

políticas públicas y bienes públicos de la agricultura familiar:

EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL PARA BRASIL Y LA REGIÓN NORDESTE



Organización:

FUNARBE
FUNDAÇÃO ARTHUR BERNARDES

UFV
Universidade Federal
de Viçosa

 **IPPDS**
Instituto de Políticas Públicas e
Desenvolvimento Sustentável

AKSAAM

Financiación:

 **FIDA**
Investindo nas populações rurais

**Ficha catalográfica elaborada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da Universidade Federal de Viçosa**

S586p
2023

Silva, Sandro Pereira da, 1980-

Políticas públicas y bienes públicos de la agricultura familiar [recurso eletrônico] : evolución y situación actual para Brasil y la región Nordeste / Sandro Pereira da Silva -- Viçosa, MG : UFV, IPPDS, 2023.

1 livro eletrônico (55 p.) : il. color.

Texto em espanhol.

Disponível em: <https://aksaam.ufv.br/publicacoes>

Bibliografia: p. 52-55.

ISBN 978-85-60601-10-3

1. Agricultura familiar – Brasil. 2. Política pública.
3. Desenvolvimento sustentável. I. Fundação Arthur Bernardes.
II. Universidade Federal de Viçosa. Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável. Projeto Adaptando Conhecimento para a Agricultura Sustentável e o Acesso a Mercados. III. Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola. IV. Título.

CDD 22. ed. 338.10981





sandro pereira silva

Pregrado y Magister en Ciencias Económicas por la Universidad Federal de Viçosa (UFV). Doctor en Políticas Públicas, Estrategia y Desarrollo por la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ). Correo electrónico: sandroecbr@yahoo.com.br



[resumen]

La agricultura familiar conforma un segmento socioproductivo diverso y disperso por todo el territorio brasileño, cuyas actividades asumen valores multidimensionales para una estrategia de desarrollo sostenible e inclusivo. Además, es responsable de mantener un amplio contingente de ocupaciones en el medio rural, así como de la producción de alimentos para el autoconsumo de las familias y el abastecimiento de ferias semanales y mercados urbanos, además de su importante relación con los recursos ambientales. Con el objetivo de fortalecer estas actividades, el gobierno federal brasileño lleva tres décadas desarrollando nuevas políticas públicas orientadas a satisfacer diferentes demandas de este público. Los recursos financieros provenientes de los programas de apoyo a la producción y a la Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) para estas familias tienen un papel fundamental en la reproducción de la agricultura familiar en todo el país. En el caso particular de la región Nordeste, estos recursos contribuyen a la seguridad alimentaria y nutricional y a la economía de los pequeños y medianos municipios, más aún por tratarse de una zona geográfica marcada históricamente por la incidencia de la pobreza y por la ocurrencia de sequías prolongadas. Por lo tanto, es de suma importancia el mantenimiento, ampliación e integración de las políticas sociales y de inclusión productiva, con el propósito de superar las múltiples carencias con las que estos agricultores se enfrentan diariamente y proporcionarles medios para potenciar su participación en el proceso de desarrollo regional sostenible. En este contexto, este estudio pretende contribuir al debate sobre el universo actual de la agricultura familiar y sus dinámicas de reproducción social en Brasil. Para eso, se analizaron tanto sus características en términos de multifuncionalidad, producción de bienes públicos y capacidad productiva, como el estado del arte de las políticas públicas dirigidas a este sector. El principal enfoque de análisis es la región Nordeste, pero siempre que fue posible, se optó por verificar las particularidades regionales en un contexto más amplio, de modo a compararlas tanto con las demás regiones como con las medias nacionales agregadas.

Palabras clave: agricultura familiar; políticas públicas; desarrollo regional sostenible.



1 Introducción

La agricultura familiar brasileña comprende una gama bastante diversificada de grupos sociales rurales, cuyas principales características estructurales, aunque estén muy vinculadas al contexto territorial en el que se insertan, pueden sintetizarse en los siguientes elementos que definen su condición campesina: producción en pequeñas propiedades y condicionada a las capacidades y necesidades del núcleo familiar; base productiva diversificada, incluyendo producción para el autoconsumo; relación estable con la propiedad rural, que se configura tanto como unidad doméstica como productiva; relación más orgánica con los recursos naturales disponibles, lo que le confiere relativa autonomía frente a los mercados¹.

Aunque tiene origen en formas socio productivas tradicionales, su reglamentación para fines de política pública es bastante actual, a través de la Ley n.º 11.326/2006 (reglamentada por el

Decreto n.º 9.064/2017), que “establece las directrices para la formulación de la Política Nacional de Agricultura Familiar y Empresarios Familiares Rurales”. La Ley define que se consideran agricultores familiares y empresarios familiares rurales aquellos que presenten simultáneamente las siguientes características: i) el área utilizada en el cultivo debe poseer hasta cuatro módulos fiscales²; ii) las actividades económicas y el proceso productivo y de generación de ingresos deben estar compuestos, en su mayoría, por fuerza de trabajo familiar; iii) presentar un porcentaje mínimo de los ingresos familiares procedentes de las actividades del establecimiento o emprendimiento; y iv) presentar una gestión de la Unidad Familiar de Producción Agraria (UFPA) exclusivamente familiar. También se incluyen en el universo de la agricultura familiar, según la propia Ley n.º 11.326/2006, las pobla-

1 Para obtener más información sobre las dimensiones características del concepto de agricultura familiar, ver: Ploeg (2006); Silva (2015); Valadares y Alves (2020); Veiga (1996).

2 “Um módulo fiscal é uma unidade de medida definida em hectares que tem seu valor estipulado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para cada município de acordo com o tipo de exploração da terra, a renda obtida, outros tipos de exploração existentes e que também gerem renda, e o conceito de propriedade familiar” (Sambuichi et al., 2016, p. 11).

ciones de silvicultores, acuicultores extractivistas, pescadores artesanales, pueblos indígenas, integrantes de comunidades remanentes de *quilombos* rurales y demás pueblos y comunidades tradicionales que cumplan con los criterios específicos establecidos en esta normativa.

Incluso antes de la citada ley, el marco de inserción de este importante segmento socioprodutivo brasileño en la agenda gubernamental fue el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf), lanzado en 1995 por el gobierno federal. El Pronaf surgió con el objetivo de proporcionar líneas específicas de crédito subsidiado para productores agrícolas de perfil familiar, históricamente excluidos del sistema financiero tradicional. Desde entonces, surgieron una serie de nuevos programas, incluyendo nuevas líneas específicas del propio Pronaf (Pronaf Mujer, Joven, Agroecología, Más Alimentos, entre otros), destinados a la inclusión productiva de ese segmento de la población y al combate de la pobreza rural, abarcando diversas etapas de la producción y comercialización de los productos de la agricultura familiar³.

Otro factor característico se refiere a la gran heterogeneidad regional de la agricultura familiar brasileña, cuyas estrategias de reproducción social están enraizadas directamente en los contextos territoriales en los que se inserta. La comprensión de tales asimetrías es un factor esencial para la formulación, adaptación y mejora de políticas públicas orientadas a satisfacer las necesidades y los múltiples potenciales de este vasto contingente poblacional.

Ante estos desafíos, este estudio se propuso contribuir al debate sobre el universo actual de la agricultura familiar y su dinámica de reproducción social en Brasil. Para eso, se analizaron tanto sus características en términos de multifuncionalidad, producción de bienes públicos y capacidad productiva, como el estado del arte de las políticas públicas dirigidas a este sector.

3 “Un módulo fiscal es una unidad de medida definida en hectáreas cuyo valor es estipulado por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) para cada municipio de acuerdo con el tipo de explotación de la tierra, los ingresos obtenidos, otros tipos de explotación existentes que también generen ingresos y el concepto de propiedad familiar” (Sambuichi et al., 2016, p. 11).

El foco principal de análisis es la región Nordeste, pero siempre que fue posible, se optó por verificar las particularidades regionales en un contexto más amplio, de modo de compararlas tanto con las demás regiones como con los promedios nacionales agregados.

En este sentido, este informe está organizado en partes, incluyendo esta introducción. En la sección 2, se realizó una breve presentación de los principales conceptos que fundamentan el debate en torno a la agricultura familiar y sus múltiples interacciones con el territorio brasileño. La sección 3 partió de datos de los dos últimos Censos Agropecuarios del IBGE (2006 y 2017) para mostrar un panorama cuantitativo de la agricultura familiar brasileña en general y de la nordestina en particular, con una serie de indicadores tabulados e ilustraciones gráficas para promover una comprensión más sistemática sobre el tema en cuestión. La sección 4 entra en la discusión sobre las políticas públicas orientadas a atender las demandas socio productivas de los agricultores familiares brasileños. Como estas políticas consisten actualmente en una red programática densa y compleja, se optó por tres dimensiones de intervención gubernamental: i) políticas de crédito y financiamiento de la producción agropecuaria familiar – Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar (Pronaf); ii) políticas de compras públicas de alimentos – Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE); y iii) políticas de seguro agrícola adaptado a las características estructurales de los establecimientos rurales familiares – Programa Garantía - Zafra (PGS, por sus siglas en portugués). Cada uno de estos ejes de intervención, a su vez, se subdivide entre una breve explicación sobre el marco institucional de los programas y un análisis de su ejecución operacional en el período más reciente, de acuerdo con los datos disponibles. Finalmente, la sección 5 trae el cierre con las consideraciones finales.





2 Agricultura familiar, territorio, multifuncionalidad y bienes públicos

Los estudios recientes sobre la ruralidad en Brasil, con foco en la dinámica socio productiva de la agricultura familiar, han buscado comprender las distintas interrelaciones sociales que se expresan en un ambiente de diferentes complejidades, compuesto por espacios rurales y urbanos que mantienen una constante relación de intercambio y dependencia. Estos espacios se fusionan en un territorio, espacio que constituye una base flexible sobre la cual actúan diversas fuerzas endógenas y exógenas, sometiéndolo continuamente a presiones de cambios, conflictos y relaciones de poder.

En este contexto, la noción de territorio permite visualizar y atender a las complejas demandas sociales mediante políticas y estrategias de manejo de los recursos económicos, culturales y ambientales, lo que le confiere un carácter multidimensional. La **Figura 1** ilustra algunas características de las principales dimensiones

de un territorio señaladas en la literatura y que poseen una estrecha relación con el universo de la agricultura familiar brasileña.

Con base en las relaciones ilustradas en la **Figura 1**, la noción de **multifuncionalidad** de la agricultura familiar está asociada al reconocimiento oficial de que desempeña un papel con una importancia que trasciende la producción de productos agrícolas propiamente dicha, destinados a la alimentación humana y animal y a las materias primas para la industria. Dado su papel determinante en el territorio y en la perpetuidad de ciertas prácticas, la actividad agrícola desempeña una función esencial en la ordenación territorial y en la preservación de bienes y tradiciones culturales. En este sentido, la agricultura familiar deja de centrarse en la propiedad y pasa a abarcar una visión más holística del espacio rural, como "territorio en uso" (Santos y Silveira, 2008), entendido como un espacio físico y simbólico de producción de bienes materiales

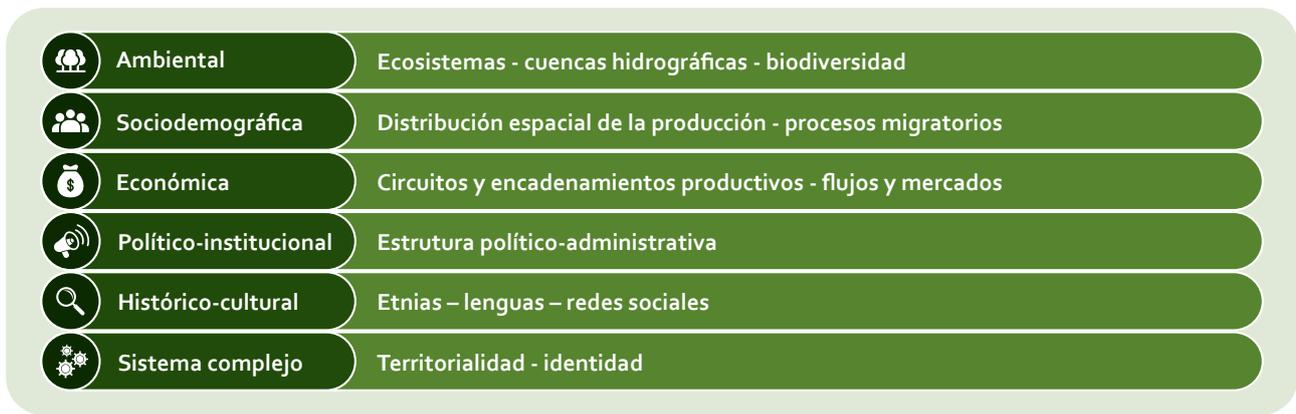


FIGURA 1. Esquema general de la multidimensionalidad territorial

Fuente: Silva (2015).

e inmateriales necesarios para la reproducción social¹.

En Brasil, aunque el debate ha ganado mayor densidad en la década de 2000, la propia Constitución Federal de 1988 ya traía en su texto la preocupación por la llamada “función social de la propiedad rural”. Este instrumento jurídico se basa en un concepto múltiple que impone a la propiedad una regulación basada en el interés público (Silva y Silva Junior, 2013). De acuerdo con el Artículo n.º 186, se considerará en conformidad con su función social la propiedad que cumpla las siguientes condiciones: i) tener una utilización racional y adecuada del establecimiento; ii) utilizar racionalmente los recursos naturales disponibles y preservar el medio ambiente; iii) observar los dispositivos normativos de los informes de trabajo; y iv) el establecimiento debe promover, al mismo tiempo, el bienestar de los propietarios rurales y de los trabajadores².

Más allá de la normativa constitucional, la temática de la multifuncionalidad de la agricultura también tiene una relación directa con el tipo de explotación agrícola adoptado en un territo-

rio determinado. En esta perspectiva, la agricultura de base familiar está mucho más cerca de una noción multifuncional que la empresarial, que tiende a ser más especializada (o monofuncional). Así, la unión de los conceptos de multifuncionalidad, agricultura familiar y territorio implica la presencia simultánea de las dimensiones mercantil y no mercantil, que se expresan mediante formas de intercambio y reciprocidad en torno a los productos agropecuarios, del acceso a los recursos naturales (tierra, agua) y de las relaciones sociales de trabajo y vecindad (Bonnal y Maluf, 2007; Carneiro y Maluf, 2003; Favareto, 2007; Silva, 2015; Wanderley, 2000), además de posibilitar impactos directos en el enfrentamiento de la pobreza rural (Bullor, 2019).

La combinación de este complejo conjunto de intervenciones territorializadas de la agricultura familiar permite afirmar que su carácter multifuncional puede ser concebido, por lo tanto, “como un conjunto de ideas capaz de reorientar las políticas agrícolas y la agricultura hacia otro modelo de desarrollo” (Gavioli y Costa, 2011, p. 452).

Otro punto a destacar se refiere a la clasificación de estas funciones catalogadas como **bienes públicos**, en la medida en que su importancia trasciende el perímetro de la unidad productiva en sí misma. Es decir, va más allá de su función primaria de producción de alimentos básicos para la alimentación humana, pudiendo también moldear el paisaje y proporcionar diversos beneficios ambientales, tales como: conserva-

1 El concepto de multifuncionalidad surgió de esta problematización y ganó mayor dimensión cuando entró en los debates sobre desarrollo rural y medio ambiente de las principales organizaciones internacionales, especialmente después de Río-92, como se vio anteriormente (Silva, 2015).

2 Cabe señalar que si una propiedad rural no cumple con los criterios establecidos de la función social de la tierra, el Estado puede expropiarla por razones de interés social o con fines de reforma agraria, a través de la indemnización en bonos de deuda agraria, preservando el valor real de la tierra.

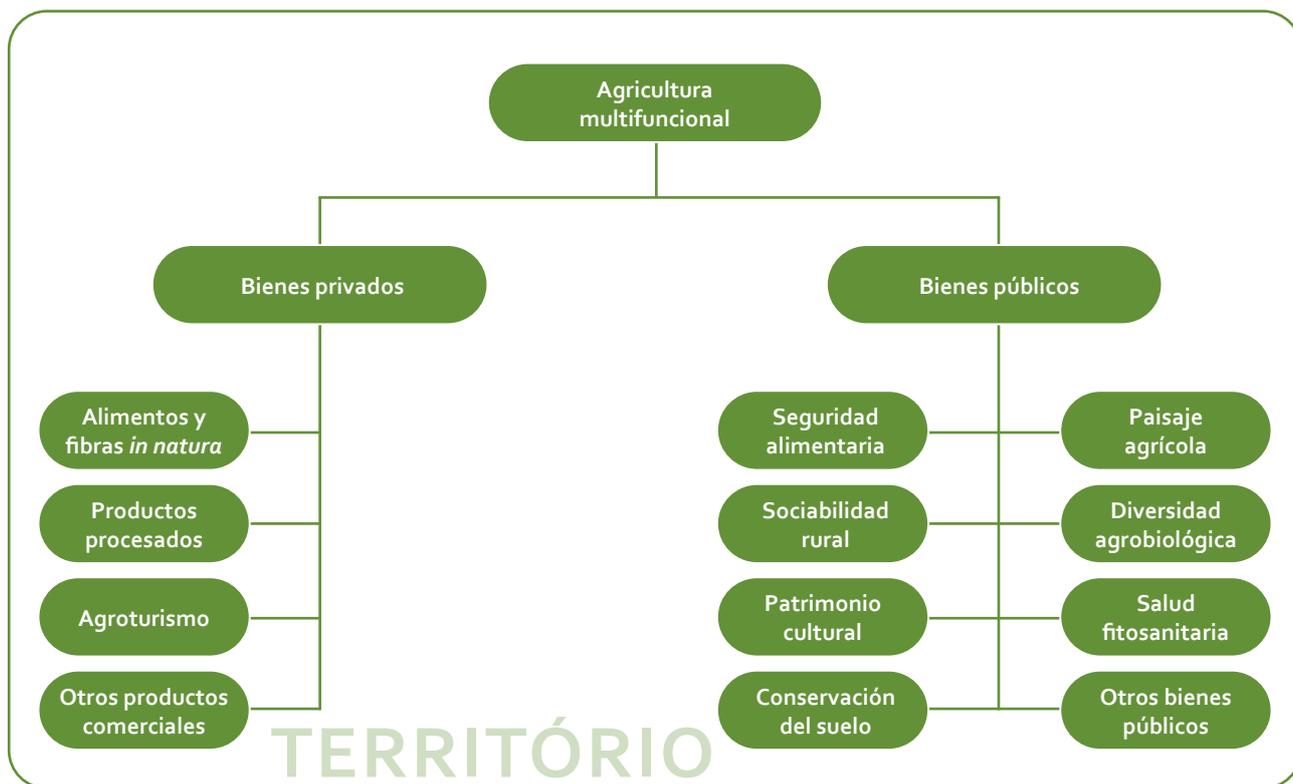


FIGURA 2. Esquema analítico de la multifuncionalidad agrícola.

Fuente: Silva (2015).

ción de los suelos, gestión sostenible de los recursos naturales renovables y preservación de la biodiversidad. La **Figura 2** esquematiza bien esta idea sobre la multifuncionalidad agrícola basada en la concepción de bienes públicos.

En resumen, el concepto de multifuncionalidad de la agricultura familiar puede entenderse como un instrumento de análisis de los sistemas agrícolas y sus relaciones con otros sectores de la economía y la sociedad en general, con miras a la producción de bienes públicos, es decir, no orientados únicamente en términos de relaciones de mercado³. También favorece la introducción de innovaciones que permiten la transición hacia modelos de desarrollo más coherentes con el ideal de sostenibilidad, especialmente en un contexto de preocupaciones globales sobre el escenario del cambio climático, que plantea tantos riesgos para el futuro de la humanidad.

3 De acuerdo con la teoría de los bienes públicos, según lo descrito por Papy (2022), la actividad multifuncional de los agricultores familiares, que en general producen beneficios accesibles y disponibles para todos, sin exclusión ni rivalidad, puede considerarse como productora de bienes públicos.

Sin embargo, el funcionamiento de estas dimensiones de análisis en el universo de la agricultura familiar depende de una serie de factores históricos, estructurales y políticos. La gran diversidad geográfica que caracteriza al Estado brasileño denota una complejidad aún mayor en el fomento de esta concepción de organización socio productiva. En este sentido, es necesario comprender cada vez más y mejor las condiciones y características relevantes de los diferentes contextos territoriales en los que actúan los grupos de la agricultura familiar en Brasil. Para ello, una fuente importante de información es el Censo Agropecuario del IBGE, realizado cada diez años, que proporciona datos agregados por unidad federativa de las principales dimensiones agrarias y socioeconómicas del sector agropecuario brasileño, en general, y de la agricultura familiar en particular, permitiendo realizar comparaciones entre segmentos regionales de diferentes escalas. La siguiente sección aborda precisamente esto, con información general sobre la estructura socio productiva de la agricultura familiar brasileña, con especial atención en la región Noreste.



3 La agricultura familiar en la región nordeste: características sociales, estructurales y productivas

La caracterización de la agricultura familiar en la región Nordeste de Brasil está íntimamente conectada no solamente con aspectos histórico-políticos de la formación del Estado brasileño, sino que también tiene en cuenta una serie de otros factores inherentes a su configuración territorial, como clima, vegetación, recursos hídricos y formas de ocupación. Sin embargo, por tratarse de una República federativa, donde el poder de decisión se encuentra fuertemente centralizado en la instancia federal, es necesario analizar las características de la agricultura familiar de la región en conjunto con las demás regiones, para verificar asimetrías y convergencias entre las diferentes realidades.

Se sabe también que, incluso dentro de cada región, existen considerables diferencias, de acuerdo con las particularidades de cada estado que la compone, pero el propósito de esta sección

será verificar patrones y promedios regionales de indicadores agregados, destacando aquellos considerados esenciales para la temática de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN), dejando posibles apuntes para ser profundizados en estudios futuros. Es decir, tales patrones serán analizados a la luz de la composición nacional de la agricultura familiar brasileña, resaltando las contribuciones de cada región para el panorama de los cambios relativos a los usos de la tierra, en especial el Nordeste, objeto principal de este estudio. Para eso, se buscó acumular evidencias a partir de la comparación entre los datos de los dos últimos Censos Agropecuarios del IBGE, de los años 2006 y 2017.

La región Nordeste brasileña está formada por nueve estados y ocupa alrededor del 18% del territorio nacional, con un área de 1,56 millones de km². Gran parte de esa área (64,8%) compone la

porción del Semiárido, cuyas características edafoclimáticas predominantes son: pluviosidad baja e irregular, con ocurrencia periódica de sequías; temperaturas elevadas con altas tasas de evapotranspiración; suelos poco permeables y sujetos a erosión; y predominancia de la vegetación de *caatinga*¹. La 3 muestra los contornos territoriales nordestinos y su superposición con el Semiárido².

En términos de población, según los datos demográficos más recientes, el Nordeste tiene una población cercana a los 60 millones de habitantes, siendo *Bahia* el estado más poblado, con 14,8 millones, y *Sergipe* el menos poblado, con 2,3 millones.

La actividad agrícola está muy presente en el territorio del noreste, especialmente con la alta incidencia de pequeñas explotaciones agrícolas familiares. Según datos del Censo Agropecuario (años 2006 y 2017), además de que la región tiene una alta proporción de establecimientos agrícolas familiares (alrededor del 80%), también alberga casi la mitad de todos estos establecimientos en el país. Por esta razón, la agricultura familiar contribuye significativamente en la generación de empleo³, en la producción de alimentos y en las cadenas productivas que forman el producto interno bruto (PIB) de la región, especialmente en las pequeñas ciudades del interior (Aquino, Alves y Vidal, 2020; Guilhoto, Azzoni e Ichihara, 2012).

La **Tabla 1** registra esta información por región y, a modo de comparación, el **Gráfico 1** la com-

1 El Semiárido nordestino abarca dos municipios de Maranhão y los demás estados de la Región, de los cuales al menos cuatro tienen más del 80% de sus territorios ubicados en este ambiente natural específico: *Ceará* (98,7%), *Rio Grande do Norte* (93%), *Paraíba* (90,9%) y *Pernambuco* (87,8%), de acuerdo con la delimitación institucional actualmente vigente (Aquino, Alves y Vidal, 2022).

2 Es importante destacar que, en la región Nordeste, además del bioma *Caatinga*, también existen áreas de Selva Amazónica (*Maranhão*) y *Mata Atlântica* (Sur de Bahia).

3 Los establecimientos rurales familiares generan más de 4,7 millones de empleos en los estados del Nordeste, lo que representa el 73,8% del total de personas ocupadas en la actividad agropecuaria de la región (Aquino, Alves y Vidal, 2020).



FIGURA 3. Localización geográfica de la Región Nordeste y delimitación institucional del Semiárido Brasileño.

Fuente: Aquino, Alves y Vidal (2020).

plementa con la participación de cada región en el total de establecimientos agropecuarios de Brasil, incluyendo las explotaciones familiares, en los dos últimos censos agropecuarios.

Lo que se observa en la **Tabla 1** es que hubo una disminución en el número total de establecimientos agropecuarios en todo el país del -2%. Entre los establecimientos de la agricultura familiar, esta disminución fue aún mayor, con un -10,7%. Sin embargo, hubo variaciones en el promedio entre las regiones. El Nordeste fue la segunda región con la mayor caída (-15,9%), detrás de la región Sur (-21,6%). Es decir, se nota que la reducción del número total de establecimientos familiares se concentró justamente en aquellas regiones en que, históricamente, la agricultura familiar ha estado históricamente más estructurada en el país, aunque existen fuertes diferencias estructurales entre ellas. Solamente en las regiones Norte y Centro-Oeste, con una participación modesta de la agricultura familiar en su estructura agraria, se ha producido un crecimiento del número de estas unidades.

TABLA 1. Número de establecimientos agropecuarios (total y familiares) y participación relativa de la agricultura familiar (AF) sobre el total - Brasil y Grandes Regiones (2006 y 2017)

Regiones	2006			2017		
	Total	AF	AF/total (%)	Total	AF	AF/total (%)
Nordeste	2.454.060	2.187.131	89,1	2.322.719	1.838.846	79,2
Sudeste	922.097	699.755	75,9	969.415	688.945	71,1
Sur	1.006.203	849.693	84,4	853.314	665.767	78,0
Norte	475.778	412.666	86,7	580.613	480.575	82,8
Centro-Oeste	317.498	217.022	68,4	347.263	223.275	64,3
Brasil	5.175.636	4.366.267	84,4	5.073.324	3.897.408	76,8

Fuente: Censo Agropecuario (IBGE). Disponible en: <https://bit.ly/34BwRqo>

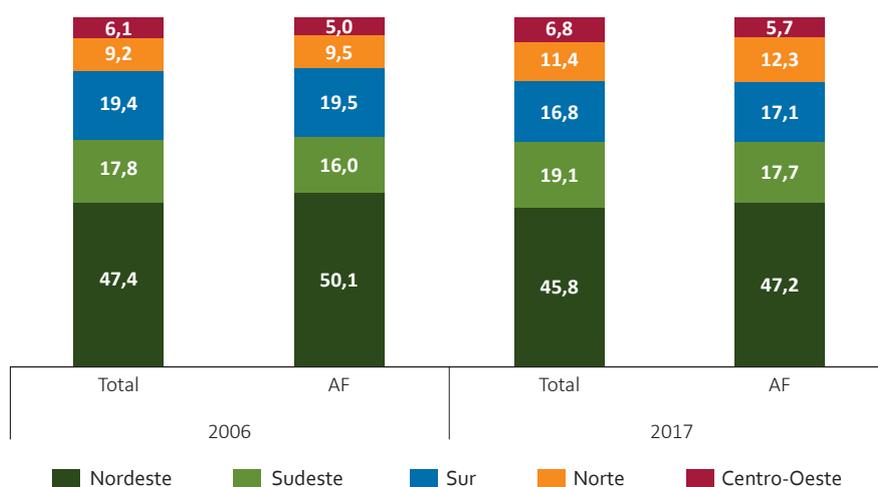


GRÁFICO 1. Participación relativa del total de establecimientos agropecuarios (total y familiares) - Grandes Regiones (2006 y 2017).

Fuente: Censo Agropecuario (IBGE). Disponible en: <https://bit.ly/34BwRqo>.

Vale destacar que esta reducción se explica, en parte, por cambios tanto de carácter institucional - alteraciones normativas sobre la clasificación de la agricultura familiar⁴ - como metodológicas en la aplicación de las encuestas entre los censos agropecuarios (Valadares y Alves, 2020; Valadares, 2022). Tales cambios condicionan, obviamente, las demás tabulaciones sobre cambios en la estructura agraria brasileña en este período.

Otra información importante de mención es que, en 2017, el 77,8% de los agricultores jefes de hogar se declararon propietarios de los establecimientos en que viven y trabajan, lo que favorece tanto la manutención de las familias como el acceso a políticas públicas de desarrollo rural⁵.

4 La Ley n.º 11.326/2006, encargada de la caracterización de la agricultura familiar para fines de políticas públicas en Brasil, sufrió modificaciones dadas por el Decreto n.º 9.064/2017.

5 Aunque es de conocimiento general que la mayoría de los pe-

También es importante destacar que el 84,3% de las áreas de los establecimientos familiares nordestinos se encuentran en el radio de alcance del Semiárido, mostrado anteriormente en la 3. Esta información es relevante porque expresa las condiciones estructurales de estos establecimientos debido a las condiciones climáticas que caracterizan la región y que no favorecen el desarrollo de actividades agropecuarias sin el empleo de prácticas productivas adecuadas. En términos de riego, por ejemplo, los datos revelan que solamente el 9,4% de los agricultores familiares nordestinos pueden adoptar esta técnica agrícola en sus establecimientos, de los cuales el 71% se concentran en Ceará, Pernambuco y Ba-

queños agricultores familiares no tienen la documentación jurídica de la posesión de la tierra, el número presentado indica que están más "libres" de antiguas relaciones de dependencia patronal, como la condición de "morador" en el interior de las grandes fincas de la región (Aquino, Alves y Vidal, 2020).

hia, estados que disponen de mejor infraestructura hídrica (tuberías, canales y grandes embalses) (Aquino, Alves y Vidal, 2020).

Dada esta limitación estructural, una alternativa en la que se está trabajando, principalmente por iniciativa de organizaciones no gubernamentales, es la adopción de tecnologías de convivencia con el Semiárido (cisternas de placas, reutilización de agua de uso doméstico en la producción de hortalizas y frutas, huertos productivos, mándalas, etc.), cuyas prácticas son de bajo costo y resultan en el aumento de la producción familiar. Sobre este punto, el 43,2% de los establecimientos familiares afirmaron poseer cisternas, como estructuras individuales de almacenamiento y acceso al agua potable y para la actividad productiva, seguida de los pozos convencionales (19,5%) y profundos (12,9%). Sin embargo, la región nordestina, cuando se compara con las demás regiones, todavía tiene un alto número de establecimientos rurales con dificultades de acceso adecuado a fuentes de agua, hecho que puede ser evidenciado con los datos ya descritos sobre la baja proporción de agricultores familiares con acceso a técnicas de irrigación en sus actividades productivas.

Además de la reciente variación en el total de establecimientos agropecuarios en el país, es importante verificar lo que representan en términos de área total en hectáreas (ha.), porque este es un indicador central en el potencial de producción de estas unidades rurales. Como se puede observar en la **Tabla 2**, la agricultura familiar brasileña, aunque representa alrededor del 80% del total de establecimientos agropecuarios, tiene

una participación de solo el 23% en el área ocupada, es decir, menos de $\frac{1}{4}$ del total.

En términos regionales, el Nordeste responde al mayor porcentaje de establecimientos de agricultura familiar en el área total, con un 37,2%, en gran parte debido a que es la región con mayor participación en el total de establecimientos, como se muestra anteriormente en la **Tabla 1**. Sin embargo, la región sufrió una disminución del 8,4% en el área total de estas unidades en los dos últimos censos agropecuarios, mientras que a nivel nacional hubo un pequeño crecimiento del 1%. El **Gráfico 2** muestra que el Nordeste también tiene el mayor peso relativo en el área total ocupada por establecimientos de agricultura familiar en todo el país, al responder por cerca de $\frac{1}{3}$ del total, a pesar de presentar una pequeña reducción entre los censos (del 35,3% en 2006 al 32,1% en 2017). El **Gráfico 3** presenta esta información para los estados nordestinos.

Entre los estados de la región Nordeste, una particularidad relevante en los datos de 2017 es que *Maranhão* tiene la mayor participación de la agricultura familiar en el total de establecimientos agropecuarios, con un 85,1%, sin embargo, tiene la menor participación en términos de área ocupada, con únicamente un 30,9%. Otros estados con una alta proporción son *Alagoas* (83,6%), *Pernambuco* (82,6%), *Piauí* (80,3%) y *Rio Grande do Norte* (79,9%). *Pernambuco* tiene la mayor participación en cuanto a la superficie ocupada por la agricultura familiar, con un 51,9%, seguido de *Ceará* (48,4%) y *Sergipe* (46,6%).

Con los datos sobre el total de establecimientos agropecuarios y el total de área ocupada por

TABLA 2. Área ocupada de establecimientos agropecuarios (totales y familiares) y participación relativa de la agricultura familiar (AF) en el total - Brasil y Grandes Regiones (2006 y 2017)

Brasil y Grandes Regiones	2006			2017		
	Total (ha)	AF (ha)	AF/total (%)	Total (ha)	AF (ha)	AF/total (%)
Nordeste	76.074.411	28.315.052	37	70.893.865	25.925.743	37
Sur	41.781.003	13.054.511	31	42.875.310	11.492.520	27
Sudeste	54.937.773	12.771.299	23	60.302.969	13.735.871	23
Norte	55.535.764	16.611.277	30	65.213.349	19.767.199	30
Centro-Oeste	105.351.087	9.350.556	9	112.004.322	9.969.750	9
Brasil	333.680.037	80.102.694	24	351.289.816	80.891.084	23

Fuente: Censo Agropecuario (IBGE). Disponible en: <https://bit.ly/34BwRqo>.

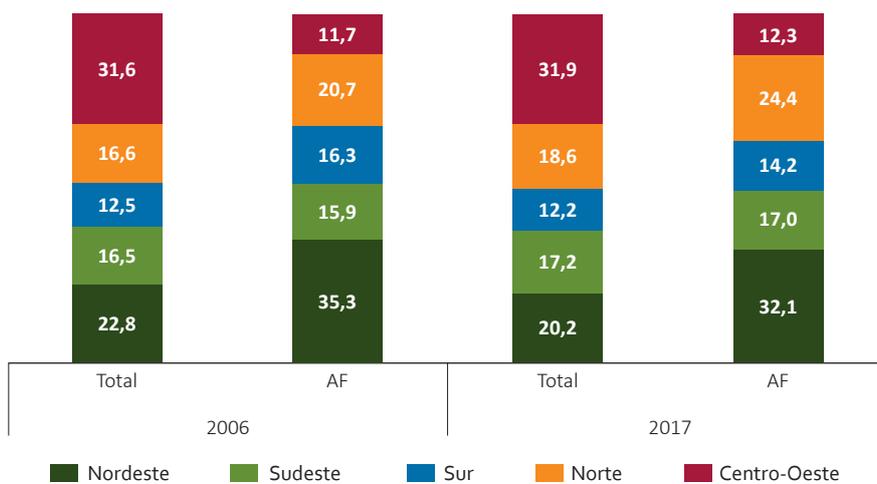


GRÁFICO 2. Participación relativa del área total ocupada por establecimientos agropecuarios (total y familiares) - Grandes Regiones (2006 y 2017).

Fuente: Censo Agropecuario (IBGE). Disponible en: <https://bit.ly/34BwRqo>.

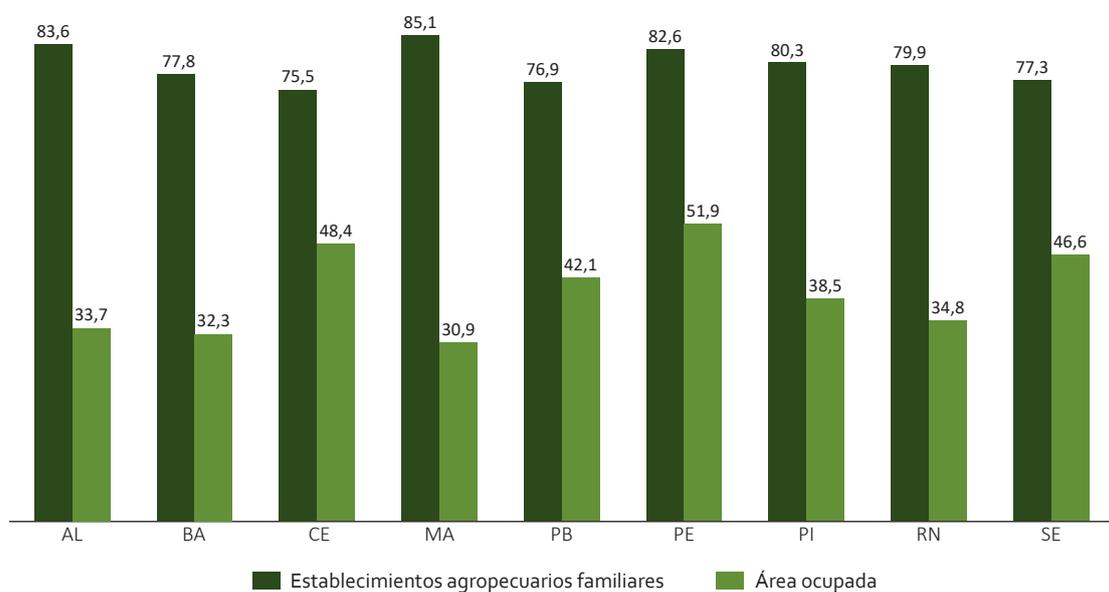


GRÁFICO 3. Participación de la agricultura familiar de los estados nordestinos en el total de establecimientos rurales y en el área total ocupada - 2017 (En %).

Fuente: Censo Agropecuario (IBGE). Disponible em: <https://bit.ly/34BwRqo>.



ellos, es posible identificar su tamaño medio en hectáreas para los dos años de análisis. Se observa en el **Gráfico 3** que, como era de esperar, dada la caída en el total de establecimientos familiares y su estabilidad en términos de área ocupada, el tamaño medio de estos establecimientos aumentó un 13,6% en el período, con la media nacional pasando de 18,3 hectáreas en 2006 a 20,8 hectáreas en 2017. Todas las regiones registraron un aumento. En el Nordeste, la media pasó de 12,9 a 14,1 hectáreas. Sin embargo, la región siguió teniendo el menor tamaño medio de los establecimientos familiares en Brasil, lo que limita fuertemente el potencial productivo de estas unidades, especialmente cuando se tiene en cuenta el hecho de que se encuentran en una zona con condiciones edafoclimáticas relativamente menos favorables para diversas actividades agropecuarias. No se puede olvidar que estas propiedades también son, en su mayoría, el lugar de residencia de las respectivas familias, ya sean propietarias u ocupantes⁶.

Cabe destacar que, incluso con el crecimiento medio registrado entre los censos, sigue habiendo una gran disparidad en relación a los establecimientos agropecuarios no familiares, cuyo tamaño medio nacional en 2017 fue de 69,2 hectáreas⁷. En el Nordeste, el tamaño medio de los establecimientos no familiares fue de 30,5 hectáreas.

Esta desigualdad predominante en la distribución de la tierra es un factor que explica la precaria condición de vida de una gran parte de los agricultores familiares nordestinos en comparación con los productores de otras áreas del país, con una fuerte incidencia en otras variables sociales, como la pobreza, tema este bastante evidenciado históricamente en la literatura académica (Aquino, Alves y Vidal, 2020; Helfand, Moreira y Figueiredo, 2011). Debido a que la gran mayoría de los establecimientos se configuran como minifundios, tal situación dificulta el desarrollo productivo de las familias agricultoras, lo que repercute en problemas relacionados, por un

6 Del universo de productores familiares censados en el Nordeste, el 74,7% informó que residía en la propia unidad de producción (Aquino, Alves y Vidal, 2020).

7 Es decir, casi tres veces y media el promedio de los establecimientos familiares.

lado, con la sucesión rural y el mantenimiento de nuevas generaciones de productores, y por otro, con el éxodo rural y el consiguiente aumento de la población en los centros urbanos (IPEA, 2023).

En este contexto, el retorno de las acciones de reforma agraria y regularización de la titularidad de la tierra en el país, prácticamente paralizadas desde 2016, surgen como opciones urgentes a considerar para enfrentar esta situación de desigualdades en el medio rural brasileño. Estas medidas se justifican como un estímulo para mantener a las familias en el medio rural, produciendo diversos productos primarios relevantes para la cesta de consumo de los brasileños⁸.

En resumen, la información tabulada indica, como señaló Valadares (2009, p. 9), un desplazamiento del "eje" de la agricultura familiar, que puede explicarse, por un lado, por la reducción del número de establecimientos familiares en las regiones de ocupación agrícola más consolidada o tradicional (Nordeste y Sur), donde la medida del módulo fiscal es menor, y por otro lado, un avance en aquellas regiones de ocupación agrícola intensiva más reciente (Norte y Centro-Oeste), donde la medida del módulo fiscal es mayor⁹. Según el autor, esta diferencia es relevante debido al hecho de que el tamaño del área de un establecimiento agropecuario, uno de los criterios para clasificar en la categoría de 'agricultura familiar', se mide en módulos fiscales¹⁰. Por esta razón, a pesar de que la

8 Según destacó el IPEA (2023), una política de acceso a la tierra debe involucrar medidas de reconocimiento y regularización de la tierra (incluyendo las particularidades referentes a los pueblos y comunidades tradicionales) e implementación de asentamientos, además de asumir como principios la distribución equitativa de la tierra, la preservación del medio ambiente y la promoción del bienestar socioeconómico de los beneficiarios.

9 De acuerdo con la Ley n.º 11.326/2006 (art. 3, I), el "módulo fiscal es una unidad de medida, en hectáreas, cuyo valor es fijado por el INCRA para cada municipio, teniendo en cuenta: (a) el tipo de explotación predominante en el municipio (huerto frutícola, cultivo permanente, cultivo temporal, ganadería o forestal); (b) los ingresos obtenidos en el tipo de explotación predominante; (c) otras explotaciones existentes en el municipio que, aunque no predominantes, sean expresivas en función de los ingresos o del área utilizada; (d) el concepto de propiedad familiar".

10 Mientras que, en los municipios de la región Sur, el módulo fiscal, por lo general, no supera las 35 ha, en el Nordeste, se restringe frecuentemente a ese mismo límite en los municipios de la zona de la mata, quedando entre 40 ha y 65 ha en los municipios del *agreste* y parte del *sertão*, llegando al máximo de 70 ha o 80 ha en el *sertão* de *Piauí* y de *Maranhão*. Por su parte, en

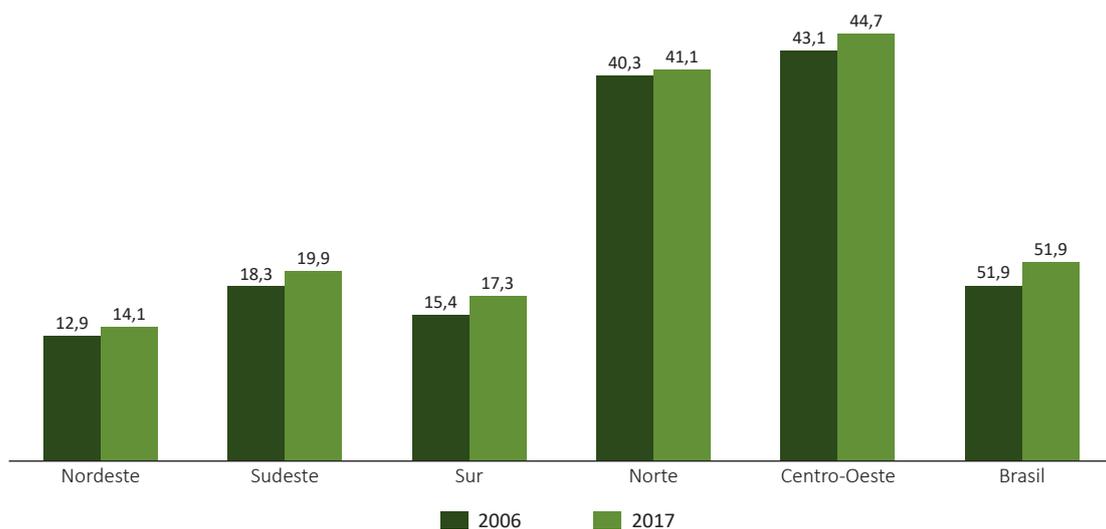


GRÁFICO 4. Tamaño medio de los establecimientos agropecuarios familiares - Grandes Regiones (2006 y 2017).

Fuente: Censo Agropecuario (IBGE). Disponible en: <https://bit.ly/34BwRqo>.

agricultura familiar haya perdido más de 500 mil establecimientos entre los censos, hubo cierta estabilidad en su área total ocupada, con diferencias notables entre las regiones.

Además, una vez que la propia medida del módulo fiscal¹¹ refleja el tipo de explotación local dominante – siendo, por ejemplo, mayor para la ganadería que para la agricultura –, este reposicionamiento en términos regionales del área de agricultura familiar no corresponde únicamente a una sustitución de pequeños establecimientos familiares del nordeste y sur por grandes establecimientos familiares de mayor extensión en el norte y centro-oeste, sino que también indica cambios en las formas de utilización de la tierra. Esto se evidencia, por ejemplo, con el crecimiento significativo de las áreas de pastizales en establecimientos familiares en el centro-oeste y el norte (alrededor de 1 millón y 3 millones de hectáreas, respectivamente), compensando la pérdida del área total de la agricultura familiar en el nordeste y el sur bajo el impulso de la ganadería en detrimento de las áreas de cultivo.

la mitad este de la región Norte, el módulo fiscal promedio ya empieza en 70 ha o 80 ha, pudiendo alcanzar hasta 110 ha en la parte oeste de la región Norte y en el norte de Mato Grosso (Valadares, 2022).

11 Las medidas del módulo fiscal son definidas por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) para cada municipio.

Estas evidencias se refuerzan al observar el perfil de estos establecimientos por grupos de área, es decir, los rangos de su tamaño medio. Los datos demuestran que los establecimientos familiares con más de 50 ha que, en 2006, abarcaban el 51,1% del área total, aumentaron su participación en 2017, pasando a concentrar el 53,2%. Aunque, en principio, no hay una variación muy significativa, la comparación por región demuestra elementos relevantes a considerar. Con la excepción del nordeste, todas las demás regiones tuvieron un aumento expresivo de los establecimientos familiares con más de 50 ha en ese período, incluso en la región sur, históricamente caracterizada por una agricultura familiar de pequeños productores, que, en contrapartida, mostró una caída drástica en los establecimientos menores de 50 ha. Por lo tanto, la disminución en el total de establecimientos de agricultura familiar observada en la **Tabla 1** se concentró fundamentalmente entre los de menor área. La **Tabla 3** sistematiza este conjunto de información.

Específicamente en el Nordeste, lo que se observa es que, a pesar de la caída absoluta en el número de establecimientos de agricultura familiar, las proporciones entre los grupos de área se han alterado poco, de modo que la región sigue estando muy anclada en las unidades de menor extensión. Es decir, incluso con la disminución en la participación relativa, los establecimientos familiares de hasta 10 ha

TABLA 3. Número de establecimientos agropecuarios familiares por grupos de área y tasa de variación - Brasil y Grandes Regiones (2006 y 2017)

	2006					
	Hasta 10	De 10 a 20	De 20 a 50	De 50 a 100	Más de 100	Total
Nordeste	69,1	11,1	12,3	5,0	2,5	100
Sudeste	51,3	19,2	20,2	7,3	1,9	100
Sur	44,7	28,1	22,7	4,3	0,2	100
Norte	31,2	11,0	25,2	19,0	13,6	100
Centro-Oeste	21,8	16,1	32,4	18,7	11,0	100
Brasil	55,3	16,1	17,9	7,3	3,4	100
	2017					
	Hasta 10	De 10 a 20	De 20 a 50	De 50 a 100	Más de 100	Total
Nordeste	67,5	11,9	13,0	5,1	2,5	100
Sudeste	48,3	20,3	21,1	8,0	2,2	100
Sur	41,5	27,8	24,7	5,6	0,3	100
Norte	37,4	10,2	23,7	16,4	12,3	100
Centro-Oeste	22,7	16,4	31,5	17,8	11,5	100
Brasil	53,3	16,2	18,9	7,8	3,8	100
	Variación 2017/2006 (%)					
	Hasta 10	De 10 a 20	De 20 a 50	De 50 a 100	Más de 100	Total
Nordeste	-12,8	-4,0	-5,7	-10,0	-10,5	-10,8
Sudeste	-5,2	6,6	5,5	9,6	13,6	0,7
Sur	-25,7	-21,0	-12,9	3,9	10,5	-20,1
Norte	48,3	14,3	16,3	7,0	11,1	23,6
Centro-Oeste	8,8	6,1	1,4	-0,7	8,9	4,2
Brasil	-10,1	-6,2	-1,9	0,3	3,3	-6,8

Fuente: Censo Agropecuario (IBGE). Disponible en: <https://bit.ly/34BwRqo>.

aún representan alrededor de 2/3 del total regional. Por su parte, en términos de promedio nacional, es posible notar en el **Gráfico 5** que las principales variaciones relativas se refieren a la disminución entre los establecimientos de hasta 10 ha y el crecimiento entre aquellos con más de 20 ha.

Cuando se analizan estos cambios en función del área total ocupada entre los mismos rangos de establecimientos, la tendencia de concentración adquiere mayor evidencia. Como se puede ver en la **Tabla 4**, la participación relativa de las unidades de hasta 20 ha, que sumadas correspondían en 2006 al 34% del área total de la agricultura familiar brasileña, en 2017 esa participación cayó al 19% solamente (8,2% para aquellos hasta 10 ha y 10,8% para los de 10 a 20 ha). En contrapartida, los establecimientos rurales de más de 50 ha, que en 2006 representaban el 34,5% del área total, aumentaron su participación al 53,2% en 2017

(25% para aquellos de 50 a 100 ha y 28,2% para los de más de 100 ha). Esto se reflejó en la participación de cada rango en el total del área ocupada por la agricultura familiar en Brasil, como ilustra el **Gráfico 6**. Para la región Nordeste, en la misma línea de los análisis anteriores, la composición entre los rangos de área no tuvo cambios significativos, siendo que el aumento en la participación relativa estuvo a cargo de las franjas intermedias (de 10 a 20 ha y de 20 a 50 ha).

Resta entonces saber sobre el destino productivo de esas áreas ocupadas por los agricultores familiares en Brasil, desde una perspectiva regional. A partir de los datos tabulados en la **Tabla 5**, se observa que, como se destacó anteriormente, los pastizales representaron la mayor parte (en términos absolutos) del incremento en el área ocupada por los agricultores familiares, especialmente en las regiones Norte y Centro-Oeste, que ratificaron el dominio de la ganadería en los es-

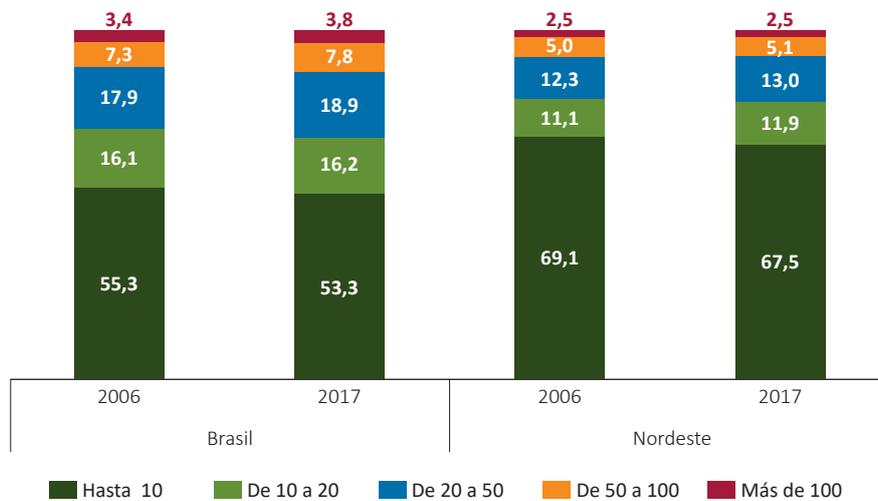


GRÁFICO 5. Participación relativa en la cantidad de establecimientos agropecuarios familiares por rango de área - Grandes Regiones (2006 y 2017).

Fuente: Censo Agropecuario (IBGE). Disponible en: <https://bit.ly/34BwRqo>.

TABLA 4. Participación relativa de establecimientos agropecuarios familiares en el total del área ocupada por grupos de área y tasa de variación - Brasil y Grandes Regiones (2006 y 2017)

	2006					
	Hasta 10	De 10 a 20	De 20 a 50	De 50 a 100	Más de 100	Total
Nordeste	12,3	10,7	26,6	23,5	27,0	100
Sudeste	10,8	14,7	33,6	26,5	14,4	100
Sur	13,0	25,1	42,9	17,2	1,8	100
Norte	2,0	3,5	18,9	29,1	46,4	100
Centro-Oeste	2,3	5,5	23,6	28,8	39,8	100
Brasil	18,8	15,2	31,5	20,1	14,4	100
	2017					
	Hasta 10	De 10 a 20	De 20 a 50	De 50 a 100	Más de 100	Total
Nordeste	12,2	11,2	27,3	23,3	26,0	100
Sudeste	10,2	14,5	33,1	27,2	14,9	100
Sur	11,4	22,8	43,0	20,5	2,3	100
Norte	2,5	3,3	18,8	26,9	48,5	100
Centro-Oeste	2,4	5,5	22,8	27,5	41,8	100
Brasil	8,2	10,8	27,9	25,0	28,2	100
	Variación 2017/2006 (%)					
	Hasta 10	De 10 a 20	De 20 a 50	De 50 a 100	Más de 100	Total
Nordeste	-9,0	-3,7	-6,0	-9,4	-11,6	-8,4
Sudeste	1,7	6,6	5,8	10,4	11,8	7,5
Sur	-23,1	-20,3	-11,8	4,8	11,9	-12,1
Norte	44,5	13,6	18,2	9,8	24,4	19,0
Centro-Oeste	10,1	4,4	2,5	1,4	11,3	6,0
Brasil	-7,2	-6,0	-1,0	1,7	7,8	0,9

Fuente: Censo Agropecuario (IBGE). Disponible en: <https://bit.ly/34BwRqo>.

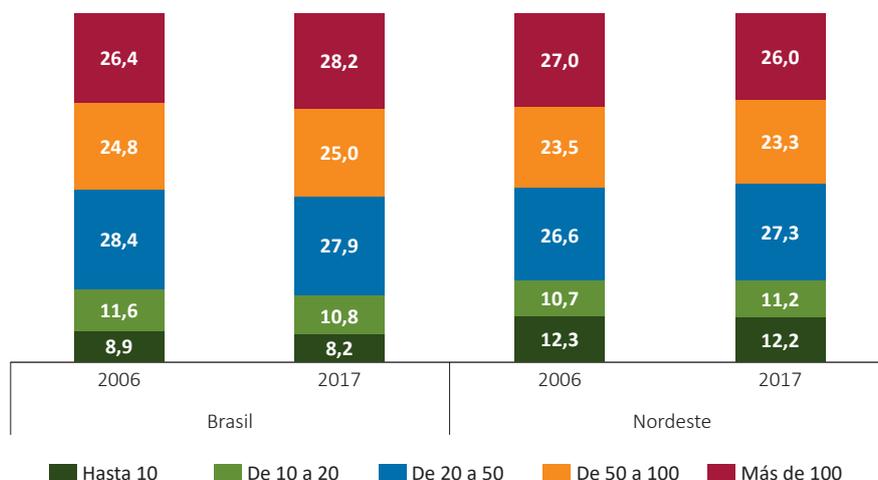


GRÁFICO 6. Participación relativa en el total del área ocupada de los establecimientos agropecuarios familiares por rango de área - Grandes Regiones (2006 y 2017).

Fuente: Censo Agropecuario (IBGE). Disponible en: <https://bit.ly/34BwRqo>.

TABLA 5. Área de establecimientos familiares según el uso de la tierra - Grandes Regiones (2006 y 2017)

	2006									
	Cultivos	(%)	Pastizales	(%)	Bosques	(%)	Otros	(%)	Total	(%)
Nordeste	6.412,6	22,6	11.768,4	41,6	6.638,2	23,4	3.495,8	12,3	28.315,1	100
Sur	5.702,4	43,7	3.972,6	30,4	2.396,3	18,4	983,2	7,5	13.054,5	100
Sudeste	2.652,8	20,8	7.294,7	57,1	1.867,9	14,6	955,9	7,5	12.771,3	100
Norte	2.021,4	12,2	7.138,0	43,0	6.391,4	38,5	1.060,4	6,4	16.611,3	100
Centro-Oeste	831,5	8,9	6.077,8	65,0	2.029,9	21,7	411,3	4,4	9.350,6	100
Brasil	17.620,7	22,0	36.251,6	45,3	19.323,7	24,1	6.906,7	8,6	80.102,7	100
	2017									
	Cultivos	(%)	Pastizales	(%)	Bosques	(%)	Otros	(%)	Total	(%)
Nordeste	3.684,4	14,2	10.809,1	41,7	6.116,6	23,6	5.315,7	20,5	25.925,7	100
Sur	4.560,1	39,7	3.623,4	31,5	2.457,5	21,4	851,6	7,4	11.492,5	100
Sudeste	2.310,0	16,8	7.760,0	56,5	2.505,7	18,2	1.160,1	8,4	13.735,9	100
Norte	1.245,6	6,3	9.816,2	49,7	7.216,4	36,5	1.489,0	7,5	19.767,2	100
Centro-Oeste	697,1	7,0	6.969,6	69,9	1.786,3	17,9	516,8	5,2	9.969,8	100
Brasil	12.497,1	15,4	38.978,3	48,2	20.082,5	24,8	9.333,2	11,5	80.891,1	100
	Variação 2017/2006 (%)									
	Cultivos (%)	Pastizales (%)	Bosques (%)	Otros (%)	Total (%)					
Nordeste	-42,5	-8,2	-7,9	52,1	-8,4					
Sur	-20,0	-8,8	2,6	-13,4	-12,0					
Sudeste	-12,9	6,4	34,2	21,4	7,6					
Norte	-38,4	37,5	12,9	40,4	19,0					
Centro-Oeste	-16,2	14,7	-12,0	25,6	6,6					
Brasil	-29,1	7,5	3,9	35,1	1,0					

Fuente: Censo Agropecuario (IBGE). Disponible en: <https://bit.ly/34BwRqo>.

Observación: La modalidad "otros" incluye usos no directamente, no exclusivamente o no actualmente utilizados en la explotación agrícola: láminas de agua, estanques, lagos, embalses, áreas construidas, mejoras, caminos y tierras degradadas o inutilizables.

tablecimientos familiares¹². Debido a las propias características de la tenencia de la tierra de estas dos regiones, en parte resaltadas anteriormente, este crecimiento del área de pastizales fue impulsado por establecimientos familiares de mayor tamaño (por encima de 50 ha y de 100 ha), aunque aumentó en todos los rangos de área, con la excepción de las propiedades con menos de 10 ha. Como resultado, las áreas de pastizales en la agricultura familiar aumentaron su participación relativa del 45,3% en 2006 al 48,2% en 2017, lo que representó un incremento neto de 2,7 millones de ha en todo el país. A modo de ilustración, solamente este incremento representa $\frac{3}{4}$ de toda el área de la agricultura familiar destinada a la siembra en la región Nordeste en 2017. De hecho, las áreas destinadas a cultivos agrícolas (temporales y permanentes) fueron las que más retrocedieron en el período, con una caída del -29,1%, lo que representó en términos agregados una disminución de 5,1 millones de ha, compensada por el incremento de 5,9 millones de hectáreas en otras actividades¹³. A diferencia de lo que se observó en términos de pastizales, la participación proporcional de las áreas de cultivo se redujo en todos los rangos de extensión de los establecimientos, mientras que las áreas de bosques y selvas permanecieron estables. Con esto, aunque el área total de la agricultura familiar brasileña se mantuvo en el período, su composición en términos de destinación productiva presentó cambios sensibles que requieren estudios más detallados y más desagregados, incluso para detectar posibles relaciones causales en cuanto a efectos en la seguridad alimentaria y nutricional y en la protección de los recursos ambientales en el país.

En el caso específico del Nordeste, se tiene que la región mantuvo el área más grande destinada a pastizales, con 10,8 millones de hectáreas en 2017. Sin embargo, esa superficie disminuyó en comparación con 2006 (-8,2%). Lo que más llama la atención en estos datos es la caída referente a las áreas de cultivo. La región presentó una reducción del -42,5% en el período, siendo la que

más decreció en términos relativos en este ítem, seguido por la región Norte con -38,4%. Cabe destacar también el crecimiento del ítem “otros” en el Nordeste. Sobre este punto, según el análisis de Valadares (2022), hay dos cosas a considerar: por un lado, este crecimiento puede ser un indicio de una conversión de tierras de uso agrícola en no agrícola o aumento de áreas degradadas o no aprovechables en la región; por otro lado, no se puede desconsiderar la fuerte sequía que azotó todos los estados del Nordeste entre 2012 y 2017, considerada la más severa de los últimos cien años (Lima y Magalhães, 2018; Peixoto, 2022). Es decir, “la reducción de unidades agrícolas familiares en la región puede ser la expresión de un efecto coyuntural, cuyas consecuencias a largo plazo aún no pueden ser vislumbradas” (Valadares, 2022, p. 21). El **Gráfico 7** compara las participaciones relativas por tipo de uso de la tierra entre los establecimientos familiares del Nordeste y el promedio nacional.

Al identificar esta expansión de las áreas de pastizales en la agricultura familiar brasileña, resulta relevante para el análisis propuesto verificar la evolución de la producción animal en el país durante ese período. Los datos agregados de la **Tabla 6** muestran que la agricultura familiar mantuvo una participación significativa en la producción ganadera, especialmente en cuanto al tamaño de los rebaños, al registrar un aumento en el tamaño de bovinos, búfalos, caprinos y ovinos. En contraposición, la participación relativa de la agricultura familiar se redujo para los rebaños porcinos y avícolas (gallinas, gallos, pollos), aunque hubo un aumento significativo en términos de número de cabezas en la agricultura familiar nacional.

La **Tabla 7** permite comparar las participaciones de la ganadería en establecimientos familiares por región en 2006 y 2017. Se observa que la región Sur se mantuvo a la vanguardia en la producción de cerdos (64% en 2017) y aves (67% en 2017), mientras que la región Nordeste sigue siendo responsable del mayor porcentaje de asnos, mulas, cabras y ovejas en la agricultura familiar brasileña. En el caso del tamaño de bovinos, su distribución regional resultó más equilibrada, aunque hubo una reducción en la participación de establecimientos familiares del Nordeste y del Sur frente al crecimiento en las

12 Como ya había resaltado Valadares (2022), la expansión de pastizales en la región Norte representó, por sí sola, casi el 60% de la ganancia total de área de la agricultura familiar del país entre 2006 y 2017.

13 De ese total, los pastizales contribuyeron con el 46%, la modalidad “otros” con el 41% y las áreas boscosas y forestales con el 13%.

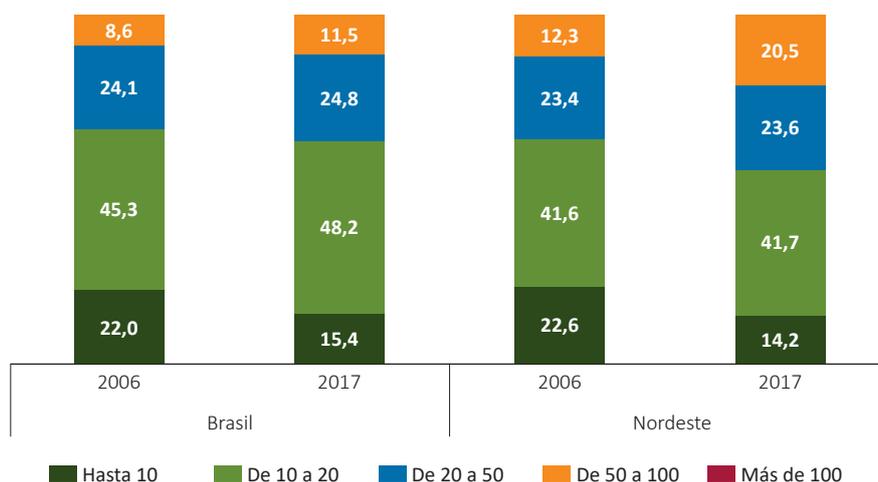


GRÁFICO 7. Participación relativa en el total del área ocupada de los establecimientos agropecuarios familiares según el uso de la tierra - Grandes Regiones (2006 y 2017).

Fuente: Censo Agropecuario (IBGE). Disponible en: <https://bit.ly/34BwRqo>.

TABLA 6. Número de rebaños y participación de la agricultura familiar - Brasil (2006 y 2017)

Rebaño (por cabezas)	2006			2017		
	Total	AF	(%)	Total	AF	(%)
Bovinos	176.147.501	52.374.292	30	172.719.164	53.607.594	31
Búfalos	885.119	234.504	26	950.173	266.034	28
Equinos	4.541.833	2.227.105	49	4.236.062	1.980.001	47
Asnos	654.714	538.453	82	376.874	287.780	76
Mulas	750.529	369.338	49	615.498	277.804	45
Caprinos	7.107.613	4.939.244	69	8.260.607	5.796.067	70
Ovinos	14.167.504	7.065.570	50	13.789.345	7.853.184	57
Porcinos	31.189.351	18.411.976	59	39.346.192	20.237.925	51
Aves (gallinas, gallos, pollos)	1.143.455.814	584.943.083	51	1.362.253.509	620.066.215	46
Otras aves	30.661.874	17.977.379	59	34.711.592	14.858.292	43
Conejos	294.584	201.038	68	200.345	140.504	70

Fuente: Censo Agropecuario (IBGE). Disponible en: <https://bit.ly/34BwRqo>.

TABLA 7. Participación de los establecimientos familiares en el número de rebaños, por región (2006 y 2017) - (En %)

Rebaño (por cabezas)	2006					2017				
	NE	SU	SE	NO	CO	NE	SU	SE	NO	CO
Bovinos	23	18	20	23	16	19	17	20	24	20
Búfalos	11	3	5	80	1	12	4	9	74	2
Equinos	33	17	22	17	11	30	12	23	21	15
Asnos	94	1	2	3	0	91	0	4	4	1
Mulas	62	4	17	13	3	60	3	17	15	5
Caprinos	93	3	2	1	1	95	2	1	2	1
Ovinos	76	16	3	3	3	81	13	2	3	2
Porcinos	17	61	9	7	6	15	64	7	6	7
Aves (gallinas, gallos, pollos)	7	63	21	2	6	8	67	15	3	7
Otras aves	8	72	15	3	2	10	67	7	5	11
Conejos	10	69	17	2	2	9	64	22	2	2

Fuente: Censo Agropecuario (IBGE). Disponible en: <https://bit.ly/34BwRqo>.

regiones Centro-Oeste (aumento neto de 2 millones de cabezas) y Norte (alrededor de 1 millón de cabezas más). En el Nordeste, el número de bovinos en la agricultura familiar experimentó una caída particularmente pronunciada, al retroceder de 12,2 millones de cabezas en 2006 a 10,4 millones de cabezas en 2014.

Aún en la ganadería, en lo que respecta a la producción de leche, hubo un aumento considerable en la participación de la agricultura familiar en el período intercensal. En términos absolutos, la producción aumentó de 11,8 mil millones de litros a 19,3 mil millones de litros, y su participación relativa en la oferta total de leche se incrementó del 57,6% al 64,2%. Por regiones, las regiones Sur (41%) y Sudeste (29%) continuaron siendo predominantes en 2017, mientras que la participación del Nordeste en el total de la agricultura familiar fue del 19%¹⁴.

Por otro lado, la caída significativa en las áreas de cultivo de la agricultura familiar llama la atención debido a que son cultivos agrícolas de gran relevancia para la seguridad alimentaria cotidiana, no solamente de las familias productoras, sino de toda la población urbana que necesita adquirir estos productos a través del mercado. En el caso de los cultivos temporales, se puede observar en la **Tabla 8** que la participación relativa de la agricultura familiar en el área total cosechada se redujo en todos los principales productos de la lista

14 En contrapartida, la participación de la agricultura familiar en la producción de huevos se redujo del 16% en 2006 al 12% en 2017; el VP se mantuvo alrededor del 17% para ambos años (Valadares, 2022).

agrícola brasileña (a excepción del tabaco, que no es un cultivo alimentario)¹⁵, algunos de ellos de manera significativa, y únicamente la soja y el trigo registraron un crecimiento absoluto del área cosechada¹⁶. La soja, de hecho, se convirtió en 2017 en el producto de cultivo temporal con mayor área cosechada en la agricultura familiar, al alcanzar 2,8 millones de hectáreas. Por su parte, el maíz y el frijol, que fueron los dos principales cultivos temporales de la agricultura familiar en 2006, registraron una pérdida acumulada de más de 6 millones de hectáreas.

En términos regionales, existen algunos detalles a destacar. Para la agricultura familiar del Noreste, el frijol, que abarcaba 2,9 millones de hectáreas de área cosechada en 2006, representando el 63,3% del total (incluyendo familiares y no familiares) en el país, sufrió una pérdida de tres cuartas partes del área cosechada en 2017, al registrar 761,8 mil hectáreas. Por lo tanto, la disminución general del área cosechada de frijoles en la agricultura familiar brasileña demostrada por el censo agropecuario se explica, en gran medida, por la disminución del cultivo en la agricultura familiar del Noreste. La pérdida de área cosechada en establecimientos familiares en el Noreste

15 En cuanto al tabaco, es sorprendente el amplio predominio de la producción familiar en este cultivo: incluso frente a la pérdida de área cosechada (de 521,1 mil hectáreas a 280,0 mil hectáreas) y las restricciones de financiamiento público dirigida al tabaco, el 93% de su área cosechada se encuentra en unidades familiares (Valadares, 2022).

16 En el agregado, la participación de la agricultura familiar en el valor total de la producción de cultivos temporales cayó del 29% al 14%, con una reducción significativa en los valores absolutos (Valadares, 2022).

TABLA 8. Área cosechada para productos de cultivos temporales, por tipología - Brasil (2006 y 2017)

Productos	2006			2017			Saldo da AF (ha)	Variación AF (%)
	Total (ha)	AF (ha)	AF/total (%)	Total (ha)	AF (ha)	AF/total (%)		
Maíz en grano	11.588.372	6.323.657	55	15.783.895	2.745.039	17	-3.578.618	-57
Frijoles	4.704.228	3.834.927	82	2.113.124	1.024.806	48	-2.810.121	-73
Soja en grano	17.882.805	2.731.537	15	30.722.657	2.846.006	9	114.469	4
Yuca	1.695.644	1.465.012	86	740.611	564.535	76	-900.477	-61
Arroz con cáscara	2.413.150	1.164.867	48	1.716.600	273.250	16	-891.617	-77
Tabaco	567.383	521.079	92	300.546	280.033	93	-241.046	-46
Caña de azúcar	5.677.391	478.492	8	9.127.645	240.704	3	-237.788	-50
Trigo	1.301.874	323.878	25	1.791.229	359.621	20	35.743	11

Fuente: Censo Agropecuario (IBGE). Disponible en: <https://bit.ly/34BwRqo>.

también explica la reducción del área cosechada de arroz en la agricultura familiar del país, al pasar de 621,1 mil hectáreas en 2006 (cuando la región acumulaba un cuarto de toda el área cosechada de arroz en Brasil) a 94,1 mil ha. en 2017, lo que representó una disminución del -84,8%.

La mandioca/yuca también perdió espacio en la agricultura familiar, a pesar de ser un cultivo alimentario tradicional de la región. Entre 2006 y 2017, respectivamente, el área cosechada en los estados del Noreste retrocedió de 680,5 mil a 203,7 mil ha (una disminución del -70,1%).

Al igual que en el frijol y el arroz, la reducción del área cosechada de mandioca en establecimientos familiares del Noreste, junto con la región Norte que también registró una disminución significativa en el período (-62,7%), responde a la reducción total del área cosechada del producto en el país. Otro cultivo alimentario con pérdida significativa de área cosechada en el Noreste fue el maíz, con una retracción de 1,8 millones de ha. en el mismo período, contribuyendo así a explicar la pérdida de la participación relativa de la agricultura familiar en el área cosechada total de ese producto en el país.

Como resultado de las variaciones observadas en la producción agrícola familiar de algunos productos alimenticios de cultivos temporales y permanentes, hubo una reducción en la oferta de productos básicos para la alimentación de la población, como yuca, frijoles, café y banano.

Estos resultados son aún más preocupantes si se tienen en cuenta los desafíos que ya se plantean para el futuro de la producción de alimentos en el país, como los efectos del cambio climático, que tienden a ser más enfáticos sobre la productividad de los pequeños productores en algunas regiones, especialmente las más secas¹⁷. En esta perspectiva, según esti-

17 Conforme estimativas mostradas por GCF (2020), a área média perdida devido às secas de 1990 a 2016 na região do Sertão do Nordeste foi de 221.973 hectares por ano.

maciones del GCF (2020), el cambio climático puede causar que los cultivos de alimentos agrícolas de subsistencia, como el frijol, la mandioca y el maíz, sufran pérdidas de productividad de hasta el 5% hasta 2030 en el Nordeste, y algunos escenarios proyectan que la mandioca puede incluso desaparecer de la región¹⁸.

Otros productos, como el arroz y el maíz, aumentaron su oferta nacional debido al incremento de la producción no familiar, que compensó la disminución de la producción en establecimientos familiares¹⁹. Valadares (2022) destacó este punto como un posible reflejo del proceso de mercantilización de estos productos específicos, que son elementos esenciales de la dieta alimentaria brasileña. Para el autor, esta observación es importante porque, una vez que el producto se convierte en una *commodity*, el aumento de su producción nacional puede estar relacionado con el aumento de los precios internacionales, lo que hace que la opción de exportación sea más atractiva que la venta en el mercado interno²⁰. Esta dinámica propia de los mercados integrados se convierte, por lo tanto, en un elemento a tener en cuenta para garantizar el abastecimiento de alimentos en el mercado interno, cuya contraposición pasaría por el fortalecimiento de los estímulos a través de políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar, que produce eminentemente para el mercado interno. Las siguientes secciones tratarán precisamente de la dinámica reciente de estas políticas en el país, especialmente en el Nordeste.

18 Además, según las estimaciones destacadas por GCF (2020), existe una correlación significativa entre la precipitación pluviométrica y la producción agrícola. Por lo tanto, de 2017 a 2030, un escenario de reducción del 10% en la precipitación podría causar una pérdida promedio anual de R\$ 96,7 millones en el valor de la producción agrícola de los agricultores familiares. Si la precipitación se redujera en un 20%, la pérdida anual sería de R\$ 193,3 millones en el valor de la producción agrícola de los agricultores familiares. Para obtener más información, consulte Alvalá et al. (2017) y Costa, Sant'Anna y Young (2021).

19 A pesar de las pérdidas observadas en los cultivos temporales entre los censos, los agricultores familiares del país siguen contribuyendo de manera decisiva a la mayoría de los productos de cultivos permanentes, como el café, las frutas en general, con énfasis en los productos regionales, así como a la mayoría de los productos relacionados con la extracción (Valadares, 2022).

20 El alto índice de inflación registrado en el precio del arroz en el último año, cuando la producción se mantuvo en niveles altos, puede ser considerado un ejemplo de esto (IPEA, 2021).



4 Políticas públicas para la agricultura familiar

Como se discutió anteriormente, la agricultura familiar compone un segmento socioproductivo diverso y disperso en todo el territorio brasileño, cuyas actividades asumen valores multidimensionales para una estrategia de desarrollo sostenible. Además, es responsable de mantener un amplio contingente de ocupaciones en el medio rural, así como la producción de alimentos para el autoconsumo de las familias y para el abastecimiento de ferias semanales y mercados de las ciudades, además de su importante relación con los recursos ambientales.

Con el objetivo de fortalecer estas actividades, el gobierno federal brasileño ha estado desarrollando nuevas políticas públicas durante tres décadas dirigidas a atender las diferentes demandas de este sector. Los recursos financieros provenientes de los programas de apoyo a la producción y de asistencia a estas familias desempeñan un papel fundamental en la reproducción de la agricultura familiar en todo el país. En el caso

particular de la región Nordeste, contribuyen a la seguridad alimentaria y a la economía de pequeños y medianos municipios, aún más por tratarse de un espacio geográfico históricamente marcado por la pobreza y la ocurrencia de sequías prolongadas. Por eso, es de suma importancia el mantenimiento, ampliación e integración de las políticas sociales y de inclusión productiva, con el fin de superar las múltiples carencias a las que se enfrentan estos agricultores en su vida cotidiana y proporcionarles medios para potenciar su participación en el proceso de desarrollo regional sostenible (Aquino, Alves y Vidal, 2020; Silva, 2019).

Dado este breve panorama, esta sección aborda el marco institucional y la evolución reciente de algunas de las principales políticas públicas de apoyo a la agricultura familiar en Brasil. Como se describió en la introducción, se optó por abordar tres dimensiones de intervención gubernamental: i) políticas de crédito y financiamiento de la producción agropecuaria familiar – Programa

Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf); ii) políticas de compras públicas de alimentos – Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE); y iii) políticas de seguro agrícola adaptado a las características estructurales de los establecimientos rurales familiares – Programa Garantía-Zafra (o *Programa Garantia – Safra, PGS*)¹.

De antemano, cabe destacar que los programas analizados componen una densa y compleja red de programas gubernamentales, cuya operatividad abarca distintas estructuras ministeriales, agencias bancarias y otras agencias gubernamentales, además de la relación interfederativa que algunos de estos programas requieren en su implementación. Por eso, existe una dificultad para obtener datos actualizados e integrados de todos los programas, de manera que, para esta sección, cada uno de ellos tendrá una cobertura temporal distinta, aunque relativamente reciente, pero que, a su vez, no compromete la calidad de los análisis realizados.

4.1 El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar - PRONAF

4.1.1 Aspectos institucionales y programáticos del Pronaf

El crédito subsidiado es una de las acciones de intervención estatal más adoptadas para estimular la producción agropecuaria en la mayoría de los países (Rocha y Ozaki, 2020). En Brasil, como el crédito rural se convirtió históricamente en un instrumento para favorecer a los grandes productores, excluyendo de su sistemática operacional a pequeños y hasta medianos productores, la

¹ Existen varios otros programas enfocados directa o indirectamente en apoyar la agricultura familiar en Brasil, los cuales pueden ser complementarios a los mencionados anteriormente. Entre ellos se encuentran: a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER); el Programa *Ater* Digital; el Programa Brasil Más Cooperativo; el Sello Nacional da Agricultura Familiar (SENAF); el Programa Nacional de Crédito Agrario (PNCF, por sus siglas en portugués); además de los programas enfocados en los asentamientos de reforma agraria bajo la gestión del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA).

creación de programas de financiamiento que contemplaran la multiplicidad de la agropecuaria brasileña estuvo continuamente en la agenda de movimientos sociales rurales, con el objetivo de garantizar la continuidad de las unidades familiares de producción.

En este sentido, con su lanzamiento oficial en 1996, el Pronaf inauguró una nueva agenda de programas gubernamentales dirigidos al público de la agricultura familiar en Brasil, que pasó a incluir acciones enfocadas en la asistencia técnica, adquisición de tierra, seguro agrícola, garantía de precios, vivienda, ayuda a la comercialización, entre otros. Tales programas ganaron mayor impulso institucional tras la creación del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), en 1999. Desde entonces, diversos estudios han buscado investigar el impacto de estos programas sobre la generación de ingresos y la capacidad productiva del público beneficiario (Alves et al., 2022a; 2022b; Grisa y Schneider, 2014; Magalhães et al., 2006; Silva, 2012; Valadares, 2021; Valadares et al., 2019).

El Pronaf surgió como un punto de inflexión en la formación de la agenda gubernamental, al reglamentar oficialmente la categoría “agricultura familiar” (asentados de reforma agraria, pescadores artesanales, acuicultores, silvicultores y comunidades tradicionales) como un segmento socioproductivo cuyas principales características, ampliamente destacadas en la literatura, fueron incorporadas posteriormente en la llamada Ley de Agricultura Familiar, la Ley n.º 11.326/2006 (Silva, 2015; Valadares, 2022).

Desde su creación, el Pronaf ha pasado por varios cambios normativos, con el fin de adaptarlo a la diversidad que caracteriza la propia agricultura familiar y sus múltiples interacciones en el territorio brasileño (Silva, 2015). En este sentido, se crearon nuevas líneas de financiamiento a lo largo del tiempo, entre las cuales se pueden mencionar el Pronaf Agroindustria, Pronaf Más Alimentos, Pronaf Mujer y Pronaf Joven, operacionalizadas tanto en la modalidad de crédito de capital de trabajo como de inversión².

² La modalidad de crédito para costos está destinada al mejoramiento de la producción a través de la compra de diversos in-

La tasa efectiva de interés en los contratos del Pronaf es prefijada y varía según los productos a financiar, dependiendo también del grupo en el que se clasifica la propiedad solicitante. Para que los agricultores se acrediten como posibles beneficiarios, deben obtener la Declaración de Aptitud al Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (DAP), que identifica y caracteriza la unidad familiar de producción. Se destaca que la asistencia técnica *in situ* es obligatoria e incluye la elaboración de un plan simple o proyecto técnico, observando la reglamentación oficial (Alves et al., 2022b).

Sin embargo, como la actividad agropecuaria está marcada por características y demandas diferenciadas en el territorio brasileño – sociales, económicas, estructurales y ambientales –, cualquier modelo de intervención estatal debe prestar atención a estas particularidades, con el fin de lograr una mayor efectividad operacional. En este aspecto, las diferencias regionales notables en los indicadores de ejecución del Pronaf han sido sistemáticamente abordadas en la literatura. Es decir, aunque el programa tenga carácter nacional, está marcado por resultados distintos entre segmentos territoriales del país y, de manera complementaria, sus impactos trascienden el universo de la actividad agropecuaria, manifestándose de manera multisectorial en la economía (Aquino, Gazolla y Schneider, 2018; Castro, Resende y Pires, 2014; Grisa, Wesz Junior y Buchweitz, 2014; Marioni et al., 2016; Rodrigues, 2019; Silva, 2012; 2014; Silva et al., 2017)³.

sumos (alimentación, fertilizantes, vacunas, entre otros) para la producción agropecuaria. Por su parte, el crédito de inversión tiene como objetivo ampliar o modernizar la infraestructura productiva en el establecimiento de la agricultura familiar, permitiendo la compra de maquinaria en general, la construcción de galpones y estructuras necesarias para la producción.

3 Entre los factores recurrentemente citados como relevantes para explicar las asimetrías regionales en la distribución de los recursos del Pronaf se encuentran: i) integración de los agricultores familiares en los mercados; ii) dinámica económica local e inserción en cadenas agroindustriales; iii) disponibilidad regular de agua y dependencia de la adquisición de insumos agrícolas para garantizar la producción; iv) estructura de divulgación y operacionalización montada por la asistencia técnica oficial en los estados; v) presión del movimiento sindical y de otras organizaciones sociales sobre los gobiernos y los bancos; vi) existencia de una red bancaria más bien distribuida en los municipios; vii) presencia de asistencia técnica pública; y viii) participación del cooperativismo de crédito, entre otros (Castro, Resende y Pires, 2014; Silva, 2014).

Aquino y Schneider (2011, p. 328) señalaron que los propios criterios selectivos del Pronaf contribuyen a reforzar las asimetrías regionales en su operación, porque los agricultores con menores ingresos y menor nivel de organización, en el Norte y el Nordeste, tendrían mayores dificultades para “cumplir con las exigencias bancarias, en contraposición a la mejor inserción económica de los productores familiares del Sur”. Por lo tanto, este conjunto de factores agrava las asimetrías geográficas y económicas en la distribución de los financiamientos en el territorio nacional.

A su vez, Alves et al. (2022b) sostienen que el Pronaf mantiene una ambigüedad operacional que genera diversas tensiones, sobre todo en lo que respecta a los estímulos que provoca en las decisiones sobre los proyectos productivos agropecuarios en propiedades familiares rurales. La tendencia a la producción especializada de *commodities* agrícolas en estos establecimientos, a pesar que la agricultura familiar en Brasil se caracteriza históricamente por la diversificación productiva, tanto de productos primarios como agroindustriales, ha sido debatida durante algún tiempo en la literatura dedicada al Pronaf y en las evaluaciones institucionales sobre el programa (Buainain et al., 2005; Silva, 2015; Bastian et al., 2022; Valadares, 2021).

Desde esta perspectiva, el propio diseño operacional del Pronaf influye en el potencial de diversificación productiva de la agricultura familiar brasileña, en la medida en que limita las decisiones de producción de sus solicitantes. Esto ocurre fundamentalmente porque, aunque es un programa crediticio destinado a favorecer una formación socio productiva específica, es ejecutado por la red bancaria, que, aunque sea pública, sigue la lógica financiera tradicional (Alves et al., 2022b).

Dada toda esta diversidad de cobertura, rutinas operacionales y resultados en términos de incidencia territorial que caracteriza al Pronaf, además de la cantidad de recursos públicos movilizados anualmente en su ejecución, se vuelve imperativo estudiar sus impactos a partir de recortes específicos de cobertura, con el fin de acercarse cada vez más a su dinámica de ejecución y comprender matices que, a menudo, pueden quedar ocultas por promedios generales.

Así, este estudio tuvo como objetivo analizar el efecto del acceso a los créditos del Pronaf sobre la renta del trabajo de agricultores familiares en estados de la región Nordeste, considerando, para eso, la renta de la ocupación principal, proveniente exclusivamente de la producción agropecuaria, del jefe del hogar.

4.1.2 Análisis de la trayectoria de ejecución del Pronaf

Para los objetivos aquí trazados, en esta subsección se analizará la dinámica reciente en la distribución de los créditos del Pronaf entre las regiones brasileñas, con especial atención en la incidencia del programa en la región Nordeste. Para comenzar, la **Tabla 9** muestra los valores agregados para la distribución de contratos y créditos financiados por el Pronaf en los últimos 10 años, cuyos datos están disponibles en el Banco Central.

En primer lugar, llama la atención la magnitud financiera del Pronaf en todo el país durante este período. Fueron más de 15 millones de contratos, cuya suma de financiamientos alcanzó R\$ 276,7 mil millones de reales, con un crecimiento casi continuo a lo largo de los años, y el valor promedio de los contratos fue poco más de R\$ 18 mil. También se puede decir que el Pronaf es una acción gubernamental bastante consolidada en el territorio nacional, con contratos aprobados anualmente en prácticamente todos los municipios brasileños. Además, la circulación de este dinero a través del consumo de bienes y servicios durante todo el año activa el multiplicador de ingresos locales y contribuye a dinamizar la economía de los pequeños y medianos municipios alejados de las capitales estatales (Silva y Ciríaco, 2022).

Sin embargo, los mismos datos mostrados indican una fuerte discrepancia regional en la distribución de estos financiamientos. La región Nordeste que, como se ha visto anteriormente, alberga la mayor cantidad de agricultores familiares del país, representó en este período analizado (2013-2022) la mitad de los contratos (50,1%), algo cercano a su participación en el total de la agricultura familiar nacional. Pero al verificar la distribución de los valores financiados, la región cuenta con un porcentaje mucho menor, apenas el 13,6%. Es decir, la participación del Nordeste en el total financiado por el Pronaf representa solamente alrededor de $\frac{1}{4}$ de la suma de los valores financiados para los agricultores familiares en la región Sur, que en el período alcanzó el 55,5% del total. Esto se traduce en los valores promedio de los contratos: en el Nordeste fue de R\$ 4,9 mil, poco más de $\frac{1}{4}$ del valor promedio nacional y con diferencia el más bajo entre todas las regiones. La región Centro-Oeste obtuvo el mayor valor promedio de los contratos en este período, R\$ 42,4 mil, casi diez veces más que el del Nordeste y muy influenciado por el proceso de "ganadería" de la agricultura familiar en esa región, según se observa en los datos del censo agropecuario. El **Gráfico 8** ilustra estas desigualdades regionales, al permitir la comparación en cuanto a la participación de cada región en el total de establecimientos de agricultura familiar, total de contratos y valor total de los financiamientos del Pronaf.

Con el fin de desagregar estos datos por año, la siguiente tabla muestra cómo ha evolucionado el Pronaf en la región Nordeste tanto en números absolutos como relativos, teniendo en cuenta su ejecución total en el país. Se observa que hubo en la región una disminución gradual en el nú-

TABLA 9. Número de contratos y volumen de recursos financiados por la Pronaf – Brasil y Grandes Regiones (2013 a 2022)

Región	Total		Valor medio por contrato (R\$)	Participación em el total de contratos (%)	Participación em los créditos contratados (%)
	Contratos	Valor (R\$ mil)			
Nordeste	7.679.106	37.751.349,5	4.916,11	50,1	13,6
Sudeste	2.105.584	45.605.573,2	21.659,35	13,7	16,5
Sur	4.465.195	153.516.761,5	34.380,75	29,2	55,5
Norte	610.700	20.570.912,1	33.684,15	4,0	7,4
Centro-Oeste	454.545	19.288.096,8	42.433,85	3,0	7,0
Brasil	15.315.130	276.732.692,4	18.069,24	100,0	100,0

Fuente: Banco Central de Brasil. Disponible en: <https://bit.ly/3Lgb6Mp>.

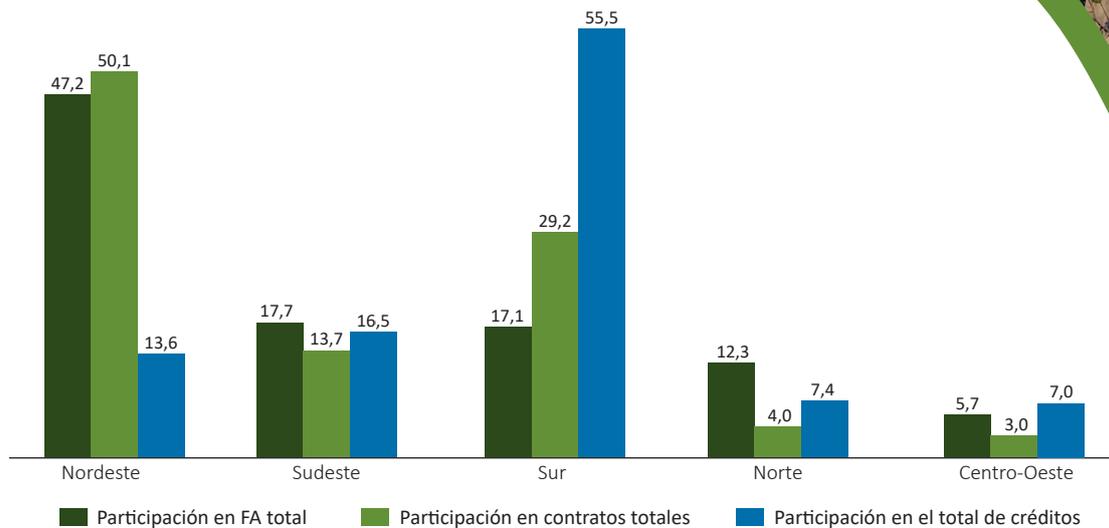


GRÁFICO 8. Participación regional relativa em el total de establecimientos de agricultura familiar, total de contratos en Pronaf y volumen de créditos financiados: (2013-2022) – En %.

Fuente: Censo Agropecuario (IBGE) (Disponible en: <https://bit.ly/34BwRqo>); Banco Central de Brasil. (Disponible en: <https://bit.ly/3Lgb6Mp>).

TABLA 10. Evolución anual del número de contratos y volumen de recursos financiados por la Pronaf – Brasil y Nordeste (2013 a 2022)

Año	Brasil		Nordeste				
	Total de contratos	Valor (R\$ mil)	Total de contratos	Valor (R\$ mil)	Valor medio por contrato (R\$)	Participación en el total de contratos (%)	Participación en el total de créditos (%)
2013	1.988.482	19.947.800,8	923.874	2.957.515,9	3.201	46,5	14,8
2014	1.818.253	24.684.012,0	806.767	3.414.791,3	4.233	44,4	13,8
2015	1.697.655	21.746.638,9	848.776	3.051.223,8	3.595	50,0	14,0
2016	1.113.477	16.621.381,7	520.332	1.823.525,6	3.505	46,7	11,0
2017	1.544.593	22.551.747,0	821.863	3.301.497,2	4.017	53,2	14,6
2018	1.471.626	24.570.482,0	784.523	3.738.745,1	4.766	53,3	15,2
2019	1.356.572	25.937.264,7	719.432	3.781.085,5	5.256	53,0	14,6
2020	1.434.073	31.156.245,2	771.305	4.374.687,2	5.672	53,8	14,0
2021	1.443.330	40.177.705,9	753.144	5.221.025,9	6.932	52,2	13,0
2022	1.447.069	49.339.414,2	729.090	6.087.252,0	8.349	50,4	12,3
Total	15.315.130	276.732.692,4	7.679.106	37.751.349,5	4.916	50,1	13,6

Fuente: Banco Central de Brasil. (Disponible en: <https://bit.ly/3Lgb6Mp>).

mero de contratos a lo largo de los años, de 923 mil en 2013 a 729 mil en 2022, lo que resultó en una caída del -21,1% en el período. Esta caída no fue específica para los estados del Nordeste, ya que fue una tendencia nacional: en total en el país, la caída en el mismo período fue aún mayor, 27,2%. Sin embargo, hubo un aumento en el valor promedio de los contratos prácticamente continuo (con excepción en 2016 cuando hubo una fuerte caída en la ejecución del programa). Estos hallazgos son preocupantes, porque pue-

den ser indicios de una mayor selectividad de los agricultores por parte de los agentes financieros ejecutores del Pronaf para la formalización de los contratos, lo que, a su vez, puede implicar la exclusión de parte de los posibles beneficiarios. Esta hipótesis debe ser mejor problematizada en estudios futuros. Otro factor a tener en cuenta es que la participación del Nordeste ha estado disminuyendo sistemáticamente desde 2018, tanto en el total de contratos como en el total de créditos, hecho que debe ser tenido en cuenta por

actores políticos y sociales de la región para una mejor comprensión de este proceso, así como su futura reversión.

Uno de los principales motivos de esta baja relación de valores por contrato del Pronaf en el Nordeste se debe al hecho de que la principal línea del programa para el acceso de los agricultores es el Pronaf B, también conocido como Microcrédito Rural⁴. Esta línea de financiamiento está restringida a la porción regional del semiárido, que se extiende por todo el Nordeste, además de parte del norte de Minas Gerais y Espírito Santo. Para acceder a ella, los agricultores familiares deben tener un ingreso bruto anual familiar de hasta R\$ 23 mil, y los valores máximos de financiamiento también son bastante inferiores a las demás líneas del programa: R\$ 6 mil por operación, si el proyecto de crédito se elabora con base en la metodología de *Agroamigo*, y R\$ 3 mil cuando se elabora de otra manera⁵. Esta diferencia se debe al éxito obtenido por el Banco do Nordeste, responsable de la metodología de *Agroamigo*, en la ejecución del Pronaf B en la región, éxito que ya ha sido ampliamente reportado en la literatura académica. A modo de comparación, entre las

diversas líneas de financiamiento del Pronaf, el límite máximo financiado puede llegar a R\$ 400 mil por agricultor, un valor mucho mayor, por lo tanto, al límite permitido para el Pronaf B. En contrapartida, la tasa de interés para los préstamos a través del Pronaf B es la más baja entre todas las líneas (junto con el Pronaf A, dirigido a los asentados de la reforma agraria): para el Plan Zafra 2021/2022, la tasa de interés del Pronaf B fue del 0,5% anual, mientras que las demás líneas pueden llegar al 5% anual. Otro detalle digno de mención es que, como el Pronaf B es básicamente para proyectos de inversión y no de custodia, su mayor participación en la región hace que el 78,6% de los créditos del Pronaf en el Nordeste en este período sean de la modalidad de inversión, mientras que en el promedio nacional esta modalidad representó el 45,2% del total financiado. En el caso de los contratos de custodia en la región, los cultivos con mayor volumen de financiamiento fueron maíz (en grano y forrajero), frijol (*fradinho*, verde y en rama), yuca, anacardo (nuez) y palma forrajera.

Finalmente, la **Tabla 11** muestra los números agregados del Pronaf en el período 2013-2022 para cada estado del Nordeste, lo que permite visualizar la distribución del programa dentro de la región. Se observa que *Bahia*, el estado brasileño con la mayor cantidad de agricultores familiares, concentra el mayor volumen de contratos y de crédito financiado en la región, ambos por encima del 27% en la participación regional. En términos de valor promedio por contrato, Sergipe fue

4 Para consultar los grupos Pronaf, incluidas las líneas de financiación alternativas, los límites de crédito, los tipos de interés, las condiciones, etc., véase el capítulo 10 del Manual de crédito rural (MCR), disponible en: <<https://bit.ly/36Mwdai>>.

5 *Agroamigo* es una metodología creada en 2005 en el BNB para la atención diferenciada a los clientes del Pronaf B, con el objetivo de ampliar el número de beneficiarios y garantizar una atención de calidad, con reducción de la morosidad (Aquino, Alves y Vidal, 2022).

TABLA 11. Número de contratos y volumen de recursos financiados por la Pronaf – estados de la región Nordeste (2013 a 2022)

UF	Total		Valor medio por contrato (R\$)	Participación en el total de contratos (%)	Participación en el total de crédito (%)
	Cantidad	Valor (R\$ mil)			
Alagoas	412.657	2.379.228,3	5.765,63	5,4	6,3
Bahia	2.115.094	10.235.705,9	4.839,36	27,5	27,1
Maranhão	799.516	5.045.410,7	6.310,58	10,4	13,4
Ceará	1.092.324	4.806.589,9	4.400,33	14,2	12,7
Pernambuco	914.465	4.755.301,4	5.200,09	11,9	12,6
Piauí	955.567	3.749.098,9	3.923,43	12,4	9,9
Paraíba	649.512	2.747.804,0	4.230,57	8,5	7,3
Sergipe	302.672	2.163.192,7	7.146,99	3,9	5,7
R. G. do Norte	437.299	1.869.017,6	4.274,00	5,7	5,0
Total	7.679.106	37.751.349,5	4.916,11	100,0	100,0

Fuente: Banco Central de Brasil. (<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/reportmicrrural/?path=conteudo%2FMDCR%2FReports%2FqvcRe-giaoUF.rdl>)

el estado con el mayor valor, R\$ 7,1 mil, y Piauí mostró el menor valor promedio, con R\$ 3,9 mil.

4.2 Compras públicas de la agricultura familiar

La segunda línea de actuación abordada en este texto se refiere a las acciones desarrolladas en diferentes ministerios para estimular la producción de alimentos, especialmente en el caso de los agricultores familiares en situación de pobreza, con el objetivo de, por un lado, dinamizar economías locales y, por otro, abaratar productos alimenticios para la población. De esta manera, al estimular la producción local de alimentos, ya sea para la comercialización o para el consumo propio, el gobierno federal también trabaja con el principio de la soberanía alimentaria, que se refiere a la capacidad y al derecho que tienen las comunidades para garantizar la producción y distribución de alimentos básicos para su supervivencia, reduciendo su dependencia externa. Bajo este entendimiento, es posible reconocer el papel estratégico que debe cumplir la producción doméstica de alimentos.

Para apoyar e incentivar este proceso, el Estado puede actuar, básicamente, a partir de dos mecanismos de intervención: compras públicas y exenciones fiscales. En el caso de las políticas de compras públicas, objeto de interés de esta sección, consisten en la habilitación de canales institucionales de apoyo a la comercialización de productos de la agricultura familiar, ya sea para la donación a entidades socio asistenciales y de enseñanza, con el fin de garantizar la asistencia alimentaria a las poblaciones en situación de riesgo alimentario y nutricional, ya sea para la formación de reservas reguladoras nacionales. Con esto, el poder de compra del Estado se utiliza para fomentar dinámicas económicas locales y garantizar la generación de empleo e ingresos para las poblaciones en situación de vulnerabilidad social.

En Brasil, existen dos políticas de alcance nacional estructuradas sobre estos propósitos: el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). Ya existe una amplia literatura que evidencia que factores como la promesa de compra, la

sostenibilidad de los precios, la destinación de los productos a entidades socio asistenciales, el estímulo a la diversificación de géneros alimenticios y la promoción del asociativismo como condición de escala para la comercialización han contribuido tanto para garantizar ingresos y seguridad alimentaria de las familias como, en un sentido más amplio, la organización de los productores y la dinamización de circuitos más regionalizados de producción y consumo de alimentos (Perin et al., 2021; Silva, 2021; Valadares et al., 2019).

Las siguientes subsecciones abordarán las características generales de estos dos programas y detalles sobre su operacionalización reciente, con el fin de problematizar su potencial de inclusión de los agricultores familiares brasileños en los mercados de compras públicas de alimentos, con especial atención a la dinámica de estos programas en la región Nordeste.

4.2.1 El Programa de Adquisición de Alimentos – PAA

4.2.1.1 Aspectos institucionales y programáticos del PAA

El PAA consiste en una importante acción instituida por el gobierno federal brasileño⁶, fruto de una asociación entre distintas agencias gubernamentales a nivel federal, como el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab). Su característica principal consiste en permitir la compra pública de productos de agricultores familiares, a precios establecidos nacionalmente por la Conab en relación con el promedio de los precios practicados en los mercados regionales, para donación a entidades sociales, alimentación escolar o formación de reservas, integrando política agrícola y de seguridad alimentaria.

El carácter innovador del PAA reside precisamente en un cambio institucional fundamental para su viabilidad, que es la renuncia a los proce-

⁶ El PAA fue creado en julio de 2003 por la Ley n.º 10.696, con el objetivo de fomentar la agricultura familiar, incluyendo acciones relacionadas con la distribución de productos agrícolas a personas en situación de inseguridad alimentaria y la formación de reservas estratégicas.

tos de licitación para compras públicas, exigidos por la Ley nº 8.666/1993, para la adquisición de productos de la agricultura familiar, reduciendo la burocracia en el proceso de comercialización que caracteriza al programa. Esta innovación ha permitido al Estado brasileño actuar de forma diferente para actuar proactivamente en las economías de territorios con bajo dinamismo económico y fuerte presencia de agricultores familiares. El límite de compra se fija por decreto según cada modalidad del programa, estableciendo un importe máximo por unidad familiar cada año.

Desde el inicio de su operacionalización, la Conab ejerció un papel fundamental, sobre todo por garantizar la compra de la producción y la determinación de los precios, al adquirir los alimentos o señalar el precio de referencia. La gran ventaja para los agricultores familiares beneficiados es que, cuando la Conab ejerce el derecho de compra, debilita el papel de los intermediarios comerciales, conocidos popularmente como “intermediarios”, en el escurrimiento de la producción.

En este caso, las acciones de adquisición, distribución y consumo se realizan al mismo tiempo y en el ámbito del propio municipio, favoreciendo la formación de circuitos cortos de comercialización. Además, el programa facilitó el acceso a bienes alimenticios diversificados en las instituciones sociales registradas (escuelas, guarderías, hospitales, etc.), a través de los convenios firmados entre el MDS, los estados y las alcaldías municipales (D’Ávila y Silva, 2011).

Por lo tanto, ante los dos objetivos principales para los que fue estructurado el PAA – incentivar la agricultura familiar y promover el acceso a la alimentación adecuada a personas en situación de vulnerabilidad –, existen dos tipos de beneficiarios: i) los proveedores, representados por los agricultores familiares beneficiarios de la Ley nº 11.326/2006; y ii) los consumidores, que son las personas vulnerables a la inseguridad alimentaria atendidas por la red socio asistencial, los equipos de alimentación y nutrición vinculados a la administración pública, personas asistidas por la red pública de enseñanza y de salud, además de personas en establecimientos penitenciarios y en unidades de internación del sistema socioeducativo (Sambuichi et al., 2022).

Para alcanzar estos objetivos, el diseño operacional del PAA se llevó a cabo de forma diversificada, ya sea por sus diferentes modalidades de acción, por sus fuentes de recursos o, incluso, por los agentes que lo ejecutan en los distintos territorios de incidencia (Silva, 2014a). Esta complejidad fue siendo elaborada a lo largo de los años en respuesta a una serie de demandas por parte del público de interés y de orientaciones estratégicas relacionadas con su gestión institucional. El Cuadro 1 muestra las modalidades del programa, de acuerdo con el PPA 2020-2023.

Entre estas modalidades, la principal se refiere a la Compra con Donación Simultánea (CDS), tanto en términos de valores ejecutados como de agricultores familiares incluidos. Cuenta con recursos del Ministerio de Ciudadanía y se administra a través de asociaciones de este ministerio con Conab – vía término de ejecución descentralizado (TED) –, o con gobiernos estatales y municipales a través de la celebración de un término de adhesión (Valadares et al., 2019).

La forma de acceso de los proveedores al PAA-CDS difiere según el tipo de operador, como se ilustra en la Figura 4. En las compras realizadas por Conab, el agricultor debe estar afiliado a una organización, como una cooperativa o una asociación. El gobierno federal, a través del organismo responsable, transfiere el recurso a Conab y, si hay disponibilidad financiera, se realiza la divulgación para que las organizaciones de agricultores presenten sus propuestas. Cuando se selecciona la propuesta, los agricultores pueden comenzar la producción, y el pago se realiza a las organizaciones después de la comprobación de la entrega de los productos a las entidades receptoras. Las propuestas se seleccionan de acuerdo con los criterios de priorización del programa, que incluyen la presencia de agricultores de bajos ingresos, mujeres, productores orgánicos y agroecológicos, pueblos y comunidades tradicionales y asentamientos de la reforma agraria.

En esta perspectiva, además de garantizar la seguridad alimentaria de un amplio contingente de personas en situación de vulnerabilidad, otro efecto esperado del programa es la generación

CUADRO 1. Modalidades actuales del PAA

Modalidad	Descripción	Operador	Tipo de acceso del agricultor	Fuente de recurso	Límite de compra (por AF/año) (R\$)
Compra directa	Compra de productos específicos con el objetivo de sostener precios	Conab	Individual o en grupo (formal o informal)	Ministerio de Ciudadanía o MAPA	8.000,00
Compra con Donación Simultánea (CDS)	Compra de alimentos para donación inmediata a las entidades	Conab, estados, DF y municipios	Individual o en grupo (formal o informal)	Ministerio de Ciudadanía	6.500,001 o 8.000,002
Leche	Compra de leche para donación a personas en situación de inseguridad alimentaria; operada en los estados del Nordeste y municipios del Semiárido de Minas Gerais	Gobiernos estatales	Individual o en grupo (formal o informal)	Ministerio de Ciudadanía	9.500,00
Formación de existencias	Apoyo financiero para la formación de existencias de alimentos para su posterior comercialización y devolución de recursos al Poder Público	Conab	Ente interesado	MAPA	8.000,00
Compra institucional	Compra de productos de la agricultura familiar a través de una llamada pública para satisfacer las demandas del órgano comprador (consumo de alimentos, semillas y otros materiales)	Ente interesado	Ente interesado	Ente interesado	20.000,00
Adquisición de semillas	Adquisición de semillas, plántulas y materiales de propagación para alimentación humana o animal; donación a beneficiarios consumidores o proveedores.	Conab	Cooperativa y asociación	Ministerio de Ciudadanía	16.000,00

Fuente: Sambuichi et al. (2022).

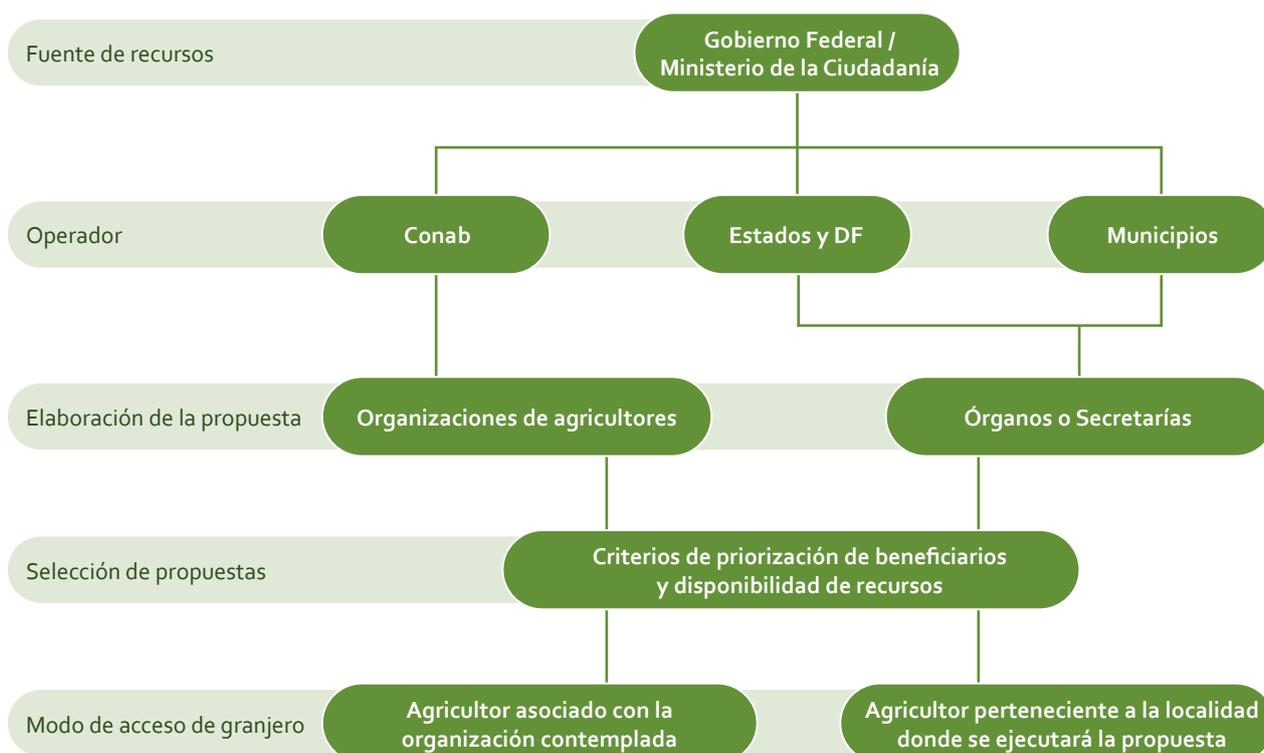


FIGURA 4. Modo de operación y acceso al PAA – modalidad CDS.

Fuente: Sambuichi et al. (2022)

de un aumento en la renta monetaria de sus beneficiarios proveedores, principalmente de los agricultores más necesitados, que constituyen uno de sus principales públicos prioritarios. Este efecto ocurre debido al aumento de la producción, que se viabiliza por la garantía de venta futura y por una mayor disponibilidad de recursos para la inversión en el establecimiento familiar. Esta garantía de salida de los productos también actúa como un estímulo para que el agricultor diversifique su producción, introduciendo nuevas culturas en su unidad productiva (Sambuichi et al., 2022).

Por lo tanto, entre las características principales del diseño del programa que contribuyen a alcanzar los resultados positivos, según lo observado por Sambuichi et al. (2022), se destacan:

- i) **la reserva de mercado de compras públicas de alimentos para la agricultura familiar:** esta es la principal estrategia que caracteriza el modo de intervención del PAA como un programa dirigido a la promoción de la SAN, que se basa en el supuesto de que la falta de acceso a un mercado adecuado es un obstáculo para el desarrollo de este tipo de producción;
- ii) **la dispensa de licitación y la simplificación de los requisitos burocráticos para la realización de las adquisiciones:** este es un aspecto importante para explicar los resultados obtenidos por el programa, porque antes había muchas dificultades para que los agricultores familiares tuvieran acceso a programas de compras públicas y políticas destinadas al fomento agrícola, como las políticas de garantía de precios, por ejemplo;
- iii) **la adquisición y distribución local de alimentos:** esta estrategia permite que el programa promueva el desarrollo local y las cadenas cortas de suministro, contribuyendo a la promoción de la sostenibilidad del sistema agroalimentario en su conjunto; y
- iv) **la descentralización en la elaboración y ejecución de las propuestas:** esta es una característica peculiar del PAA que explica su éxito en fomentar la agricultura familiar y promover la diversificación de la producción en las diversas regiones del país, permitiendo que se realicen arreglos adaptados para atender a cada realidad específica.

4.2.1.2 Análisis de la trayectoria de ejecución del PAA

En sus primeros ocho años de operación (2003 a 2010), el PAA atendió a más de 700 mil familias agricultoras, con una inversión total superior a los 2.2 billones de reales, beneficiando a más de 20 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria. Todos los estados de Brasil habían realizado contratos del PAA hasta este período. En 2010, 1,076 municipios fueron atendidos, la mayoría de ellos en el Nordeste (Silva, 2014b).

A partir de 2011, se observan algunos cambios en la trayectoria, como se muestra en la **Tabla 12**. Hasta 2012, se mantuvo la expansión presupuestaria verificada hasta entonces. Sin embargo, en 2013 hubo una caída drástica en los recursos aplicados y, en consecuencia, en el total de agricultores familiares incorporados. A lo largo del período analizado (2011 a 2018), la reducción en términos de valores aplicados (-76.9%) fue acompañada también de una mayor pulverización de los gastos entre los municipios, ya que la disminución del número de municipios beneficiados (caída de -36.1%) no ocurrió en la misma proporción que la reducción de los recursos. De esta manera, los municipios comenzaron a recibir valores medios más bajos, lo que pudo haber afectado el potencial del PAA para promover la dinamización de las economías locales. A su vez, el hecho de que el programa haya continuado operando en un número significativo de municipios demuestra que mantuvo su capilaridad, lo que indica su fuerte enraizamiento territorial.

Hay varios factores que pueden explicar esta reversión de la trayectoria del PAA. Aquí nos centraremos en tres.

Una primera explicación se refiere al hecho de que se produjeron una serie de ajustes internos en Conab, con el objetivo de redefinir el diseño institucional de la política ejecutada por el antiguo MDS (Valadares et al., 2019; Perin et al., 2021). Los cambios buscaban mejorar y estandarizar los controles administrativos del programa, al mismo tiempo que construían un aparato legal y burocrático para respaldarlo. La estructura operativa para supervisar y controlarlo se

TABLA 12. Valores, cantidades adquiridas y beneficiarios del PAA (2011-2018)

Período	Valor aplicado (R\$ millones)	Cantidad de productos (mil ton.)	Agricultores beneficiados (miles)	Municipios beneficiados	Entidades beneficiadas (miles)	Consumidores atendidos (millones)
2011	1.006,8	465,4	156,6	3429	25,0	12,7
2012	1.157,1	468,9	175,8	3630	23,4	12,8
2013	588,6	253,9	93,4	2635	17,7	8,5
2014	752,6	309,9	112,0	3065	14,2	9,4
2015	668,6	239,3	96,7	2665	11,2	11,0
2016	426,6	150,8	77,3	2428	11,3	10,7
2017	362,6	143,6	68,2	2456	10,3	9,1
2018	232,7	93,8	53,6	2192	11,1	6,5
Total	5.195,6	2.125,5	454,8	4610	65,1	80,8
Variación (%)	-76,9	-79,8	-65,8	-36,1	-55,6	-48,8

Fuente: Sambuichi et al. (2020).

Notas: No se incluye la modalidad de compras institucionales.

Los valores están corregidos al índice de precios al consumidor (INPC) de diciembre de 2018.

estableció en respuesta a los desafíos administrativos, porque el programa seguía creciendo constantemente, a menudo impuestos por los propios organismos de control.

En este sentido, se optó por expandir las asociaciones con los estados y municipios para dar más celeridad a los procesos operativos del PAA y fortalecer el pacto federativo. Para eso, se utilizó el término de adhesión como instrumento para establecer la asociación, como se prevé en la Ley n.º 12.512/2011 y se regula en el Decreto n.º 7.775/2012. Mediante el término de adhesión, los órganos y entidades de la administración pública estatal, distrital y municipal (o incluso a través de consorcios) tuvieron mayor facilidad para ser ejecutores del programa, porque ya no era necesario celebrar convenios. Además, mediante el Decreto n.º 7.775/2012 se creó la modalidad de Compra Institucional del PAA, destinada a atender las demandas de los órganos gubernamentales de la administración directa e indirecta en los estados y municipios, como los comedores universitarios, las unidades penitenciarias y los hospitales, abriendo la posibilidad de adquirir productos de la agricultura familiar sin necesidad de licitación.

Sin embargo, como se puede ver en los datos, la esperada recuperación del programa después de 2013 no se produjo. La sustitución de los convenios por términos de adhesión, al reducir signi-

ficativamente los trámites burocráticos y la necesidad de controlar las acciones realizadas por los entes federados, resultó en una reorientación estratégica del papel de Conab, debilitando su participación nacional en la ejecución del PAA. Por ejemplo, en 2012, el año en que el programa tuvo su mejor desempeño, Conab representaba el 70% del total de los recursos invertidos, mientras que en 2018 esa participación giró en torno al 30% solamente. Esta reorientación, en la práctica, alteró significativamente la forma en que se opera la política, ya que:

“” En el PAA de Conab, las compras públicas se realizan a través de propuestas de participación de cooperativas y asociaciones de la agricultura familiar, que los pequeños productores forman para viabilizar su ingreso en el programa, no únicamente con el objetivo de ampliar la escala de producción, sino también con efectos importantes sobre su autoorganización y la estructuración productiva de los agricultores. Dichas propuestas de participación son celebradas entre las cooperativas y asociaciones y Conab, en consonancia con los TED. Por su parte, en los PAA estatales y municipales, las compras se realizan a través de las alcaldías y gobiernos estatales, a partir de la selección de agricultores familiares individuales, que son pagados con una tarjeta magnética directamente por el ministerio, en el caso de las operaciones por medio de los términos de adhesión (Valadares et al., 2019, p. 391).

Es decir, el nuevo diseño operativo del PAA, al profundizar el proceso de descentralización federativa, transfirió a las unidades ejecutoras subnacionales no solamente la responsabilidad de su ejecución, sino también de la planificación, administración y fiscalización. A su vez, las adquisiciones en la modalidad de Compra Institucional del PAA realizadas por estados y municipios quedaron muy por debajo de la caída experimentada por las otras modalidades ejecutadas por la Conab, como muestra el **Gráfico 9**. Como resultado, las organizaciones representativas de los agricultores familiares perdieron protagonismo en el proceso decisorio, mientras que las secretarías municipales y estatales involucradas asumieron un papel central, incluso con poder de frenar el avance del programa en sus respectivas jurisdicciones.

Paralelamente, en 2013, la Policía Federal desató la *Operação Agrofantasma* en Paraná. Esta tenía como objetivo investigar supuestos delitos de desvío de fondos públicos y simulación de producción y entrega de alimentos cometidos por agentes públicos y agricultores beneficiarios del programa (y organizaciones beneficiarias) de la Conab. A pesar de haber ocurrido en localidades específicas, la operación policial causó daños a la imagen de los involucrados y del propio PAA a nivel nacional, con la desarticulación de organizaciones de proveedores beneficiarios y la falta de suministro de alimentos

a diversas entidades de la red socioasistencial receptora de alimentos. Cabe destacar que, al final de la operación, se demostró que los agentes involucrados no actuaron de mala fe y se identificó que las sospechas de irregularidades eran en realidad estrategias organizativas lícitas para el cumplimiento de los contratos (Triches y Grisa, 2015).

Otro factor relevante, a pesar de la relativa simplificación en la gestión pública, se refiere al endurecimiento de las normas sanitarias para la comercialización de productos procesados, lo que resultó en mayores dificultades para que los agricultores accedieran al programa. Esto se debió a los cambios observados en los criterios para la adquisición de alimentos, según los cuales, los productos procesados debían presentar registros de control sanitario y de calidad expedidos por los órganos responsables, lo que evidencia el desafío de la descentralización de la inspección sanitaria en Brasil (Perin et al., 2021).

Como consecuencia de este conjunto de factores, la caída abrupta en la ejecución del programa en 2013 comprometió los logros alcanzados por el PAA hasta entonces, tales como: la promoción de organizaciones formales de agricultores familiares (cooperativas y asociaciones), el estímulo a la estructuración de cadenas productivas, el aumento de la producción, la diversificación y toda la formación de redes a nivel

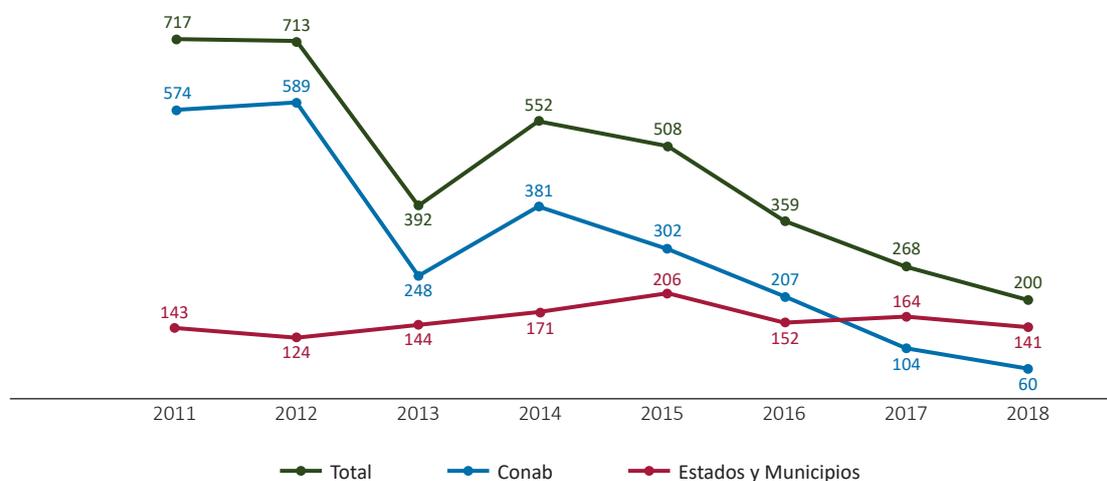


GRÁFICO 9. Monto de recursos invertidos por el gobierno federal en compras del PAA en la modalidad CDS, en total y operadas por la Conab: estados y municipios (2011-2018) - En millones de reales.

Fuente: Perin et al. (2021).

local entre productores, entidades y el poder público (Valadares y Souza, 2015)⁷. El PAA ya no alcanzó los niveles anteriores, aunque registró cierta recuperación en 2014. La situación empeoró con la crisis económica y política de Brasil a partir de 2015, especialmente en el contexto del cambio de agenda en las políticas públicas en el país después de 2016, bajo una estrategia política de austeridad fiscal que se reflejó en el debilitamiento de diversas acciones del gobierno federal.

Para sintetizar esta discusión, el **Gráfico 10** permite visualizar las trayectorias de evolución de los recursos presupuestarios en el PAA a nivel nacional y por región. Se observan tres períodos distintos de ejecución del programa, según Perin et al. (2021): i) aumento incisivo de su origen en 2003 hasta 2008; ii) crecimiento más gradual entre 2008 y 2010, con leve reducción en 2011 y nuevo aumento en 2012; y iii) caída expresiva ocurrida en 2013, con reacción en 2014, pero nue-

va tendencia de disminución en los años siguientes. Como se mostró anteriormente, la evolución del número de beneficiarios proveedores y alimentos adquiridos mostró una tendencia similar a la observada para los montos de recursos aplicados en el programa: una fuerte reducción en 2013, una pequeña recuperación en 2014 y una tendencia a la baja en los años siguientes.

En cuanto a la variación regional, se observa que la región Nordeste fue la que recibió el mayor volumen de recursos en todos los años, lo que está en línea con el objetivo de fortalecer prioritariamente a los agricultores familiares en mayor situación de vulnerabilidad y con más dificultades de acceso a los mercados tradicionales de productos agrícolas. Por lo tanto, el debilitamiento del PAA en la agenda federal representó un duro golpe para los agricultores familiares nordestinos, aún más considerando el contexto de sequía extrema que asoló gran parte de la región precisamente en este período (2012 a 2017). Se destaca en este punto las significativas reducciones también en relación a la modalidad del PAA Leche, tanto en términos de recursos aplicados

7 Para más detalles sobre las modificaciones normativas en el PAA en este período, consulte a Perin et al. (2021)

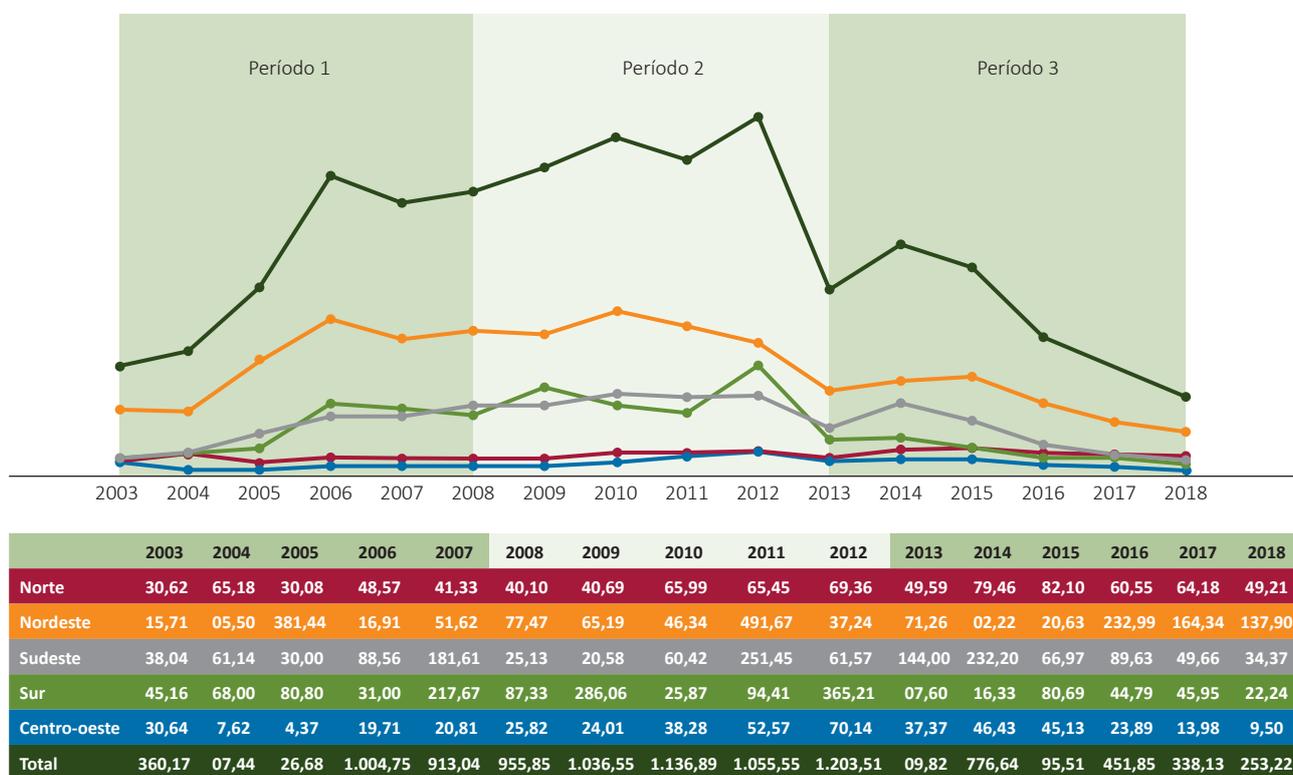


GRÁFICO 10. Recursos invertidos por el gobierno federal en compras del PAA, en todas las modalidades: Brasil y grandes regiones - En R\$ millones.

Fuente: Perin et al. (2021).

(-65% en el período) como en el número de proveedores (que llegó a 28,3 mil en 2012, cayendo a poco más de 10 mil en 2018, con una disminución del 60% en el período). Como el programa atendía exclusivamente a agricultores familiares de la región semiárida, su reducción también afectó fuertemente a los agricultores familiares nortescos.

Por lo tanto, la discusión llevada a cabo en esta sección permite levantar al menos dos conclusiones sólidas sobre la trayectoria reciente de ejecución del PAA. En primer lugar, quedó evidente que el programa perdió espacio en la agenda gubernamental, debido a una serie de factores observados a partir de 2013 y “consagrados” a partir de 2016. Esta caída fue considerablemente más perjudicial para los agricultores familiares de los estados de la región Nordeste, que fueron los más beneficiados desde su creación, con la agravante de que esta reversión ocurrió paralelamente a una sequía que afectó gravemente la actividad de estos productores.

En segundo lugar, la disminución operativa de la Conab y, en particular, de la modalidad Compra para Donación Simultánea, implicó un cambio significativo en el rumbo del programa. Esta modalidad atendía a productores menos estructurados (especialmente en la región Nordeste, como ya se ha destacado), para los cuales la garantía de compra pública de la producción funciona como un incentivo para la organización de la actividad productiva. Por su parte, la modalidad de Compras Institucionales – PAA municipal y estatal – implica reglas diferentes de participación que, al volverse predominantes, alteran la sistemática del programa. Esto se debe a que, en el modelo ejecutado por municipios y estados, los productores pueden participar individualmente, entregando su producción en un centro de distribución local y recibiendo pago directo a través de una tarjeta bancaria. Aunque esta medida pueda tener algún efecto positivo al permitir el alcance de agricultores familiares “aislados”, es decir, no organizados en cooperativas, especialmente en municipios pequeños y alejados de las capitales, acarrea la pérdida de protagonismo de las organizaciones colectivas y representativas de los agricultores familiares en el proceso decisorio, en la ejecución y en el control de sus etapas.

4.2.2 El Programa Nacional de Alimentación Escolar - PNAE

4.2.2.1 Aspectos institucionales y programáticos del PNAE

La alimentación escolar es un tema gubernamental en la agenda federal desde la década de 1950, y su marco constitutivo fue el Decreto n° 37.106/1955, cuando el presidente de la época, *Café Filho*, instituyó la Campaña Nacional de Merienda Escolar (CNME). Desde entonces, ha habido una serie de cambios institucionales hasta llegar al modelo actual del PNAE, regido por la Ley n.º 11.947/2009 (Silva, 2019). Su objetivo principal es contribuir al desarrollo psicosocial del aprendizaje escolar y la formación de hábitos alimentarios saludables en la red pública de educación básica (escuelas públicas, filantrópicas o entidades comunitarias), a través de acciones de educación alimentaria y suministro de comidas que satisfagan las necesidades nutricionales de los estudiantes durante el período escolar.

En la actualidad, el PNAE se considera uno de los programas nutricionales más grandes del mundo, porque sirve en promedio más de 40 millones de comidas por día durante el período escolar en toda la red pública de educación básica brasileña.

El contenido regulatorio actual del PNAE prevé la ejecución descentralizada entre los entes federativos nacionales para atender a todos los estudiantes de la red pública de educación básica. También se busca ampliar la cantidad de proveedores de productos alimenticios, especialmente a nivel local, con priorización de la agricultura familiar. Este modelo es el resultado de un amplio debate en torno a la alimentación escolar y su relación con los principios de seguridad alimentaria y nutricional, protagonizado, entre otros actores e instancias, por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA)⁸.

8 Uno de los resultados de este debate son las directrices establecidas en el artículo 2 de la ley, que consisten en: i) el empleo de una alimentación adecuada y saludable, vinculada al consumo de alimentos variados y seguros, respetando las culturas y hábitos alimentarios saludables; ii) la adopción de la educación alimentaria y nutricional en el proceso de aprendizaje; iii) la universalidad en la atención a los alumnos de la red pública de enseñanza; iv) el control social ejercido por la comunidad; v) el

En su diseño operativo, el PNAE es coordinado a nivel nacional por el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE), una entidad federal autónoma, vinculada al Ministerio de Educación (MEC), responsable de transferir los recursos financieros a las Entidades Ejecutoras (EEx), que corresponden a las secretarías estatales y municipales de educación. El monto transferido a cada EEx se calcula en función del número de estudiantes matriculados, informado mediante el Censo Escolar, que se realiza anualmente. Los valores de referencia varían según la categoría del público beneficiario, las etapas y las modalidades de la educación básica⁹.

Entre las innovaciones recientes en el marco legal del PNAE, una de las principales se refiere a la regla de gasto de un mínimo del 30% de los recursos financieros transferidos a las EEx para la adquisición de alimentos producidos por la agricultura familiar. Para hacer posible el cumplimiento de esta regla, las EEx pueden convocar a licitaciones públicas exclusivas para la adquisición de estos productos alimentarios para las escuelas, utilizando un instrumento de compras públicas simplificado que sustituye el proceso de licitación tradicional. Esto facilita la participación de los agricultores familiares en el programa, dadas las dificultades para cumplir los requisitos exigidos en un proceso de licitación tradicional. Los agricultores familiares pueden presentar sus propuestas de tres formas: individualmente, mediante la presentación del DAP; en grupos informales de agricultores que tengan DAP; y en grupos formales (cooperativas y asociaciones), a través de organizaciones productivas que tengan DAP como persona jurídica.

desarrollo sostenible mediante la adquisición de alimentos locales, producidos por la agricultura familiar; y vi) el derecho a la alimentación escolar respetando los criterios de equidad entre los beneficiarios.

9 Las transferencias financieras se realizan en diez cuotas mensuales, a partir del mes de febrero, para cubrir 200 días lectivos al año. El monto de los recursos destinados a cada entidad EEx será el resultado de la suma de los valores que se deben transferir para cada alumno atendido, cuyos valores de referencia por modalidad de enseñanza, según la última actualización hasta la elaboración de este estudio, son: Guardería: R\$ 1,07; Preescolar: R\$ 0,53; Escuelas indígenas y *quilombolas*: R\$ 0,64; Enseñanza fundamental y media: R\$ 0,36; Educación de jóvenes y adultos: R\$ 0,32; Enseñanza integral: R\$ 1,07; Programa de Fomento a las Escuelas de Enseñanza Media en Tiempo Integral: R\$ 2,00; Alumnos que asisten a la Atención Educativa Especializada en el turno contrario: R\$ 0,53 (FNDE, 2018).

Las convocatorias públicas deben cumplir dos criterios de priorización. El primero es territorial, en el que se priorizan las propuestas de productores locales con DAP vinculada al municipio, seguido por aquellas del nivel territorial inmediatamente superior (de la microrregión, de la mesorregión, del estado y del país, en ese orden). El segundo criterio ocurre en cada nivel territorial, priorizándose, en ese orden: asentados de la reforma agraria y comunidades tradicionales indígenas y *quilombolas*; proveedores de alimentos orgánicos o agroecológicos; grupos formales sobre los informales, estos sobre los proveedores individuales y estos sobre las centrales de cooperativas. El valor máximo que cada agricultor puede comercializar ha cambiado a lo largo de los años, siendo actualmente equivalente a R\$ 40.000,00 anuales, sin embargo, no hay una regla para la entrega mínima.

El PNAE guarda una especificidad en relación a otros programas que utilizan compras públicas de productos de la agricultura familiar, en especial el PAA, en lo que respecta a la mayor previsibilidad y regularidad en la demanda por géneros alimenticios. El PNAE necesita atender continuamente el ciclo educativo en todo el país, lo que potencializa su capacidad de generación de ingresos de los agricultores familiares contemplados en las convocatorias públicas, al representar un canal seguro de comercialización y reducir el riesgo de inversiones realizadas en las propiedades. Además, como está normalizado en forma de transferencia condicionada de la Unión, con reglas fijas para el cálculo del valor de los repasos, no está sujeto a cortes y contingencias presupuestarias, como ocurrió con el PAA después de 2012.

También existe el favorecimiento del desarrollo local (*spillovers* positivos), en la medida en que genera una nueva entrada monetaria en la dinámica económica a través de los agricultores atendidos, como lo señala la amplia literatura internacional sobre compras públicas de alimentos (Drake y Woolnough, 2016; Sumberg y Sabates-Wheeler, 2011; Valencia, Wittman y Blesh, 2019).

Sin embargo, como señaló Silva (2022), la inclusión de los agricultores familiares en este mercado no ha sido una tarea trivial, ya sea por la den-

alidad regulatoria que lo caracteriza, lo que hace que la introducción de una regla haga que su rutina operacional sea aún más compleja, o por la cantidad de intereses en juego, sobre todo cuando se tiene en cuenta el considerable volumen de recursos presupuestarios anuales transferidos a las entidades federativas (alrededor de R\$ 4 mil millones al año). Aun así, los datos muestran una evolución en el grado de participación de la agricultura familiar en las compras del PNAE, como lo demuestra el **Gráfico 11**. El porcentaje de compra de productos de este segmento pasó del 4,9% en 2010, primer año de vigencia de la regla, al 37,3% en 2019, superando en términos agregados la cuota mínima establecida por la Ley n.º 11.947/2009. Como hay un límite de valores comercializados por unidad de producción familiar, el aumento de esta participación en el presupuesto total del PNAE implica un aumento en la cantidad de agricultores beneficiados.

A su vez, esta evolución en el nivel de compra no ha sido uniforme entre las EEx. Algunos estados y municipios han encontrado desafíos para aumentar su porcentaje de adquisición de la agricultura familiar. Según la literatura, estos desafíos están asociados tanto al lado de la oferta (dificultades de los agricultores para suministrar productos regulares y adecuados) como a la de-

manda (falta de preparación y desconocimiento por parte de los gestores de su papel en el proceso, falta de compromiso de los municipios en la elaboración y divulgación de llamados públicos) (Alves et al., 2021).

4.2.2.2 Análisis de la trayectoria de ejecución del PNAE

En promedio, el cumplimiento de la nueva regla de compra del PNAE fue gradual a lo largo de los años. Es decir, como afirmó Silva (2022), la regla funcionó en la práctica mucho más como un punto de llegada que como punto de partida. Se observa en el **Gráfico 12** que la media nacional mostró una tendencia al crecimiento hasta finalmente superar el nivel mínimo del 30% por primera vez en 2018. Entre los niveles subnacionales, el promedio de los municipios se mantuvo por encima del de los estados en todo el período. Otro factor relevante es que, del total de transferencias financieras para la ejecución del PNAE, las secretarías municipales reciben alrededor del 70%, y el resto se destinó a las secretarías estatales.

Además de la variación a lo largo de los años, existe una gran heterogeneidad en el rendimiento de las unidades federativas dentro de cada

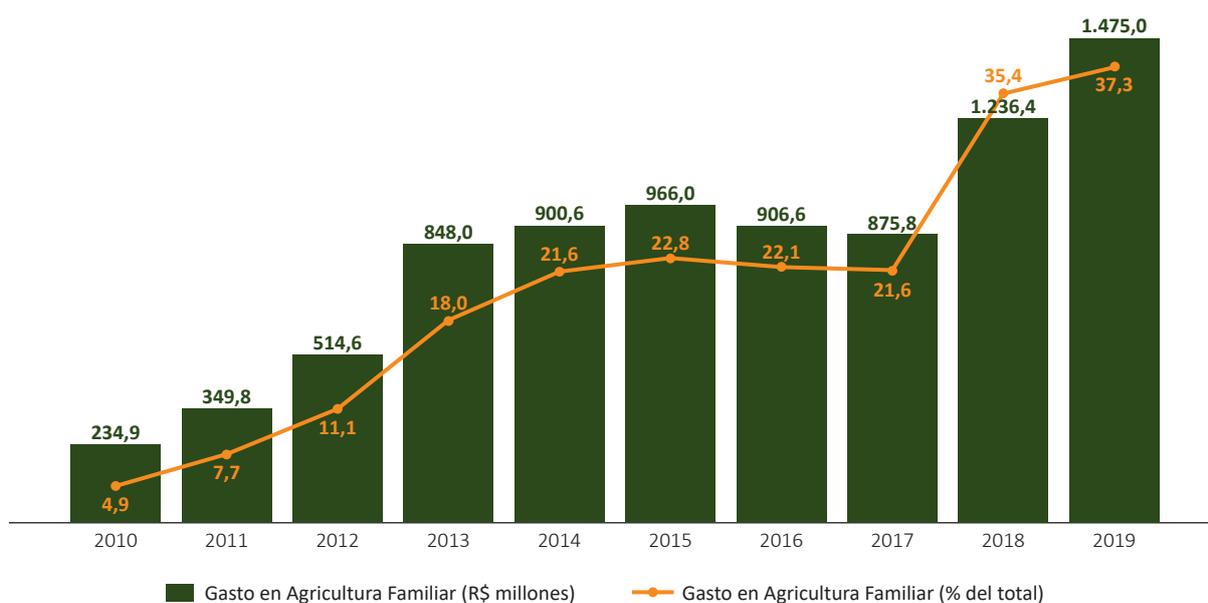


GRÁFICO 11. Valores comercializados por el PNAE directamente con agricultores familiares y porcentaje en relación al presupuesto total en cada año (2010-2019 - valores corrientes).

Fuente: FNDE – Datos abiertos (<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>).

Elaboración propia.

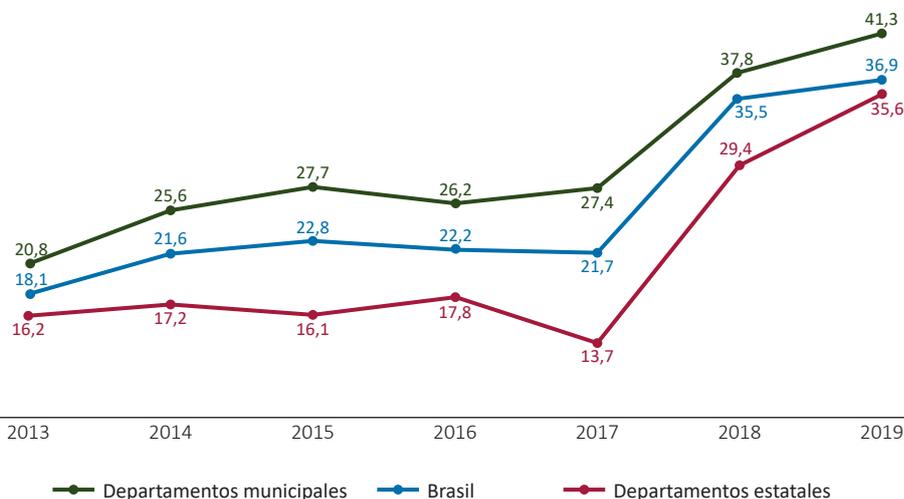


GRÁFICO 12. Nivel de compra de productos de la agricultura familiar con transferencias financieras del PNAE: Brasil, Secretarías Estatales y Secretarías Municipales (2013-2019) – En %.

Fuente: FNDE – Datos abiertos (<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>).

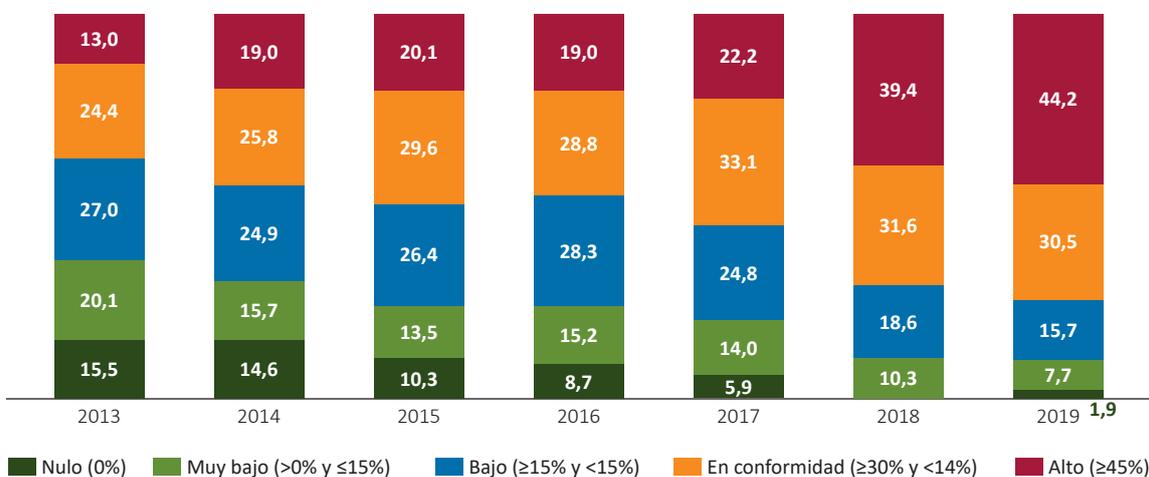


GRÁFICO 13. Promedio anual del desempeño de los municipios por nivel de compra de productos de la agricultura familiar con transferencias financieras del PNAE: Brasil (2013-2019) - En %.

Fuente: FNDE – Datos abiertos (<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>).

nivel. En el caso de los municipios, el **Gráfico 13** ayuda a comprender un poco esta diversidad. Fueron clasificados en cada año de acuerdo con el porcentaje de compra de la agricultura familiar alcanzado, variando entre aquellos sin ninguna compra (0%) hasta un alto rendimiento (por enci-

ma del 45%). Es posible percibir que la porción de municipios que superó el mínimo del 30% (conforme y alto) fue creciente en la serie, llegando al 74,7% del total en 2019, mientras que aquellos que no efectuaron compras disminuyeron hasta prácticamente no haber más registros.

A continuación, el **Gráfico 14** muestra la división del promedio general de los municipios por región y para todo el país a partir de la suma de las transferencias y los valores gastados en la agricultura familiar en toda la serie analizada (2013 a 2019). Se observa que la región Sur presentó un desempeño más destacado: el 87% de los municipios superaron el mínimo exigido por ley, mientras que a nivel nacional este total correspondió al 59%. Por su parte, las regiones Centro-Oeste (42,9%) y Norte (36,5%) fueron aquellas con los menores porcentajes de municipios que cumplieron esta exigencia legal en el acumulado del período 2013/2019. La región Nordeste presentó proporciones muy similares al desempeño nacional, con el 58,2% de los municipios que superaron, en promedio, el mínimo exigido. Por lo tanto, es posible percibir que todavía hay mucho espacio de crecimiento en los municipios de la región para este mercado de compras públicas de la agricultura familiar, que puede ser movilizado como elemento estructurante de la producción y dinamización de las economías locales.

Complementando la información anterior, la **Tabla 13** muestra la evolución anual del porcentaje de compras de agricultura en el total gastado por el PNAE en Brasil y por región. En el caso específico del Nordeste, existe un seguimiento muy cercano a las medias anuales nacionales, con un destacado aumento del 15,5% en 2013 al

35,5% en 2019, cerrando el agregado de la serie en 24,4%. Por su parte, la **Tabla 14** desglosa las medias de ejecución entre las secretarías estatales y municipales, responsables del PNAE en sus respectivas jurisdicciones, para Brasil en su totalidad y para el Nordeste. Se observa que, al igual que a nivel nacional, en la región Nordeste las secretarías estatales presentan una tendencia en el porcentaje de compra de productos de la agricultura familiar inferior a la media de las secretarías municipales.

Abriendo la información para la región Nordeste, el **Gráfico 15**, a continuación, ilustra el desempeño porcentual con las medias generales de cada estado y de su conjunto de municipios respectivos, permitiendo comparar el desempeño entre ellos. El único estado que cumplió con el mínimo exigido al finalizar la serie fue Paraíba, con el 30,4%. Además, Paraíba obtuvo la mayor media en el conjunto de los municipios (28,3%), mientras que Rio Grande do Norte tuvo la secretaría estatal con el mayor porcentaje de compras (39,6%). Los puntos negativos fueron para el estado de Alagoas (sólo el 1,7% en el conjunto del período) y el conjunto de municipios de Piauí (21,6%).

Por último, el **Gráfico 16** demuestra la participación relativa de la agricultura familiar por grupo de alimentos adquiridos por el PNAE a nivel

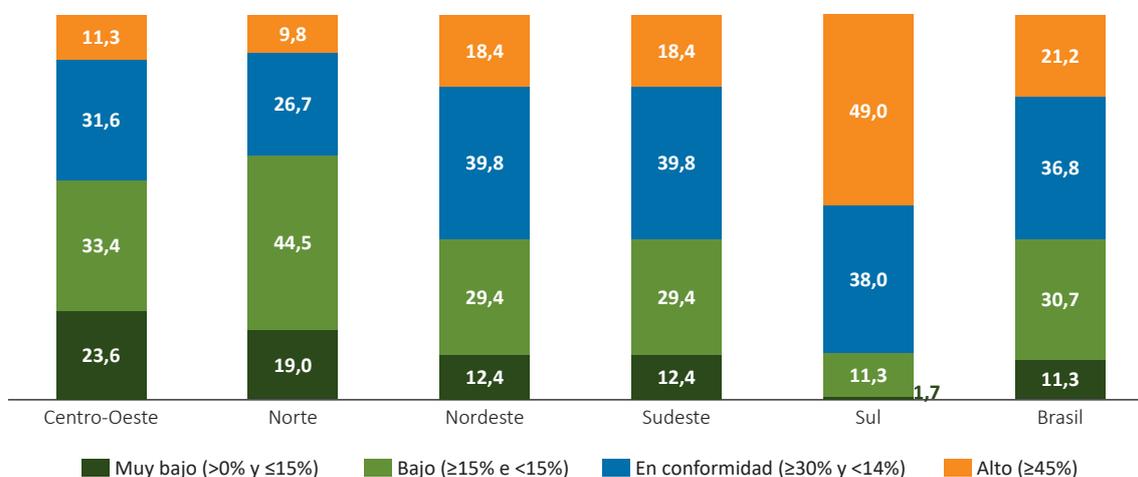


GRÁFICO 14. Promedio total del desempeño de los municipios por nivel de compra de productos de la agricultura familiar con transferencias financieras del PNAE: regiones y Brasil (2013-2019) – En %.

Fuente: FNDE – Datos abiertos (<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>).

TABLA 13. edio del desempeño anual por nivel de compra de productos de la agricultura familiar con transferencias financieras del PNAE: Brasil y Grandes Regiones (2013-2019) - En %

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Média do período
Nordeste	15,5	18,2	19,8	22,1	21,6	33,8	35,5	24,4
Sudeste	24,0	36,7	36,7	29,8	34,7	43,4	41,2	34,4
Sur	31,1	37,1	32,4	29,0	28,2	39,2	36,4	33,1
Norte	20,4	23,9	22,0	25,9	29,4	35,8	49,3	30,3
Centro-Oeste	31,2	20,0	19,3	20,8	23,0	31,4	30,4	25,1
Brasil	18,0	21,6	22,8	22,1	21,6	35,4	37,3	26,1

Fuente: FNDE – Datos abiertos (<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>).

TABLA 14. Promedio anual de desempeño por nivel de compra de productos de la agricultura familiar con transferencias financieras del PNAE: Brasil y Grandes Regiones (2013-2019) – En %

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Promedio del período
Brasil	Municipios	18,9	23,5	25,7	23,8	25,1	37,7	38	27,6
	Estados	16,2	17,2	16,1	17,8	13,7	29,4	35,6	22,5
Nordeste	Municípios	17,3	20,5	22,1	23,4	23,7	36,5	38,3	26,2
	Estados	11,1	11,1	13,1	16,9	15,2	25,4	31,1	19,5

Fuente: FNDE – Datos abiertos (<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>).

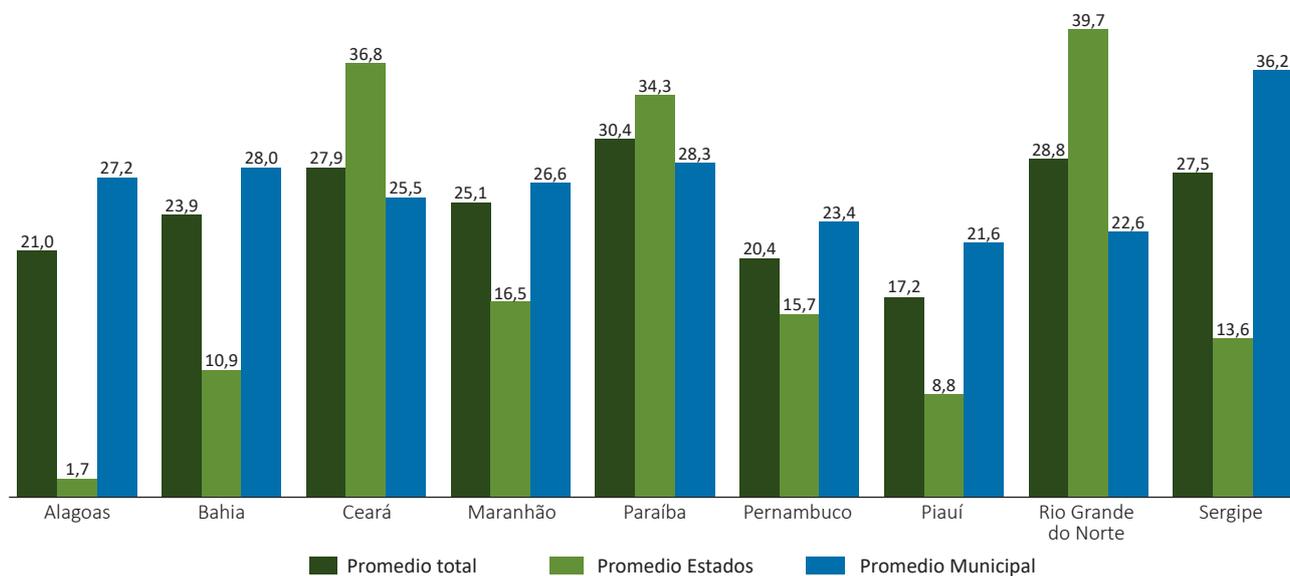


GRÁFICO 15. Promedio del rendimiento de los estados y municipios por nivel de compra de productos de la agricultura familiar con transferencias financieras del PNAE: Nordeste (2013-2019) - En %.

Fuente: FNDE – Datos abiertos (<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>). En el Gráfico 15. Eje de las ordenadas: Porcentaje de compras de la Agricultura Familia (AF) para el PNAE. Leyenda: Promedio total; Promedio Estados; Promedio Municipal.



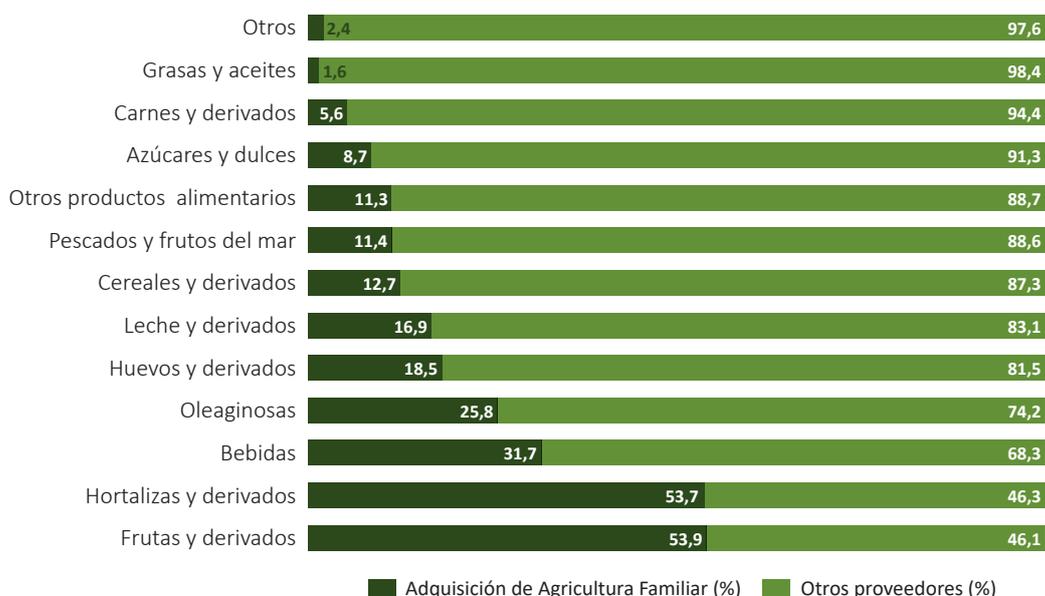


GRÁFICO 16. Participación de los proveedores en los gastos con diferentes grupos de alimentos: Brasil (2017) – En %.
Fuente: Microdatos de tabulaciones especiales proporcionados por el FNDE.

nacional, para el año 2017¹⁰. Como se puede observar, existe una mayor participación en los alimentos de los grupos de frutas y hortalizas, precisamente aquellos preconizados por el FNDE para ser ofrecidos como mínimo en tres porciones semanales. En el caso de los grupos que requieren un mayor grado de procesamiento e industrialización, y por consiguiente poseen mayor valor agregado, la participación de la agricultura familiar es inferior, sobre todo en alimentos de origen animal, debido a las exigencias sanitarias para la regularización de las agroindustrias. Por lo tanto, estos datos ayudan no solo a las cadenas productivas en las cuales puede haber un avance en la participación de los agricultores familiares, sino que también dirigen posibles acciones de apoyo a las organizaciones económicas de estos agricultores y la necesidad de adaptación de las llamadas públicas a las condiciones de los productores locales.

Por lo tanto, a partir de las tabulaciones generales presentadas aquí, se puede considerar que, en cuanto al porcentaje mínimo de compras de la agricultura familiar expresado en el artículo 14 de

¹⁰ Se utilizó el año 2017 por ser el más reciente con datos de productos comprados puestos a disposición por la FNDE. Como en los años siguientes hubo un crecimiento de la participación de la agricultura en el total de las compras al PNAE, es seguro que los porcentajes medios observados han aumentado entre los grupos de alimentos considerados.

la Ley N° 11.947/2009, ha habido una evolución positiva de los indicadores desde el inicio de su vigencia, lo que denota el esfuerzo de adaptación de los gestores locales. Los valores destinados a la adquisición de estos productos han aumentado año tras año, compensando la caída observada en la ejecución del PAA. Sin embargo, estos indicadores aún presentan una gran variabilidad entre las unidades federativas, al responder de manera diferente a factores de diversas naturalezas (institucional, socioeconómico, demográfico, espacial, etc.), lo que exige la formación de arreglos institucionales específicos para los contextos de ejecución para potenciar estos resultados.

4.3 Seguro agrícola para establecimientos rurales familiares: el Programa Garantía - Zafra

4.3.1 Aspectos institucionales y programáticos del Programa Garantía - Zafra

El Programa Garantía - Zafra, instituido por el gobierno federal en 2002 (Ley n.º 10.420), vino a llenar un vacío que existía en las políticas de crédito rural en el país respecto a la disponibilidad de un sistema de seguro rural accesible a los agricultores familiares más pobres, especialmente aquellos sistemáticamente sujetos a los riesgos

de pérdida de cosecha por problemas climáticos, como las sequías prolongadas típicas de la región nordeste.

En su origen, se creó el fondo y el beneficio Seguro-Zafra, destinado a agricultores familiares de la región Nordeste, del semiárido de Minas Gerais (mesorregiones norte de Minas Gerais, Vale do Mucuri y Vale do Jequitinhonha) y de la mesorregión norte del estado de Espírito Santo. Inicialmente, atendería a agricultores domiciliados en municipios que hubieran declarado estado de calamidad o situación de emergencia, debido al fenómeno de la sequía, en un acto reconocido por el gobierno federal. El seguro tenía el objetivo de garantizarles un ingreso mínimo de supervivencia que atenuara los efectos de la pérdida de la producción agrícola debido a la sequía. La Ley nº 10.700/2003 dio el nombre de Garantía-Zafra al fondo y al beneficio del programa, además de profundizar la regulación de su funcionamiento. Desde entonces, una serie de otras normativas se sucedieron, buscando perfeccionar su potencial de protección y su cobertura social (Valadares, Alves y Silva, 2022).

El público del programa corresponde justamente al segmento más empobrecido de la agricultura familiar: responsables por pequeñas unidades de producción (hasta 10 hectáreas de tierra) y de bajos ingresos (hasta 1,5 salarios mínimos de ingreso familiar mensual), equiparables al grupo B del Pronaf. También no pueden practicar la agricultura irrigada y deben adherirse al Programa Garantía - Zafra del inicio de la siembra, informando el área a ser sembrada con los cultivos cubiertos por el programa.

La adhesión del agricultor familiar al Programa Garantía - Zafra se realiza mediante inscripción y pago de una contribución, que formará parte del Fondo Garantía - Zafra. Además de la contribución individual de los productores, la composición del Fondo cuenta con aportes anuales de los estados y municipios adheridos, complementados con recursos de la Unión y con el resultado de la aplicación financiera de sus recursos. El mecanismo de operacionalización del Programa Garantía - Zafra se realiza, por lo tanto, cada año agrícola, mediante la adhesión de estados, municipios y agricultores (Alves, 2009).

La implementación se lleva a cabo en el segundo semestre del primer ejercicio del año agrícola. La Unión, a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA), invita a los estados a adherirse. A continuación, el Comité Gestor del programa establece, de acuerdo con el presupuesto del Fondo Garantía-Zafra, el número de cuotas para los agricultores familiares en cada estado, distribuyéndolas según el tamaño del público destinatario del beneficio, cuyo parámetro es el monto de adhesiones en los años anteriores. En la etapa siguiente, los estados repiten el proceso con sus municipios, para priorizar aquellos con historial de sequías recurrentes. Una vez finalizada la fase de distribución de las cuotas municipales, comienza la adhesión de los agricultores en cada municipio, antes del período de siembra. El número de cuotas se define previamente a partir del presupuesto de la Unión previsto para el Programa Garantía - Zafra¹¹.

Los agricultores familiares seleccionados son llamados a adherirse al programa mediante el pago de una contribución¹². Es este pago el que genera el derecho a la indemnización por pérdida de cosecha y que permite calcular las contribuciones de los demás entes federativos, a partir del municipio, cuya contribución se estima "de acuerdo con el número de agricultores adheridos en su jurisdicción" (Alves, 2009, p. 287).

Dado que funciona bajo la lógica del seguro, el Programa Garantía - Zafra estableció un parámetro de ocurrencia del riesgo cubierto – la sequía – a partir del histórico de incidencias de sequías en el Nordeste. Como los años de grandes sequías en la región corresponden al 30% de los años de los últimos tres siglos, el riesgo de ocurrencia de pérdidas de cosecha debido a este fenómeno climático quedó establecido, para fines de funcionamiento del programa, en un 30%, y este pa-

11 Si, a modo de hipótesis, el presupuesto fuera de R\$ 100 millones, el número de cuotas a ser ofrecidas resultaría de la división de este valor por el monto correspondiente a la Unión para el programa: como, según las reglas actuales, la Unión debe aportar hasta el 40% del valor del beneficio definido por el comité gestor del Programa Garantía - Zafra, que es de R\$ 850,00, entonces, el total de cuotas a ser distribuido será de 294.117, es decir, el resultado de la división de R\$ 100 millones por R\$ 340,00 (40% de R\$ 850,00).

12 Sobre los criterios de definición y selección de beneficiarios del Programa Garantía - Zafra, consultar en: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-beneficio-garantia-safra>

rámetro pasó a determinar el valor del premio a pagar por la adhesión al seguro. Las aportaciones financieras al Fondo Garantía-Zafra, en relación con cada participante, fueron revisadas y escalonadas por la Ley 12.766/2012, y actualmente cuentan con los siguientes criterios:

- 1) **Agricultor:** el 2% del valor de la previsión del beneficio anual;
- 2) **Municipio:** el 6% del valor de la previsión de los beneficios anuales para el municipio, según lo acordado entre el Estado y el Municipio;
- 3) **Estado:** se añadirá a las contribuciones del agricultor y del Municipio, un monto suficiente para complementar la contribución del 20% del valor de la previsión de los beneficios anuales para el Estado;
- 4) **Unión:** como mínimo, recursos equivalentes al 40% de la previsión anual de los beneficios totales.

La última etapa de la implementación del Programa Garantía - Zafra se refiere al pago del beneficio. Esta etapa implica verificar la ocurrencia de sequía o exceso de lluvias y, a continuación, el tamaño de la pérdida de cultivos causada por estos fenómenos climáticos. Para eso, los municipios recopilan información sobre la siembra y la cosecha en una muestra local de agricultores adheridos al programa y, comparando la expectativa de producción con el resultado obtenido, estiman si la pérdida de cultivos – en el conjunto del municipio, no individualmente – superó el 50%. Si es así, los agricultores adheridos en el municipio podrán recibir el beneficio.

Por lo tanto, el Programa Garantía - Zafra opera según una lógica solidaria vertical -que abarca las tres esferas de la Federación – y horizontal, que se realiza entre estados, entre municipios y entre agricultores. Como las contribuciones se integrarán en el Fondo, los recursos podrán financiar indemnizaciones en cualquier municipio donde se produjo la pérdida. Esto significa que, al efectuar sus aportes, los estados, municipios y agricultores que no han sufrido pérdidas de cultivos contribuyen a indemnizar a los agricultores de municipios y estados cuya producción ha sido perjudicada por factores climáticos. Sin embargo, como la participación de los beneficiarios es pequeña en la financiación de los beneficios,

esta lógica hace del Programa Garantía - Zafra un programa atípico, porque se configura como un seguro de renta vinculado a la producción agrícola, cuyo premio está altamente subsidiado por el Estado (Alves, 2009). Es decir, en la práctica el Programa Garantía - Zafra funciona como una política solidaria de protección de la producción agrícola en favor de agricultores familiares pauperizados que no podrían obtener protección contra los riesgos a los que están expuestas sus actividades a través del mercado.

4.3.2 Análisis de la trayectoria de ejecución del Programa Garantía - Zafra

Para que los agricultores puedan recibir el beneficio, es necesario que el municipio solicite al órgano gestor la inspección de los cultivos de los agricultores adheridos. El valor actual del beneficio es de R\$ 850,00 por unidad de producción asegurada, pagados en 5 cuotas mensuales de R\$ 170,00. Sin embargo, este valor se encuentra congelado desde el Plan Zafra 2013/2014, es decir, un 42% inferior en términos reales al practicado en la cosecha 2002-2003. A partir de enero de 2021, para atenuar los daños causados por la pandemia, el MAPA autorizó el pago de una cuota única del beneficio, por el valor íntegro de R\$ 850,00. La **Tabla 15** proporciona información sobre cómo la composición del Fondo de Garantía-Zafra y el valor de los beneficios han sido modificados a lo largo de los años.

El presupuesto se utiliza íntegramente para financiar los beneficios, en la cantidad definida por el comité gestor. En caso de un evento drástico, la Unión puede aportar un valor adicional mediante una asignación presupuestaria suplementaria. La asignación presupuestaria de la Unión para el aporte financiero al Fondo de Garantía-Zafra es lo que determina la decisión sobre el valor del beneficio y la cantidad de cuotas de adhesión que se ofrecerán a los estados.

La **Tabla 16** muestra los valores presupuestarios “autorizados” para la acción presupuestaria “Contribución de la Unión al Fondo de Garantía-Zafra” desde 2011 hasta 2021, junto con los valores “pagados” y de los “restos a pagar pagos”. Como se puede observar, en términos reales, la asignación presupuestaria de la Unión

TABLA 15. Historial del porcentaje y valor de la contribución de agricultores, municipios y la Unión al Fondo Garantía-Zafra.

Zafra	Valor del beneficio (R\$)	Contribución del agricultor (%)	Aporte municipal (%)	Aporte estatal (%)	Aporte federal (%)	Total (%)
2002-2003	475	1	3	6	20	30
2003-2004 a 2008-2009	550	1	3	6	20	30
2009-2010	600	1	3	6	20	30
2010-2011	640	1	3	6	20	30
2011-2012	680	1	3	6	20	30
2012-2013	760	1,25	3,75	12,5	25	43
2013-2014	850	1,5	4,5	15	30	51
2014-2015	850	1,75	5,25	17,5	35	60
2015-2016 a 2019-2020	850	2	6	20	40	68

Fuente: Valadares, Alves y Silva (2022).

TABLA 16. Presupuesto federal para el Fondo Garantía-Zafra (2011-2021) - (En R\$ millones)¹

Año	Autorizado	Pago	Restos a pagar pagados
2011	228,11	191,52	17,65
2012	1.044,03	685,55	34,71
2013	2.226,39	1.536,68	337,53
2014	1.350,77	1.266,35	0,00
2015	603,41	514,62	77,43
2016	930,74	885,98	81,66
2017	562,60	440,90	43,27
2018	542,71	137,30	117,39
2019	523,18	523,18	390,82
2020	506,90	506,90	0,00
2021	245,73	245,73	0,00

Fuente: SIGA Brasil. Disponible en: <<https://bit.ly/3p2MkHo>>.

Nota: ¹ Valores deflactados por el IPCA para valores promedio de 2021.

(valor autorizado) tuvo sus niveles más altos en los primeros años de sequía (2012-2014), con una reducción en 2015, seguida de una recomposición parcial en 2016. Desde entonces, el valor ha disminuido año tras año hasta llegar, en 2021 (245,73 millones de reales), a un nivel cercano al de 2011. Los datos también indican que el nivel de ejecución (pagado/autorizado) fue alto entre 2011 y 2017, con un promedio del 82%, y que, en casi todos esos años (excepto en 2014), los "restos a pagar procesados" del ejercicio siguiente llenaron la diferencia entre el valor "autorizado" y el "pagado".

Según Valadares, Alves y Silva (2022), la disminución del nivel de los valores a partir de 2016 pue-

de estar relacionada con el fin del esfuerzo presupuestario que acompañó a los años más severos de sequía ocurrida entre 2012 y 2017 en la región, o incluso con una disminución en la previsión de gastos de la Unión con el programa, simultáneamente con el aumento de su contribución porcentual al Fondo Garantía-Zafra. En rigor, la dotación presupuestaria de la Unión no disminuye en sí misma. La reducción del valor "pagado" se produce en función del número de adhesiones efectuadas en los municipios. La Unión únicamente aporta al Fondo después de obtener información sobre cuántos agricultores se han adherido en los municipios. Es decir, la ejecución del presupuesto federal se produce en función de las adhesiones.

De cualquier manera, es a partir del presupuesto federal que el Comité Gestor del programa debe decidir entre aumentar el valor individual del beneficio o expandir su cobertura. Considerando la evolución del programa desde su inicio, se puede afirmar que el gradual aumento del número de cuotas nacionales, debido al incremento de la dotación presupuestaria, permitió una expansión considerable del número de municipios adheridos: en el primer año-zafra – 2002-2003 –, eran 333 municipios; este número fue aumentando año tras año hasta llegar al nivel de 1.035 en la cosecha 2011-2012, y alcanzar su récord – 1.248 municipios adheridos –, en la cosecha 2014-2015. Desde entonces, el número de adhesiones municipales ha oscilado, aunque se mantiene por encima de mil adhesiones municipales. En 2020-2021, se registraron 1.111 municipios adheridos, de los cuales 1.011 están en el Nordeste, lo que corresponde al 56% de los 1.793 municipios nordestinos y al 88% de los 1.262 municipios del semiárido. El **Gráfico 17** consolida esta información.

Al comparar año tras año las adhesiones municipales con los datos de asignación presupuestaria federal para el Fondo Garantía-Zafra, se observa que hasta el año-agrícola 2013-2014, el número de agricultores adheridos seguía aumentando, alcanzando la cifra de 1,17 millones. Sin embargo, a partir de 2015-2016, el número de adhesiones comienza a disminuir. Para comprender mejor lo sucedido, la **Tabla 17** muestra que en 2013-2014,

cuando se ofrecieron a nivel nacional 1,2 millones de cupos, el número de agricultores adheridos fue de 1,16 millones, lo que refleja el número de vacantes ofrecidas por los municipios, que ese año fue un 5% superior al cupo nacional. En el año-agrícola 2019-2020, sin embargo, el total de vacantes disponibles en los municipios se redujo a 682,4 mil, lo que corresponde prácticamente a la mitad de los cupos nacionales – 1,35 millones. Como resultado, el número de adhesiones de agricultores también fue bajo en relación a ese total: 629,2 mil. Dado que el conjunto de municipios participantes apenas cambió en esos dos momentos, se puede decir que el factor decisivo para esta reducción en la oferta de vacantes por parte de las administraciones municipales fue el cambio en la forma en que estas comenzaron a participar en la financiación del programa, y la decisión de la mayoría de ellas de no aumentar su asignación presupuestaria para compensar el aumento de su contribución per cápita al Fondo.

De esta manera, los porcentajes de aportes al Fondo Garantía-Zafra por parte de los estados y municipios han aumentado gradualmente a partir del año-zafra 2012-2013. La contribución presupuestaria municipal, por ejemplo, que era del 3% por cada agricultor inscrito, alcanzó el 6% en 2015-2016. Así, con el valor regular del beneficio fijado en R\$ 850,00, la contribución del municipio por agricultor, que antes era de R\$ 25,50, pasó a ser de R\$ 51,00. Para mantener el nivel de agri-

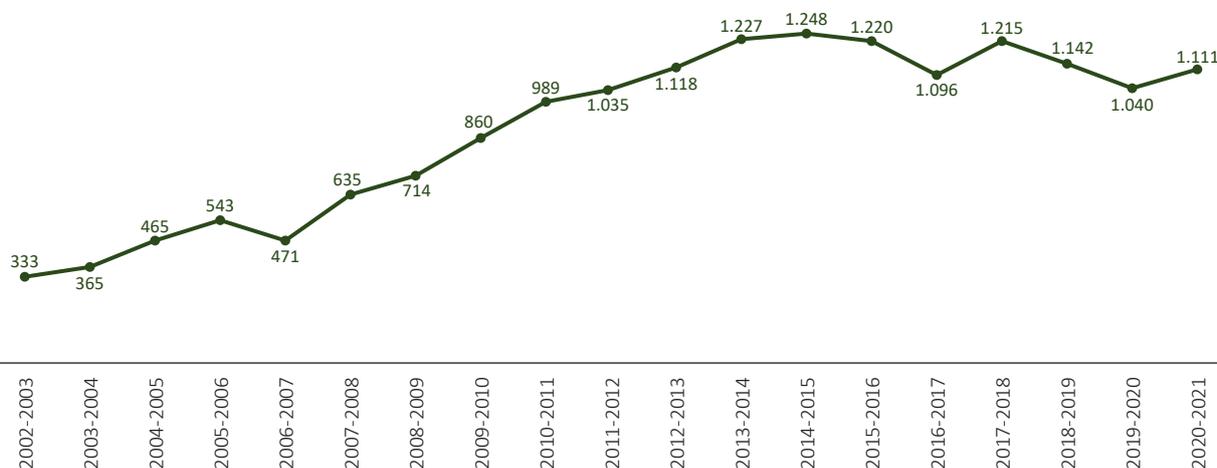


GRÁFICO 17. Adhesiones municipales al Programa Garantía - Zafra.

Fuente: Valadares, Alves y Silva (2022).

TABLA 17. Cantidad total de cuotas federales, municipales y agricultores adheridos al Programa Garantía-Zafra (2011-2021)

Año-Zafra	Cuotas federales	Cuotas municipales	Agricultores adheridos
2011-2012	940.000	821.440	761.774
2012-2013	1.072.000	1.053.929	969.150
2013-2014	1.200.000	1.257.717	1.166.914
2014-2015	1.350.000	1.322.324	1.156.516
2015-2016	1.350.000	1.116.123	991.758
2016-2017	1.350.000	984.962	885.029
2017-2018	1.350.000	1.012.844	903.254
2018-2019	1.350.000	870.998	801.995
2019-2020	1.350.000	682.414	629.255
2020-2021	1.350.000	806.525	710.197

Fuente: Informe cuantitativo de implementación. Disponible en: <<https://bit.ly/3Cqv4T6>>.

cultores adheridos, los municipios tendrían que realizar un aumento presupuestario, pero los resultados indican que esto no ocurrió. Por lo tanto, con el aumento del porcentaje de contribución y el mantenimiento de la dotación presupuestaria, no había otra opción que reducir el número de agricultores participantes. Los datos muestran que esta reducción fue gradual, al igual que la aplicación de los nuevos porcentajes de contribución de los estados y municipios al Fondo. Sin embargo, aunque se observa una significativa recuperación del total de adheridos en 2020-2021

- alcanzando a 710,2 mil agricultores familiares –, el estancamiento del número de cuotas federales y del valor regular del beneficio a partir de la zafra de 2014/2015 sugiere que el nuevo diseño de financiamiento del Fondo ha congelado la expansión del Programa Garantía - Zafra. Con una serie histórica ampliada, el **Gráfico 18** complementa la explicación anterior al mostrar cómo este desacoplamiento entre las cuotas nacionales y el número de adhesiones de agricultores familiares al programa es relativamente reciente en la trayectoria del Programa Garantía - Zafra.

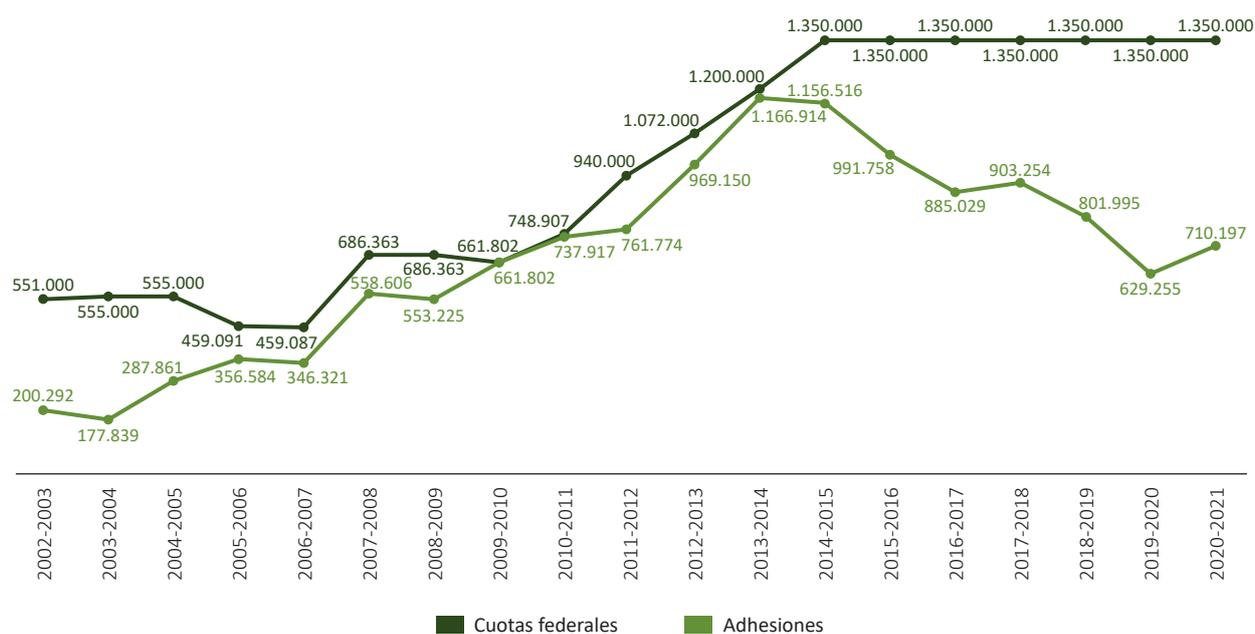


GRÁFICO 18. Cantidad total de cuotas nacionales y adhesiones al Programa Garantía - Zafra (2002-2021).

Fuente: Para zafras 2002-2003 a 2012-2013 y 2014-2015 a 2018-2019 y 2020-2021, MAPA. Disponible en: <<https://bit.ly/3uFYurm>>. Acceso en: 25 nov. 2021; y, para zafras 2013-2014 y 2019-2020, MAPA. Disponible en: <<https://bit.ly/3tXweRU>>.

Los datos sobre la liberación de beneficios del Programa Garantía - Zafra evidencian su importancia para la agricultura familiar del Semiárido. A pesar de la tendencia a la baja, los años agrícolas que suman el mayor número de beneficios generados son aquellos que registraron el período más severo de la sequía reciente, de 2011-2012 a 2016-2017, cuando el número promedio de municipios con pérdida de producción llegó a 940 por año, casi el triple del promedio anual verificado hasta entonces, con 324. De hecho, en ese período, el número de familias que recibieron el beneficio varió de 769 mil en la cosecha 2011-2012, cuando casi el 100% de los agricultores adheridos recibieron el beneficio, a 976 mil en 2014-2015, el mayor número de beneficios generados en la historia del programa.

En los últimos tres años agrícolas, la cantidad de beneficios generados se redujo significativamente, debido no solo a la disminución de la cobertura de agricultores, sino también a la mejora de las condiciones climáti-

cas. Esto se evidencia por la comparación entre los porcentajes de municipios con pérdida de cosecha constatada: 81%, en promedio, en el período de la gran sequía; y 46%, en promedio, en los últimos años de la serie histórica. El **Gráfico 19** ilustra esta trayectoria.

Por lo tanto, se puede considerar que el Programa Garantía - Zafra se ha consolidado en estas dos décadas de existencia como una de las principales medidas para atender a la agricultura familiar del semiárido. Las directrices trazadas desde su implementación permitieron ampliar su cobertura protectora en favor del segmento más empobrecido del rural y, combinadas con otras políticas, hicieron posible enfrentar un largo y penoso período de sequía sin la ocurrencia de graves trastornos sociales históricamente observados en la región en los ciclos prolongados de sequía. Sin embargo, como se destacó, el aumento del porcentaje de los aportes estatales y municipales al Fondo Garantía-Zafra parece estar causando una preocupante reducción de su cobertura social, además de la pérdida real de valor del beneficio.

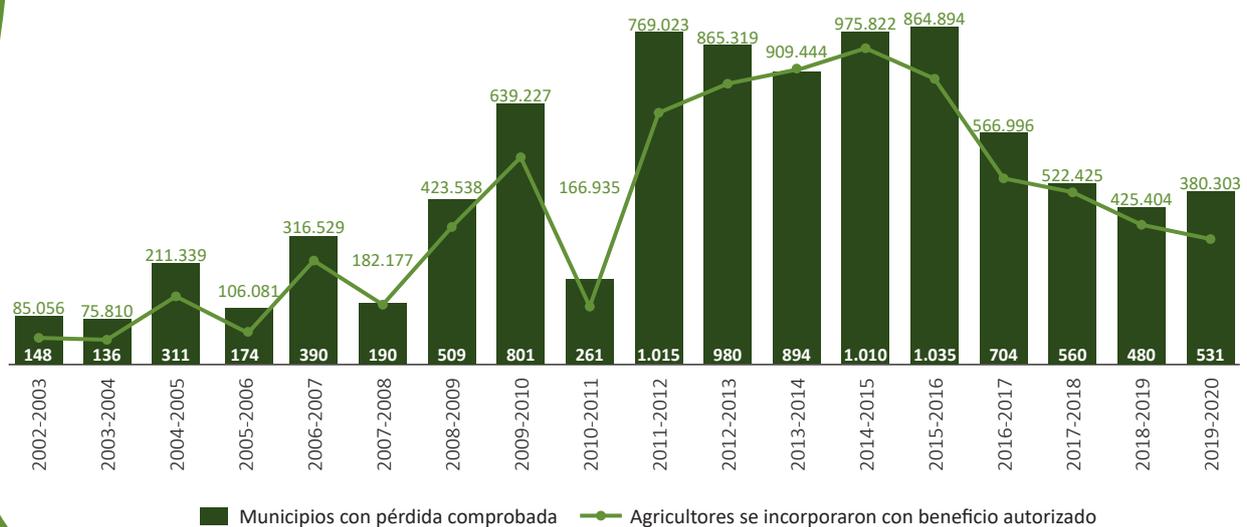


GRÁFICO 19. Cantidad total de municipios con pérdida de cosecha y de agricultores con beneficios pagados.

Fuente: Brasil (2019). En el Gráfico 19. Leyenda: Municipios con pérdida comprobada; Agricultores adheridos con beneficio autorizado.



5 Conclusiones finales

Este estudio permitió profundizar la discusión sobre la realidad social de la agricultura familiar brasileña en general, y la del noreste en particular, frente a una serie de factores coyunturales recientes. A lo largo del texto fue posible, inicialmente, conectar diferentes conceptos relevantes en estudios de esta naturaleza, como territorio, multifuncionalidad, sostenibilidad y bienes públicos, todos directamente relacionados con la dinámica de reproducción social de la agricultura familiar, incluso con toda la diversidad que este segmento socioproductivo presenta.

Luego, con información de los dos últimos Censos Agropecuarios del IBGE, se trazó un mapa situacional actualizado de la agricultura familiar en Brasil, ubicando las particularidades de la región Nordeste junto a las demás regiones brasileñas. Los datos revelan que la agricultura familiar, sobre todo en los estados del Nordeste, aún se encuentra en una situación de precariedad estructural y social significativa. Las históricas y perversas desigualdades agrarias en el país no únicamente se mantienen, sino que se refuerzan

en varios aspectos, relegando las unidades familiares a porciones de tierra de menor calidad agronómica y con menor disponibilidad de área. Estos hechos comprometen la propia seguridad alimentaria de estas familias, especialmente en escenarios de aumento del costo de producción agropecuaria, que afecta más fuertemente a los pequeños productores.

Además, el censo de 2017 mostró una disminución en el número absoluto de establecimientos de agricultura familiar en todas las regiones, totalizando más de 500 mil establecimientos menos entre los censos. En cuanto al área ocupada, los datos indican que, a nivel nacional, hubo estabilidad en el monto, pero entre las regiones hubo diferencias importantes. El Nordeste y el Sur (la medida del módulo fiscal es menor), regiones históricamente con mayor tradición de producción agrícola familiar, experimentaron una retracción considerable (alrededor del 10% cada una), mientras que el Norte y el Centro-Oeste aumentaron su participación relativa. Con esto, hubo un aumento en los tamaños promedio de

los establecimientos rurales familiares, que, a su vez, condicionó (o fue condicionado) por cambios significativos en los perfiles de producción en estas unidades.

Este nuevo perfil productivo promedio que se está consolidando en la agricultura familiar se caracteriza por el crecimiento sustancial de las áreas de pastizales en estos establecimientos y la reducción de las áreas de cultivo, tanto permanentes como temporales. Tales transformaciones encienden una alerta sobre el potencial del país para mantener una estructura productiva de alimentos básicos en cantidad, calidad y diversidad necesarios para el abastecimiento de los centros urbanos y las redes de pequeños municipios brasileños. En cuanto al Nordeste, no se puede perder de vista que estos cambios ocurrieron en un contexto bastante adverso, ya que la información se recogió justo en el año en que finalizaba un ciclo de fuerte sequía en la región (2012-2017), que afectó profundamente la capacidad productiva de los agricultores locales.

Sin embargo, incluso con todas las adversidades, no se puede negar que la agricultura familiar sigue siendo resiliente, manteniendo un volumen considerable de personas ocupadas y presente en todo el territorio nacional. En esta perspectiva, el Censo Agropecuario también expresa potenciales relevantes que deben reforzarse en estos establecimientos familiares, tanto en términos productivos como en términos de conservación de la sociobiodiversidad nacional.

Para eso, es esencial mantener la red de políticas públicas desarrollada desde la década de 1990 para apoyar la actividad de la agricultura familiar en Brasil. Sucede que, como se vio para las tres dimensiones de intervención gubernamental, estas políticas están sujetas a una serie de factores coyunturales y operacionales que no siempre coinciden con los intereses de su propio público beneficiario. Lo que se observó es que la tendencia de "elitización" de la agricultura familiar indicada por los datos del censo es aún más evidente en la evolución reciente del Pronaf, donde la caída de contratos incluso en un escenario de crecimiento continuo del monto financiado año tras año es preocupante. El Nordeste sigue teniendo una participación bastante baja

en el total de los recursos financiados, a pesar de tener la mayor proporción de contratos, debido al bajo valor promedio de estos financiamientos.

En cuanto a las políticas de comercialización, el PAA, que surgió como una gran innovación en 2003 y tuvo una importancia fundamental en la organización productiva de agricultores familiares de todo el país, ha experimentado caídas sucesivas desde 2013, volviéndose prácticamente residual a nivel nacional. Los cambios en el patrón de ejecución del programa, como se pudo identificar, hicieron que su expansión dependa del protagonismo y la voluntad política de los gestores subnacionales, ya que la Conab perdió la relevancia estratégica que tenía como principal agente operacional del PAA en los primeros años de implementación. Esta retracción del PAA fue más perjudicial para los agricultores del Nordeste, ya que la región tenía desde el inicio del programa la mayor participación en los contratos y en los valores transferidos para las compras de productos alimenticios.

A su vez, la introducción de la regla de compra obligatoria de productos de la agricultura familiar en el PNAE se ha mostrado como un logro valioso en la apertura de nuevos mercados para estos agricultores. Desde el inicio de la vigencia de la Ley nº 11.947/2009, el PNAE estableció un contrapunto interesante frente a la disminución del presupuesto de las demás políticas de apoyo al sector, incluido el propio PAA. Los datos analizados demuestran que la participación de la agricultura familiar en este mercado de compras públicas para la alimentación escolar ha ido creciendo en todas las regiones. En el Nordeste no es diferente, el porcentaje de adquisición creció tanto



para las compras de las secretarías estatales como para las municipales, manteniendo una media agregada cercana a la nacional. Aun así, todavía hay espacio para crecer en ese mercado, incluso con una mayor participación en cadenas alimentarias de mayor valor agregado, con algún proceso de procesamiento agroindustrial, lo que se ha mostrado como un gran obstáculo para los agricultores familiares en general, no solo en el Nordeste.

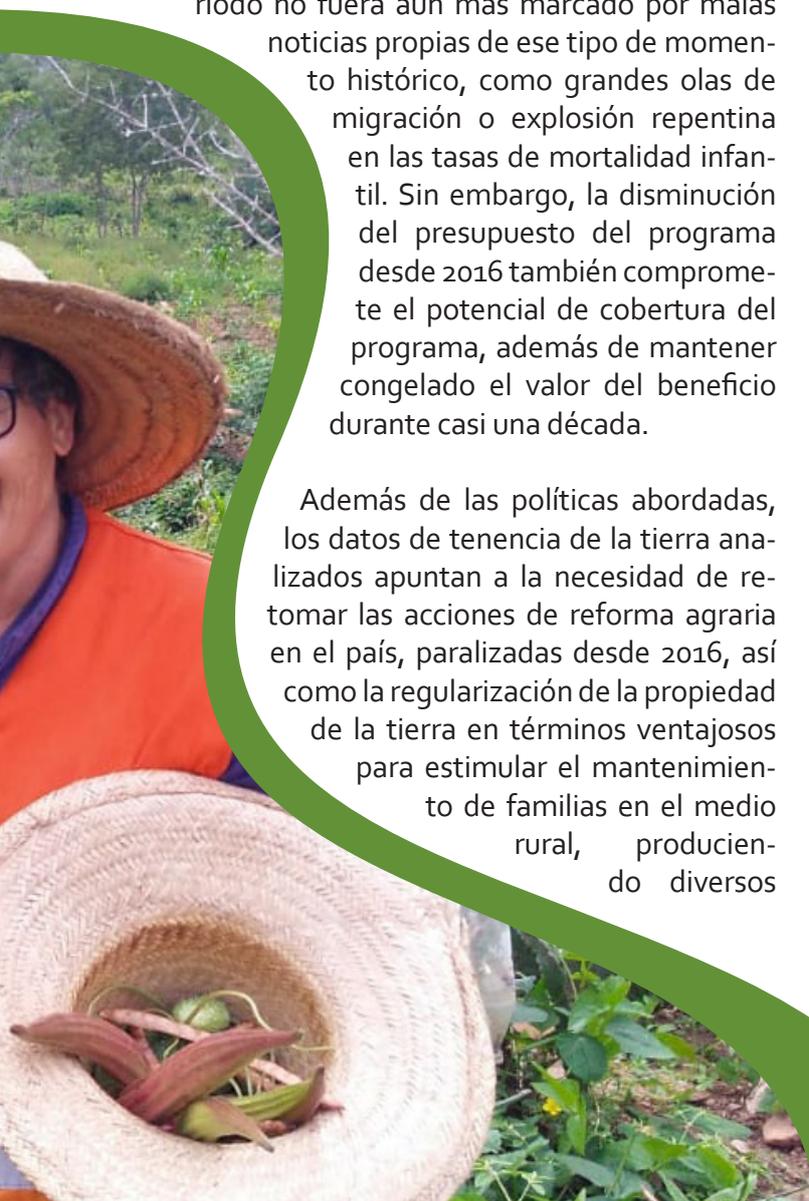
Por último, otra dimensión relevante de intervención gubernamental para la agricultura familiar analizada en este texto se refiere al Programa Garantía - Zafra, que asegura un beneficio monetario a las familias (por adhesión) del Semiárido con pérdidas de cosecha debido a sequías u otros eventos climáticos adversos. Se pudo verificar que el Programa Garantía - Zafra desempeñó un papel relevante en la protección social, especialmente en los años de fuerte sequía en la región, contribuyendo a que, junto con otras acciones públicas y colectivas de los agricultores, ese período no fuera aún más marcado por malas noticias propias de ese tipo de momento histórico, como grandes olas de migración o explosión repentina en las tasas de mortalidad infantil. Sin embargo, la disminución del presupuesto del programa desde 2016 también compromete el potencial de cobertura del programa, además de mantener congelado el valor del beneficio durante casi una década.

Además de las políticas abordadas, los datos de tenencia de la tierra analizados apuntan a la necesidad de retomar las acciones de reforma agraria en el país, paralizadas desde 2016, así como la regularización de la propiedad de la tierra en términos ventajosos para estimular el mantenimiento de familias en el medio rural, produciendo diversos

productos primarios relevantes para la canasta de consumo de los brasileños. Estas acciones surgen, por lo tanto, como opciones urgentes a considerar para combatir este escenario de desigualdades en el medio rural brasileño.

Con esto, se espera que este conjunto de información analítica pueda servir tanto para abrir nuevos canales de investigación, en el sentido de profundizar en puntos abordados de forma más agregada, como también orientar a los tomadores de decisiones sobre los despliegues futuros de las políticas públicas de apoyo a la agricultura familiar en Brasil y, en particular, en los estados del Nordeste.

Cabe recordar también, por último, que la nueva gestión del gobierno federal, inaugurada en enero de 2023, ya apunta a un nuevo escenario institucional y programático que tiende a ser más favorable para la agricultura familiar en todo Brasil. Entre las medidas anunciadas, algunas pueden ser citadas aquí como destacadas: la recreación del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), ambos enfocados en la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional de la población brasileña; la reactivación de los consejos gestores nacionales que permiten la interacción entre agencias estatales y organizaciones de la sociedad civil, con destaque para el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA); la recreación de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES) dentro del Ministerio de Trabajo y Empleo, cuyas acciones buscan fortalecer el cooperativismo popular tanto en áreas urbanas como rurales; el ajuste de los valores de referencia para transferencias financieras destinadas a la compra de alimentos para el PNAE, después de seis años de congelamiento de precios; el anuncio de la reanudación de las compras públicas relacionadas con el PAA y de nuevos proyectos de reforma agraria, paralizados desde 2016; la reestructuración del Programa Garantía-Zafra; la reorientación de los programas de asistencia técnica y extensión rural para la producción de alimentos saludables y agroecológicos; entre otros. Evidentemente, estos programas y estas estructuras deben ser evaluados constantemente, con el fin de identificar factores que aumenten su potencial de éxito.





Referências

ALVALÁ, R. C. S. et al. Drought monitoring in the Brazilian Semi-arid region. **Anais da Academia Brasileira de Ciências**, v. 91(Suppl. 1), 2019.

ALVES, F. O Programa Garantia-Safra no semiárido brasileiro. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2009. v. 2, p. 281-302.

ALVES, F. et al. **Análise da relação entre créditos do Pronaf e diversificação da produção agrícola em estabelecimentos de agricultura familiar no Brasil (2006-2017)**. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2815).

ALVES, F. et al. Análise das linhas alternativas de investimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: lógica operacional e assimetrias regionais. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 73, p. 141-155, 2022.

AQUINO, J. R.; ALVES, M. O.; VIDAL, M. F. Agricultura familiar no Nordeste: um breve panorama dos seus ativos produtivos e da sua importância regional. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Ipea, n. 23, p. 97-110, 2020.

AQUINO, J. R.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Dualismo no campo e desigualdades internas na agricultura familiar brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 56, n. 1, p. 123-142, 2018.

AQUINO, J. et al. Dimensões e características do público potencial do Grupo B do Pronaf na região Nordeste e no estado de Minas Gerais. In: FERREIRA, B.; SCHNEIDER, S.; ALVES, F. (Ed.). **Aspectos multidimensionais da agricultura familiar brasileira: diferentes visões do Censo Agropecuário 2006**. Brasília: Ipea, 2014.

BASTIAN, L. et al. **As agroindústrias rurais nos censos agropecuários de 2006 e 2017: uma análise para o Brasil e as grandes regiões**.

Brasília: Ipea, jan. 2022. (Texto para Discussão, n. 2729).

BONNAL, P.; MALUF, R. Do uso das noções de multifuncionalidade e território nas políticas agrícolas e rurais no Brasil. In: IICA – INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **Brasil rural em debate**. Brasília: Nead, 2007.

BUAINAIN, A. M. et al. Peculiaridades regionais da agricultura familiar brasileira. In: SOUZA FILHO, H. M. de; BATALHA, M. O. (Org.). **Gestão integrada da agricultura familiar**. São Carlos: Ed. UFSCar, 2005.

BULLOR, L. **Estudo comparativo dos efeitos diretos da agricultura familiar e do agronegócio na redução da pobreza rural**. Brasília: FIDA, 2019.

CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. **Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar**. Rio de Janeiro: Nead/UFRJ, 2003.

COSTA, L.; SANT'ANNA, A. A.; YOUNG, C. E. Barren lives: droughts shocks and agricultural vulnerability in the Brazilian Semi-Arid. **Environment and Development Economics**, v. 26, n. 3, 2021.

D'ÁVILA, C.; SILVA, S. P. Segurança alimentar e desenvolvimento local: uma análise dos resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Minas Gerais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 15, n. 2, 2011.

DEL GROSSI, M. et al. Comunicação de pesquisa. Delimitando a agricultura familiar nos censos brasileiros. **Revista NECAT**, v. 8, n. 16, 2019.

DRAKE, L.; WOOLNOUGH, A. **Global school feeding sourcebook: lessons from 14 countries**. London: Imperial College Press, 2016.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: FAPESP, 2007.

GAVIOLI, F. R.; COSTA, M. B. As múltiplas funções da agricultura familiar: um estudo no

assentamento Monte Alegre, região de Araquara São Paulo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 49, n. 2, 2011.

GCF – GREEN CLIMATE FOUND. **Planting Climate Resilience in Rural Communities of the Northeast (PCRP)**. GCF, FP143, november, 2020.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

GUILHOTO, J. J. M.; AZZONI, C. R.; ICHIRARA, S. M. **A participação da agricultura familiar no PIB do Nordeste**. Fortaleza: BNB, 2012.

HELFAND, S. M.; MOREIRA, A. R. B.; FIGUEIREDO, A. M. R. Explicando as diferenças de pobreza entre produtores agrícolas no Brasil: simulações contrafactuais com o Censo Agropecuário 1995-1996. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 49, n. 2, p. 391-418, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Desenvolvimento rural. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Ipea, n. 28, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3KvZ-VyL>.

LIMA, J. R.; MAGALHÃES, A. R. Secas no Nordeste: registros históricos das catástrofes econômicas e humanas do século 16 ao século 21. **Parcerias Estratégicas**, v. 23, n. 46, p. 191-212, 2018.

MAGALHÃES, A. M. et al. A experiência recente do Pronaf em Pernambuco: uma análise por meio de propensity score. **Economia Aplicada**, v. 10, n. 1, p. 57-74, 2006.

PAPY, L. N. **Bens públicos globais: uma leitura crítica da doutrina e prática contemporânea**. 2022. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022.

PEIXOTO, E. C. **Elementos para o fortalecimento e a expansão da agricultura familiar no Nordeste**. São Paulo: Outras Expressões, 2022.

PERIN, G. et al. **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** uma análise da trajetória de implementação, benefícios e desafios. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2691).

PLOEG, J. Mercantilização da agricultura e desenvolvimento territorial. In: SCHNEIDER, Sergio. (Org.). **A diversidade da agricultura familiar.** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

SAMBUICHI, R. H. et al. (Org.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade:** desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Ipea, 2014.

SAMBUICHI, R. H. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** instrumento de dinamismo econômico, combate à pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional em tempos de covid-19. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 17).

SAMBUICHI, R. H. et al. **Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos sobre a produção dos agricultores familiares.** Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2820).

SANTANA, A. S.; SANTOS, G. R. Impactos da seca de 2012-2017 na região semiárida do Nordeste: notas sobre a abordagem de dados quantitativos e conclusões qualitativas. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental,** Ipea, n. 22, 2020.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SILVA, S. P. Mediação social e incidência territorial de políticas públicas de desenvolvimento rural no Médio Jequitinhonha/MG. **Revista Cadernos Gestão Pública e Cidadania.** FGV: São Paulo, 2014a.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional:** projetos, discontinuidades e consolidação. Brasília: Ipea, 2014b. (Texto para Discussão, n. 1953).

SILVA, S. P. **A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território:** uma análise

de suas características multifuncionais e plurativas. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2076).

SILVA, S. P. **Trajetoira e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, nº 2.529)

SILVA, S. P. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social:** contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2605).

SILVA, S. P. **Panorama da produção acadêmica sobre alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil.** Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2.656)

SILVA, S. P. **Descentralização federativa e desafios de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar:** uma análise pós-Lei nº 11.947/2009. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2.762)

SILVA, S. P.; CIRÍACO, J. S. **Análise do efeito do Pronaf sobre a renda de agricultores familiares no meio rural nordestino.** Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, nº 2827).

SILVA, S. P.; SILVA JUNIOR, G. L. A proposta de emenda constitucional do trabalho escravo no Brasil: desafios antigos para velhos problemas. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise,** n. 54, 2013.

SUMBERG, J.; SABATES-WHEELER, R. Linking agricultural development to school feeding in Sub-Saharan Africa: theoretical perspectives. **Food Policy,** 36(3):341-349, 2011.

VALADARES, A. A. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf):** uma revisão bibliográfica (2009-2019). Brasília: Ipea, nov. 2021. (Texto para Discussão, n. 2706).

VALADARES, A. A. **O perfil na produção da agricultura familiar entre os censos agropecuários de 2006 e 2017:** um panorama e sinais

de mudança. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2755)

VALADARES, A. A.; ALVES, F. A redução do número de estabelecimentos familiares e do pessoal ocupado na agricultura familiar: hipóteses à luz da análise dos Censos Agropecuários 2006 e 2017. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 70, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3hSwvi6>.

VALADARES, A. A.; ALVES, F.; SILVA, S. P. O Programa Garantia-Safra: gênese normativa e trajetória de implementação (2002-2021). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 74, 2022.

VALADARES, A. A. et al. **Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto do**

Covid-19: uma abordagem das ações públicas emergenciais. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 69).

VALADARES, A. A. et al. **Da regra aos fatos**: condicionantes da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em municípios brasileiros. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2728)

VALENCIA, V.; WITTMAN, H.; BLESCH, J. Structuring markets for resilient farming systems. **Agronomy for Sustainable Development**, 39(2):1–14, 2019.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 15, 2000.



Organización:

FUNARBE
FUNDAÇÃO ARTHUR BERNARDES

UFV
Universidade Federal
de Viçosa

 **IPPDS**
Instituto de Políticas Públicas e
Desenvolvimento Sustentável

AKSAAM

Financiación:

 **FIDA**

Investindo nas populações rurais