

# MERCADO INSTITUCIONAL

## Evaluación de programas en Brasil

marzo  
2014

Realización



Apoyo



© Comissão Pró-Índio de São Paulo,  
Movimento dos Atingidos por Barragens,  
Movimento Sem Terra,  
São Paulo, marzo de 2014

#### Redacción

Railda Herrero

#### Organización

Carolina Bellinger

#### Traducción

Bartira Costa Neves e Liliana Barrena

#### Foto Capa

Christian Aid / Tabitha Ross

#### Proyecto gráfico

Imãs de Criação

#### Realización



Comissão Pró-Índio  
de São Paulo



BRASIL  
ÁGUA E ENERGIA  
NÃO SÃO MERCADORIAS



#### Apoio a la Investigación y Publicación



#### Movimento Sem Terra - MST

El Movimiento Sin Tierra se organiza en torno a tres objetivos principales: Luchar por la tierra; Luchar por la Reforma Agraria; Luchar por una sociedad más justa y fraterna. El Movimiento Sin Tierra se encuentra organizado en 24 estados en las cinco regiones del país.

[semterra@mst.org.br](mailto:semterra@mst.org.br)

[www.mst.org.br](http://www.mst.org.br)

#### Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB

El Movimiento de los Afectados por Represas, (MAB por su sigla en portugués, Movimento dos Atingidos por Barragens) es un movimiento nacional, autónomo, de masa, de lucha, con una dirección colectiva en todos los niveles, con rostros regionales, sin distinción de sexo, color, religión, partido político ni grado de instrucción. Es un movimiento popular; reivindicatorio y político.

Teléfono/Fax: (11) 3392 2660 -São Paulo - SP - Brasil

[mab@mabnacional.org.br](mailto:mab@mabnacional.org.br)

[www.mabnacional.org.br](http://www.mabnacional.org.br)

#### Comissão Pró-Índio de São Paulo - CPI

La Comisión Pro Indio de São Paulo es una organización no gubernamental fundada en 1978 que actúa junto con indios y *quilombolas* para garantizar sus derechos territoriales, culturales y políticos, buscando contribuir con el fortalecimiento de la democracia, con el reconocimiento de los derechos de las minorías étnicas y con el combate a la discriminación racial.

[cpisp@cpisp.org.br](mailto:cpisp@cpisp.org.br)

[www.cpisp.org.br](http://www.cpisp.org.br)

#### Christian Aid

Christian Aid es una organización internacional de desarrollo que representa a cuarenta y una denominaciones religiosas de Gran Bretaña e Irlanda. Christian Aid es una de las mayores organizaciones no gubernamentales del Reino Unido mantenida por individuos, iglesias, gobiernos, fondos y fundaciones.

[www.christianaid.org.uk/brasil](http://www.christianaid.org.uk/brasil)

# ÍNDICE

01

Mercado Institucional  
Evaluación de programas  
en Brasil



09

Los Programas

12

Experiencias  
concretas



20

Evaluación



24

Conclusiones y  
recomendaciones



# MERCADO INSTITUCIONAL EVALUACIÓN DE PROGRAMAS EN BRASIL

A partir de 2002 ha habido un cambio sustancial en el camino de muchos alimentos, desde la fuente hasta la mesa de las comunidades más pobres y vulnerables. La compra de una parte de la producción familiar en Brasil vía programas del mercado institucional, que ayuda a sacar a esos agricultores de la sombra de la economía, es un ingrediente político nuevo que altera sabores y escenarios y que puede tornarse una receta para otros países.

En esta publicación, *quilombolas*\*, trabajadores rurales del Movimiento Sin Tierra asentados con la Reforma Agraria, indígenas y representantes de comunidades afectadas por represas en Brasil, juntamente con la agencia ecuménica de cooperación británico irlandesa Christian Aid y sus asociados - Comisión Pro Indio de São Paulo (CPI-SP), MST y MAB - colocan en la balanza esos ingredientes. Evalúan de forma colectiva los obstáculos en la aplicación de los programas y las políticas por detrás de las siglas PAA (Programa de Adquisición de Alimentos), PNAE (Programa Nacional de Alimentación Escolar), y PNPSB (Política Nacional para la Promoción de los Productos de la Socio biodiversidad) y PGPM (Política de Garantía de Precios Mínimos para Productos de la Socio biodiversidad), además de proyectos como el PAIS (Producción Agroecológica Integrada y Sostenible).

Este estudio es el resultado del acumulado histórico de los movimientos y organizaciones participantes en la reflexión colectiva que tuvo lugar en diciembre de 2013, en São Paulo. Pretende contribuir para demostrar la situación de los programas gubernamentales de acceso a mercados y servir como base para acciones que permitan construir mejores estrategias para que la población tenga alimentos locales y saludables. La diversificación del comercio y la disminución de la dependencia del mercado institucional, con la conquista de mercados convencionales, engrosan los pilares de esta construcción en la medida en que ayudan a superar las barreras comerciales de las transnacionales ancladas en la producción vitaminada de agrotóxicos.

Como estos programas gubernamentales brasileños han sido llevados a diversos países, los resultados evaluados en el encuentro han sido sobrestimados. Principalmente frente al papel de destaque de Brasil en el nuevo diseño geopolítico internacional en el siglo veintiuno y a la divulgación de programas de transferencia de renta como referencia.

El PAA y el PNAE, combinados, constituyen una de las mayores iniciativas de compra institucional de alimentos del mundo que prioriza la adquisición de alimentos producidos por agricultores familiares. Esta constatación

\* Grupos constituidos durante el proceso de resistencia a la esclavitud a que estuvo sometida la población negra en Brasil por 300 años hasta la abolición en 1888.



de la ONU fue publicada en octubre de 2013 en el estudio titulado “Demanda estructurada y agricultores familiares en Brasil: el caso del PAA y del PNAE”, elaborado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud). Según el análisis de la ONU, los dos programas representan una demanda potencial de R\$ 2 mil millones anuales, con un gran impacto sobre la producción y renta de los agricultores familiares.

“Estas experiencias brasileñas han tenido tanto éxito que han servido de ejemplo para otros países en desarrollo interesados en establecer programas similares, especialmente de alimentación escolar. A pesar de todo este interés, sentimos que falta una investigación que analice los impactos y compruebe la eficacia de dichos programas, lo que nos llevó a realizar este estudio”, explicó Daniel Balaban, director del Centro de Excelencia contra el Hambre, del PMA.

La ONU contabilizó que en diez años, a través del PAA, se adquirieron más de tres millones de toneladas de alimentos de aproximadamente 200 mil agricultores familiares. Considerando los aportes de estados y municipios, el presupuesto para la compra institucional saltó de R\$143 millones en 2003, a R\$1,4 mil millón, asignado para 2013. No obstante, las Naciones Unidas resaltan que los valores son apenas el 0,0004% del Producto Interno Bruto de Brasil.

El PNAE garantiza diariamente alimentación para por lo menos 43 millones de estudiantes. El presupuesto del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) para el programa fue de R\$ 3,5 mil millones en 2013. Como la ley 11.947/2009 establece que por lo menos el 30% de los alimentos de la merienda se deben adquirir de la agricultura familiar, teóricamente, dichas familias mueven R\$ mil millones, representando aun una expansión de oportunidades de mercados.

**“Estas experiencias brasileñas han tenido tanto éxito que han servido de ejemplo para otros países en desarrollo interesados en establecer programas similares, especialmente de alimentación escolar.”**



## COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Durante la reflexión colectiva que tuvo lugar en São Paulo, representantes del Programa Brasil de Christian Aid resaltaron la importancia de socializar las recomendaciones resultantes del encuentro con organizaciones asociadas en otros de los 35 países donde actúa, ya que se están implementando programas similares. Para esta agencia de cooperación oficial irlandesa y británica, que representa a cuarenta y una denominaciones religiosas en el Reino Unido e Irlanda, esta reflexión representa una oportunidad para ejecutar la nueva estrategia de la institución para el período 2012-2017. Aun más considerando que uno de los énfasis del Programa Brasil es “contribuir con modelos alternativos y flexibles de desarrollo que garanticen la sostenibilidad ambiental y energética”, donde el tema de acceso a los mercados inclusivos por parte de indígenas, *quilombolas*, afectados por represas y sin tierra es una prioridad.

Christian Aid apoya proyectos sociales en Brasil desde fines de la década de 1970. Entre ellos, en los últimos años, planes de

negocios y estudios de viabilidad para el arroz y el café orgánicos (MST) y la castaña (CPI-SP). La publicación de esta reflexión sobre los resultados con el acceso a programas institucionales, de alguna forma, traduce estas tres iniciativas que tuvieron lugar entre 2011 y 2013.

Para la representante de Christian Aid en Brasil, Mara Luz, “es necesario socializar el diagnóstico sobre las políticas de mercado institucionales, con recomendaciones para el avance, a partir de la experiencia práctica de los actores”. Publicar este estudio, divulgando la evaluación de los protagonistas, forma parte de la estrategia que tiene como prioridad contribuir con la promoción de todas las alternativas de desarrollo que reduzcan las desigualdades estructurales del país.

Otro estudio publicado por Christian Aid, “El Brasil Real: las desigualdades más allá de los indicadores”, evalúa que, a pesar de los avances, Brasil no viene tratando la desigualdad estructural y ha sido incapaz de liberar su potencial para un desarrollo social.

**“es necesario socializar  
el diagnóstico sobre las  
políticas de mercado  
institucionales”**

## LOS QUILOMBOLAS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Al evidenciar las potencialidades y los límites de los programas, por medio del estudio de experiencias concretas, esta publicación se torna un subsidio importante para la Cooperativa de los *Quilombolas*, (CEQMO por su sigla en portugués: Cooperativa do Quilombo) y la Comisión Pro Indio (CPI-SP). Es útil para la definición de sus estrategias para acceder a los programas de mercados institucionales o para reivindicar perfeccionamientos, contemplando más adecuadamente la realidad de los *quilombolas*. Hay más de dos mil comunidades *quilombolas*, diseminadas en por lo menos 24 estados brasileños.

Para la coordinadora ejecutiva de la CPI-SP, Lúcia Andrade, las políticas de acceso a mercados institucionales son una oportunidad de alternativa de generación de renta para las comunidades *quilombolas* con las que trabaja la institución. "Estas políticas son un estímulo que normalmente dichas poblaciones no tienen, ya que uno de los obstáculos para la generación de renta es conseguir colocar los productos en el mercado. Hay muchas exigencias - desde documentación hasta normas sanitarias - que no reflejan la realidad de estas poblaciones." Según Lúcia, los programas gubernamentales les colocan un importante reto a estas comunidades: el de organizarse para acceder a dichos mercados institucionales. El saldo de este esfuerzo, o resiliencia, es el mayor fortalecimiento de la organización de las comunidades.



En el intercambio de experiencias para la organización de la reflexión en São Paulo, la CPI-SP conversó con la Coordinación Estatal de Comunidades *Quilombolas* de Pará en búsqueda de otras experiencias de quien ya tuviera acceso a este tipo de programas. Para nuestra sorpresa, a pesar de que Pará es un Estado donde las comunidades *quilombolas* están muy organizadas, no existía conocimiento sobre ninguna, un claro indicador de las dificultades para su acceso.

Domingos Printes, de la Comunidad Abuí, en Río Trombetas, en la región de Oriximiná (Pará), confirma: "No da resultado debido a tanta burocracia para acceder, y creemos incluso que es un tipo de discriminación. El hecho de que estemos allá en la punta (en el norte de Pará, en la frontera con Guyana y Surinam), como solemos decir, aislados en la selva, no existe para nosotros como *quilombolas* un medio



Carlos Penteado

para poder acceder a esos proyectos”. Printes va más lejos en su evaluación: “Creo que está relacionado con los dos lados: con la burocracia, difícil para nosotros *quilombolas*, que tenemos un modo de vida diferente y, por otro lado, por la propia política, el gobierno del Estado, el poder municipal que no tienen interés”.

A pesar de que los Guarani Mbyá tradicionalmente plantan solamente el alimento para la familia, dos participantes de la reflexión, venidos de la Aldea Tenondé Porã de Parelheiros, en São Paulo, evaluaron que estos programas gubernamentales pueden ser de gran valor para muchas de las más de 200 etnias en el país.

Advirtiendo que la burocracia debe ser simplificada, para garantizar el acceso de todas las comunidades indígenas, Osmar Tupã Mirim y Adriano Karaí Poty evaluaron la importancia del PNAE en su aldea. Adriano, quien es coordinador educacional, dice que después de muchas conversaciones consiguieron adecuar la merienda en la escuela municipal, introduciendo productos orgánicos de la agricultura familiar tales como maíz, harina de maíz y batata. “Pero en la escuela estatal, lo que ellos reciben no es lo que nosotros queremos: solo enlatado. Todo lo que ellos pueden enlatar, lo enlatan.”

Datos compilados por la Gerencia de Acompañamiento y Control de las Acciones de la Agricultura Familiar de la Compañía Nacional de Abastecimiento (Gecaf/Conab) comprueban la timidez del PAA en áreas indígenas y *quilombolas*. De 2008 a 2012, se formalizaron apenas 134 proyectos, beneficiando a 2.381 indígenas, lo que representó solamente el 0,44% de los recursos del PAA utilizados para la adquisición de productos.

Con un aumento del 586,27% en la participación de los *quilombolas* en dos modalidades del PAA, entre 2008 y 2012, el crecimiento aun fue escaso, con relación a los datos nacionales del programa. En 2012, la adquisición de productos de los *quilombolas*, registrada por la Conab, fue de solo el 1,26 % de lo invertido en el PAA en el País. Para un total de 128.804 agricultores familiares beneficiados con recursos de la Conab en 2012, 1.652 eran *quilombolas*. A pesar de estos exiguos números, según la Conab, se registraron beneficios en las comunidades indígenas y *quilombolas* que accedieron al PAA, entre ellos el cambio de hábitos alimentarios y la valoración del trabajo femenino.





## ASENTADOS POR LA REFORMA AGRARIA

Para el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) la reflexión gana importancia en el contexto de su período de preparación para el VI Congreso Nacional, en el que ha buscado debatir nuevas estrategias de acción frente al avance del agronegocio y del capital financiero en el campo. La organización evalúa como fundamental evidenciar su producción sostenible y los avances en el trabajo de transición hacia un modelo agroecológico y de policultivo. E incluso se ocupa del desafío de vender esta misma producción, en general monopolizada por intermediarios y grandes redes nacionales e internacionales, con sus barreras comerciales más reforzadas que las cercas derribadas en la lucha por la Reforma Agraria.

Con tres décadas, el MST es uno de los mayores movimientos sociales del país y está organizado en 24 Estados. A partir de la ocupación de áreas improductivas para la Reforma Agraria, garantizada por la Constitución de 1988, ha acumulado experiencias muy diferenciadas, de acuerdo con cada región. El MST tiene más de 400 asociaciones y cooperativas que trabajan de forma colectiva para producir alimentos sin transgénicos y sin

agrotóxicos. Cuenta con 96 agroindustrias para mejorar la renta y las condiciones de trabajo en el campo. Además de ello, el movimiento ha conquistado dos mil escuelas públicas en campamentos y asentamientos, que garantizan el acceso a la educación de más de 160 mil niños y adolescentes y que han sido el escenario de la alfabetización de más de 50 mil jóvenes en los últimos años. Para mejorar la formación de los asentados, el MST firmó asociaciones con universidades de todo el país y ya cuenta con 100 cursos de graduación. Mientras avanza en los frentes organizativos y en la educación, el MST cuenta con casi 90 mil familias acampadas, que aun esperan la repartición de la tierra. La organización necesaria para la ocupación y la conquista de las tierras, la vida en los campamentos e incluso la formación de las agrovillas, y también la estructuración de agroindustrias y cooperativas son aprendizajes que ayudan al MST en la lucha contra la burocracia, a la hora de acceder a los programas de mercados institucionales.

Por tener ese acúmulo histórico desde hace más tiempo, los representantes de las cooperativas próximas a Porto Alegre, en Río Grande do Sul (Cootap) y de la región



**Más del 90% de la producción de las cooperativas del MST se destina a programas sociales, a través del PAA y del PNAE.**

de Itapeva e Itaberá, en São Paulo (Coapri) presentaron los números positivos y los obstáculos en el acceso a los programas del mercado institucional en el debate registrado en esta publicación. También enumeraron los retos enfrentados y evaluaron los avances en la cualificación de la organización y de la cooperación de las familias, con la consolidación del acceso a dichos mercados.

Para Altamir Bastos, responsable por la articulación de las cooperativas del MST en São Paulo, Minas Gerais, Río de Janeiro y Goiás, “la comercialización siempre ha sido nuestra trinchera, por eso, estamos intentando cualificarnos más para garantizar el acceso a los mercados institucionales, prioritarios, pero sin descuidar los convencionales”. Más del 90% de la producción de las cooperativas del MST se destina a programas sociales, a través del PAA y del PNAE. No obstante, Altamir pondera que aproximadamente el 10% de las 370 mil familias asentadas por

la Reforma Agraria en Brasil se encuentran organizadas en cooperativas. “Las demás están en la espontaneidad, corriendo detrás. Por ello, defendemos que la asistencia técnica precisa ayudar en el proceso de la organización, debe ser un facilitador de ella, o sea, tener un papel un poco más grandioso. La organización es importante desde la producción hasta la llegada del alimento a la mesa del consumidor.”

Ademar Ludwig, de la coordinación nacional del MST, evalúa que el avance de dichos programas “es una cuestión fundamental, ya que la disputa por el mercado asusta a los terratenientes, aun cuando los valores recibidos por nuestras familias sean tan limitados”. Él acentúa que son necesarios más avances: desde el procesamiento hasta el envasado de los alimentos, incluyendo el uso de programas de computadora. “O avanzamos la tecnología o seremos derrotados, ya que no tenemos fuerzas suficientes. Tenemos que construir nuestra autonomía política y financiera.”

## AFECTADOS POR REPRESAS

El Movimiento de los Afectados por Represas (MAB) representa a un millón de personas en Brasil, de acuerdo con la Comisión Mundial de Represas. El MAB actúa en 17 Estados y tiene acceso a las políticas del mercado institucional, ya que cree que son muy positivas tanto para aumentar la renta de los campesinos como para incentivar la diversidad de la producción. Para la institución, el PAA, el PNAE y los demás programas han estimulado la relación campo-ciudad, llevando los productos a la mesa de las poblaciones carentes de la ciudad y a sus hijos, en las escuelas.

Para diferentes proyectos, el MAB accede a diferentes programas. Los pescadores afectados por la represa de Tucuruí, en Pará, por ejemplo, acceden al PAA, siempre y cuando se tornen

criadores de peces en tanques redes. El PNAE es otro programa bastante accedido en las áreas de influencia de las 80 represas o regiones donde el MAB está estructurado. Para tornar viable la producción de alimentos de calidad, que abastecen la población a través del PAA y del PNAE, o incluso vía mercado convencional, el MAB firmó una alianza con la Fundación Banco de Brasil, una de las patrocinadoras de la tecnología social denominada Producción Agroecológica Integrada y Sostenible (PAIS). Se promovió la instalación de ochocientas huertas agroecológicas circulares en doce estados con este proyecto que el MAB quiere ver transformado en política de incentivo a la producción campesina desvinculada del crédito.

esta reflexión podrá  
significar vías para  
ampliar el alcance  
a los mercados



Paralelamente a la lucha contra el estándar repetitivo de la violación de por lo menos 17 derechos humanos en las construcciones de las represas en el país, el MAB organiza la producción de los pequeños agricultores que perdieron casi todo, que fueron desplazados o que aguardan reparaciones o que reciben migajas como compensaciones. Para los afectados por las represas, esta reflexión podrá significar vías para ampliar el alcance a los mercados, fortaleciendo los lazos entre las organizaciones que en la base producen alimentos saludables y estimulando la organización de campesinos y extractores.

Para Gabriel Sollero, de la coordinación del MAB, los programas de mercado institucionales han estimulado la producción, mejorado la cultura alimentaria y han ayudado en el establecimiento de precios de los productos de la biodiversidad. Generalmente, afirma él, la producción en pequeña escala es vista como segunda fuente de renta de la familia, o sea, es una nueva fuente, con las mujeres a la cabeza. “En una realidad campesina esta renta mínima que pasa a entrar es importante”, afirma Sollero, cobrando un papel más decisivo del Estado para el funcionamiento de los programas, ya que “han contribuido con mucho menos de lo que se espera”. Entre las deficiencias, destaca que “falta asistencia técnica de calidad y apoyo de las municipalidades, que colocan dificultades, no valoran la producción local”.



João Zindlar

# LOS PROGRAMAS

Los programas y los planes para la inclusión de productos de la agricultura familiar y del extractivismo en los mercados institucionales van más allá de meras siglas. Son políticas institucionales que condensan muchos de los esfuerzos por cambios, empeños históricos de los trabajadores del campo, a través de sus movimientos y organizaciones, y de *quilombolas* e indígenas, con el apoyo de instituciones asociadas.



Instituido el dos de julio de 2003, por medio de la Ley 10.696, fue actualizado por la Ley 12.512, del 14/10/11, con reglamentación vía Decreto 7.775, del 4/07/12. Política pública de articulación entre producción, comercialización y consumo. Tiene dos funciones: garantizar la compra pública de la producción familiar directa, sin licitación, pero con precios de referencia, y proporcionar alimentos a las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria. Pueden participar en el PAA como beneficiarios proveedores: agricultores familiares encuadrados en el Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar), asentados de la reforma agraria, acampados, agroextractivistas, *quilombolas*, familias afectadas por represas, comunidades indígenas, entre otros. Como consumidores, pueden participar instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

El PAA se ejecuta con recursos de los Ministerios de Desarrollo Agrario (MDA) y del Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), a través de la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab), en asociación con estados y municipios. En las operaciones llevadas a cabo por la Conab, los agricultores familiares deben estar organizados en asociaciones y cooperativas.

El programa cuenta con seis modalidades: compra de la agricultura familiar para donación simultánea, formalizada con asociaciones y/o

cooperativas de agricultores familiares que entregan su producción directamente en la institución beneficiada; formación de stock por la agricultura familiar, formalizada con asociaciones y/o cooperativas de agricultores familiares que reciben anticipadamente hasta el 100% de los recursos para la compra de materia prima, de envases y etiquetas, pago de productor/proveedor y gastos con mejoras; compra directa de la agricultura familiar, con la adquisición de productos agropecuarios definidos por el gobierno, a precios de referencia, en polos de compra instalados próximos de los lugares de producción; incentivo a la producción y al consumo de leche; y compra institucional.

Desde julio de 2013, el valor máximo que los agricultores familiares pueden obtener con la venta de alimentos para el PAA es de R\$5.500,00 por unidad familiar/año. Para acceder al programa por medio de organizaciones proveedoras el límite pasó a R\$ 6.500,00 por unidad familiar/año. Para adquisiciones por medio de organizaciones con el 50% o más de proveedores que estén en el Registro Único para Programas Sociales el límite anual de ventas al PAA es de R\$ 8.000,00 por unidad familiar/año. En el caso de organizaciones proveedoras de productos exclusivamente orgánicos y/o agroecológicos o de la sociobiodiversidad el límite es de R\$ 8.000,00 por unidad familiar/año.

## PLAN NACIONAL DE PROMOCIÓN DE LAS CADENAS DE PRODUCTOS DE LA SOCIOBIODIVERSIDAD (PNPSB)

Tiene como objetivo promover la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y garantizar alternativas de generación de renta para las comunidades rurales. Dichos fines se concretarían con el acceso a las políticas de crédito, a la asistencia técnica y extensión rural, a mercados y a los instrumentos de comercialización y a la política de garantía de precios mínimos. Con seis ejes, este plan vislumbra la inclusión productiva de pueblos y comunidades tradicionales, por medio de la promoción de tecnologías sostenibles. Al mismo tiempo quiere atender al sector empresarial, “conectándolo a las oportunidades de

negocios que la biodiversidad brasileña ofrece”. La coordinación está a cargo de los Ministerios de Desarrollo Agrario (MDA), Medio Ambiente (MMA), y de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS).

En el Plan Nacional, la Cadena Productiva de la Sociobiodiversidad se define como “un sistema integrado, constituido por actores interdependientes y por una sucesión de procesos de educación, investigación, manejo, producción, mejoras, distribución, comercialización y consumo de productos y servicios de la sociobiodiversidad, con identidad cultural e incorporación de valores y saberes locales y que garanticen la distribución justa y equitativa de sus beneficios”.

## CRÉDITO DE APOYO

El Pronaf, el PAIS y el Más Alimentos representan importantes líneas de financiación para pequeños agricultores en general, y para asentados por la Reforma Agraria, *quilombolas* y afectados por represas. Estos programas de crédito muchas veces posibilitan la organización de la producción de los alimentos que serán distribuidos vía programas de mercado institucional.

## POLÍTICA DE GARANTÍA DE PRECIOS MÍNIMOS PARA PRODUCTOS DE LA SOCIOBIODIVERSIDAD (PGPM)

Aspira a mejorar la renta de los agricultores familiares, principalmente a través de la compra a precios mínimos preestablecidos por la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab), que opera el sistema. La PGPM objetiva formar stocks gubernamentales, además de la subvención directa al agricultor, que recibe el valor referente a la diferencia entre el precio mínimo y el de mercado. El extractivista que maneja productos de la biodiversidad, tiene garantizada la subvención directa por medio de la modalidad PGPM-Bio.

## PRODUCCIÓN AGROECOLÓGICA INTEGRADA Y SOSTENIBLE (PAIS)

Tiene como objetivo la producción de hortalizas, frutas y la cría de pequeños animales con bases agroecológicas, sin el uso de agrotóxicos, en áreas con forma circular. Incentiva el perfeccionamiento de los recursos naturales y la reducción de la dependencia de insumos externos, respetando la integridad cultural y local. Entre las metas, el PAIS quiere la diversificación de la producción y evitar el desperdicio de alimento, de agua, energía, y de tiempo de las familias involucradas. Es una tecnología social patrocinada por instituciones gubernamentales, como el Ministerio de Integración Social y la Fundación Banco do Brasil en asociación con organizaciones de la sociedad civil como, por ejemplo, el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae).

## PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

Con intereses bajos (del 0,5 al 4% al año), cuenta con más de 15 líneas de financiación: desde los generales, como costear la cosecha y la inversión, hasta los dirigidos a públicos o a sectores específicos. El importante subsidio a proyectos individuales o colectivos generadores de renta para agricultores familiares, tuvo su semilla lanzada en 1996. Este programa se encuentra operado por los agentes financieros que componen el Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) y se agrupan en básicos (Banco do Brasil, Banco do



Nordeste y Banco da Amazônia) y vinculados (BNDES, Bancoob, Bansicredi y asociados a la Febraban). El Pronaf es más conocido por el crédito para los agricultores familiares, pero cuenta también con el subprograma de Asistencia Técnica y Extensión Rural (Ater). Tiene como objetivo fomentar la generación de renta por la agroindustria, el turismo rural, los biocombustibles, las plantas medicinales, la cadena productiva, el seguro agrícola, el seguro de precio y el seguro contra calamidad por sequía en el Nordeste.



## PROGRAMA MÁS ALIMENTOS

Línea de crédito del Pronaf que financia inversiones para la modernización de la propiedad rural familiar; agregando renta a los beneficiarios. Permite inversiones en la modernización y adquisición de máquinas y de nuevos equipos, y en la corrección y recuperación de suelos. E incluso en la compra de enfriadores de leche, mejoría genética, irrigación, implantación de huertos e invernaderos y almacenamiento, entre otros.

Por medio de la línea de crédito Más Alimentos Producción Primaria (inversiones en infraestructura productiva del área familiar) se financian proyectos individuales de hasta R\$ 150 mil y colectivos de hasta R\$ 750 mil, con intereses del 2% anual, con un periodo de gracia de hasta tres años y con diez años de plazo para pagar. La línea de crédito Más Alimento Agroindustria para la inversión, incluso en infraestructura, tiene como finalidad el acondicionamiento, el almacenamiento, el procesamiento y la comercialización de la producción agropecuaria, de productos forestales, del extractivismo, de productos artesanales y de la explotación del turismo rural por la agricultura familiar. El valor de las financiaciones llega hasta R\$ 300 mil, en el caso de emprendimiento familiar rural – persona jurídica - y para asociación y cooperativa - persona jurídica -, hasta R\$ 35 millones.

## PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PNAE)

La ley 11.947, del 16/6/2009 establece que, como mínimo, el 30% de los recursos transferidos por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) para la alimentación escolar debe destinarse a la compra de productos de la agricultura familiar y del emprendedor familiar rural o de sus organizaciones, priorizando los asentamientos de la Reforma Agraria, las comunidades tradicionales indígenas y *quilombolas*. Esta medida ha generado un importante canal de comercialización y ha representado una mejoría en la calidad de la merienda escolar. Desde julio de 2012 el límite de venta al PNAE es de R\$ 20 mil por Declaración de Aptitud al Pronaf-DAP/año. En este monto no se incluyen los productos vendidos a través del PAA.

Integran el comité gestor del PNAE representantes del FNDE, de los Ministerios de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y del Desarrollo Agrario (MDA), además del Ministerio de Pesca y Acuicultura (MPA) y de la Conab. E incluso un grupo consultivo con 14 representantes de la sociedad civil.

# EXPERIENCIAS CONCRETAS

La agricultura familiar en Brasil garantiza el 75% del total de los empleos rurales y alimentos en el 70% de las mesas brasileñas. A pesar de este potencial, los agricultores familiares tienen acceso a solamente el 25% de todo el crédito agrícola.

Aun con la desproporción en el porcentaje, las experiencias históricas de los asentados, los *quilombolas* y los pequeños agricultores se destacan y se tornan referencia para otros movimientos y organizaciones que también buscan el acceso a programas de mercados institucionales como el PAA y el PNAE, además de la valoración de la agricultura familiar.

Las experiencias diversificadas, presentadas durante la evaluación de los programas de mercado institucional, en São Paulo, muestran éxitos que pueden ser contabilizados en números o en medios de vida con resiliencia, o sea, posibles de evolucionar positivamente después de la superación de las adversidades.



## GRUPOS GESTORES DE LA COOTAP-RS

La Cooperativa de los Trabajadores Asentados de la Región de Porto Alegre (Cootap) se beneficia de varios programas del gobierno federal y estatal en el área de infraestructura de la producción. El noventa por ciento de la producción de la cooperativa se distribuye a través de los programas de mercado institucional. Los del PAA, articulados por la Conab, favorecen la organización en las modalidades formación de stock y donación simultánea, que atienden a 26 instituciones urbanas dirigidas a familias en situación de vulnerabilidad social, beneficiadas por el programa Hambre Cero.

Fundada en 1995, la Cootap en 2013 contaba con 1.421 asociados en 26 asentamientos de 17 municipios en la región de la capital de Río Grande do Sul. La organización de la cooperativa se da vía producción, experiencia proveniente del Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST). La articulación se realiza a través de grupos gestores, compuestos por las familias que se organizan en líneas de producción. Hay grupos gestores del arroz, de las frutas y plantas medicinales, de la leche, de los pescados, además del grupo gestor de las huertas. Los productos abastecen al PAA y al PNAE y también a las ferias. Las familias en los asentamientos se organizaron en grupos y, colectivamente, establecieron tiendas para ferias de los municipios de Porto Alegre, Canoas, São Leopoldo, Eldorado do Sul, São Gerônimo, Viamão, y otros. Conquistaron el paladar de los consumidores con productos de calidad y orgánicos, incluyendo frutas. Y valoran la cultura regional, haciendo renacer en el menú las legumbres y los vegetales del tiempo de los abuelos.

La propuesta de los cooperativos es dominar toda la cadena productiva - producción, industria

y mercados - para construir la autonomía colectiva. "Conseguimos caminos cortos, desde el productor hasta el consumidor, evitando los intermediarios", dice animado Nelson Krupinski, de la Cootap, asentado por la Reforma Agraria en Río Grande do Sul, especialista en gestión de cooperativas. "Las conquistas fortalecen la planificación y la organización de las familias porque representan una reserva del mercado, que brinda condiciones para competir y para organizar la producción." Él evalúa que el acceso a los mercados, a través del PAA y del PNAE, posibilitó la organización de la producción en escala, potencializó la propiedad, que antes no conseguía mantenerse. Mejoró la vida de los asentados, y redujo el perjuicio de las pérdidas que llegaban al 70%, por falta de transporte adecuado de los productos.

Nélson resalta que las políticas públicas de incentivo a la producción, que incluyen la donación de semillas, el costo de labranza, calcáreo, la posibilidad de horas máquinas de tractor, fortalecen a las familias que están en el campo. Para él, el mercado institucional ha generado un subproducto importantísimo: la cualificación de la organización y de la cooperación de las familias. "Estos programas, en cierta forma, nos han proporcionado un nuevo escenario en los asentamientos, de producción, de trabajo, de desarrollo económico productivo y también de calidad de vida. Ello porque la familia, al producir y no tener de trabajar fuera para mantenerse, está estimulando su cultura, está produciendo autonomía y subsistencia saludable, mejorando su autoestima y haciendo que la tierra cumpla su función social."



## “MESA ABUNDANTE” DE LA COAPRI-SP

La Cooperativa de los Asentados y Pequeños Productores de la Región de Itapeva e Itaberá, en São Paulo (Coapri), creada hace 16 años, accede a los mercados institucionales a través del PAA desde hace diez años. Congrega a 35 entidades en seis agrovillas, donde se produce leche, granos y un volumen anual de hortalizas de 400 toneladas. Los productos empaquetados por la cooperativa tienen la marca Raíces de la Tierra. “Cuando comenzamos a operar el PAA conseguimos poner las quintas de la agrovilla a funcionar; las huertas comenzaron a generar renta a las familias”, recuerda Fernando Aranha, de la Coapri. Solamente en 2012 con el programa se movilizaron en el asentamiento más de R\$ 680 mil reales, divididos entre 400 familias. “Ayuda mucho, está generando renta y buena comida, pero es necesario avanzar más y transformar los programas en políticas públicas.”

La técnica agrícola Fabiana Fagundes da Silva, hija de asentados de la Reforma Agraria, a punto

de graduarse en agronomía, hace y acompaña los proyectos de la Coapri. Ella recuerda que, antes de los programas institucionales, muchos productos que no tenían importancia y se perdían pasaron a ser comercializados, como las frutas. Con el PAA, ahora el 60% es vendido. “Hubo cambios en el todo, agregando valor a los productos, construyendo huertas, por eso, tenemos una evaluación positiva de los programas. Por más que el valor sea pequeño, trae beneficios a las familias, diversificación en la alimentación, está generando renta y la ciudad tiene una comida de buena calidad.”

A pesar de que el enfoque principal de la Coapri está en la producción de granos, Fabiana explica que cierran el ciclo – desde la producción hasta el envasado - sin descuidar las hortalizas y la leche, hasta la fase de la industrialización. El conjunto de las acciones es la práctica del concepto de “mesa abundante”. Los granos se comercializan con 18 municipios de la región a través del PNAE. Además del

estrechamiento de las negociaciones entre los asentados y los municipios, Fabiana valora la relación directa establecida por la Coapri con las entidades que reciben los alimentos en las ciudades. “Es muy importante porque la gente que produjo es la que hace las entregas y explica de dónde vienen los alimentos, la organización necesaria. Ello estableció un mayor diálogo con la sociedad”.

Aranha y Fabiana están de acuerdo en que en el PAA los principales obstáculos son la burocracia y la demora en el pago. Con relación al PNAE, creen que “hay falta de interés por parte de los municipios en adquirir los productos”. Aranha cita un ejemplo: en São Paulo, ganaron la Licitación Pública del frijol, con 365 mil toneladas, y no se la llevaron debido a un error que él atribuye al Municipio. “Un poco fue prejuicio, pero también existe la mafia del frijol, que perjudica a los productores de todo el país, subiéndolo y bajándolo el precio en el momento que quieren, para dominar el mercado.”

## TIERRA LIBRE: ARROZ ORGÁNICO PARA LAS ESCUELAS

Construir la autonomía en la producción, valorar la cultura y la sabiduría de los agricultores, preservando el medio ambiente. Con estos principios, 24 asentamientos de Río Grande do Sul relacionados a la Cootap y a las cooperativas de Santa Rita (Coopan) y de Tapes (Coopat) crearon la marca colectiva “Arroz Tierra Libre”, de alimentos orgánicos, en 2010. Vía PNAE, este arroz se destina a la merienda de un millón seiscientos mil niños de 19 municipios del Estado. A través del PAA, el arroz al vacío va al stock de la Conab, o a instituciones de beneficencia.

“Insistimos mucho en mostrar a los futuros consumidores la importancia de consumir productos de calidad”, afirma Nelson Krupinski, de la Cootap. Y argumenta: “Tenemos que revertir la degradación que el agronegocio está haciendo, principalmente por el uso de herbicidas en los cultivos. Un estudio reciente ha mostrado la proporcionalidad del uso, al año, de 4,8 litros de veneno por brasileño.”

En 2014, el “Tierra Libre” ha superado el suelo gaucho, después de vencer la Licitación Pública del Municipio de São Paulo, debido a la calidad de los alimentos y a los precios justos. Con el dominio de toda la cadena productiva, incluyendo el transporte y la logística, las tres cooperativas van a reforzar la merienda paulistana con arroz libre de agrotóxicos y con certificación orgánica internacional.



Christian Aid/Tabitha Ross

## HUERTAS AGROECOLÓGICAS DEL MAB-MG

En Minas Gerais hay más de 400 proyectos de represas; cien ya están construidas y operando. El Movimiento de los Afectados por Represas (MAB) está organizado en el Valle de Jequitinhonha, en la Zona da Mata y en el norte y en el este del Estado, donde existe una violación constante de los derechos. “En Minas, las constructoras no reparan ni el 30% de lo que deberían. En medio de tantas injusticias hay algunos programas del gobierno donde tenemos la posibilidad de acceder a un poco de dinero”, dice Cauê Valim de Melo, cuya tarea es la de acompañar y organizar la producción en las diferentes comunidades donde está organizado el MAB.

En 2013, a través del proyecto Producción Agroecológica Integrada y Sostenible (PAIS) se implantaron 175 huertas agroecológicas financiadas por la Fundación Banco do Brasil para mineros afectados por represas. Estas huertas circulares son sistemas de producción integrados, con una galería en el centro. Les dan a las familias no solamente el aporte de la producción para la venta, sino también del consumo, dice Cauê. “Significa una mejoría en la alimentación, en la autosuficiencia, una diversificación en la alimentación, algo muy positivo en estas áreas de vulnerabilidad.”

El PAA “es muy promisor, facilita la venta, que es una cuestión clave para el agricultor”, afirma Cauê. No obstante, “precisa ser mejor ejecutado por el Estado y ser más abarcador, ya que tiene recursos muy reducidos”. A pesar de rendir solamente un promedio de R\$ 375,00

por familia al mes es “un valor considerable, que significa una mejoría de vida”, evalúa.

En el caso específico de Minas Gerais el MAB cuestiona a la Conab, institución del gobierno que ejecuta el PAA. “Estamos con dificultades en la aprobación de proyectos, debido a una fila de espera y a que hay un grado de burocratización muy grande”, se queja Cauê. Según él, se exigen muchos documentos, no solamente de la entidad proponente, sino también de las escuelas y guarderías, y del municipio. “Como consecuencia, la Conab-MG viene devolviendo recursos los últimos tres años.”

Con relación al PNAE, Cauê evalúa que el acceso se ve dificultado por la competencia de los grandes productores. “Muchas veces, ellos ocupan el lugar del pequeño, debido a la falta de instrucción, por parte de los municipios, o porque ciertas escuelas estatales no atienden la ley que obliga que el 30% de los alimentos de la merienda venga de la agricultura familiar.”



Douglas Mansur



### RASPADURA Y VOLUNTAD POLÍTICA

Para el MAB, la voluntad política hace la diferencia a la hora de acceder a los programas institucionales de acceso al mercado. Cauê Valim cita el caso del Municipio de Diogo de Vasconcelos, en la región de Mariana. “Ellos nos han ayudado mucho en la elaboración del proyecto, en el seguimiento y contribuyen con el transporte, la cosecha y la distribución de los alimentos del PAA. Es prueba de que cuando el poder público quiere, el programa se da.”

Otro caso exitoso ocurre al norte del Estado, en el Municipio de Río Pardo de Minas, donde las mujeres trabajan con la venta de raspadura y beiju al PAA. “La raspadurita ya envasada para su entrega a las escuelas les propició autonomía a las mujeres que trabajan en la producción. Generó renta, autonomía y autoestima”, celebra Cauê.



## LOS SUEÑOS DE LOS *QUILOMBOLAS* DE ORIXIMINÁ

La ausencia del Estado, las distancias en el Amazonas e incluso el prejuicio por los productos locales impiden el acceso a programas y a políticas que benefician a extractivistas y a agricultores familiares. Representantes de la Cooperativa Mixta Extractivista de los *Quilombolas* del Municipio de Oriximiná (Ceqmo) indicaron estas y otras dificultades al relatar la experiencia de 35 comunidades de la región noroeste de Pará, área del Bajo Amazonas, tierra de la castaña, del açaí, de mucho pescado. Entre 2001 y 2006 desarrollaron el Proyecto Castaña, que tropezó en dificultades aun actuales cuando intentan acceder a programas institucionales. El Estado que creó normas uniformes, sin adaptarlas a diferentes realidades del País, no está preparado para vigilar, hacer cumplir lo que exige o para apoyar a las comunidades.

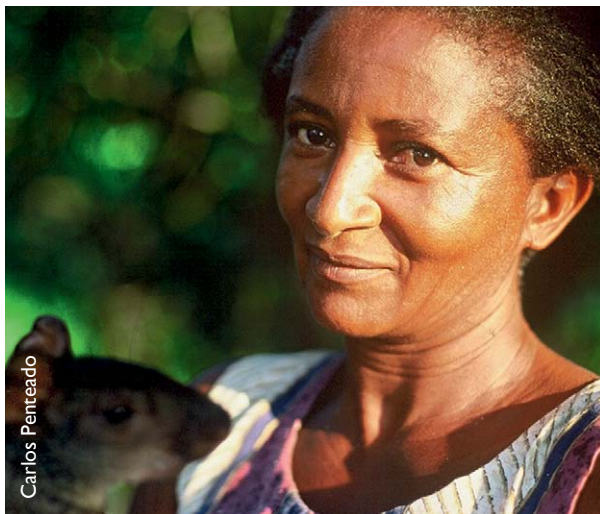
Enfrentando las adversidades, la Cooperativa de los *Quilombolas* (Ceqmo) intenta alternativas locales. Crear una planta de procesamiento de la castaña es uno de los sueños. Para este proyecto, cuentan con el apoyo del programa "In their Lifetime" de la Christian Aid, y de la CPI-SP y consiguieron un terreno del Municipio de Oriximiná. Vender los propios productos industrializados directamente al consumidor, eliminando los intermediarios y la competencia de industrias de afuera, forma parte de la estrategia para conquistar mercados institucionales y convencionales. La falta de estructura gubernamental y la distancia son

obstáculos, pero el aprendizaje en la lucha para garantizar la titulación colectiva de la tierra y en la estructuración de la organización de las comunidades ha abierto caminos y generado posibilidades.

Algunas comunidades relacionadas con la Cooperativa de los *Quilombolas* quedan a doce horas en barco de Oriximiná, imposibilitando el acceso a programas institucionales, que no incluyen los costos de transporte. El problema es generalizado en Pará, donde las comunidades *quilombolas* no consiguen acceder a mercados institucionales, según el levantamiento de los *quilombolas*. Y la dificultad es común en diversas regiones del Amazonas. En Pará ya han sido identificadas 240 comunidades *quilombolas*. Solo hay más comunidades remanentes de quilombolas en Maranhão, 527, en Bahía, entre 300 y 500 y en Minas Gerais, cerca de 400.

Nilza Nira Melo de Souza, de la comunidad Jauari, en las márgenes del Río Erepecuru, afluente del Trombetas, deja bien claro que no van a desistir de los sueños y especifica dos de ellos: "Estamos luchando con uñas y dientes por nuestra planta de castaña y por la enseñanza media, para que los jóvenes no abandonen las comunidades." Vender la castaña y sus derivados industrializados, como bombón, galletas, incluyéndolos en la merienda escolar es la meta futura de Nilza, coordinadora de la Asociación de las Comunidades Remanentes de *Quilombolas* de Oriximiná (ARQMO, por su sigla





en portugués, Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos de Oriximiná) y de muchas mujeres que participan activamente, pero sin alardes, en la organización de las comunidades *quilombolas* de Oriximiná.

Francisco Hugo de Souza es presidente de la Ceqmo y tiene la tarea de trabajar la alternativa de generación de renta. Detalla las principales dificultades para acceder a los programas oficiales: “El sistema de la burocracia brasileña, con la dificultad de emisión de la DAP Jurídica (Declaración de Aptitud al Pronaf) para que la cooperativa venda la merienda escolar; los trabajadores de Emater, que no consiguen ir a los lugares, en fin, la falta de apoyo del gobierno y la dificultad de comunicación entre las comunidades que tienen el gran desafío de hacer que la producción llegue a las ocho escuelas polo, que se encuentran distantes.”

## LA MERIENDA ESCOLAR CON SABOR REGIONAL

Los alumnos de las ocho escuelas polo de las comunidades *quilombolas* de Oriximiná, en Pará, cuestionaban la merienda que venía desde muy lejos, con productos casi vencidos y enlatados, generadores de mucha basura y en desacuerdo con sus hábitos. La elaboración de un menú propio, valorando la cultura alimentaria del lugar, ha sido un proceso que tomó forma e incluyó a los nutricionistas. “Fue una victoria del trabajo de movilización y el municipio acabó estando de acuerdo”, celebra Hugo de Souza, presidente de la Ceqmo, recordando que “había una burocracia enorme, había que pasar por un montón de grupos”.

La propuesta de los *quilombolas* es enfrentar la burocracia y reforzar el menú escolar, ofreciendo incluso productos de la agricultura familiar y extractivista como harina de tapioca, gacha con castaña, calabaza gigante, banana, batata, ñame, pescado de la región y açái. Este último, producto tradicional, está cuestionado por la Vigilancia Sanitaria por no seguir determinadas normas. Nilza de Melo intenta explicar la incoherencia: “Ellos dicen que nuestros hijos *quilombolas*, que ya nacen tomando açái, que nunca hace mal, precisan de muchas cosas para tomar nuestro producto.”

Además de mejorar la merienda de los estudiantes, el menú con productos regionales va a generar una renta importante. Principalmente para las mujeres, más involucradas en la producción y en la cosecha. “Ellas van a sentirse más felices y eso va a dar más fuerza para que produzcan más y más”, dice Nilza, animada. Con el menú aprobado, el próximo paso es garantizar las licitaciones públicas para la compra de los productos.

## TANQUE RED DE PESCADORES EN TUCURUÍ

La Usina Hidroeléctrica de Tucuruí, en el Río Tocantins, en el sudeste de Pará, fue construida entre 1974 y 1985, durante la dictadura militar. En esa época, la preocupación con las cuestiones ambientales era nula y existía un desprecio general por los derechos civiles. Eletronorte estimó en cinco mil los afectados con la construcción de esta que es la segunda mayor represa del país. El MAB, no obstante, calcula que fueron 30 mil los afectados y dice que la mayoría todavía no ha sido indemnizada. Frente a las movilizaciones del Movimiento de los Afectados por Represas, que inicialmente tuvo una participación mayor de las mujeres, la concesionaria pasó a invertir en proyectos de pesca, agricultura y en la criación de pequeños animales.

**Con todas las dificultades, la burocracia y la falta de políticas públicas para apoyar la cooperativa, consiguieron sacar 22 toneladas de pescado en la primera etapa.**

Uno de los proyectos para la reparación de los efectos de la construcción preveía inversiones de R\$ 8 millones por parte de Eletronorte para la construcción de ocho tanques para cada uno de los 333 pescadores que trabajaban en el “pie de la represa”, donde están las turbinas y los peces. No obstante, faltaron los galpones para el tratamiento del producto y el apoyo técnico a los pescadores que se tomaron criadores, además de no contar con energía eléctrica. Hubo atrasos para la retirada de los peces, pérdida de miles de alevines, entre otros problemas.

Euvanice de Jesus Furtado, del MAB, integra la Cooperativa Mixta de Trabajadores y Pescadores, Trabajadores Rurales y Extractivista del Lago de la OHE Tucuruí. La Coopmab cuenta con 156 pescadores que están criando peces en tanque red. La comercialización del producto se da a través del PAA, para la donación simultánea a la Pastoral del Niño y a centros de recuperación de dependientes.

“A pesar de las deficiencias, el proceso de lucha ha garantizado el fin de las muertes en el pie de la represa, un lugar muy peligroso”, evalúa Euvanice, resaltando la importancia del saldo organizativo. Con todas las dificultades, la burocracia y la falta de políticas públicas para apoyar la cooperativa, consiguieron sacar 22 toneladas de pescado en la primera etapa. “De aquí en adelante tenemos otro proyecto montado por Eletronorte, la negociación con la Conab ya ha sido realizada y la expectativa es de comenzar a retirar los peces de los tanques, que va a ser la segunda etapa.”

# EVALUACIÓN

De acuerdo con las instancias gubernamentales, los programas de mercados institucionales marchan bien. Sin embargo, según la opinión de los movimientos que representan a los agricultores familiares y a los extractivistas, para celebrar de verdad es necesario avanzar mucho más. Y debe haber una mejoría en la legislación, para que no queden a merced de la presión de los grandes productores.

La Gerencia de Acompañamiento y Control de las Acciones de la Agricultura Familiar de la Conab, utiliza los indicadores de recursos aplicados por el PAA para comprobar la eficacia de los programas. Los recursos de la Compañía Nacional de Abastecimiento invertidos en el programa pasaron de R\$ 81,5 millones, en 2003, a R\$ 586,5 millones en 2012.

Según los datos analizados por el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (Ipea, por su sigla en portugués Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), el total aplicado en el PAA alcanzó casi R\$ 840 millones en 2012, cuando 185 mil agricultores familiares se vieron beneficiados. Un salto gigante, ya que en el año de la creación del programa, fueron beneficiadas 42 mil familias. Hubo casi un 600% de aumento en las inversiones del PAA en una década. No obstante, la adquisición de alimentos significó solamente el 4% de los 4,4 millones de establecimientos de la agricultura familiar. Y los indicadores son prácticamente invisibles en las estadísticas relativas a las 1.200 comunidades de *quilombolas* y de los más de 200 pueblos indígenas.

En 2012, las comunidades indígenas y *quilombolas* recibían solamente el 4,5% de los recursos del PAA. La adquisición de productos orgánicos, por parte de la Conab, también tiene indicadores bipolares: prácticamente se duplicó entre 2009 y 2012, triplicando los valores pagados, pero no pasaron del 2,15% de los recursos del PAA.

Con base en datos oficiales, el Instituto Socioambiental (ISA) muestra en la publicación “La política agrícola como vector para la conservación ambiental” que los productos de la sociobiodiversidad aun representan un porcentaje mínimo de participación en el programa. De los R\$ 450 millones invertidos por el PAA en 2011 por la Conab, apenas R\$ 10 millones se destinaron a la adquisición de productos de la sociobiodiversidad, equivaliendo al 2% del total invertido.

Los pequeños agricultores, *quilombolas*, indígenas e instituciones asociadas viven cotidianamente lo que significan los bajos porcentajes de aplicación de los programas y de los planes de los mercados institucionales. Intercambiando experiencias, constataron colectivamente los obstáculos y los avances en diferentes realidades. En las próximas páginas, las opiniones de participantes de la reflexión que tuvo lugar en diciembre de 2013.



# FALTA

# VOLUNTAD POLÍTICA

“El Estado intenta pasteurizar la atención en una realidad tan compleja como la brasileña. Esta política pública nacional no consigue atender los contornos de las realidades diferenciadas. También falta capacitación de los actores involucrados.”

**Gabriel Sollero, MAB**

“Nosotros hacemos nuestra parte y el gobierno no hace la suya. Es preciso tener recursos para las actividades. Un alcalde puede juntarse con Vigilancia Sanitaria, que puede juntarse con un nutricionista, con la gente de la licitación e ir hasta la comunidad para intentar desarrollar un trabajo.”

**Hugo Souza, Ceqmo, Oriximiná-PA**

“Falta capacitación de las municipalidades para operar el PAA y el PNAE: la nutricionista no entiende la esencia del programa, no respetando la estacionalidad de los productos de la región.”

**Fernando Aranha, Coapri-SP**

“El PAA es bueno, ayuda, pero precisa tener voluntad política del gobierno local, sino no se hace. En Minas Gerais, por ejemplo, no se puede vender queso, o pan de queso, porque la lista de entidades presentada por la Conab no existe. Vigilancia Sanitaria no tiene condiciones de acompañar la entrega de nuestro queso, que es de calidad. No podemos trabajar con productos de origen animal. La Conab prohibió que vendiéramos

hasta el pollo de granja. Parece que solo hay técnicos detrás de la mesa.”

**Cauê Valim, MAB-MG**

“Tanto los órganos que están aplicando el programa, como las municipalidades precisan conocer más la realidad de los asentamientos, ya que es donde está la agricultura familiar, e intentar encajar eso dentro de las políticas públicas para facilitar de ambas partes el acceso a esos mercados. Es preciso tener en vista que los consumidores van a recibir productos de calidad, que tienen como base la producción agroecológica, que también es muy importante.”

**Fabiana Fagundes, Coapri-SP**

“Es necesario dar pasos hacia la creación de políticas públicas de inclusión, para acabar con la angustia que pasamos, sabiendo que cualquier decreto puede derribar todo lo que hemos conquistado.”

**Ademar Ludwig, MST**

“Se ha tornado una tarea importante retransmitir a otros países y organizaciones la sistematización de las conquistas y los desafíos que los programas de mercados institucionales representan para los *quilombolas*, para los asentados de la Reforma Agraria y los afectados por represas y para los pueblos indígenas.”

**Mara Luz, Christian Aid**

# SOBRA

## BUROCRACIA

“Tenemos una deficiencia en la gestión porque el agricultor es medio artesano. Él organiza la producción con la finalidad de la entrega, y nosotros quedamos responsables por la gestión, que es la documentación, las habilitaciones, las autorizaciones, en fin, toda la parte burocrática... Todo eso es muy pesado, hay muchos detalles, muchas firmas de contratos, que se arrastran. A veces hay que firmar tres o cuatro documentos hasta entregar y hacer el recibimiento de la mercadería, lo que para nosotros se torna muchas veces una operación delicada: va y vuelve y la Conab no autoriza el pago. La burocracia tendría que ser más sucinta, más objetiva: una firma, un contrato y ya hacemos la ejecución.”

**Nelson Krupinski, Cootap-RS**

“Es necesario simplificar, desburocratizar el acceso. Para nosotros los indios, también los *quilombolas* y los sin tierra, cuando el gobierno crea proyectos, programas, tiene que hacer adaptaciones regionales, para atender las necesidades de todo el mundo. Las comunidades indígenas principalmente, tienen dificultades de acceder, porque hay mucha burocracia. Si se desburocratiza, va a acceder más gente. Tal vez no nosotros, por ahora, con nuestro pensamiento Guaraní de producir solo el alimento para las familias, pero para otras comunidades.”

**Osmar Tupã Mirim, Guarani Mbyá da TI Tenondé Porã.**

“Es necesario desburocratizar, cada uno inventa una burocracia nueva. A veces uno hace todo lo que pidieron en la Licitación Pública del PNAE, ahí inventan un papel, e imposibilita, porque uno solo se queda detrás del papel, del laudo, del documento y pierde el plazo.”

**Fabiana Fagundes, Coapri-SP**

“No sirve de nada crear una política dirigida a la agricultura familiar, a los asentamientos, si crean barreras. En el PAA piden muchos documentos, colocan muchos obstáculos en la prestación de cuentas. Estamos intentando una mayor cualificación para entrar en esas políticas. Es importante capacitar a nuestra gente y tener asistencia técnica de calidad para vencer las dificultades de la burocracia.”

**Ana Paula Botelho, MST**

**“La burocracia tendría que ser más sucinta, más objetiva: una firma, un contrato y ya hacemos la ejecución.”**

# FALTAM

## RECURSOS

“Cada programa tiene un problema específico, pero lo que nos afecta a todos es la restricción de los recursos. Hoy en el gobierno, cuya fuerza hegemónica ha sido el agro capital, los recursos invertidos son reducidos, tanto para el PAIS, como para el PAA y el PNAE. El treinta por ciento, en el caso del PNA, es muy poco. ¿Por qué no podemos vender para sustentar toda la merienda escolar, una vez que los pequeños productores tienen esa capacidad? Producimos el 70% de los alimentos para el consumo del país, precisamos más inversiones, fomentos y hasta subsidios para posibilitar y mejorar nuestra producción.”

*Cauê Valim, MAB-MG*

**“Por que a gente não pode vender de maneira a sustentar toda a merenda escolar, uma vez que os pequenos produtores têm essa capacidade?”**

“Los programas sociales deben preocuparse con la asistencia técnica y la organización de las familias y pensar en la gestión técnica de las cooperativas, en el costeo, en la gestión del stock, en la logística, en fin, en toda la cadena productiva.”

*Altamir Bastos, MST*

“El PNAE y el PAA son una porción, una astilla de la porción del todo que se coloca para el agronegocio. Los municipios podrían comprar más que el 30%, que es lo mínimo. El Municipio de São Bernardo do Campo, en São Paulo, es un ejemplo: compra prácticamente el 100% de la agricultura familiar. Otro ejemplo es Erechim, en Río Grande do Sul: el 100% de la merienda viene de la agricultura familiar.”

*Ana Paula Botelho, MST*

“El PAA y el PNAE estimulan la compra de la producción, pero está faltando la posibilidad de capital de giro entre la producción, el espacio de transporte, de la industria y la comercialización. Ese es uno de los limitadores que tenemos, que pasa a ser un obstáculo para nosotros y también la falta de asistencia técnica para mejorar la calidad de la producción.”

*Nelson Krupinski, Cootap-RS*

“¿Cómo estructurar la producción hasta que el producto llegue a la merienda o a la mesa del consumidor? ¿Cómo hacer si hasta allí no hay financiamiento? ¿Cómo hacer con el cumplimiento de la legislación sanitaria? ¿Cómo crecer en la parte de gestión?”

*Ademar Ludwig, MST*

# SOBRAM

“Además del papeleo, está la logística, que también es un obstáculo. El transporte no está incluido. Con el PAA hoy una familia puede acceder a R\$ 6.500,00 por año. Pero es necesario descontar el flete, la logística de entrega, el envasado, el impuesto de la factura, el contador, los papeles. ¿Cómo va a sobrevivir una familia con lo que sobra? Tenemos también las semillas, los gastos para producir... En el caso del PNA, que comenzó con R\$ 9.000,00 por año y hoy alcanza a los R\$ 20.000,00, aun es poco, comparado con lo que va para el agronegocio.”

**Ana Paula Botelho, MST**

“El PAA es una conquista de los trabajadores, pero es burocratizado, hay un mundo de burocracia. Y está la cuestión de la falta de estructura de la cooperativa, que tiene CNPJ (persona jurídica), tiene nombre, pero no tiene una estructura básica, como la balsa de pescado, para despescar el pescado, el camión frigorífico para entregar el pescado en las comunidades, de la forma exigida por el programa.”

**Euvanice Furtado, MAB-PA**

# OBSTÁCULOS

“Uno de los desafíos para este tipo de políticas es adaptarlas a las realidades de esas poblaciones, considerando tanto su localización en el Amazonas - con características peculiares - como en el caso de los grupos étnicos también, respetar las formas en las que ellos se organizan. El desafío es aprovechar las políticas existentes y adecuarlas a estas realidades específicas de forma que, de hecho, la gente tenga condiciones de accederlas.”

**Lúcia Andrade, CPI-SP**

“Es necesario invertir, reforzar la Conab, para hacer que los procesos anden, ya que ella se está volviendo inviable, no contrata a nadie. En el corto plazo no se oye decir que se vaya a reformar la Conab, ni a cambiar el Incra. Y son los dos organismos que ayudan a tornar posible la Reforma Agraria. Parece que el gobierno crea todos los programas solo para tener impacto en la población, pero a la hora de tornarlo viable es muy difícil.”

**Fernando Aranha, Coapri-SP**


“El principal límite que tenemos hoy es la capacidad de asistencia técnica, conseguir traer resultados objetivos tanto para el acceso a los programas, como también la capacidad de planificación, de previsión de cosecha, en fin aquellas tareas básicas que una asistencia técnica tiene que hacer.”

**Gabriel Sollero, MAB**

Obstáculos	Conquistas	Desafíos
Ampliación del acceso a los programas	Reducción de intermediarios	Contener el éxodo rural. Crear políticas específicas para <i>quilombolas</i> , afectados por represas, sin tierra e indígenas
Recursos limitados; Corrupción	Generación de renta para mujeres y mayor autoestima	Aumentar el límite anual de compra; facilitar el acceso a la DAP (Declaración de Aptitud al Pronaf)
Discontinuidad por la falta de planificación de los órganos gubernamentales	Planificación y organización de la producción y generación de trabajo y renta	Creación de fondos rotativos y de capital de giro
Estructura de apoyo: transporte, logística y plazos	Mejor relación campo-ciudad	Fortalecimiento de las cooperativas e infraestructura; financiamiento para mejorar la entrega de los productos
Burocratización; atraso en los pagos; falta de transparencia en los cálculos de la DAP	Creación de marcas colectivas de las cooperativas	Acelerar la prestación de cuentas y los pagos; crear mecanismos simples de ajuste de proyectos
Falta de conocimiento sobre la certificación orgánica	Productos de calidad	Acceso a otros tipos de mercado para vender toda la producción
Falta de capacidad de las municipalidades; de los nutricionistas	Posibilidad de diversificar la producción, incluso cuando hay un producto principal	Diálogo con las municipalidades; trabajo de base con alumnos, nutricionistas, profesores
Falta de capacitación técnica de los protagonistas y de conocimiento de los programas; alto índice de analfabetismo	Participación de personas mayores, mujeres y jóvenes	Más capacitación y mayor intercambio de experiencias



Obstáculos	Conquistas	Desafíos
Falta de inversión para mejoría en la producción y para el avance tecnológico;	Divulgación de lo que se produce	Procesamiento de los productos; capacitación sobre toda la cadena productiva
Alta carga de impuestos estatales; Transferencia de recursos federales vía secretarías estatales	Alimento de mejor calidad en las ciudades	Mejoría de la infraestructura
Ausencia del Estado, falta de carreteras en algunas regiones	Estímulo a la economía local	Procesamiento de la caza, la pesca y la cosecha
Desrespeito às condições locais, para implementar os programas	Mejor alimentación de los niños en guarderías y escuelas	Estrategia para la venta de productos estacionales del bosque
Normas sanitárias em desacordo com realidades locais	Incorporación de productos locales (ej. amazónicos) en la merienda escolar	Priorización en la elección de los productos para su comercialización
Falta assistência técnica adequada, contextualizada e qualificada	Mayor organización en las comunidades	Participación plena de la juventud
Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) esvaziada; poucos centros de abastecimento para distribuição dos alimentos	Avances en algunas regiones; venta directa en ferias	Estructurar mejor la Conab; crear docenas de centros de abastecimiento
Instabilidade: programas podem mudar de acordo com o governo	Mayor organización	Que los programas se tomen políticas de Estado



# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los protagonistas de la agricultura familiar y del extractivismo participantes en la reflexión apuntaron las críticas y también las ventajas de los programas de mercado institucional. Destacaron la importancia de “trabajar duro para que no sean derribados”, y para que se transformen en políticas públicas, “que no se puedan destruir por un decreto”. Indicaron las lecciones aprendidas e hicieron recomendaciones para el perfeccionamiento de los programas.

Decidieron planificar una campaña de incidencia por el mantenimiento y la ampliación de esos programas y, al mismo tiempo, reforzar la búsqueda del mercado convencional, que evaluaron ser “un terreno de disputa serio que precisa ser enfrentado”. Entre diversas sugerencias, luchar por la creación de por lo menos treinta compañías más de depósitos y almacenes generales y por el refuerzo de la Conab, además de incentivar al agricultor a producir para la merienda.

“Siempre pusimos la comida en la mesa de los brasileños, pero ahora, además de colocar la comida en la mesa, queremos comercializarla”, enfatizó Euvance Furtado, de la Coopmab de Tucuruí, en Pará, mostrando la disposición para enfrentar el nuevo desafío. “Es necesario romper el cerco de los grandes”, concordó Nelson Krupinski, de la Cootap de Río Grande do Sul. “Somos actores importantes: nosotros,

los *quilombolas*, los afectados por represas y los verdaderos dueños de la tierra, los pueblos indígenas; del despliegue de nuestras conversaciones vamos a ver el camino”, agregó Fernando Aranha, de la Coapri.

El tema de los mercados institucionales no se cierra en sí mismo y va más allá de la cuestión de la generación de renta, evaluaron los participantes de la reflexión. Por eso, “es preciso avanzar en la reforma agraria, los afectados por represas precisan hacer valer sus derechos, los *quilombolas* precisan vender mejor la castaña, no bajando la cabeza a las mineras, y es necesario garantizar la demarcación y la titulación de las tierras”.

Para Ademar Ludwig, “el gran desafío está en el fortalecimiento de la organización, de la cooperación. Es preciso invertir en la formación y, al mismo tiempo, en la agroindustria, que transforma el producto primario, retiene al joven en el campo y hace que nuestros productos lleguen directamente al consumidor”. La cooperativa debe centralizar la comercialización, discutir con las familias, articular el trabajo con las entidades y con la Conab, agregaron otros participantes de la evaluación. Esta recomendación ha sido realizada considerando que el trabajo en cooperación ha sido fundamental en la estructuración de los programas en los asentamientos y en el fortalecimiento de la participación de las mujeres.

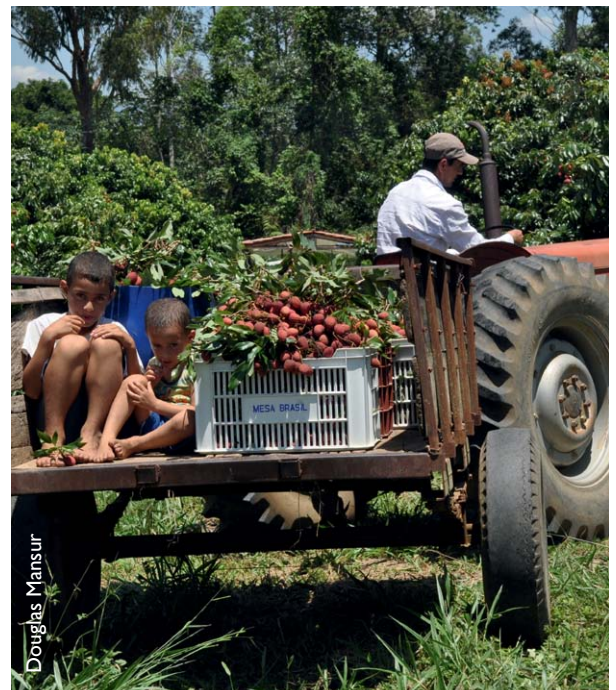
Para avanzar en el fortalecimiento organizativo, los *quilombolas*, los sin tierra y los

## “el gran desafío está en el fortalecimiento de la organización, de la cooperación”

afectados por represas evaluaron la importancia de contar con el apoyo de instituciones aliadas, garantizando el intercambio de experiencias locales y el apoyo en los planes de negocios. Para ellos, intentar aplicar la metodología adecuada también es importante en la implantación de cualquier proyecto, por eso el Desarrollo Participativo del Acceso a los Mercados, el plan metodológico de la Christian Aid, con su sigla PMSD en inglés, ha sido considerado una importante herramienta para promover el acceso a los mercados.

Gabriel Bahia, de Christian Aid, presentó dos experiencias de éxito de aplicación del PMSD, que inspiraron a los participantes de la reflexión colectiva. La primera, en los Andes, Perú, posibilitó una mejor comercialización de la lana de alpaca, y la otra, en El Salvador, generó una oportunidad para que los trabajadores exportaran gambas secas. A partir del análisis de las dos experiencias en América Latina surgieron las siguientes recomendaciones: debe haber una difusión de las buenas prácticas, innovación y modelos para crear negocios rentables y redes de interacción de los protagonistas.

En líneas generales, las recomendaciones del encuentro de los protagonistas de la agricultura familiar y del extractivismo apuntaron hacia la dirección del aumento de la participación de los jóvenes en los proyectos y del incentivo para el acceso de las mujeres a los programas. E incluso



en el incentivo de los procesos de certificación de orgánicos; la construcción de estructuras físicas suficientes para el almacenamiento de los productos. Luchar por créditos para capital de giro y para la agroindustrialización y el procesamiento de los productos, además de buscar capacitación técnica para la gestión, inclusive buscando financiamiento con esta finalidad, fueron otras de las recomendaciones. Además de ello, exigir la desburocratización de los procedimientos, pensando en propuestas de implementación concretas y específicas de esas políticas y programas para las poblaciones indígenas y *quilombolas*.

## AMAZONAS

Considerando que los programas de mercado institucional son una conquista histórica del pueblo brasileño, los participantes de la reflexión de la región amazónica recomendaron:

- 1
  - a. La desburocratización de los programas;
  - b. Tener políticas específicas para los *quilombolas*, los sin tierra, los afectados por represas, los indígenas;
  - c. Mayor presencia del Estado con un seguimiento más eficaz de los órganos de asistencia técnica;
  - d. Adaptación de la vigilancia sanitaria en sus actuaciones, considerando la realidad de las comunidades;
  - e. Una política basada en la realidad local (merienda adaptada a las comunidades, por ejemplo).
- 2
  - a. Socializar el conocimiento sobre el funcionamiento del programa entre los protagonistas;
  - b. Capacitación para actuar en toda la cadena productiva;
  - c. Articulación política con diversos órganos de los gobiernos Municipales y Estatales;
  - d. Trabajo de base con nutricionistas, profesores y alumnos, para pensar el menú adaptado en la escuela.



Carlos Pentead

## SUR/SUDESTE

Los participantes de la reflexión de las regiones Sur y Sudeste recomendaron:

1. Transformar los programas y los planes en política de Estado;
2. Desburocratizar los programas;
3. Tener más fuerza como ley;
4. Fortalecer las cooperativas, mejorar la infraestructura;
5. Aumentar el límite anual por DAP;
6. Acelerar la verificación de la prestación de cuentas y los pagos;
7. Facilitar la certificación de los orgánicos;
8. Simplificar/flexibilizar las normas sanitarias;
9. Tener mecanismos fáciles de ajuste del proyecto, para su adaptación y corrección.

Además de las recomendaciones para mejorar los programas de mercados institucionales los participantes indicaron los pasos a seguir, para quien está comenzando a intentar el acceso:

1. Pueblo organizado con potencial de producción;
2. Comenzar con el PAA y después avanzar hacia el PNAE, que es más complicado;
3. Tener persona jurídica regularizada;
4. Tener un grupo de personas responsable para hacer proyectos, monitoreo/gestión/control;
5. Establecer redes bien consolidadas de contacto con entidades asociadas como municipalidades, escuelas, entidades que reciben el PAA;
6. Preocuparse con la evolución: otras comercializaciones (ferias, ventas directas), industrialización (transformación de los productos primarios).



Christian Auld/Tabitha Ross

## FUENTES

Participantes de la reflexión colectiva sobre los programas de mercados inclusivos, llevada a cabo en diciembre de 2013, en São Paulo: trabajadores rurales del MST asentados por la Reforma Agraria, representantes del Movimiento de los Afectados por Represas (MAB), *quilombolas* de Oriximiná-PA de la CEQMO\_ (Cooperativa de los *Quilombolas*), Guarani Mbyá de TI Tenondé Porã de São Paulo, Representantes del Programa Brasil de Christian Aid y sus asociados, Comisión Pro Indio de São Paulo-CPI/SP, MST y MAB.

### PRINCIPALES DOCUMENTOS Y SITIOS CONSULTADOS

“Alianza para el Cambio, Christian Aid Brasil – Estrategia 2012-2017”

[www.ipc-undp.org/pub/IPCTechnicalPaper7.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/IPCTechnicalPaper7.pdf)

[www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/publicacoes/pol\\_agricola.pdf](http://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/publicacoes/pol_agricola.pdf)

[www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)

[www.portal.mda.gov.br](http://www.portal.mda.gov.br)

[www.onu.org.br](http://www.onu.org.br)

[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

[www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br)

[www.fn-de.gov.br](http://www.fn-de.gov.br)

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.ecofinancas.com](http://www.ecofinancas.com)

[www.inagrof.com.br](http://www.inagrof.com.br)





Realización



Apoyo

