https://cibiogas.org/sites/default/files/Biogas\\_Ebook\\_FINAL.pdf](https://cibiogas.org/sites/default/files/Biogas_Ebook_FINAL.pdf). Visitado el 4/11/2015.

**BRASIL.** 1999. *Decreto de 7 de julho de 1999*. Crea la Comisión Interministerial del Cambio Climático Global. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/Anterior%20a%202000/Dnn07-07-99-2.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior%20a%202000/Dnn07-07-99-2.htm). Visitado el 21/9/2015.

**BRASIL.** 2000. *Decreto n.º 3 515/2000*. Crea el Foro Brasileño de Cambio Climático. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3515.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3515.htm). Visitado el 21/9/2015.

**BRASIL.** 2000. *Decreto de 28 de agosto de 2000*. Dispone sobre el Foro Brasileño de Cambio Climático. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2000/Dnn28-8.2000.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2000/Dnn28-8.2000.htm). Visitado el 21/9/2015.

**BRASIL.** 2007. *Decreto n.º 6 263, de 21 de noviembre de 2007*. Instituye el Comité Interministerial sobre Cambio Climático (CIM). Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6263.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6263.htm). Visitado el 21/9/2015.

**BRASIL.** 2010. *Decreto n.º 7 390, de 9 de diciembre de 2010.* Reglamenta parcialmente el PNMC. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm). Visitado el 21/9/2015.

**BRASIL.** 2009. *Ley n.º 12 114, de 9 de diciembre de 2009.* Crea el Fondo Nacional sobre Cambio Climático. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12114.htm). Visitado el 4/11/2015.

**BRASIL.** 2009. *Ley n.º 12 187, de 29 de diciembre de 2009.* Instituye la Política Nacional sobre Cambio Climático. Disponible en [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm). Accesada en 21/9/2015.

**BRASIL.** 2008. *Plano Nacional sobre Mudança do Clima. PNMC. Brasil.* Brasília: Comité Interministerial sobre Cambio Climático. Disponible en [http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq\\_climaticas/\\_arquivos/plano\\_nacional\\_mudanca\\_clima.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf). Visitado el 21/9/2015.

**BACEN.** Sin fecha. *Manual de crédito rural.* (Programa ABC). Disponible en [http://www3.bcb.gov.br/mcr/Manual/09021771806f5013.htm?fullName=7%20-%20Programa%20para%20Redu%C3%A7%C3%A3o%20da%20Emiss%C3%A3o%20de%20Gases%20de%20Efeito%20Estufa%20na%20Agricultura%20\(Programa%20ABC\)](http://www3.bcb.gov.br/mcr/Manual/09021771806f5013.htm?fullName=7%20-%20Programa%20para%20Redu%C3%A7%C3%A3o%20da%20Emiss%C3%A3o%20de%20Gases%20de%20Efeito%20Estufa%20na%20Agricultura%20(Programa%20ABC)). Visitado el 21/9/2015.

**CONSEA.** 2009. *Exposição de Motivos n.º 08-2009, de 3 de novembro de 2009.* Disponible en <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2009/e.-m.-no-008-2009/view>. Visitado el 21/9/2015.

**MAPA.** Sin fecha. *Portal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento sobre Desenvolvimento Sustentável.* Disponible en <http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel>. Visitado el 21/9/2015.

**MAPA.** 2012. *Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura.* Brasília: Casa Civil da Presidência da República/MAPA/MDA. Disponible en [http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/download.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/download.pdf). Visitado el 21/9/2015.

**MAPA/MDA.** 2013. *Disposição Interministerial MAPA/MDA n.º 984, de 8 de octubre de 2013.* Instituye el Plan ABC. Disponible en <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=2&data=09/10/2013&captchafield=fristAccess>. Visitado en 21/9/2015.

**MMA.** Sin fecha. *Portal do Ministério do Meio Ambiente sobre Clima.* Disponible en <http://www.mma.gov.br/clima>. Visitado el 21/9/2015.

**OBSERVATORIO ABC.** 2015. *Propostas para revisão do Plano ABC.* Rio de Janeiro: Observatório ABC. Disponible en <http://www.observatorioabc.com.br/propostas-para-revisao-do-plano-abc?locale=pt-br>. Visitado el 21/9/2015.



PIATTO, M.; COSTA JR., C. e GUEDES PINTO, L. F. 2015. *Evolução das emissões de gases de efeito estufa no Brasil (1970-2013): setor de agropecuária*. São Paulo: Observatorio del Clima. Disponible en [http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/55ca3a26a856a\\_agropecuaria\\_2015.pdf](http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/55ca3a26a856a_agropecuaria_2015.pdf). Visitado el 21/9/2015.

PRADO JR., S. T. (Coord.). Sin fecha. *Agricultura de baixa emissão de carbono: quem cumpre as decisões? Uma análise da governança do Plano ABC no âmbito do Observatório ABC. Sumário Executivo*. Rio de Janeiro: Observatório ABC. (Estudo II. A evolução de um novo paradigma). Disponible en <http://www.observatorioabc.com.br/agricultura-de-baixo-carbono-quem-cumpre-as-decisoes-uma-analise-da-governanca-do-plano-abc?locale=pt-br>. Visitado el 21/9/2015.

SOCIEDADE NACIONAL DE AGRICULTURA. 2015. *Roberto Rodrigues faz gestões pela revisão do programa ABC*. 19/6/2015. Disponible en <http://sna.agr.br/roberto-rodrigues-faz-gestoes-pela-revisao-do-programa-abc/>. Visitado el 4/11/2015.

SPAROVEK, G. (Coord.). 2015. *Avaliação da implementação do Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – PLANO ABC*. Piracicaba: ESALQ/USP. (Projeto de Cooperação Técnica IICA/BRA/02/015).

## REGISTRO Y FOMENTO DE LA PESCA Y ACUICULTURA ARTESANAL

Durante años los movimientos de pescadores y pescadoras artesanales demandaron un tratamiento diferenciado por la política pesquera. Después de muchas luchas y movilizaciones, los movimientos de pescadores y pescadoras artesanales conquistaron la creación por el Gobierno Federal de Brasil en 2003, de la Secretaría Especial de Acuicultura y Pesca (SEAP), un organismo exclusivamente responsable por la elaboración y conducción de la política pesquera del país.

A partir del reconocimiento de las especificidades de este sector, incluso de sus diferenciaciones internas y regionales, y en un ambiente de diálogo social, se inició un trabajo de estructuración del nuevo organismo y de elaboración e implementación de las primeras acciones y de políticas diferenciadas para los pescadores artesanales.

Un marco en esta trayectoria reciente fue la transformación de la Secretaría en el Ministerio de la Pesca y Acuicultura (MPA)<sup>1</sup> y la aprobación de la Ley n° 11 959, que instituyó la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de la Acuicultura y de la Pesca (PNPDSA), ambas anunciadas el día 29 de junio de 2009, fecha en que se celebra el Día del Pescador.

1. Según la Ley n° 11 959/2009, “acuicultura es la actividad de cultivo de organismos cuyo ciclo de vida en condiciones naturales se da total o parcialmente en el medio acuático”; y pesca es “toda operación, acción o acto tendente a extraer, cosechar, agarrar, aprehender o capturar recursos pesqueros” (art. 2°, II y III)

La creación del MPA resultó de la unificación de la gestión de la política pesquera en un único organismo federal. La Política Nacional instituida tiene como objetivo promover: “el desarrollo sostenible de la pesca y de la acuicultura como fuente de alimentación, trabajo, renta y ocio, garantizándose el uso sostenible de los recursos pesqueros, así como la optimización de los beneficios económicos provenientes, en armonía con la preservación y la conservación del medio ambiente y la biodiversidad; el ordenamiento, el fomento y la fiscalización de la actividad pesquera; la preservación, la conservación y la recuperación de los recursos pesqueros y de los ecosistemas acuáticos; el desarrollo socioeconómico, cultural y profesional de los que ejercen la actividad pesquera, así como de sus comunidades” (artículo 1º. de la Ley nº 11 959/2009).

En los términos de esta ley, la pesca es artesanal cuando es practicada “directamente por pescador profesional, de forma autónoma o en régimen de economía familiar, con medios de producción propios o mediante contrato de sociedad, desembarcado, incluso se puede utilizar embarcaciones de pequeño porte” (art. 8º, I, a). Y la acuicultura es familiar cuando se practica por unidad unifamiliar, en los términos de la Ley n.º 11 326, de 2006 (art. 19, IV, de la Ley n.º 11 959/2009), es decir, la identificación de pescador y acuicultor artesanal remite al concepto de unidad familiar previsto en la ley que institucionalizó las políticas diferenciadas para la agricultura y los emprendimientos familiares. A partir de criterios generales para el encuadramiento en la condición de unidad de producción familiar, se establecieron requisitos específicos para el encuadramiento como pescador familiar y acuicultor familiar (Ley nº 11 326/2006, art. 3.º, § 2.º, II e IV)<sup>2</sup>.

Por lo tanto, un elemento central para la diferenciación de la política pesquera, la pesca y la acuicultura artesanal es el del registro.

Por ello una de las principales reivindicaciones del movimiento de pescadores fue su regularización profesional, como la emisión de tarjeta profesional que garantizara el ejercicio legal de esta profesión y el acceso a diversos derechos fundamentales, entre los cuales se encuentra el derecho a la seguridad social.

2. Sobre los criterios de definición de la agricultura familiar, ver, en esta publicación, el texto “Identificación y registro de la agricultura familiar”.

## REGISTRO GENERAL DE LA ACTIVIDAD PESQUERA

El Registro General de la Actividad Pesquera (RGP) es la herramienta creada por el gobierno federal para contribuir en la gestión y en el desarrollo sostenible de estas actividades, a partir de lo cual se puede obtener la concesión, la permisión, la autorización y la licencia en materia relacionada al ejercicio legal de la pesca, de la explotación, del cultivo, de la conservación, del procesamiento, del transporte, de la comercialización y de la investigación de los recursos pesqueros<sup>3</sup>.

Creado en 1967, el RGP fue reorientado en 2009, con la institución de la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de la Acuicultura (PNDSA), que busca garantizar la seguridad alimentaria y la sanidad de los alimentos producidos; la protección de los ecosistemas y la manutención del equilibrio ecológico, observados los principios de preservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales; así como la protección y la seguridad del trabajador y de las poblaciones con saberes tradicionales, entre otros.

La reglamentación del registro, definida en marzo de 2015, prevé la emisión de certificados o licencias, autorización, permisión previa de pesca y permisión de pesca en nueve categorías: pescador y pescadora profesional en la pesca artesanal; pescador y pescadora profesional industrial; acuicultor y acuicultora; trabajador y trabajadora de apoyo a la pesca artesanal; aprendiz de pesca armador y armadora de pesca; pescador amateur o deportivo y pescadora amateur o deportiva; embarcación de pesca; y empresa pesquera (Decreto n° 8 425/2015).

Se dispensa de inscripción en el RGP los pescadores y las pescadoras de subsistencia que practican actividad de pesca con finalidad de consumo doméstico o intercambio sin lucro, utilizando herramientas previstas en legislación específica, y los pueblos indígenas que practican la actividad pesquera para subsistencia, entre otros.

Para efecto de política nacional, se considera pescador y pescadora profesional artesanal las personas físicas residentes en el país que ejercen la pesca con

3. El registro en el RGP no exime al interesado de estar regularmente registrado en el Registro Técnico Federal de Actividades Potencialmente Contaminadoras y Utilizadoras de Recursos Ambientales (CTF/APP), administrado por el MMA; poseer habilitación certificada por la autoridad marítima, caso opere embarcación en carácter profesional; observar la legislación referente a los pueblos y tierras indígenas, entre otros requisitos.

finalidad comercial de forma autónoma o en régimen de economía familiar, con medios de producción propios o mediante contrato de sociedad y se puede actuar de forma desembarcada o utilizar embarcación de pesca.

La Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (PNPCT), de forma complementaria, reconoce que los pescadores artesanales pueden ser incluidos entre grupos culturalmente diferenciados y que se reconocen como tales, que poseen sus propias formas de organización social, que ocupan y usan territorios y recursos naturales como condición para su reproducción cultural, social, religiosa, ancestral y económica, utilizando conocimientos, innovaciones y prácticas generados y transmitidos por la tradición.

Mediante el Registro General de la Actividad Pesquera, el pescador o la pescadora artesanal puede tener acceso a varios programas del gobierno federal brasileño, como crédito, asistencia técnica y extensión pesquera y acuícola (ATEPA), asistencia social, seguro de desempleo, entre otras.

El gobierno federal de Brasil dispone, también, de varios otros programas a los que los pescadores artesanales pueden acceder, como, por ejemplo, el Programa *Bolsa Família* (PBF), el Programa de Fomento de las Actividades Rurales, la subvención directa a los productos extractivistas por intermedio de la Política de Garantía de Precio Mínimo a los Productos de la Sociobiodiversidad (PGPM-Bio), el Programa de Vivienda Rural, la seguridad social y otros en las áreas de salud y educación (Caisan, 2014). El registro es, incluso, un documento auxiliar para la comprobación de la actividad pesquera para que se obtenga los beneficios de la Seguridad Social.

244 En el caso del Programa *Bolsa Família*, en septiembre de 2015 estaban registradas en el CadÚnico 140 205 familia de pescadores artesanales, de las cuales 112 094 familias eran beneficiarias del *Bolsa Família*.

El RGP tiene como soporte el Sistema Informatizado del Registro General de la Actividad Pesquera (SisRGP), que integra el Sistema Nacional de Información de la Pesca y Acuicultura (Sinpesq). Creado en 1995, este sistema tiene como objetivo coleccionar, agregar, procesar, analizar, intercambiar y diseminar información sobre el sector pesquero nacional. La implementación de este

sistema cuenta con la participación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y sigue los patrones de Infraestructura Nacional de Datos Espaciales (INDE), inclusive los requisitos de la Infraestructura de Llaves Públicas Brasileña (ICP) y la arquitectura Patrones de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico (e-PING)<sup>4</sup>.

El Sistema posee más diez módulos además del SisRGP, como el Anuario del Registro General de la Actividad Pesquera; el Censo Acuícola; el Sistema de Control de Concesionarios de Aguas del Estado (Sinau), y la Infraestructura Nacional de Datos Espaciales de la Pesca y Acuicultura (INDE-Pesca).

La relación nominal de pescadores profesionales y acuicultores registrados en el RGP se encuentra disponible en la página web del sistema<sup>5</sup>. Los documentos comprobatorios de inscripción en el Registro General y de obtención de autorización, permisión o licencia para el ejercicio de la actividad pesquera tienen validez en todo el territorio nacional.

Es responsabilidad del ministerio gestor del RGP el envío al Ministerio del Medio Ambiente (MMA) de los datos relativos a las licencias, permisiones y autorizaciones concedidas a la pesca y acuicultura con finalidad de control, fiscalización y demás políticas de responsabilidad del organismo ambiental.

A partir de la reforma administrativa realizada en octubre de 2015, las funciones ejercidas por el Ministerio de Pesca y Acuicultura (MPA) se incorporaron al Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA). Ese ministerio se volvió el organismo responsable por la política nacional pesquera y acuícola, por la gestión del RGP de las acciones relacionadas a la producción, transporte, beneficiación, transformación, comercialización, abastecimiento y almacenaje; al fomento de la producción; a la normativa y fiscalización de las actividades, en el ámbito de sus atribuciones y competencias; además de la concesión de licencias, permisos y autorizaciones para el ejercicio de la acuicultura y de diferentes modalidades de pesca en el territorio nacional,

4. La INDE forma parte del Sistema Estadístico y Cartográfico Nacional y tiene como finalidad facilitar y ordenar la generación, el almacenamiento, el acceso, el compartimiento, la disseminación y el uso de los datos geoespaciales de origen federal, estadual, distrital y municipal. La ICP es una cadena jerárquica de entidades que busca garantizar la autenticidad, la integridad y la validez jurídica de los documentos en forma electrónica, de las aplicaciones de soporte y de las aplicaciones habilitadas que utilicen certificados digitales, así como la realización de transacciones electrónicas seguras.

5. La relación nominal de los pescadores y de las pescadora se dispone en <http://sinpesq.mpa.gov.br/rgp/>.

comprendiendo las aguas continentales e interiores y el mar territorial de la Plataforma Continental y la Zona Económica Exclusiva, las áreas adyacentes y las aguas internacionales, excluidas las unidades de conservación federales y sin perjuicio de las licencias ambientales previstas en la legislación vigente, entre otras atribuciones<sup>6</sup>. Este ministerio, tiene aún, la responsabilidad de averiguar la veracidad de las informaciones prestadas por los acuicultores para efecto de registro y licenciamiento y se puede realizar consultas y cruzamientos con otros bancos de datos del gobierno federal, como el Registro Nacional de Información Social (CNIS) – Para control y registro de la actividad del trabajador-, el Registro General de Empleados y Desempleados (Caged) y la Relación Anual de Información Social (RAIS).

## PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL

Las herramientas principales de participación social en la actividad pesquera son el Consejo Nacional de Acuicultura y Pesca (Conape), la Conferencia Nacional de Acuicultura y Pesca, el Encuentro Nacional de las Mujeres Trabajadoras de Pesca y Acuicultura y el Sistema de Gestión Compartida (SGC), por medio de los Comités Permanentes de Gestión (CPG). Los pescadores y pescadoras artesanales participan, todavía, de la Comisión Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (CNPCT).

El Conape es un organismo colegiado, creado en 2003/2004, vinculado al MAPA, compuesto de forma paritaria por representantes del Estado y de la sociedad civil. Su atribución es subsidiar la formulación de la Política Nacional para la Pesca y la Acuicultura y promover la articulación y el debate de los diferentes niveles de gobierno y de la sociedad civil para el desarrollo y fomento de esas actividades en el territorio nacional, entre otras atribuciones<sup>7</sup>. El Conape ha perfeccionado progresivamente sus mecanismos de funcionamiento, como el perfeccionamiento del proceso de selección de los representantes de la sociedad civil y la creación de comités temáticos para tratar de materias específicas, entre otras medidas.

6. Es responsabilidad del Servicio del Patrimonio del Estado, organismo vinculado al Ministerio del Planeamiento, Presupuesto y Gestión, después de la aprobación final del proyecto técnico por el MAPA, dar la autorización de uso de espacios físicos de cuerpos de agua de dominio del Estado para fines de acuicultura, con el objetivo de promover el desarrollo sostenible, o aumento de la producción de pescados, la inclusión social y la seguridad alimentaria.

7. Sobre las actividades y la legislación del Conape, ver <http://www.mpa.gov.br/conape>.

El Consejo promovió y organizó las Conferencias Nacionales de Acuicultura y Pesca llevadas a cabo en los años de 2003, 2006 y 2009<sup>8</sup>. Esas conferencias fueron precedidas de conferencias estatales y seminarios que contribuyeron para fortalecer el papel de las comunidades tradicionales de pescadores y pescadoras artesanales en la definición y en el direccionamiento de las políticas públicas sectoriales.

El 1º Encuentro Nacional de las Trabajadoras de la Pesca y Acuicultura, llevado a cabo en 2004, tuvo como objetivo proponer políticas sectoriales vueltas hacia la superación de las desigualdades sociales de las mujeres trabajadoras de la pesca y acuicultura. Entre los temas debatidos estuvieron los derechos laborales y de seguridad social; la asistencia a la salud y cuestiones ambientales y culturales; y los proyectos específicos para la producción y acceso al crédito. El Encuentro fue precedido de encuentros estatales que discutían sus situaciones y elaboraron reivindicaciones y propuestas. La movilización de las mujeres repercutió en la formulación de la política nacional, que reconoció las pescadoras artesanales como agentes productivos.

El sistema de gestión compartida en el uso sostenible de los recursos pesqueros (excepto acuicultura) se instituyó a partir de la política nacional en 2009 y dispone sobre la actuación conjunta del MAPA y del MMA, compartiendo responsabilidades y atribuciones entre representantes del Estado y de la sociedad civil. Es responsabilidad de los dos ministerios, bajo la coordinación del MAPA, establecer normas, criterios, patrones y medidas de ordenamiento de esas acciones, así como subsidiar, asesorar y participar, en interacción con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), de negociaciones y eventos que involucren el comprometimiento de derechos y la interferencia en intereses nacionales sobre la pesca y acuicultura.

La estructuración del sistema prevé la institución de una comisión técnica coordinadora, de carácter consultivo, y de foros y colegiado participativo, siendo los Comités Permanentes de Gestión (CPG) y las Cámaras Técnicas Sectoriales (CT) los principales organismos de asesoramiento sobre los recursos pesqueros. Esos comités y esas cámaras son instancias de composición paritaria entre organismos del gobierno y representaciones de la sociedad ci-

8. Sobre las deliberaciones de las Conferencias Nacionales de Acuicultura y Pesca ver <http://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/556-i-conferencia-nacional-de-aquicultura-e-pesca>.



vil con alguna interface en el uso de los recursos pesqueros, incluyendo los segmentos de la pesca extractiva (pescador artesanal, pescador industrial y pescador amador), del sector pos-captura (procesamiento y comercialización) y de organizaciones no gubernamentales.

En octubre de 2015, el sistema de gestión compartida incluía la creación de diez comités, siendo seis marinos, tres continentales y un relacionado a los peces ornamentales.

Los comités y las cámaras son asesorados por subcomités científicos, responsables por el desarrollo de investigaciones, estudios, diagnósticos y evaluaciones con base en la información científica y en el reconocimiento empírico de los pescadores y de las pescadoras. Es responsabilidad de los subcomités coordinar y hacer la supervisión de la elaboración de los planes de gestión de las principales pesquerías brasileñas, utilizando inclusive la información generada y disponible por el Sistema Informativo de Registro de la Actividad Pesquera.

#### PLAN SAFRA DE LA PESCA Y ACUICULTURA

Las principales herramientas del gobierno federal para el fomento del desarrollo sostenible de la actividad pesquera, con aumento de la producción, de la productividad, de la generación de trabajo y de ingresos de esta actividad y la organización económica de las productoras y de los productores pesqueros y acuicultores, se reúnen en el Plan *Safra* de la Pesca y Acuicultura (PSPA) 2015/2016, lanzado en septiembre de 2015. Esta acción tiene como ejes el crédito, la asistencia técnica y la comercialización, y busca dar continuidad y complementar el 1.º PSPA 2012/2014, lanzado en octubre de 2012 (Brasil, 2015).

Según el gobierno federal, de acuerdo con los datos del Banco Central y del BNDES, los recursos aplicados en el crédito del 1º PSPA entre octubre de 2012 y diciembre de 2014 llegaron a R\$ 1,332 mil millones y alcanzaron 46 087 contratos. Entre enero y agosto de 2015, se aplicaron R\$ 269,3 millones en 6 959 contratos, frente a R\$ 287,6 millones en 9 742 contratos en igual periodo de 2014. Entre octubre de 2012 y agosto de 2015, los estados de Santa Catarina, Paraná y São Paulo respondieron, juntos, por un 43,4% del valor total aplicado y por un 20,6% del total de contratos realizados. Los estados de Amazonas, Pará y Minas Gerais respondieron, juntos, por un 33,4%

del total de contratos realizados y por un 12,0% del valor total aplicado, lo que indica una concentración regional en la ejecución de los Planes.

Para acceder a los programas de la Política Nacional de la Agricultura Familiar y Emprendimientos Familiares Rurales que constan del PSPA, como las líneas de financiamiento del Pronaf, la ATER, el PAA y el PNAE, los pescadores y los acuicultores igual deben poseer la Declaración de Aptitud al Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (DAP). Para ello, se necesita que las personas que practican actividades pesqueras atiendan, simultáneamente a los siguientes requisitos: 1) no detengan, a cualquier título, área más grande que 4 módulos fiscales; 2) utilicen predominantemente mano de obra de la propia familia en las actividades económicas de su establecimiento o emprendimiento; 3) tengan porcentaje mínimo de los ingresos familiares originados de actividades económicas de su establecimiento o emprendimiento, en la forma definida por el Poder Ejecutivo; 4) administren su establecimiento o emprendimiento con su familia; 5) exploten reservorios hídricos con superficie total de hasta 2 ha u ocupen hasta 500m<sup>3</sup> de agua, cuando la explotación es realizada en tanques red, en el caso de acuicultores; 6) ejerzan la actividad pesquera artesanalmente en el caso de pescadores.

Entre las acciones específicas del Plan *Safra* de la Pesca y Acuicultura para los pescadores artesanales que pueden accederse con el RGP y la DAP está el Programa de Revitalización de la Flota Pesquera Artesanal (Programa Revitaliza). Lanzado en 2010, este programa tiene como objetivo promover la sustentabilidad ambiental, social y económica de la actividad, por medio de la construcción, reforma y modernización, sustitución y adquisición de embarcaciones de pequeño porte (hasta AB 20). Entre sus finalidades se encuentran la mejoría de las condiciones de salud y seguridad del trabajador embarcado y de la calidad del pescado beneficiado y conservado a bordo. El Revitaliza integra la línea de financiamiento Pronaf Más Alimentos.

Otra política importante es la que garantiza el beneficio del seguro-veda, un seguro de desempleo que corresponde al pago de un salario mínimo<sup>9</sup> mensual al pescador y a la pescadora profesional que ejerzan su actividad, exclusiva e ininterrumpidamente, de forma artesanal, individualmente o en régimen de

9. El valor del salario mínimo, a partir de 1º/1/2015 es de R\$ 788,00.

economía familiar, durante el periodo de veda de la actividad pesquera, para la preservación de la especie<sup>10</sup>.

Además de la inscripción en el Registro General de la Actividad Pesquera, para gozar del seguro veda, el beneficiario debe poseer licencia de pesca y con su situación de catastro activa como resultado de la licencia concedida, emitida por el MAPA, así como llevar a cabo el pago de la contribución de la seguridad social en los últimos 12 meses inmediatamente anteriores al requerimiento del beneficio, o desde el último periodo de veda. Se excluyen de recibir el beneficio los trabajadores de apoyo a la pesca artesanal y los componentes del grupo familiar del pescador profesional artesanal. Además, no es posible acumular ese beneficio con otro vínculo laboral o relación de trabajo; otra fuente de ingresos diversa con origen en la pesca; o el beneficio que proviene del programa federal de transferencia de ingresos con condicionalidades o de beneficios de prestación continuada de la Asistencia Social o de la Seguridad Social, excepto auxilia accidente o pensión por muerte.

Según datos preliminares del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MTPS), en 2015 accedieron al seguro de desempleo en la modalidad de pescador artesanal – seguro veda – cerca de 1 millón de profesionales.

Otra herramienta importante es la concesión de la subvención económica al precio del diésel, que se instituyó en 1997, a los propietarios, armadores o arrendatarios, personalidades individuales o jurídicas, de embarcaciones de pesca nacionales, con el objetivo de aumentar la competitividad de la actividad pesquera nacional, equiparando el precio de este combustible, en el mercado doméstico, al practicado a nivel internacional.

La subvención se lleva a cabo por medio de resarcimiento a los beneficiarios aprobados en el RGP y equivale a hasta el 25% del precio de facturación del diésel en la refinaría, sin la incidencia del Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS). Según el gobierno federal, en 2014, se beneficiaron por medio de la Subvención Económica al Precio del Diésel 2 940 embarcaciones, frente a 1 937 embarcaciones en 2013 y 1 176 embarcaciones en 2012.

10. Sobre la normatización del defeso, ver [http://www.mpa.gov.br/files/docs/Pesca/Defeso/tabela\\_defeso-2.pdf](http://www.mpa.gov.br/files/docs/Pesca/Defeso/tabela_defeso-2.pdf) e <http://www.ibama.gov.br/servicos-recursos-pesqueiros/defeso-aguas-continentais..>

La mejoría de los ingresos y de la calidad de vida de los pescadores y de las pescadoras, de las comunidades tradicionales y de los pequeños y medios acuicultores está entre las prioridades de las acciones del Plan de Desarrollo Sostenible Amazonia Acuicultura y Pesca (2009-2015). Se creó este plan con el objetivo de apoyar el crecimiento sostenible y la reducción de las desigualdades sociales, económicas y territoriales de manera alternativa a las matrices productivas predominantes de producción de proteína animal y en contraposición a la deforestación de las áreas en la Amazonía Legal. Entre sus directrices se encuentran la promoción de la integración de las políticas públicas entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil; la recuperación, ampliación y mantenimiento de unidades de infraestructura y logística, como los Centros Integrados de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura, trapiches, entrepuestos y fábricas de hielo, unidades de beneficiación, camiones frigoríficos, barcos de transportes, ferias y mercados y estaciones de piscicultura, y los cursos para la alfabetización y la cualificación profesional en los niveles técnicos y medio.

Hay diferentes fuentes de financiamiento para las varias herramientas de la Política Nacional de Pesca y Acuicultura. La manutención y la operación del RGP se pagan con los recursos del Presupuesto General de la Unión (OGU). El beneficio del seguro de desempleo del pescador artesanal – seguro veda – se paga con el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), vinculado al Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, que tiene como principal fuente de recursos las contribuciones para el Programa de Integración Social (PIS) y para el Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (Pasep). Las líneas de crédito tienen como fuente los recursos obligatorios previsto en el Manual de Crédito Rural – la Cuenta de Ahorro Rural, el BNDES, los Fondos Constitucionales de Financiamiento (FCO, FNE, FNO) y el Fondo de la Marina Mercante (FMM).

## DESAFÍOS

Las alteraciones llevadas a cabo en la RGP en el ámbito de la política nacional confirieron importancia a esa herramienta para ampliar el reconocimiento y dar mayor visibilidad a los pescadores y a las pescadoras artesanales, así como para posibilitar el acceso de esas poblaciones y varias políticas públicas específicas que promueven la seguridad alimentaria y nutricional.

Las acciones implementadas de forma asociada al Registro han apoyado significativamente el desarrollo, la manutención y el fortalecimiento de comunidades pesqueras.

El aprendizaje en la implementación de las varias acciones y de la ampliación del acceso ha sido la principal referencia para la promoción de ajustes en los dispositivos legales y en los procedimientos administrativos, de forma asegurar el fortalecimiento económico de esos sectores y de sus organizaciones y el acceso a los diversos derechos.

Entre éstos está el derecho al territorio, cuya garantía transcurre de la agilización en cursos de los procesos de demarcación de territorios marinos para la pesca artesanal y de territorios terrestres para pueblos y comunidades tradicionales; de la mayor efectividad de las propuestas de Términos de Autorización de Uso Sostenible (TAUS) en áreas de dominio del Gobierno Federal y de la reglamentación y promoción de la pesca artesanal en unidades de conservación como forma de estímulo al uso sostenible de estas áreas, entre otras acciones.

Otro importante tema es la adecuación de los procedimientos de concesión de licencias ambientales a las prácticas de pesca artesanal y de la acuicultura familiar, reconociendo su especificidad, así como facilitar, por medio de simplificación en los trámites administrativos, el acceso de los pescadores artesanales a la DAP y al RGP y, consecuentemente, al Pronaf, al PAA, al PNAE y al seguro veda, entre otras políticas. La dificultad de acceso a la DAP y al RGP es más grande entre las pescadoras artesanales, que enfrentan obstáculos para comprobar las actividades de captura y de beneficiación del pescado (Consea, 2014).

Con relación a la participación social, se reconoce la posibilidad de diversificar la representación de la pesca artesanal y de las mujeres pescadoras artesanales en el Consejo Nacional de Acuicultura y Pesca y ampliar la interlocución directa a los demás organismos de gobierno relacionados al tema con los movimientos de la pesca artesanal en todas las fases de las políticas públicas direccionadas al sector.

La amplitud del alcance de las herramientas del Plan Nacional de la Pesca y Acuicultura demandan un continuo perfeccionamiento de sus aspectos normativos, de las estructuras responsables por su ejecución y de los mecanismos

de registro, concesión, monitoreo, evaluación y control para garantizar que las políticas públicas lleguen con efectividad a su público meta.

Desde el punto de vista de la coordinación gubernamental, un desafío es perfeccionar la gestión compartida de los recursos pesqueros en el sentido de incluir a otros sectores de la sociedad civil interesados y directamente afectados por las actividades pesqueras, principalmente las comunidades pesqueras, especialmente en la elaboración de los planes de gestión (Consea, 2014; Silva 2014). Una posibilidad ya definida por el MAPA y por el MDA es la revisión de las normas sobre los periodos de veda con la participación de las instancias del Sistema de Gestión Compartida para el uso sostenible de los recursos pesqueros.

La construcción e implementación de las políticas direccionadas a la pesca y acuicultura artesanal es reciente pero ya reveló todo su potencial para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, elevar los ingresos y la contribución de este sector para el desarrollo sostenible de las economías local y regional.

## MARCO LEGAL Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BRASIL.** 2009. *Decreto n.º 6 981, de 13 de octubre de 2009.* Dispone sobre la actuación conjunta de los Ministerios de Pesca y Acuicultura y del Medio Ambiente en aspectos relacionados al uso sostenible de los recursos pesqueros (reglamenta el art. 27, § 6.º, I, de la Ley n.º 10 683, de 2003). (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6981.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6981.htm). Visitado el 30/9/2015).

**BRASIL.** 2015. *Decreto n.º 8 425, de 31 de marzo de 2015.* Dispone sobre criterios para inscripción en RGP y para la concesión de autorización, permiso o licencia para el ejercicio de la actividad pesquera. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8425.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8425.htm). Visitado el 30/9/2015).

**BRASIL.** 2006. *Ley n.º 11 326 de 24 de julio de 2006.* Establece las directrices para la formulación de la Política Nacional da Agricultura Familiar y Empreendimentos Familiares Rurales. (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm). Visitado el 30/9/2015).

**BRASIL.** 2009. *Ley n.º 11 959, de 29 de junio de 2009.* Dispone sobre la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de Acuicultura y de la Pesca (ratifica

el Decreto-Ley n.º 221, de 1967). (Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm). Visitado el 30/9/2015).

CAISAN. 2014. *Subsídios para a discussão sobre “O papel da Pesca Artesanal e da Aquicultura Familiar na Segurança Alimentar e Nutricional” na XIV Plenária do CONSEA*. Brasília, 28 de mayo de 2014. 21 p. (Disponible en <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2014/subsidios-da-caisan-para-a-discussao-sobre-201co-papel-da-pesca-artesanal-e-da-aquicultura-familiar-na-seguranca-alimentar-e-nutricional201d-na-xiv-plenaria-do-consea>. Visitado el 30/9/2015).

CONSEA. 2014. *Exposição de Motivos nº 003-2014*. Brasília, 18 de julio de 2014. (Disponible en <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2014/subsidios-da-caisan-para-a-discussao-sobre-201co-papel-da-pesca-artesanal-e-da-aquicultura-familiar-na-seguranca-alimentar-e-nutricional201d-na-xiv-plenaria-do-consea-1>.) Visitado el 30/09/2015.

IBAMA. Sin fecha. *Portal Ibama. Recursos pesqueiros*. (Disponible en <http://www.ibama.gov.br/institucional/recursos-pesqueiros>. Visitado el 30/9/2015).

MPA. 2015. *Plano Safra Pesca e Aquicultura 2015/2016. Um caminho para o crescimento dos brasileiros*. Brasília: MPA, 2015. 120 p. (Disponible en [http://www.mpa.gov.br/files/docs/Planos\\_e\\_Politicas/plano\\_safra/Livro\\_do\\_Plano\\_Safra.pdf](http://www.mpa.gov.br/files/docs/Planos_e_Politicas/plano_safra/Livro_do_Plano_Safra.pdf). Visitado el 30/9/2015).

MPA. 2011. *Registro Geral da Atividade Pesqueira*. (Disponible en <http://sinpesq.mpa.gov.br/rgp/>. Visitado el 30/9/2015).

MPA e MMA. 2009. *Portaria Interministerial/MPA/MMA/n.º 02, de 2009*. Reglamento del sistema de gestión compartida de uso sostenible de recursos pesqueros. (Disponible en [http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2009/p\\_mpa\\_mma\\_02\\_2009\\_regulamentagestaocompartilhada\\_regulamentar\\_dec\\_6981\\_2009.pdf](http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2009/p_mpa_mma_02_2009_regulamentagestaocompartilhada_regulamentar_dec_6981_2009.pdf). Visitado el 30/9/2015).

MTE. 2016. *Portal do Trabalho e Emprego. Seguro-Desemprego*. (Disponible [http://acesso.mte.gov.br/seg\\_desemp/](http://acesso.mte.gov.br/seg_desemp/). Visitado el 4/1/2016).

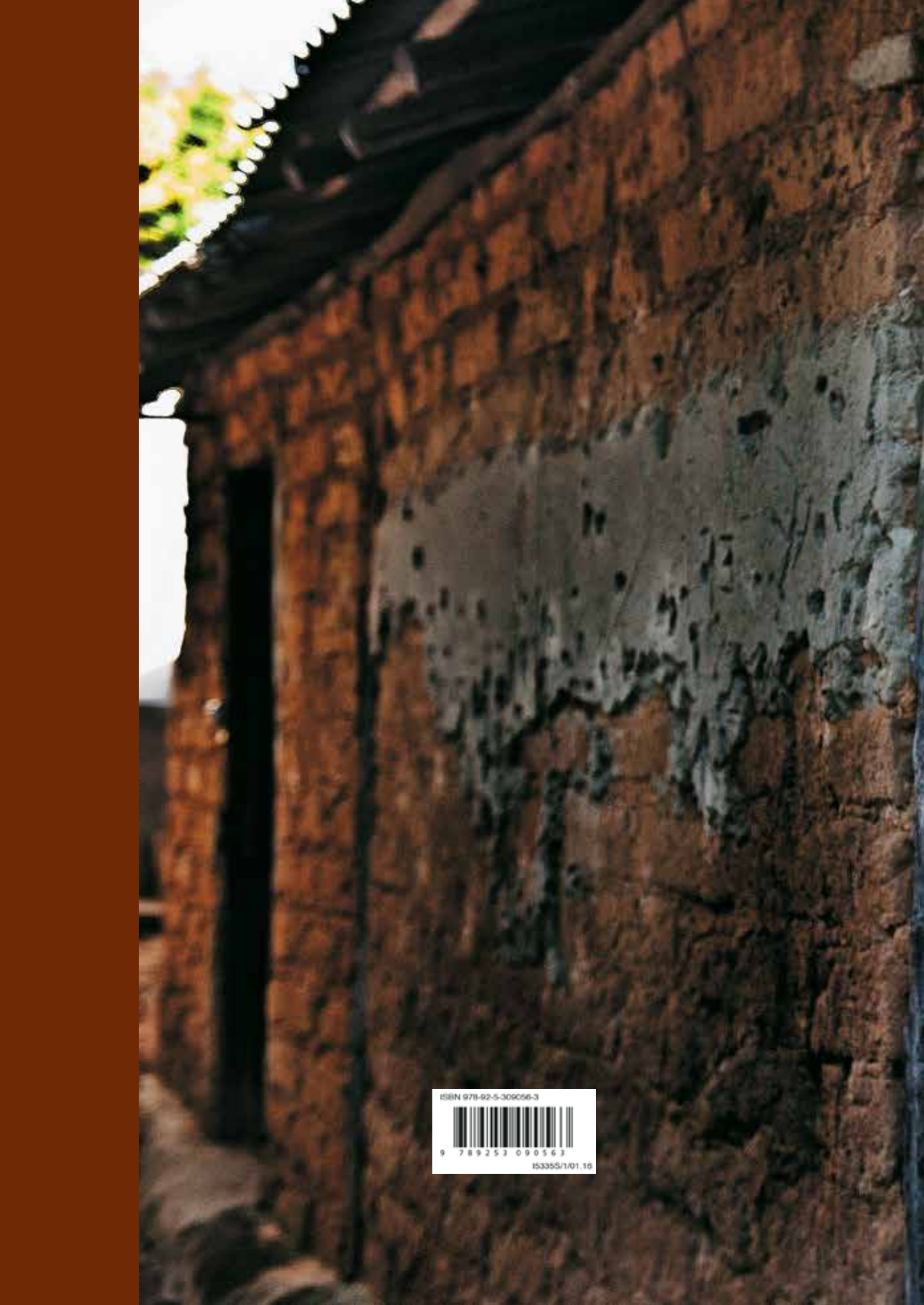
SEAP. 2004. *Instrução Normativa/SEAP/n.º 03, de 12 de maio de 2004*. Normas y procedimientos para operatividad del RGP. (Disponible en [http://sinpesq.mpa.gov.br/rgp\\_cms/images/publico/CGRA/instrucao\\_normativa\\_03\\_de\\_12mai04-rgp.pdf](http://sinpesq.mpa.gov.br/rgp_cms/images/publico/CGRA/instrucao_normativa_03_de_12mai04-rgp.pdf). Visitado el 30/9/2015).

SILVA, A. P. 2014. *Pesca artesanal brasileira. Aspectos conceituais, históricos, institucionais e prospectivos*. Palmas: Embrapa Pesca e Aquicultura, 2014. 32 p. (Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento n.º 3). (Disponible en <http://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/995345/1/bpd3.pdf>. Visitado el 30/9/2015).









ISBN 978-92-5-309056-3



9 789253 090563

IS3355/1/01.16