

Autorização para disponibilização concedida ao Repositório Institucional da Universidade de Brasília (RIUnB) pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário, responsável pela publicação da obra, com as seguintes condições: disponível sob Licença Creative Commons 3.0, que permite copiar, distribuir e transmitir o trabalho, desde que seja citado o autor e licenciante. Não permite o uso para fins comerciais nem a adaptação desta.

Granted authorization to release the Institutional Repository of the University of Brasilia (RIUnB) by the Center for Agrarian Studies and Rural Development of the Ministry of Agrarian Development, responsible for the publication of the work under the following conditions: available under Creative Commons 3.0 License, which allows you to copy, distribute and transmit the work, provided that the author and licensor is mentioned. Can not use for commercial purposes nor adaptation.

Referência

DEL GROSSI, Mauro Eduardo. La reducción de la pobreza: de 44 a 29,6 millones de personas. In: SILVA, José Graziano da Silva; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (Coord.). Fome zero (Programa Hambre Cero): la experiencia brasileña. Brasília: MDA, 2012. p. 325-340. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br/portal/nead/nead-especial/>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

FOME ZERO

(PROGRAMA HAMBRE CERO)

LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

COORDINADORES:

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA
MAURO EDUARDO DEL GROSSI
CAIO GALVÃO DE FRANÇA

FOME ZERO

(PROGRAMA HAMBRE CERO)

LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

Coordinadores:
José Graziano da Silva
Mauro Eduardo Del Grossi
Caio Galvão de França

FOME ZERO

(PROGRAMA HAMBRE CERO)

LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil
Brasilia, 2012

DILMA ROUSSEFF

Presidenta de la República

GILBERTO JOSÉ SPIER VARGAS

Ministro de Estado de Desarrollo
Agrario

MÁRCIA DA SILVA QUADRADO

Secretaria Ejecutiva del Ministerio de
Desarrollo Agrario

CARLOS MÁRIO GUEDES DE GUEDES

Presidente del Instituto Nacional de
Colonización y Reforma Agraria

LAUDEMIR ANDRÉ MULLER

Secretario de Agricultura Familiar

JERÔNIMO RODRIGUES SOUZA

Secretario de Desarrollo Territorial

ADHEMAR LOPES DE ALMEIDA

Secretario de Reordenamiento Agrario

JOAQUIM CALHEIROS SORIANO

Director del Centro de Estudios
Agrarios y Desarrollo Rural

JOÃO GUILHERME VOGADO ABRAHÃO

Asesor del Centro de Estudios Agrarios
y Desarrollo Rural

Série NEAD Especial 18

MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO
(MDA)

www.mda.gov.br

CENTRO DE ESTUDIOS AGRARIOS Y
DESARROLLO RURAL (NEAD)

SBN, Quadra 2, Edifício Sarkis - Bloco D
- loja 10 - Sala S2 - Cep: 70.040-910

Brasília/DF

Teléfono: (61) 2020 0189

www.nead.gov.br

PROYECTO GRÁFICO y CUBIERTA

Caco Bisol

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

FAO ISBN: 978-92-5-307312-2

MDA ISBN: 978-85-60548-88-0

El Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil publicó esta obra originalmente en portugués con el título *Fome Zero: A experiência Brasileira*. Esta edición en español ha sido preparada por el Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil con la colaboración de la FAO. En caso de discrepancias entre la traducción al español y la versión original en portugués, regirá la versión original.

13. LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA: DE 44 A 29,6 MILLONES DE PERSONAS

Mauro Eduardo Del Grossi

Este capítulo presenta la evolución de la pobreza según el concepto adoptado por el Programa Hambre Cero, con especial atención en los datos de la agricultura familiar.

En los capítulos previos se presentaron las diversas acciones y políticas públicas que integran el Programa Hambre Cero, y se detalló su evolución desde su puesta en marcha en 2003. Es evidente que los niveles de pobreza no están asociados solamente a las políticas relacionadas con el Programa Hambre Cero, sino también a las condiciones macroeconómicas brasileñas. No obstante, desde su concepción, el programa preveía políticas estructurales de carácter macroeconómico, como las de generación de empleo y de renta, previsión social universal, renta mínima, reforma agraria e incentivo a la agricultura familiar.

Uno de los principales méritos del programa fue la articulación de diversas políticas públicas, lo que crea dificultades para evaluar el impacto de una acción específica o de un conjunto de políticas. Por eso, no se presenta aquí una evaluación del impacto del Programa Hambre Cero, sino que se detalla la evolución de la pobreza en el país, medida según la metodología adoptada en el programa. Tal como se resaltó en la fase de diagnóstico y elaboración del Proyecto Hambre Cero, las tasas de pobreza en el Brasil son un indicador importante para evaluar las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional de la población.

LA DELIMITACIÓN DE LA POBLACIÓN EN CONDICIONES DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Para estimar cuál sería su público beneficiario, el Proyecto Hambre Cero desarrolló una metodología que tomó como punto de partida la línea de pobreza del Banco Mundial, de 1 dólar estadounidense al día, y la adaptó a las condiciones brasileñas. Para considerar el efecto de los diferentes costos de vida en las distintas regiones brasileñas, se propuso

una regionalización de la línea de pobreza, que tomara como base los datos del área rural del Nordeste, a la que se agregan las diferencias de costos de vida de las distintas regiones para las áreas metropolitana, urbana no metropolitana y rural. La línea de pobreza promedio, ponderada para la población de cada región del país, era de 68,48 reales brasileños en valores de 1999, época de formulación de esta metodología.

Además de la regionalización, se efectuó una corrección en la renta de las familias que declararon obtener parte de su alimentación de la producción agrícola. En total, la proporción del autoconsumo era solamente del 1,2 % de la renta declarada de todas las familias, pero representaba una proporción del 17,3 % de la renta en las familias que trabajaban por cuenta propia en el sector agrícola. También fueron deducidos de la renta total de las familias algunos ítems que representan costos fijos, como el alquiler o el pago del financiamiento para la casa propia.

Hasta 2004, la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) no abarcaba las áreas rurales de los estados de Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Roraima y Rondônia. En 1999, el proyecto realizó una estimación del número de pobres, proporcional al Censo Demográfico 2000. A partir de 2004, la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios pasó a abarcar las áreas rurales de todos los estados. En este trabajo se utilizó la proporción de pobres verificada en 2004 para estimar el número de pobres de 2001 a 2003, lo que permite mantener estas cifras coherentes con la metodología del proyecto.

Otro detalle de la metodología del Proyecto Hambre Cero es que fueron excluidas de la categoría de pobres todas las familias de empleadores, es decir, se consideró que entre las pocas familias de empleadores con una renta per cápita por debajo de la línea de pobreza —cerca de 70 000 familias en 1999— probablemente había subdeclaración, razón por la cual se las consideró familias no pobres.

Los resultados de esta metodología señalaban la existencia de 44 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria en el país: Los datos indican un público potencial beneficiario de 44,043 millones de personas, pertenecientes a 9,324 millones de familias (1999). Esta población pobre representa el 21,9 % de las familias y el 27,8 % de la población total del país; y la pobreza alcanza al 19,1 % de la población de las regiones metropolitanas, al 25,5 % de los habitantes de áreas urbanas no metropolitanas y al 46,1 % de la población rural. En términos absolutos, estos porcentajes representan, respectivamente, 9,003 millones, 20,027 millones y 15,012 millones de personas en cada una

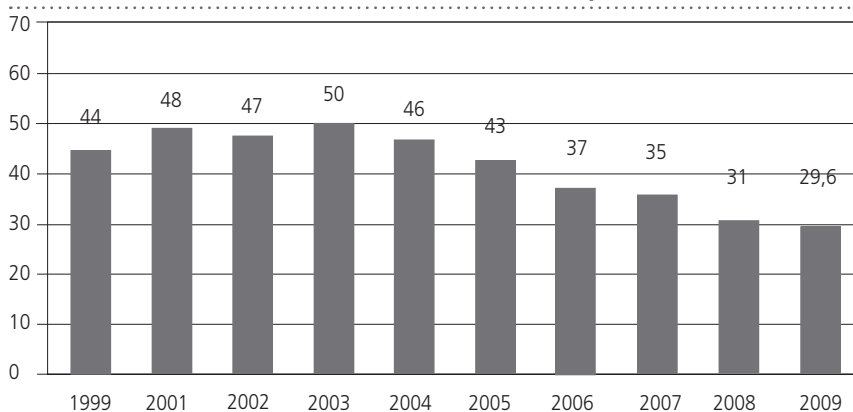
de las áreas de residencia (Instituto Cidadania, 2001, p. 74).

LA EVOLUCIÓN DE LOS NIVELES DE POBREZA HASTA 2009

Resulta oportuno analizar lo que ocurrió con los niveles de pobreza tras la implementación del Programa Hambre Cero en 2003, utilizando la metodología original que aplicó ese programa para sus estimaciones. Para eso, se utilizará la misma línea de pobreza adoptada para la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios de 1999, aunque con una corrección de los valores monetarios a partir del Índice Nacional de Precios al Consumidor¹. La fuente de las informaciones son las encuestas nacionales por muestreo de domicilios desde 1999 hasta la última disponible, correspondiente a 2009.

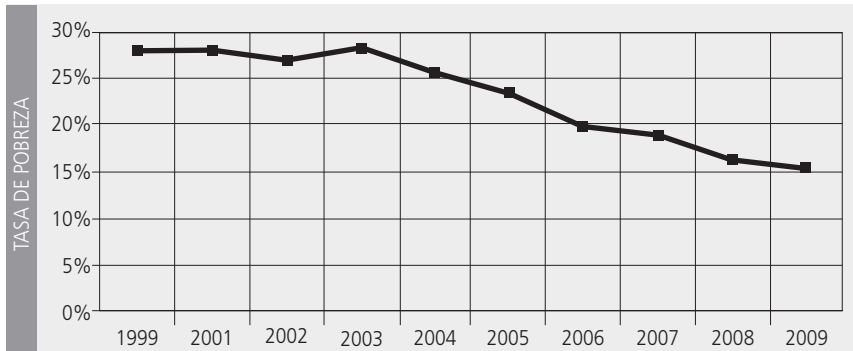
Los resultados se presentan en la Figura 13.1 En el Brasil, 29,6 millones de personas están por debajo de la línea de pobreza en 2009. Los resultados también muestran que la pobreza continuó creciendo en el Brasil hasta 2003, cuando se inició la implantación del Programa Hambre Cero. En 2003 el país también se encontraba inmerso en una crisis cambiaria y de balanza de pagos heredada de los años anteriores, lo que acarrea un aumento del desempleo. No obstante, la tendencia se revirtió a partir de 2003, cuando los niveles de pobreza iniciaron una continuada y fuerte caída. En total, entre 2003 y 2009, más de 20 millones de personas salieron de la pobreza.

Figura 13.1: Número de personas pobres según el criterio del Programa Hambre Cero (Brasil, 1999 a 2009), en millones de personas



1. Para mayores detalles sobre la metodología, véase Del Grossi, da Silva y Takagi, 2001.

Figura 13.2: Evolución de la tasa de pobreza según el criterio del Programa Hambre Cero (Brasil, 1999 a 2009)



En términos proporcionales, la tasa de pobreza pasó del 27,8 % en 1999 al 28,1 % en 2003, y después cayó acentuadamente hasta el 15,4 % en 2009 (Figura 13.2).

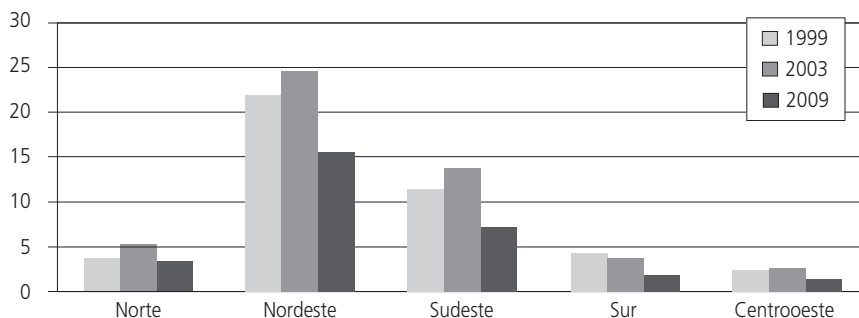
La mayor reducción en el número de pobres tuvo lugar en el área urbana, donde casi 10 millones de personas salieron de la pobreza (Cuadro 13.1), seguida por las regiones metropolitanas, con 5,6 millones de personas que superaron la línea de la pobreza, y finalmente por las áreas rurales, donde 5,1 millones de personas dejaron de ser pobres. Sin embargo, en términos proporcionales las mayores reducciones en las tasas de pobreza se dieron en las áreas rurales, donde cayeron en más del 14 %.

Cuadro 13.1: Evolución del número de personas pobres según el criterio del Programa Hambre Cero, por localización del domicilio, en miles de personas (Brasil, 1999)

Localización	1999		2003		2009		Variación 2003/2009	
	Personas	Tasa de pobreza	Personas	Tasa de pobreza	Personas	Tasa de pobreza	Personas	Tasa de pobreza
Metropolitana	9 003	19,1 %	12 208	22,0 %	6 535	11,0 %	-5 673	-8,1 %
Urbana	20 027	25,5 %	24 598	26,1 %	14 864	14,4 %	-9 734	-11,2 %
Rural	15 012	42,7 %	13 299	45,4 %	8 174	28,4 %	-5 125	-14,4 %
Brasil	44 043	27,8 %	50 105	28,1 %	29 574	15,4 %	-20 531	-12,4 %

Fuente: Del Grossi, a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Muestreo por Domicilios/IBGE.

Figura 13.3: Evolución de la tasa de pobreza según el criterio del Programa Hambre Cero, por Regiones del Brasil, 1999 a 2009



Cuadro 13.2: Evolución del número de personas pobres en el Brasil según el criterio del Programa Hambre Cero, por localización del domicilio (en miles de personas y de familias)

Localización	1999		2003		2009		2003 a 2009	
	Personas	Familias	Personas	Familias	Personas	Familias	Personas	Familias
Norte	3 813	725	5 351	1 029	3 591	741	-1 760	-289
Metropolitana	285	57	565	122	351	83	-214	-39
Urbana	2 394	453	3 066	598	2 104	442	-962	-156
Rural	1 133	216	1 721	310	1 136	216	-584	-93
Nordeste	21 873	4 455	24 512	5 181	15 491	3 562	-9 021	-1 619
Metropolitana	2 981	639	3 934	902	2 157	538	-1 777	-364
Urbana	9 440	2 013	12 044	2 600	7 768	1 796	-4 275	-804
Rural	9 452	1 803	8 533	1 680	5 566	1 228	-2 968	-451
Sudeste	11 491	2 583	13 653	3 197	7 077	1 823	-6 576	-1 374
Metropolitana	4 436	1 064	6 086	1 453	3 224	851	-2 861	-601
Urbana	4 632	1 035	5 788	1 373	3 033	788	-2 756	-585
Rural	2 423	483	1 779	371	819	184	-959	-188
Sur	4 402	993	3 803	890	1 986	511	-1 817	-379
Metropolitana	897	213	1 081	249	545	142	-536	-107
Urbana	2 122	487	1 954	466	1 020	267	-935	-199
Rural	1 383	293	768	175	421	102	-346	-73
Centrooeste	2 463	568	2 786	652	1 429	377	-1 357	-276
Metropolitana	403	94	542	130	275	73	-268	-57
Urbana	1 439	336	1 745	410	939	251	-806	-159
Rural	621	138	498	113	214	53	-284	-60
Brasil	44 043	9 324	50 105	10 949	29 574	7 014	-20 531	-3 936
Metropolitana	9 003	2 067	12 208	2 855	6 552	1 687	-5 657	-1 168
Urbana	20 027	4 324	24 598	5 446	14 864	3 544	-9 734	-1 902
Rural	15 012	2 933	13 299	2 648	8 157	1 783	-5 141	-865

Fuente: Del Grossi, a partir de datos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios (IBGE).

La región Nordeste tuvo la mayor reducción en el número de pobres: 9 millones de personas salieron de la pobreza entre 2003 a 2009 (Cuadro 13.2). En segundo lugar está la región Sudeste, donde 6,5 millones de personas salieron de la pobreza (Figura 13.3), y especialmente las áreas metropolitanas de esta región, donde casi 2,9 millones de personas dejaron de ser pobres.

LA AGRICULTURA FAMILIAR

Como se ha indicado en los capítulos precedentes, el Programa Hambre Cero está organizado en cuatro ejes: acceso a los alimentos; fortalecimiento de la agricultura familiar; generación de renta; articulación, movilización y control social. El proyecto proponía aumentar la producción local de alimentos y al mismo tiempo estimular la agricultura familiar, tradicional proveedora de productos básicos para la población pobre:

El Proyecto Hambre Cero considera esencial que se reanude una política agrícola que favorezca, de hecho, la agricultura familiar en el país, de manera que aumente la producción de alimentos y la protección al agricultor de menor renta. Esto se puede conseguir a través de un conjunto de políticas que combinen: seguro de la renta agrícola; prioridad a la producción interna, para recurrir a la importación solo en el caso de pérdidas de cosecha; incentivo a la investigación pública, que favorezca al pequeño productor en el uso de tecnologías apropiadas y que esté asociada a una política efectiva de asistencia técnica; una política de crédito efectivo que esté vinculada a la formación de canales de comercialización; estímulo a la formación de cooperativas e incentivos para la protección de la naturaleza y del paisaje, entre otras (*Projeto Fome Zero*, p. 87).

Además de incrementar el poder adquisitivo de la población más pobre, las políticas públicas debían romper los nexos del círculo vicioso del hambre por medio del estímulo a la agricultura familiar, que más allá de producir alimentos básicos tiene el poder de generar ciclos virtuosos locales de empleo y renta.

Es oportuno resaltar² la importancia y las dimensiones de la agricultura familiar en el Brasil. En 2006, el último Censo Agropecua-

2. Basado en França, Del Grossi y Marques, 2009.

Cuadro 13.3: Caracterización de los establecimientos agropecuarios, según la clasificación de agricultura familiar, conforme la Ley n.º 11326. (Brasil, 2006)

Características	Agricultura Familiar		No Familiar	
	Valor	%	Valor	%
Número de establecimientos	4 367 902	84 %	807 587	16 %
Área (millones de hectáreas)	80,3	24 %	249,7	76 %
Mano de obra (millones de personas)	12,3	74 %	4,2	26 %
Valor de la producción (miles de millones de reales)	54,4	38 %	89,5	62 %
Recaudación (miles de millones de reales)	41,3	34 %	80,5	66 %

Fuente: Del Grossi y Marques, 2010.

rio del IBGE contó 5 175 489 establecimientos agropecuarios, de los cuales 4 367 902 fueron clasificados como de agricultores familiares³, lo que representa el 84 % de los establecimientos agropecuarios brasileños (Cuadro 13.3). A pesar de su importancia numérica, estos establecimientos ocupan un área de poco más de 80 millones de hectáreas, lo que equivale al 24 % del área total. Mientras tanto, los establecimientos no familiares, a pesar de representar solamente el 16 % del total, ocupan el 76 % del área.

Casi tres cuartos de la mano de obra ocupada en el campo pertenece a establecimientos familiares, lo que representa poco más de 12 millones de personas, mientras que los establecimientos no familiares ocupan solamente a 4,2 millones de personas. Esta expresiva ocupación de mano de obra por parte de los establecimientos familiares evidencia su importancia en la generación de puestos de trabajo en el campo.

A pesar de ocupar solamente el 24 % del área, los establecimientos familiares son responsables del 38 % del valor bruto de la producción y del 34 % de las recaudaciones en el campo. La agricultura familiar genera 677 reales por hectárea y la no familiar, solamente 358 reales por hectárea. También en la ocupación de la mano de obra la agricultura familiar es más intensiva: ocupa a más de 15 personas por cada 100 hectáreas, mientras que la no familiar ocupa a menos de 2 personas por cada 100 hectáreas (Del Grossi y Marques, 2010, p. 16).

3. Según los criterios de la Ley n.º 11326 de 2006, que define quiénes son los agricultores familiares en el Brasil.

Estos indicadores demuestran que en los establecimientos familiares se aprovecha mejor la tierra, y la producción es más intensiva. La agricultura familiar también es responsable directa del abastecimiento de productos típicos de consumo en el mercado interno: el 87 % de la producción de mandioca, el 70 % de la producción de frijol, el 46 % del maíz, el 34 % del arroz, el 59 % de la cabaña de porcinos, el 50 % de la producción de aves, el 30% de la cabaña de bovinos y el 58% de la producción de leche corresponden a la agricultura familiar. Los resultados evidencian el papel estratégico de este sector para garantizar de la seguridad alimentaria y nutricional de la población brasileña.

Consideradas las dimensiones de la agricultura familiar en el país, se hizo evidente la necesidad de involucrar a este sector en el Programa Hambre Cero. Es oportuno presentar brevemente aquí la evolución de las políticas públicas dirigidas al fortalecimiento de la agricultura familiar.

PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)⁴

El Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) es el mayor programa dirigido a los agricultores familiares en el Brasil, y también el de mayor alcance, y proporciona crédito agrícola y no agrícola a tasas diferenciadas. Desde 2003 se firmaron más de 10 millones de contratos y se entregaron 52 000 millones de reales en crédito agrícola, lo que corresponde al 85 % del total de los recursos destinados al PRONAF desde su creación.

SEGURO DE RENTA Y CLIMA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Gran parte de las operaciones del PRONAF están amparadas en el Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar, que otorga en el contrato de financiamiento un descuento proporcional a las caídas de precios en el momento de la comercialización de la cosecha. Actualmente, este seguro se aplica a 35 productos, y los descuentos pueden llegar hasta los 5 000 reales por agricultor. Si se considera que el Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar está vinculado a los precios de comercialización, este programa constituye esencialmente un instrumento de garantía de renta en las operaciones de crédito de

4. Para mayores detalles, véase el capítulo sobre el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en este volumen.

los agricultores familiares. Se ha aplicado en un promedio de 500 000 contratos por cosecha, y ha otorgado un descuento promedio de 1 200 reales en los contratos del PRONAF.

Las pérdidas derivadas de eventos climáticos están cubiertas por el Seguro de la Agricultura Familiar, aplicado a partir de la cosecha de 2004/2005, que además de garantizar descuentos en el financiamiento contratado por el PRONAF, también proporciona recursos de hasta un 65 % de la recaudación líquida prevista por el emprendimiento. Esto permite que el productor no se endeude y obtenga una renta para sobrevivir hasta la cosecha siguiente. El seguro también procura asociar sus acciones a la asistencia técnica, para mejorar la gestión de riesgos en la agricultura familiar y promover el uso de tecnologías adecuadas, como la adopción de medidas preventivas contra eventos agroclimáticos adversos. Actualmente el seguro climático abarca solamente los costos agrícolas, con un promedio a 600 000 contratos por cosecha, pero existe la previsión de extender este seguro a los contratos de inversiones.

PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA)

Implantado en 2003, este programa tiene un doble objetivo: incentivar la producción de alimentos de la agricultura familiar y promover la formación de stocks y la distribución de alimentos para personas en situación de inseguridad alimentaria. Los productos también son distribuidos en la merienda escolar de niños, en hospitales y entidades de beneficencia.

FONDO DE GARANTÍA DE COSECHA

Se orienta a brindar tranquilidad y seguridad en el ejercicio de la actividad agrícola en la región semiárida brasileña, frente a la posibilidad de que ocurran desastres climáticos. El Fondo de Garantía de Cosecha se constituyó con participación de los tres niveles de gobierno (federal, estatales y municipales) y se utiliza en situaciones de catástrofe provocadas por sequía o exceso de lluvias, que provoquen pérdidas superiores al 50 % en las cosechas de maíz, frijol, algodón, arroz y mandioca de agricultores familiares del semiárido. El Fondo garantiza el pago de 550 reales a cada familia perjudicada, para asegurar el sustento de la familia hasta la próxima cosecha.

OTRAS POLÍTICAS DE APOYO AL DESARROLLO RURAL

Aunque no integran la estrategia del Programa Hambre Cero, es oportuno señalar otras políticas destinadas al desarrollo rural sostenible, que destacan por su actualidad y relevancia:

REFORMA AGRARIA

A pesar de sus dimensiones continentales, la marcada desigualdad en la distribución de las tierras en el Brasil es una herencia del modelo de ocupación de su territorio. El Índice de Gini de la distribución de tierras entre los establecimientos agropecuarios fue, en 2006, del 0,854. Cuando se analiza el tamaño de los establecimientos agropecuarios, los de 1 000 hectáreas o más suman casi 47 000 (5% del total) y ocupan 146 millones de hectáreas (44 % del área), mientras que los establecimientos con menos de 100 hectáreas suman 4,4 millones (86 % del total) y ocupan menos de 71 millones de hectáreas (21 % de la área). Las políticas de reforma agraria se insertan en este contexto, con el objetivo de reducir las disparidades y fortalecer la agricultura familiar.

En el período que va de 2003 a 2009 se asentaron 574 532 familias en más de 47,7 millones de hectáreas, a partir de 3 386 proyectos, lo que corresponde aproximadamente al 62 % del total de los asentamientos llevados adelante en los últimos 39 años. Para alcanzar estos resultados, en los últimos 7 años se invirtieron 7 000 millones de reales solamente en obtenciones de tierras.

El Crédito Fundiário (crédito para la adquisición de tierras) también es parte integrante del plan nacional de reforma agraria. Concede préstamos de largo plazo a los agricultores familiares para la adquisición o ampliación de áreas. Entre 2003 y 2009 fueron beneficiadas 74 000 familias, que adquirieron 1,3 millones de hectáreas, lo que implicó recursos del orden de los 1 900 millones de reales.

PROGRAMA TIERRA LEGAL: REGULARIZACIÓN AGRARIA EN LA AMAZONIA LEGAL

Lanzado en junio de 2009, tiene como objetivo la regularización de ocupaciones de tierras públicas federales situadas en la Amazonia Legal y la promoción del ordenamiento territorial de esa región, que incluye áreas de nueve estados. La situación agraria en la Amazonia Legal

se caracteriza por la precariedad o por la ausencia de reconocimiento jurídico de la posesión de tierras, lo que genera conflictos marcados, muchas veces, por la violencia. En 2009 existían en la región 58 millones de hectáreas (11 % de la Amazonia Legal) de propiedad federal con aproximadamente 158 000 ocupaciones que debían ser regularizadas.

Para la ejecución del Programa Tierra Legal se promulgó la Ley n.º 11952/2009, que simplificó los procedimientos para la regularización de ocupaciones en tierras federales situadas en la Amazonia Legal, para áreas de hasta 1 500 hectáreas. Ya fueron registrados más de 26 000 ocupantes, en casi 4,5 millones de hectáreas de 261 municipios. Ya se emitieron los primeros títulos del programa para 270 ocupantes.

Además de la regularización de los predios agrícolas, el programa promovió la organización municipal en la región, ya que existen aproximadamente 170 municipios situados en asentamientos urbanos localizados en tierras federales sin regularización, lo que dificulta la cobranza de tributos y la prestación de servicios a sus moradores. Estas áreas serán transferidas a los municipios, que a su vez se encargarán de la regularización de los inmuebles de sus habitantes.

ASISTENCIA TÉCNICA Y EXTENSIÓN RURAL

La Asistencia Técnica y Extensión Rural es un servicio esencial para que las políticas públicas lleguen a las comunidades y a los establecimientos rurales. En la década de 1990 el Sistema de extensión rural fue prácticamente desmantelado, y se mantuvo activo solo en algunos estados del país. A partir de 2003 se relanzó la política de asistencia técnica y extensión rural, con la ampliación y la mejora del servicio. Entre 2003 y 2009 se aplicaron aproximadamente 1 500 millones de reales para atender a 2,5 millones de familias. Actualmente existen 548 organizaciones de Asistencia Técnica y Extensión Rural habilitadas en el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), con más de 23.000 técnicos presentes en todos los estados brasileños.

PROGRAMA TERRITORIOS DE LA CIUDADANÍA⁵

Lanzado en febrero de 2008, el Programa Territorios de la Ciudadanía (PTC) está orientado a la superación de la pobreza en el área

5. Para mayores detalles, véase el capítulo sobre el Programa Territorios de la Ciudadanía en este volumen.

rural, por medio de una estrategia de desarrollo territorial sostenible. El programa se basa en planes desarrollados en los territorios, con la participación de la sociedad civil, para buscar la integración de las acciones de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. En 2009 el programa incluyó 120 territorios en todas las unidades de la federación, compuestos por 1 852 municipios y 13,1 millones de personas en el área rural, lo que significa el 46 % del total de la población rural brasileña, y abarcó al 67 % de los asentados de la reforma agraria, al 66 % de las comunidades *quilombolas*, al 52 % de las comunidades indígenas, al 54 % de los pescadores y al 46 % de las familias de agricultores familiares de todo el Brasil. En el ámbito federal, el esfuerzo conjunto de diversos órganos y entidades posibilitó la estructuración de una matriz de acciones del Gobierno dirigida a los 120 territorios, que contabilizó un aporte global de recursos de 24 600 millones de reales en 2009, en más de 200 acciones relacionadas con la estrategia del Programa Hambre Cero. Para 2010, los recursos disponibles suman 27 000 millones de reales.

LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN LAS ÁREAS RURALES

Además de analizar este conjunto de políticas de desarrollo rural, es oportuno verificar las condiciones en que se encuentran las familias rurales. Para eso, en este trabajo se utilizan solamente dos indicadores: la tasa de pobreza y la composición de la renta de las familias.

Ya se indicó que más de 5 millones de personas salieron de la pobreza en las áreas rurales, y se señaló que en esas áreas se produjo la reducción más significativa en las tasas de pobreza. Pero ¿esta reducción de la pobreza fue homogénea en todos los segmentos rurales?

Para comprender la dinámica de las áreas rurales es necesario considerar la población con residencia rural y también parte de la población urbana relacionada con las actividades agrícolas⁶. Para eso, las familias ocupadas económicamente fueron clasificadas en:

- *Agricultura familiar*: familias con un emprendimiento agrícola, propietarias o no de la tierra, con residencia urbana o rural. Según las normas del PRONAF, esas familias pueden contratar hasta dos empleados permanentes.

6. En el sentido genérico del término, incluyen ganadería, extractivismo, silvicultura y pesca.

- **Agricultura patronal:** familias con acceso a un emprendimiento agrícola, que utilizan tres o más empleados permanentes en sus actividades, con residencia urbana o rural.
- **No agrícolas rurales:** familias de empleadores o trabajadores por cuenta propia, cuyos integrantes se dedican a actividades no agrícolas, aunque tengan domicilio rural.
- **Asalariados rurales:** familias que viven de la venta de la fuerza de trabajo de sus integrantes. Para simplificar los cálculos se consideraron tanto los asalariados agrícolas (con residencia urbana o rural), como los asalariados no agrícolas con residencia rural.

Cuadro 13.4: Familias agrícolas o rurales ocupadas, según condición de pobreza (en miles de familias o de personas)

Tipo de familias	Número de personas			Número de familias		
	2003	2009	Diferencia	2003	2009	Diferencia
Agricultura familiar	7 709	3 570	-4 139	1 504	746	-759
Agricultura patronal	0	0		0	0	
No agrícolas rurales ¹	998	575	-423	198	129	-69
Asalariados rurales ²	7 855	4 662	-3 193	1 585	960	-624

(1) Incluye familias de empleadores y trabajadores por cuenta propia, no agrícolas o pluriactivos.

(2) Incluye familias agrícolas y pluriactivas (rurales o urbanas), y no agrícolas con residencia rural.

Nota: no se incluyen las familias rurales de los estados de Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia y Roraima que comenzaron a ser contabilizadas solo a partir de 2004.

Cuadro 13.5: Renta media mensual familiar de los trabajos agrícolas y no agrícolas en el Brasil, según el tipo de familia (valores relativos en reales a septiembre de 2009)

Tipo de familias	Renta media agrícola			Renta media no agrícola			Renta media familiar		
	2003	2009	Diferencia	2003	2009	Diferencia	2003	2009	Diferencia
Agricultura familiar	620	727	17%	239	341	43%	1 138	1 499	32%
Agricultura patronal	7 528	7 249	-4%	1 213	1 513	25%	9 737	10 477	8%
No agrícolas rurales ¹	-	-		978	1 172	20%	1 230	1 526	24%
Asalariados rurales ²	322	396	23%	317	460	45%	793	1 094	38%

(1) Incluye familias de empleadores y trabajadores por cuenta propia, no agrícolas o pluriactivos.

(2) Incluye familias agrícolas y pluriactivas (rurales o urbanas), y no agrícolas con residencia rural.

Nota: no se incluyen las familias rurales de los estados de Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia y Roraima, que comenzaron a ser contabilizadas solo a partir de 2004. Valores corregidos por el Índice Nacional de Precios al Consumo.

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos de las encuestas nacionales por muestreo de domicilios.

Los resultados de esta clasificación se pueden ver en el Cuadro 13.4. Se registró una significativa reducción de la pobreza entre las familias de agricultores familiares: 759 000 de ellas dejaron de ser pobres. En términos del número de personas, la reducción fue de más de 4 millones de personas, lo que representa una caída en la tasa de pobreza de este grupo, del 41 % al 24 %. Es la categoría ocupacional en la que se dio la mayor reducción del número de pobres.

La segunda categoría que mostró una caída significativa en el número de pobres fue la de los asalariados rurales, en la que más de 3 millones de personas, pertenecientes a 624 000 familias, dejaron la pobreza entre 2003 y 2009. A pesar de la importante reducción en el número de pobres, los asalariados rurales constituyen la mayoría de los pobres en las áreas rurales brasileñas, con poco menos de 1 millón de familias pobres, lo que representa el 20 % de las familias de asalariados rurales.

Cuando se analizan las fuentes de rentas de los diferentes tipos de familias, se observa un significativo crecimiento de las rentas provenientes del trabajo (Cuadro 13.5). En la agricultura familiar la renta media agrícola creció en 107 reales, lo que representó una ganancia real del 17 %, y las rentas no agrícolas crecieron en promedio 102 reales, con una ganancia real del 43 %.

Los incrementos de las rentas del trabajo agrícola y no agrícola contribuyeron en un 58 % al aumento de la renta de la agricultura familiar. Es decir, aunque el conjunto de las rentas (trabajo y transferencias gubernamentales: jubilaciones y Bolsa Familia) fue importante para la reducción de la pobreza en la agricultura familiar, las rentas del trabajo tuvieron un peso mayor en el aumento de los ingresos de esas familias.

El Cuadro 13.5 muestra que también los asalariados rurales tuvieron aumentos en las rentas agrícolas (23 %) y no agrícolas (45 %). Estas dos fuentes explican el 72 % del aumento de las rentas de las familias de asalariados, pero debido a que los salarios rurales agrícolas son muy bajos, incluso los aumentos medios de 74 reales de la renta agrícola y de 143 reales de la no agrícola fueron insuficientes para retirar de la pobreza a un número mayor de familias asalariadas.

El aumento de las rentas originarias del trabajo muestra que las familias rurales estuvieron relacionadas con ciclos virtuosos de generación de ocupación, empleo y renta. Estos resultados dan marcados indicios de que las hipótesis del Programa Hambre Cero eran correctas: las transferencias de renta, como el Programa Bolsa Familia, fueron importantes y cum-

plieron el relevante papel de estimular la demanda en los mercados locales, lo que significó un estímulo para esas economías antes estancadas.

CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo presentó la evolución de la pobreza, y consecuentemente de la seguridad alimentaria y nutricional, según los criterios de Proyecto Hambre Cero. Entre 2003 y 2009, más de 20 millones de personas salieron de la pobreza, y la reducción de las tasas fue más acentuada en las áreas rurales, donde 5 millones de personas dejaron la pobreza.

Desde 2003 hubo un esfuerzo sostenido del Gobierno para romper el círculo vicioso del hambre y de la pobreza. Los números de la ejecución de los diversos programas a lo largo de estos años revelaron un esfuerzo continuo y coherente con sus objetivos iniciales.

La asociación entre las políticas de transferencia de renta (de emergencia), que estimulan los mercados locales de consumo, y las condiciones macroeconómicas estables dieron resultados positivos, como se puede ver en las áreas rurales.

En la agricultura familiar, más de 4 millones de personas salieron de la pobreza. Entre los asalariados rurales, 624 000 familias dejaron de ser pobres, pero aún el 17 % de las familias asalariadas del campo se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

Las rentas del trabajo agrícola y no agrícola tuvieron un peso mayoritario en el crecimiento de la renta de los agricultores familiares y de los asalariados rurales. El apoyo a la agricultura familiar y al desarrollo local, asociado a las transferencias de renta, generó ciclos locales virtuosos de renta y ciudadanía. El crecimiento de las rentas del trabajo demuestra este buen desempeño.

Evidentemente, a pesar de los avances alcanzados desde 2003, aún es necesario enfrentar muchos desafíos, el mayor de los cuales es la existencia de 29,5 millones de personas en condición de pobreza en el Brasil.

REFERENCIAS

Del Grossi, M. E. y Marques, V. A. (S.f.) A delimitação da agricultura familiar no Censo Agropecuário 2006 segundo a Lei 11.326.

Del Grossi, M. E.; Silva, J. G. da y Takagi, M. 2001. *Evolução da pobreza no Brasil, 1995/99*. Texto para discussão, n.º 104. Campinas (Brasil), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP).

França, C. G.; Del Grossi, M. E. y Marques, V. A. 2009. *O Censo Agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário.

IBGE. 2002, 2008. Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro (Brasil). (Disponível en: www.ibge.gov.br [link «População»], último acceso 16/08/2012).

Instituto Cidadania. 2001. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo (Brasil) (tercera versión).

Presidência da República, Brasil. (S.f.) Programa Fome Zero. (Disponível en: <http://www.fomezero.gov.br/>, último acceso 16/08/2012).

Silva, L. I. L da. 2003. Pronunciamento à nação do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após a cerimônia de posse -01-01-2003. Brasília, Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República. (Disponível en: <http://www.info.planalto.gov.br/>, último acceso 16/08/2012.)

_____. 2010. Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da quarta sessão legislativa ordinária da 53ª legislatura – 2010. Brasília, Presidência da República, Brasil.

Takagi, M.; Silva, J. G. da y Del Grossi, M. 2001. Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. Texto para discussão n.º 101. Campinas (Brasil), IE/UNICAMP.