

Eppur si muove: agricultura familiar y mercados institucionales en Brasil

Flávio Sacco dos Anjos¹
Nádia Velleda Caldas²

Resumen

El presente artículo analiza la importancia de los mercados institucionales para el fortalecimiento de la agricultura familiar y para el desarrollo de los territorios rurales. Los autores señalan que los programas gubernamentales surgidos en este ámbito representan una línea de continuidad desde la aparición, en 1996, del Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar (PRONAF). Los mercados institucionales deben ser vistos como expresión de los enfoques actuales que definen el desarrollo como expansión de las libertades sustantivas. Este es el caso de programas que aseguran la compra directa y anticipada de la producción para alimentar a las poblaciones del campo y de la ciudad, incluyendo escuelas, guarderías, asilos, etc. Tales programas deben ser perfeccionados pese a la importancia que asumen desde el punto de vista de la inclusión social y de la ampliación de las oportunidades.

Palabras-claves: Agricultura familiar. Políticas públicas. Mercados institucionales.

And yet it moves: family farming and institutional markets in Brazil

Abstract

The article discusses the importance of institutional markets for the strengthening of family farming and the development of rural areas. The authors consider that government programs arising in this context represent a line of continuity since the establishment, in 1995, of the National Program for Strengthening Family Agriculture (PRONAF). The institutional markets should be seen as an expression of current approaches that define the development as an expansion of substantive freedoms. That is the case of programs that assure the direct acquisition of production to feed town and country populations, including schools, nurseries, asylums, etc. Such programs must be improved despite the importance they acquired from the point of view of social inclusion and increased opportunities.

Keywords: Family farming. Public policies, Institutional markets.

Introducción

Eppur si muove es la célebre frase supuestamente pronunciada por Galileo Galilei ante el tribunal de inquisición al reafirmar el movimiento de la tierra alrededor del sol y no el contrario. O sea, no obstante el riesgo de quemar en la hoguera, el genio italiano insistía en su tesis revolucionaria en aquél entonces. En este artículo la idea que se quiere pasar es que no obstante el

¹ Doutor em Agroecologia Sociologia y Estudios Campesinos pela Universidad de Córdoba, professor do PPG em Agronomia e do PPG em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: saccodosanjos@gmail.com

² Socióloga, Doutora em Agronomia, professora Adjunta do Departamento de Ciências Sociais Agrárias da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: velleda.nadia@gmail.com

vaticinio respecto al inexorable fin del campesinado y/o de la agricultura familiar, la realidad, no raras veces, nos enseña justo el contrario, sobre todo cuando vista bajo el prisma de la terquedad de explotaciones agrarias que no solamente resisten bajo un ambiente totalmente adverso, como incluso son capaces de engendrar innovaciones en el plan social, económico, político, institucional y, por supuesto simbólico.

Este artículo invita al lector a reflexionar bajo esta perspectiva. Se admite que la agricultura familiar se mueve al ritmo de las circunstancias y es capaz de engendrar innovaciones desde el punto de vista institucional y desde el marco de actuación de las políticas públicas. Pero dicha dinámica ha surgido, como veremos a continuación, no exactamente por obra del acaso o un como un proceso lineal y llano. Discutir su trayectoria y reflexionar sobre sus alcances desde el ámbito de la realidad brasileña es el objetivo central de este trabajo.

El caso de Brasil es particularmente relevante no solamente a causa de los resultados que han sido cosechados en las dos últimas décadas, sino por que dicho país se ha convertido en referencia mundial en términos de estrategias de inclusión social y reducción de desigualdades. Sin embargo, es relevante situar el contexto en el que las organizaciones del campo de la agricultura familiar se han convertido en agentes privilegiados de interlocución junto al gobierno central estados y municipios, pero no precisamente desde el prisma estricto de ampliación de las reivindicaciones de recursos de financiación agrícola, sino desde la perspectiva de establecer una pauta cada vez más amplia y diversificada en cuanto a alcances y objetivos. En este artículo adoptamos la definición de política pública propuesta por Velásquez Gavilanes (2009, p. 167) en la que se considera como siendo un:

Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

Además de esa breve introducción, el artículo se divide en tres otras partes. La primera establece el marco general de las transformaciones que afectan a la agricultura y a la sociedad en general, enlazando la discusión con la cuestión del desarrollo económico y social. La segunda examina lo que se considera como

la gran innovación institucional de Brasil, cual sea, la creación de lo que se vino a llamar “mercados institucionales”. La tercera y última sección reúne las consideraciones finales, aunque no conclusivas, del presente trabajo.

El Escenario general de los cambios: la emergencia de los sistemas agroalimentarios alternativos

A poco de iniciarse el siglo XXI, la agricultura familiar y campesina se enfrentan a un escenario absolutamente paradójico en las sociedades contemporáneas. Por una parte la ascensión de los grandes imperios agroalimentarios que imponen las reglas del juego desde el punto de vista de la forma de producir, de la dinámica logística, distribución, reparto de insumos y, obviamente, de la remuneración de los productores. Por otra parte, los consumidores, con sus anhelos de consumir productos más sanos y naturales, especialmente a causa de los escándalos recurrentes que nos llegan desde todas las partes del mundo.

En este sentido, hay que tener en cuenta que el creciente desarrollo tecnológico del sector agroalimentario ha propiciado el alejamiento progresivo entre el consumidor y la elaboración de su propia comida, aumentando las sospechas de las crecientes manipulaciones de los alimentos que terminaron por convertirse en certezas ante los recientes incidentes (enfermedad de las vacas locas, la intoxicación por dioxina, fiebre aftosa, etc.), determinando una mayor preocupación ciudadana por la seguridad y la calidad de los productos (BECK, 1998; DÍAZ-MÉNDEZ y GÓMEZ BENITO, 2001; CALLEJO GALLEGO, 2005; AGUILAR CRIADO, 2007).

Por otra parte, el tema del desarrollo sigue ocupando a los científicos sociales de todo el planeta, al igual que a las agencias de fomento, Estados, administraciones públicas y a la sociedad en general. No es de extrañar que dicho asunto emerja en la escena política en estos tiempos marcados por una crisis económica que, de alguna u otra forma, afecta a todos los países del mundo. Después de vivir una expansión económica generalizada y de haber consolidado una clase mediana en los diversos países, Europa se enfrenta, hoy por hoy, a una situación inusitada con el incremento de procesos de exclusión social y las crecientes amenazas al Estado de bienestar social y a los derechos de los ciudadanos.

En Latinoamérica la globalización neoliberal de los años 1980 ha producido efectos nefastos, arrastrando una vasta parte de los individuos al

hambre y la pobreza, incluso en países (Argentina y Brasil) que, paradójicamente, ya en aquéllos tiempos, eran vistos como grandes productores mundiales de alimentos. No obstante, en el caso brasileño la última década coincide con unos importantes avances tanto desde el punto de vista económico como social. En el primer caso, se puede mencionar el incremento general de la riqueza, que en el año 2012, había situado dicho país en el sexto puesto entre las mayores economías del planeta. En el segundo caso, hay que subrayar la importancia de los programas de inclusión social, la reducción del hambre y ampliación del mercado interno.

Sin embargo, Brasil sufre de graves problemas de infraestructura y grandes desequilibrios regionales, con lo cual a lo mejor no se puede hablar de Brasil, sino de Brasis. Esto queda claro cuando se presentan yuxtapuestas las regiones septentrionales y el eje sur-sureste. En definitiva, el caso brasileño demuestra de forma gráfica que desarrollo y crecimiento económico no deben ser vistos como conceptos equivalentes y/o intercambiables. Esta probablemente ha sido la gran conclusión a que llegaron las agencias multilaterales desde el final del siglo pasado. Pero hay los que van más lejos al afirmar que cuanto más riqueza se produce, más pobres se generan.

No cabe duda que la contribución al examen de esta cuestión ha sido dada a través de la obra seminal del economista ganador del Premio Nobel de Economía (1998), Amartya Sen, titulada “Desarrollo como libertad”. Para este pensador hindú, el desarrollo tiene que ser visto como un proceso a través del cual se promueva la eliminación de todas las formas de privación de libertad que restringen las decisiones y oportunidades de las personas. Bajo su punto de vista, el desarrollo se sostiene en la formación de las capacidades humanas que posibilitan a los individuos convertirse en agentes (SEN, 2000). La libertad de ser agente presupone la posibilidad de alcanzar los resultados elegidos, ya sea en función de su propio bienestar o de su propia concepción del bien.

La libertad de elección de los individuos, según esta perspectiva, tiene un valor intrínseco, la cual debe de ser vista no solamente como un fin para ser alcanzado, sino como un medio de llegar al desarrollo, ampliando el universo de oportunidades de los individuos. La pobreza debe de ser vista “como una privación de las capacidades básicas y no apenas como baja renta” (SEN, 2000, p. 35). Tal entendimiento sirve no solamente para desnaturalizar esa grave enfermedad social que incide sobre muchas localidades de Brasil, sino para repensar el papel del Estado y cualificar su intervención.

La segunda gran lección que nos deja Amartya Sen (2000) es en el sentido de afirmar que la pobreza no se puede afrontar desde la óptica estricta de las políticas de transferencia de renta. Respecto a este tema, hay que pensar que los mercados representan una oportunidad singular de inclusión social, con lo cual los pobres deben tener el derecho a ejercer su ciudadanía a través de la posibilidad de vender sus productos. Esto supone afrontar un verdadero tabú en lo que afecta a las bases que a lo largo del tiempo sostuvieron la actuación de los gobiernos, incluso en el caso de los países desarrollados. No es casualidad el incremento reciente de experiencias novedosas en países como Italia, como en el caso específico de los “Gruppi di Acquisto Solidale” que se presentan como redes agroalimentarias alternativas a los grandes imperios agroalimentarios con sus cadenas de distribución de productos indiferenciados.

Los mercados institucionales de Brasil expresen claramente este giro conceptual y político al asegurar el derecho de los productores familiares a la comercialización por intermedio de la intervención del Estado, sea a través de la compra anticipada, sea mediante el apoyo a lo que se vino llamar redes agroalimentarias alternativas (*alternative agri-food networks* o simplemente AFN's). Las AFN's pueden ser definidas como los mecanismos, sistemas, circuitos o canales de producción, distribución y consumo de alimentos que se fundamentan en la re-conexión o comunicación cercana entre productor, producto y consumidor, que articulan nuevas formas de relación y gobierno de la red de actores y que estimulan una distribución del valor más favorable entre los productores implicados en estos procesos (WINTER, 2003; WATTS, ILBERY y MAYE, 2005).

En buena medida los AFN's surgieron como una forma de contrarrestar los efectos del sistema convencional de suministro alimentario y que es absolutamente hegemónico en los países desarrollados, pero también en países emergentes como en el caso de Brasil. Respecto a este tema hay varios estudios que ponen especial acento en la importancia de los alimentos localizados y de las cadenas cortas de suministro alimentar (MARSDEN, BANKS y BRISTOW, 2000; HINRICHS, 2003; ILBERY y MAYE, 2005), de los huertos comunitarios (MACÍAS, 2008) o de la dinámica de los mercados de agricultores (HOLLOWAY y KNEAFSEY, 2000; KIRWAN, 2006).

Lo que se presenta y se discute a continuación se sitúa en el centro de dicho debate. No es solamente un mercado singular de compra y venta de productos agroalimentarios, sino la plasmación de lo que en esencia es un

sistema agroalimentario alternativo, que arrastra en torno de sí todos los aspectos que hemos subrayado anteriormente desde el punto de vista de la posibilidad de conciliar desarrollo e inclusión social, cohesión y solidaridad entre consumidores, productores, entre Estado y sociedad civil organizada.

La Agricultura familiar y mercados institucionales en Brasil

Los dos últimos decenios deben ser comprendidos como un período de afirmación del espacio social y político de la agricultura familiar en Brasil. Hasta entonces existía una fuerte asociación de este concepto con la idea de precariedad estructural y/o de la necesidad de establecer políticas de compensación dirigidas a mejorar las condiciones de existencia de pequeños productores, braceros, labradores, obreros, aparceros y otros actores del campo.

En otras palabras, la cuestión social en el campo se ceñía prácticamente al ámbito laboral en un país cuyo proceso de ocupación del territorio siempre estuvo asociado a la gran explotación, sobre todo en los estados septentrionales, tradicionales productores de caña de azúcar, café, algodón y otros productos. No es necesario insistir en el hecho de que el régimen de la esclavitud se mantuvo hasta el año 1888, poco antes de la promulgación del régimen republicano. La grave crisis social de la sociedad agraria brasileña ha sido objeto de un importante y acalorado debate en el ámbito político e intelectual durante más de veinte años (1950-1970).

Pero el elemento nuevo que aportan los años 1990 son los efectos acaecidos tras la firma del tratado de Asunción (1984) que creó el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), integrado entonces por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. La apertura comercial produjo impactos negativos sobre los pequeños productores de los estados meridionales de Brasil tras la entrada de productos procedentes de Argentina y Uruguay con un descenso generalizado de los precios. Por otra parte, se trataba de un período de redemocratización nacional tras 21 años de dictadura militar (1964-1985), con lo cual había grandes expectativas en torno a la realización de una reforma agraria amplia y de la puesta en marcha de otras medidas estructurales que demandaban los movimientos sociales. Desgraciadamente los avances en esta materia no han sido satisfactorios.

Pero la década de los noventa coincide, además, con años sucesivos de sequía en la agricultura de los estados del sur de Brasil. La crisis experimentada

por los pequeños productores desagua en las multitudinarias manifestaciones lideradas por la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (CONTAG), Movimiento de los Sin Tierra (MST), Departamento Nacional de los Trabajadores Rurales de la Central Única de los Trabajadores (DTNR-CUT) y sectores progresistas de las iglesias católica y luterana. Las jornadas nacionales de lucha se convierten en lo que se vino a llamar “Gritos de la Tierra Brasil”. Brasília recibe miles de manifestantes que reclaman la atención del Estado para renegociar sus deudas y ampliar el acceso a la tierra, a la asistencia técnica, crédito agrícola, seguridad social, etc.

Desde el ámbito académico, los años noventa coinciden con la aparición de unos estudios (ABRAMOVAY, 1992; VEIGA, 1991; LAMARCHE, 1993) que insisten en mostrar que la agricultura familiar ha sido la forma social dominante en el desarrollo agrario de los países capitalistas avanzados. Surgen en Brasil unas investigaciones (BERGAMASCO, 1993; FAO/INCRA, 1994) que cabalmente demuestran que se había subestimado la importancia económica y social de la agricultura familiar, sobre todo en el caso de los estados meridionales del sur de Brasil. En esta parte del país el protagonismo de los productores familiares es indiscutible en muchos sectores, no solamente en lo que afecta a atender el mercado interno como también en el ámbito de su participación en las exportaciones internacionales (soja, carnes, tabaco, etc.).

Como subrayó Leite (2004), la publicación de esos estudios significó un cambio radical en el modo de percibir la función de la agricultura familiar en la economía brasileña, rompiéndose la asociación peyorativa que, hasta entonces, la vinculaba con la producción de subsistencia y que explicaba el hecho de que este sector fuera tratado sólo con políticas de carácter social y compensatorio.

El resultado de la presión ejercida desde el ámbito político y académico ha sido la creación (1995) del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) con lo cual, Brasil, por primera vez en su historia, pasa a contar con una política específica de crédito (plantío e inversión) dirigida a un colectivo que sabidamente es muy diversificado en un país de dimensiones continentales.

El período subsiguiente representa la continuidad de los avances en el ambiente institucional y del espíritu que marcó la creación del PRONAF. Esto queda claro tras la aparición, en el año 2003, del Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA). Dicho programa surge durante los primeros años de la “Era Lula da Silva” y se inserta en el marco del “Fome Zero”,

con lo cual el gobierno asegura la compra anticipada de los productos de la agricultura familiar (los beneficiarios productores) que son destinados a los beneficiarios consumidores (asilos, guarderías, albergues, hospitales, etc.).

El programa adquiere alimentos sin la necesidad de licitación, a precios de referencia que no pueden ser superiores ni inferiores a los practicados en los mercados regionales. Actualmente existen tres modalidades del PAA. La primera de ellas es la “Compra Directa de la Agricultura Familiar”. Consiste en la compra de alimentos de productores organizados en cooperativas y asociaciones formales e informales mediante la compra directa a precios de referencia fijados por el Grupo Gestor del PAA.

La Compra Directa de la Agricultura Familiar es operada por la “Companhia Nacional de Abastecimento” (CONAB) y se ejecuta con recursos del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). En el año 2009 han sido utilizados recursos equivalentes a 60 millones de Euros en la compra de la producción procedente de 42.837 agricultores familiares, lo que corresponde a un promedio de 1.400 Euros/año por productor. Nada menos que 61,5% de los recursos se concentraron en los estados meridionales. En años recientes hubo algunos problemas resultantes del volumen de excedentes de producción y concentración regional, si se tiene en cuenta que solamente el estado de Rio Grande do Sul quedó con el 45,8 % del total de los recursos aplicados, según indica el estudio de Graziano da Silva, Del Gross y De França (2012).

La segunda modalidad es la “Compra Directa Local de la Agricultura Familiar para Donación Simultánea”. En este caso, el objetivo es promover la articulación entre la producción de los agricultores familiares y el suministro alimentario de escuelas, guarderías, asilos, hospitales públicos, restaurantes populares, etc. Paralelamente lo que se busca es desarrollar la economía local, crear y fortalecer el tejido social y productivo, generar trabajo y renda en el ámbito rural y urbano.

De acuerdo con la misma fuente (GRAZIANO DA SILVA, DEL GROSS y DE FRANÇA, 2012, p. 206),

el mecanismo utilizado por el MDS para la ejecución de esta modalidad es la firma de convenios con los gobiernos estatales, los gobiernos municipales o la CONAB, y la transferencia de recursos a los firmantes de esos convenios, que a partir de ese momento asumen la responsabilidad de implementar la acción, para cumplir con los objetivos fundamentales del programa y

garantizar su plena ejecución.

En el año 2009 ha sido invertido el equivalente a 67 millones de Euros en la compra de 144.600 toneladas de alimentos. Dicha modalidad concentró 1/3 de los recursos del PAA y benefició 9,8 millones de personas.

Por fin, la “Formación de Stock a partir de la Agricultura Familiar” es la tercera modalidad del PAA, la cual tiene por objeto financiar el stock de productos de la zafra vigente y procedente de agricultores familiares organizados en grupos formalmente constituidos. Dicha política fue creada el año 2006, es operada por la CONAB y se lleva a cabo a través de cooperativas, asociaciones, agroindustrias familiares, consorcios o condominios rurales) cuyo cuadro asociativo sea integrado por al menos 70% de productores encuadrados como familiares, en consonancia con los criterios del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) mencionado anteriormente. En este caso, cada organización identifica la posibilidad de formar stock de determinado producto y somete una propuesta a la superintendencia de la CONAB.

Una vez aceptada, la organización de los productores familiares emite una cédula de producto rural y la CONAB repasa los recursos correspondientes. El plazo de la cédula no puede sobrepasar a 12 meses, debiendo finiquitar el valor recibido con un 3% de recargo calculado a partir de la fecha de emisión. En el año 2009 ha sido invertido el equivalente a alrededor de 15 millones de Euros en esta modalidad del PAA, siendo que la región sur concentró nada menos que el 46% de los recursos con adquisición de trigo y leche en polvo. Pero otros productos también han sido objeto de compra gubernamental, como es el caso de azúcar, miel, harina de yuca, carnes, pescado, café, queso, arroz, frijol, maíz, etc. Nada menos que 192 organizaciones y 11.135 agricultores familiares estuvieron implicados en una dinámica que alcanzó 52.000 toneladas de productos en stock.

El “Programa Nacional de Alimentación Escolar” (PNAE) representa otra de las innovaciones brasileras en términos de mercados institucionales. Existe oficialmente desde los años 1950, pero es sobre todo en años recientes que dicho programa sufrió una verdadera revolución. Esto ocurre a partir del instante en que una legislación específica (Ley nº 11.947, 16/6/2009) establece que la alimentación escolar es un derecho fundamental, al igual que la educación pública. Sin embargo, determina que al menos 30% de los recursos financieros traspasados por el gobierno para el PNAE deben ser utilizados en la compra

directa de productos de la agricultura familiar, preferentemente en el ámbito local. Además, si los productos han sido producidos ecológicamente se paga un precio premio de hasta 30% del valor medio practicado en el ámbito regional, tanto en el caso del PAA cómo del PNAE.

Hay *prefeituras* (alcaldías) de Rio Grande do Sul que compran hasta el 100% de los productos de la agricultura familiar del municipio, mientras que otras tan sólo han dado los primeros pasos en adaptarse a la nueva realidad del PNAE. Este cambio de mentalidad supuso la posibilidad de que la agricultura familiar brasileña tuviese acceso a un mercado estimado en 300 millones de Euros. Por otra parte, dicho programa posibilita una sustancial mejora en el desempeño de los niños y niñas mediante la ingesta de productos frescos y comprados en el ámbito local y/o regional. Según datos del MDA de 2013, han sido atendidos 53 millones de personas en todo el territorio nacional, incluyendo niños en edad pre-escolar, jóvenes y adultos matriculados en las escuelas de la red pública de enseñanza básica.

Las novedades del campo brasileño en esta primera década del tercer milenio son innegablemente importantes desde el marco general que aludimos en la primera parte de este artículo al rescatar la obra de Amartya Sen. Hay por cierto muchos problemas tanto en el caso del PAA cómo del PNAE. Las trabas burocráticas, el retraso en la liberación de los recursos y la fragilidad del tejido social de muchos municipios son algunos de los problemas existentes, especialmente en el caso de los estados del norte y nordeste del país.

En el caso específico del PNAE una de las grandes dificultades es cambiar una cultura arraigada en el ambiente escolar en la que se da una importancia mayor a los productos industrializados vis a vis los productos locales y oriundos de la agricultura familiar. Dicha cultura, en muchos de los casos, se convierte en prejuicio. El incremento en la incidencia de obesidad infantil no es suficiente para convencer a los educadores de la necesidad de cambiar radicalmente el menú servido en los comedores escolares, quitando las golosinas y los productos de calidad nutricional cuestionable.

Las resistencias son grandes por parte de la comunidad escolar, incluyendo padres, madres, profesores, cocineras y, sobre todo, de los propios alumnos. No siempre el contenido pedagógico de la alimentación es valorado o adecuadamente explorado en estas iniciativas, pese a los aspectos preconizados en la ley que regula dicho programa.

De todos modos, hay lugares en los que se ha avanzado bastante. Creemos

que uno de los aspectos más importantes que se debe subrayar en el caso del PNAE tiene que ver con el hecho de que supone romper con el mito de que los alumnos de escuela pública y las personas de baja renta no pueden tener acceso a alimentos de calidad (frutales, verduras, galletas y dulces artesanales, etc.).

Ya en el caso de los comedores que reciben productos de la agricultura familiar de base ecológica se rompe con otro tabú, cual sea, el que establece que el consumo de productos de esta índole está reservado a las clases más acomodadas de una sociedad que sigue siendo muy desigual. Una sociedad en la que el gran desafío es demostrar que la inseguridad alimentaria y nutricional no debe ser vista como una fatalidad o algo natural, sobre todo en un país que paradójicamente es uno de los mayores productores de alimentos del planeta.

Consideraciones finales

La idea de agricultura familiar no puede ser vista simplemente como una especie de “paraguas conceptual” que abriga en su interior la diversidad de categorías sociales que siempre estuvieron presentes en la escena rural y agraria de Brasil. Hasta bien entrados los años 1980 había una clara cisura (MEDEIROS, 1997) en la actuación de los movimientos sociales que luchaban por las grandes transformaciones en el campo brasileño.

En el Brasil septentrional la énfasis recaía, en estas fechas, en las cuestiones relacionadas a la extensión de la legislación laboral, el combate al trabajo esclavo, el acceso a la tierra. Las “cuestiones del sur” giraban alrededor de otras pautas o banderas, cuáles sean, los precios de garantía de los productos agrícolas, el crédito rural, el seguro agrícola y otros temas que afectaban y siguen afectando a una agricultura que en buena medida siempre estuvo ligada a los mercados regionales e internacionales. Los estados del sur son los que abrigan en su interior una agricultura familiar muy dinámica y que supo, en mayor o menor medida, incorporar las nuevas tecnologías, pese a las dificultades mencionadas anteriormente.

La creación del PRONAF representa la culminación de los esfuerzos en aras a conciliar los intereses en torno a un discurso unificado. El protagonismo de los agricultores familiares de los Estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná ha sido indiscutible en este proceso de concertación. La “plasticidad” de la agricultura familiar (SACCO DOS ANJOS, CALDAS y TRENTIN, 2006, p. 342) se hace visible no solamente en resistir a un ambiente casi siempre desfavorable, sino de presentarse ante el Estado como un interlocutor capaz de proponer

innovaciones en ámbito técnico y muy especialmente, institucional. La dinámica de los mercados institucionales representa la plasmación de los presupuestos defendidos por Amartya Sen y muestra que los mercados, antes de todo, son una construcción social y no el ‘molino satánico’ al que muchos insisten en asociar.

Los grandes avances cosechados en Brasil en materia de políticas públicas para la agricultura familiar han sido muy importantes. En primer lugar, fortalecer la dimensión social y política de dicho sector, ampliando la participación de las organizaciones y fomentando la cohesión social al nivel de los territorios. Por otra parte, hay que señalar el acceso a otras políticas públicas que se encuentran directa o indirectamente relacionadas con la dinámica de los mercados institucionales. Ese es el caso de la extensión rural y asistencia técnica, del apoyo a la consolidación de los proyectos de reforma agraria a través de la garantía de compra anticipada de los productos. En tercer lugar, el impulso que ha sido dado al asociacionismo, pese a que de otro modo los productores no pueden tener acceso a los instrumentos públicos de financiación. En cuarto lugar, hay que mencionar la democratización de las estructuras de poder al nivel local o territorial. En quinto lugar, el incremento general de los precios de los productos agrícolas a raíz de participación del Estado como agente activo en los procesos de comercialización. En sexto lugar, la consolidación de las políticas de combate al hambre y a la inseguridad alimentaria. En séptimo lugar, la posibilidad de romper con los viejos esquemas asistencialistas y paternalistas que marcaron históricamente la actuación del Estado brasileño. Hay, por supuesto, mucho que avanzar, sobre todo porque todavía no se conoce la extensión de los cambios acaecidos en esta última década y la resistencia de los sectores más conservadores en admitir la importancia de las políticas públicas de apoyo a la agricultura familiar.

Uno de los principales obstáculos es justamente romper con la espuria asociación entre producción familiar y precariedad estructural. Es desde dicha trinchera que emergen los argumentos conservadores de reducir el tratamiento a la agricultura familiar al marco estricto de las políticas compensatorias, utilitaristas y reduccionistas.

La gran contribución de Amartya Sen, en la que nos hemos inspirado en el presente estudio es justamente desnaturalizar el fenómeno de la pobreza, que no es simplemente el resultado de rentas bajas recibidas por los individuos y sus familias, tal y como nos enseña el *mainstream* de la economía neoclásica. Promover el desarrollo es justamente remover las fuentes de privación del

ejercicio de las libertades, entre las que precisamente se encuentra el derecho de los productores familiares a vender sus productos a precios razonables y por ende, el derecho al reconocimiento del papel que les toca desempeñar en la contemporaneidad.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo/Rio de Janeiro/Campinas: HUCITEC/Anpocs/Edunicamp, 1992.

AGUILAR CRIADO, Encarnación. Productos locales, mercados globales. Nuevas estrategias de desarrollo en el mundo rural. In: CAMPO, Manuel García do (Org.). **Perspectivas teóricas en desarrollo local**. La Coruña: Netbiblo, 2007. p. 147-169.

BECK, Ulrich. **¿Qué es la globalización?** Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona: Paidós Ibérica, 1998.

BERGAMASCO, Sônia Maria Pereira. Família e trabalho rural no Brasil e no Estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 23, n. 9, p. 7-16, set. 1993.

CALLEJO GALLEGO, Manuel Javier. Modos de consumo y sociedad del riesgo. **Revista Internacional de Sociología**, Córdoba, v. 40, n. 40, p. 133-157, ene.-abr. 2005.

DÍAZ-MÉNDEZ, Cecília; GÓMEZ BENITO, Cristóbal. Del Consumo alimentario a la sociología de la alimentación. **Distribución y Consumo**, Madrid, v. 60, n. 11, p. 5-23, nov.-dic. 2001.

FAO/INCRA (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**: versão resumida do relatório final do Projeto – UTF/BRA/036, nov. 1994.

GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; DE FRANÇA, Caio Galvão. **Fome Zero**. La Experiencia brasileña. Brasília: MDA, 2012.

HINRICHS, Clare. The practice and politics of food system localization. **Journal of Rural Studies**, v. 19, n. 1, p. 33-45, Jan. 2003.

HOLLOWAY, Lewis; KNEAFSEY, Moya. Reading the space of the farmers' market: a preliminary investigation from the UK. **Sociologia Ruralis**, v. 40, n. 3, p. 285-299, Jul. 2000.

ILBERY, Brian; MAYE, Damian. Alternative (shorter) food supply chains and specialist livestock products in the Scottish-English borders. **Environment and Planning A**, v. 37, n. 5, p. 823-844, 2005.

KIRWAN, James. The Interpersonal world of direct marketing: examining

conventions of quality at UK farmers' markets. **Journal of Rural Studies**, v. 22, n. 3, p. 301-312, Jul. 2006.

LAMARCHE, Hugues. (Coord.). **A Agricultura familiar**. Comparação internacional - uma realidade multiforme. Campinas: UNICAMP, 1993.

LEITE, Sérgio. Autoconsumo y sustentabilidad en la agricultura familiar: una aproximación a la experiencia brasileña. In: BELIK, Walter. (Coord.). **Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina**. São Paulo: HUCITEC, 2004. p. 123-164.

MACIAS, Thomas. Working towards a just, equitable, and local food system: the social impact of community-based agriculture. **Social Science Quarterly**, v. 89, n. 5, p. 1087-1101, Dec. 2008.

MARSDEN, Terry; BANKS, Jo; BRISTOW, Gillian. Food supply chain approaches: exploring their role in rural development. **Sociologia Ruralis**, v. 40, n. 4, p. 424-437, Oct. 2000.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Trabalhadores rurais, agricultura familiar e organização sindical. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 65-72, abr.-jun. 1997.

SACCO DOS ANJOS, Flávio; CALDAS, Nádia Velleda; TRENTIN, Iran Lovis. Desafios e possibilidades: certificação social e solidária no contexto da agricultura familiar. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, Lavras, v. 8, n. 3, p. 334-343, set.dez. 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VEIGA, José Eli da. **O Desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: HUCITEC, 1991.

VELÁZQUES GAVILANES, Raúl. Hacia una nueva definición del concepto "política pública". **Desafíos**, Bogotá, v. 20, n. 20, p. 149-187, I sem. 2009.

WATTS, David; ILBERY, Brian; MAYE, Damián. Making reconnections in agro-food geography: alternative systems of food provision. **Progress in Human Geography**, v. 29, n. 1, p. 22-40, Feb. 2005.

WINTER, Michael. Geographies of food: agro-food geographies - making reconnections. **Progress in Human Geography**, v. 27, n. 4, p. 505-513, Aug. 2003.

Texto enviado em: 20/10/2014

Aceito em: 13/07/2015