

*Transformaciones en el Programa de Adquisición de Alimentos  
(PAA) en el estado de Goiás (2010 - 2020): límites y  
posibilidades para la construcción de la soberanía alimentaria*

*As transformações do Programa de Aquisição de Alimentos  
(PAA) no estado de Goiás (2010 -2020): limites e  
possibilidades para a construção da soberania alimentar*

*The transformations of the Food Acquisition Program (PAA)  
in Goiás, Brazil (2010 -2020): limits and possibilities for  
food sovereignty construction*

Gabriel Horacio Galván  
Universidad Nacional de Córdoba  
ggalvan@agro.unc.edu.ar

Adriano Rodríguez de Oliveira  
Universidade Federal de Goiás  
adriano.oliveira@ufg.br

---

**Resumen**

El artículo presenta un balance histórico del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) que se estructuró como una de las principales políticas públicas para la construcción de la Seguridad y Soberanía Alimentaria en Brasil. Tomamos como recorte territorial al Estado de Goiás durante el período 2010 a 2020. Se analizaron las transformaciones ocurridas en el PAA, así como las barreras (proyecto *versus* realidad) para la inserción y permanencia de los campesinos en esta política. Se concluyó que, a pesar de su limitado alcance, verificado desde el punto de vista social como territorial, el PAA, si se fortalece, posee un importante potencial para contribuir con la Soberanía Alimentaria, generando ingresos en las familias participantes y mediante la oferta de alimentos sanos y diversificados en las ciudades. Los resultados también muestran la necesidad de garantizar una dotación presupuestaria frente los cambios en las orientaciones políticas del Estado, así como una reestructuración de los requisitos sanitarios que permitan incorporar la producción diversificada de la agricultura campesina.

**Palabras clave:** Política Pública. Cuestión Agraria. Agricultura Campesina. Estado.

---

### Resumo

O artigo apresenta um balanço histórico do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que se estruturou como uma das principais políticas públicas de construção da Segurança e Soberania Alimentar no Brasil. Tomou-se como recorte territorial o estado de Goiás no período 2010 a 2020. Foram analisadas as transformações ocorridas no Programa, bem como os gargalos (projeto *versus* realidade) para a inserção e permanência dos camponeses. Observou-se que mesmo com a abrangência limitada do ponto de vista espacial e social, o PAA, se fortalecido, possui grande potencial de contribuição na Soberania Alimentar, com a geração de renda no campo e a oferta de alimentos saudáveis e diversificados na cidade. Os resultados também evidenciam a necessidade de assegurar a dotação orçamentária, diante das mudanças nas orientações políticas do Estado, bem como a reestruturação das exigências sanitárias visando a incorporação da produção diversificada da agricultura camponesa.

**Palavras-Chave:** Política Pública. Questão Agrária. Agricultura Camponesa. Estado.

---

### Abstract

The article presents a historical balance of the Food Acquisition Program, which was structured as one of the main public policies for the construction of Food Security and Sovereignty in Brazil. We took the state of Goiás, Brazil, as a territorial cut, from 2010 to 2020. We analyzed the transformations that occurred in the Program, as well as the bottlenecks (project versus reality) for the insertion and permanence of the peasants. We observed that even with the limited scope from the spatial and social point of view, the Food Acquisition Program if strengthened, has great potential to contribute to Food Sovereignty. It generates income in the countryside and offers healthy and diversified foods in the city. The results also show the need to ensure budget allocation, given the changes in the State's political guidelines, as well as the restructuring of health requirements aimed at incorporating the diversified production of peasant agriculture.

**Keywords:** Public Policy. Agrarian Question. Peasant Agriculture. State.

---

## Introducción

La creación del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en 2003 fue parte de un conjunto de políticas públicas esenciales para enfrentar la problemática del hambre en Brasil. El Programa integró el diseño institucional para la construcción de la Seguridad y Soberanía Alimentaria (SSAN) que fomentó la agricultura campesina, generando ingresos para este segmento a través de los llamados mercados institucionales a la vez que garantizó la oferta de alimentos saludables y diversificados en las ciudades.

Las articulaciones gubernamentales daban indicios del fortalecimiento de un Estado Social producto del fortalecimiento del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF y el perfeccionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), que junto al PAA fueron fundamentales para la diversificación de los mercados institucional. De forma complementaria también se crearon restaurantes populares y comedores comunitarios y se construyeron cisternas para la captación de agua de lluvia en el semiárido. También se promulgó la Ley

Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN), que estableció el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN).

Estas iniciativas articuladas a la reducción de las tasas de desempleo y la valorización real del salario mínimo, contribuyeron con la salida de Brasil del Mapa Mundial del Hambre en el año 2014. Según datos de la FAO, entre 2002 y 2014 se redujo el número de personas en situación de desnutrición en un 82%.

En las últimas dos décadas el Programa se incorporó a la agenda de numerosas investigaciones científicas e inspiró a otros países a seguir lineamientos políticos similares como instrumento de combate al hambre. Se cita como ejemplo al PAA -África, implementado en Mozambique a partir de 2013, en el marco de los acuerdos de Cooperación Sur-Sur iniciados durante el gobierno de Lula (CLEMENTS, 2015).

Tomando como marco estas consideraciones, nuestra investigación tuvo como objetivo el análisis de las transformaciones ocurridas en el PAA en el estado de Goiás, destacando los avances y las dificultades de los agricultores para acceder a esta política pública. Abordamos la evolución del programa en una de sus modalidades, la de “*Compra com Doações Simultâneas*”, tomando como base los recursos presupuestarios asignados por el Estado, el número de proyectos desarrollados y el número de familias incluidas. El análisis cuantitativo también está asociado con cambios cualitativos, verificados en la variedad de alimentos ofrecidos por los agricultores en los mercados institucionales.

Adicionalmente, se discutió la modalidad del PAA relacionado con el abastecimiento de semillas y granos provenientes de la agricultura campesina. También abordamos la efectividad de la inclusión de los llamados productos “Orgánicos o Agroecológicos”, además de los denominados regionales o tradicionales, que representan la cultura alimentaria específica del estado de Goiás.

Además de la presente introducción el texto cuenta con una sección en la que se detallan los aspectos teórico-metodológicos de la investigación y se detallan las técnicas de relevamiento de datos y de sistematización de la información, junto con la caracterización del ámbito territorial de la investigación de campo. En la tercera sección, presentamos la evolución histórica de las políticas públicas de desarrollo rural, orientadas a la agricultura familiar en el país y las transformaciones ocurridas. Finalmente, en la cuarta y última sección, presentamos el funcionamiento del PAA en el estado de Goiás, vinculado a datos de campo e informaciones provenientes de la experiencia desarrollada en la región Sudoeste de Goiás, teniendo como recorte territorial al municipio de Caiapônia (GO).

### **Delineamiento teórico-metodológico**

Las reflexiones aquí realizadas son parte del proceso de revisión bibliográfica y documental, articuladas con la observación y la sistematización de información relevada durante el trabajo de campo. Del punto de vista teórico, la investigación bibliográfica se

realizó a partir de referencias que abordan temáticas tales como como el Estado, las Políticas Públicas, el Desarrollo Rural y la Seguridad y Soberanía Alimentaria.

Se utilizó como fuente secundaria de información los datos de acceso público de la *Companhia Nacional de Abastecimento* (CONAB) y datos del Programa de Adquisición de Alimentos, obtenidos a través de la Ley de Acceso a la Información (LAI n° 12.527/2011). A su vez se utilizaron datos del Censo Agropecuario del IBGE de 2006 y 2017 para caracterizar la situación de la tenencia de la tierra y los aspectos productivos en el municipio de Caiapônia-(GO).

Nuestro análisis parte de la comprensión de la Cuestión Agraria como el conjunto de problemas y efectos resultantes de la expansión de las relaciones capitalistas de producción en el campo. Desde esta perspectiva, es fundamental comprender el papel de la agricultura campesina frente a la expansión de las relaciones capitalistas en el campo (STEDILE, 2012; MALAGODI, 2017), destacando su importancia en la producción de alimentos y por lo tanto su relevancia en la construcción de la Seguridad y Soberanía Alimentaria a nivel nacional.

El recorte territorial estuvo delimitado al estado de Goiás, localizado en la región Centro Oeste del país. Algunos estudios realizados en esta escala abordan los cuellos de botella existentes en la política pública, pero centran sus análisis en la involución del programa (GRISA y PORTO, 2015; OLIVEIRA; PEIXOTO, 2020), los obstáculos y su burocratización (WANDERLEY, 2018; RIBEIRO y ABREU, 2020) y también en los efectos de la política sobre la dinámica de reproducción social de la agricultura campesina (SILVA; OLIVEIRA, 2018; RIBEIRO; DIAS, 2013), las cuales aportan una perspectiva necesaria para comprender la relación entre el Estado y la sociedad civil. Sin embargo, consideramos de suma importancia profundizar los análisis sobre la comprensión de los efectos de la involución del PAA, teniendo como centralidad la discusión de la posibilidad de avanzar en la construcción de la Soberanía Alimentaria mediante los mecanismos que lo estructuraron hasta su interrupción por “inanición” durante el gobierno de Bolsonaro.

El recorte temporal delimitado permite analizar el funcionamiento del PAA durante el transcurso de diferentes gobiernos, verificando momentos de auge y debilitamiento. Abarcamos el último año del gobierno de Lula (2010), el período del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) hasta el proceso *impeachment* jurídico que llevó al poder a Michel Temer (2016 - 2018) y, finalmente, el gobierno de Jair Bolsonaro.

Además de los datos secundarios, nuestro análisis se basó en una investigación de campo en el municipio de Caiapônia, realizada durante el periodo de abril de 2020 a agosto de 2021, a partir de la participación en un proyecto de extensión de la *Universidade Federal de Goiás*, que permitió la realización un proceso de acompañamiento técnico de procesos productivos en comunidades campesinas y asentamientos rurales del municipio. En ese sentido, el análisis resultante de la investigación de campo se debe a una experiencia que permitió una relación productora

de conocimiento entre quien investiga y las personas involucradas en el proceso de construcción de la investigación (BRANDÃO, 2007).

A lo largo del período que constituyó nuestro marco temporal el municipio de Caiapônia tuvo una participación significativa en el PAA, debido a las actividades de las asociaciones y cooperativas locales. En la investigación de campo se analizaron dos cooperativas, una de ellas con importante participación en el PAA, desde el año 2009, y otra de reciente participación, a partir del año 2018.

En este municipio se realizaron entrevistas semiestructuradas a agricultores que tienen cierta trayectoria en la participación en el programa, así como a referentes sindicales y dirigentes de cooperativas y asociaciones que participaron en convocatorias públicas del PAA.

Además de la realización de entrevistas, participamos en el proceso de elaboración de uno de los proyectos presentados a la CONAB por una de las cooperativas locales, en el marco de la Convocatoria Pública realizada por el Aviso Público 2020/1. Esto se volvió muy importante para nuestro análisis, ya que nos permitió experimentar de forma directa las problemáticas que enfrentan los agricultores, así como la expresión real de las contradicciones inherentes a las políticas públicas. Estos aspectos nos motivaron a desarrollar un estudio más vertical basado en la experiencia empírica, para revelar los temas centrales, especialmente en lo que respecta a las etapas de implementación y evaluación de las políticas públicas (SECCHI, 2010).

Finalmente, adoptamos el uso de elementos estadísticos descriptivos como figuras y tablas, que son recursos esenciales para comprender los cambios en el PAA en el marco de tiempo establecido. Al mismo tiempo, utilizamos la cartografía para presentar la espacialización del programa en los diferentes municipios del estado de Goiás.

## **La Agricultura Campesina y las políticas de desarrollo rural**

Las políticas públicas pueden entenderse como formas de intervención frente a un determinado problema social o problema público, invariablemente protagonizado por el Estado (SECCHI, 2010). Es importante resaltar que también es el resultado de correlaciones de fuerzas, además de representar los intereses perseguidos por diferentes clases sociales (o fracciones de clase), en determinados momentos históricos, en un determinado espacio geográfico (OSORIO, 2019). En ese sentido, en Brasil, las políticas públicas dirigidas al campo no han sido una excepción, ya que históricamente han representado y fortalecido los procesos de acumulación de capital de las élites agrarias y sus corporaciones (CARVALHO; OLIVEIRA, 2021).

En la década de 1990 se produjo un punto de inflexión en las políticas públicas en el campo brasileño. Este proceso está relacionado con la acumulación de fuerzas populares que, en la década de 1980, encabezó el proceso de redemocratización cuya síntesis es la Constitución Federal de 1988 (SADER, 1988). En este contexto, por primera vez se reconoce un nuevo actor que pasa a ser considerado estratégico desde la

perspectiva del Estado: la denominada Agricultura Familiar, la cual pasa a ser sujeto de políticas públicas específicas.

En 1996 se implementó el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) como política crediticia dirigida a este segmento social de la agricultura. Sin embargo, el Programa nace acotado a los lineamientos de las políticas neoliberales, comandadas por el libre mercado y orientadas a responder a las demandas de los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial. En este sentido, se comienzan a priorizar un conjunto de medidas orientadas a integrar a los campesinos (o los “atrasados” del campo) a la dinámica productiva del capital (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006).

El caso del PRONAF es emblemático para dilucidar la correlación de fuerzas que inciden en el Estado en la elaboración de políticas para abordar un problema público. La presión del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) había resultado en la creación del Programa Especial de Crédito para la Reforma Agraria (PROCERA) en 1985 y la articulación de la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas (CONTAG) influyó directamente en la implementación del PRONAF en 1996.

Las luchas protagonizadas por las representaciones campesinas resultaron en un acuerdo entre el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), a través del proyecto UTF/BRA/036/BRA, con el objetivo de “[...] contribuir a la celebración de una nueva estrategia de desarrollo rural para Brasil” (FAO/INCRA, 1994, p. 1). El informe presentado como resultado de este convenio fue fundamental para el diseño conceptual de la Agricultura Familiar como público objetivo estratégico para el desarrollo rural.

En esta perspectiva, un nuevo dispositivo de poder basado en la inclusión o integración subordinada comienza a expandirse en el campo brasileño. El crédito, operacionalizado por el sistema financiero se convierte en el mecanismo por excelencia para hacer del campesinado un sujeto moderno que el Estado incorpora a su modelo de desarrollo rural.

Acompañando el surgimiento de este Programa, hubo una reconfiguración en la estructura del aparato estatal con el surgimiento del Ministerio de Desarrollo Agrario <sup>1</sup>(MDA) en 1999, orientado a la formulación de políticas específicas para la agricultura familiar campesina. En consecuencia, Fernandes (2015) señala que este cambio

---

<sup>1</sup>En poco más de dos décadas, la MDA fue atravesado varios reveses. Su creación proviene de la amalgama formada por el reconocimiento de la agricultura familiar con un público estratégico para el desarrollo rural, pero también de las presiones internacionales para enfrentar el problema de la tierra y la violencia resultante que surgió después de las masacres en Corumbiara (RO) y Eldorado dos Carajás (PA). Tras el golpe de Estado de 2016, que depuso a la presidenta Dilma Rousseff, el ministerio quedó reducido a una Secretaría Especial vinculada a la Casa Civil en el gobierno de Temer. A partir de 2019, con Bolsonaro, quedó en la estructura organizativa del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA). A partir de 2023, con el nuevo gobierno de Lula (III), se recreó adquiriendo un nuevo bautismo: Ministerio de Desarrollo Agrario y Agricultura Familiar.

representó un avance relevante, ya que, en general, desde el Imperio de Brasil (1860) los delineamientos políticos para el campo eran comandados y planificados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA), como representante de los intereses de las élites agrarias del país.

En el año 2003, con el ascenso de Lula al gobierno federal, se multiplicaron los esfuerzos para enfrentar las desigualdades sociales y la lucha contra el hambre se fue establecida como una de las principales pautas de la agenda política. En esta perspectiva, se incorporó una concepción del desarrollo rural centrada en el abordaje territorial, teniendo como centralidad la articulación interministerial de las acciones gubernamentales. A partir de entonces, la estructura ministerial y las estrategias de desarrollo rural adquirieron nuevos contornos.

La salida de Brasil del Mapa del Hambre elaborado por la FAO fue una prioridad, por lo que numerosas medidas, como las políticas de transferencia de ingresos (Bolsa Família) fueron combinadas dando origen al Programa *Fome Zero* (Hambre Cero), basado en la premisa fundamental del derecho humano a la alimentación. La creación del Ministerio Extraordinario para la Seguridad Alimentaria y el Combate al Hambre (MESA) fue fundamental para unir y articular todas las acciones.

En ese contexto, el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) se constituyó como eje central del Programa *Fome Zero*, presentado en el primer mandato del gobierno Lula para la erradicación del hambre. La estrategia se organizó en torno a cuatro ejes: i) acceso a los alimentos; ii) fortalecimiento de la agricultura familiar; iii) generación de ingresos en las familias campesinas y iv) articulación, movilización y control social. La articulación e integración de varios programas y políticas públicas fueron fundamentales para el reconocimiento nacional e internacional de la eficacia de las acciones (FOME ZERO, 2010).

El PAA surge combinando dimensiones de política agrícola y en la seguridad alimentaria y nutricional. Por un lado, interviene como una política que tiene un rol activo en la regulación de los precios de los alimentos que forman parte de la canasta básica de la población y en la generación de stocks de alimentos en periodos de escasez mediante la compra y almacenamiento, lo que influye de forma directa en el valor general del mercado. Por otro lado, se comporta como una política alimentaria al integrar a la agricultura campesina, como productora de alimentos, con la población urbana en situación de vulnerabilidad alimentaria, a través de los denominados mercados institucionales.

El concepto de Soberanía Alimentaria tiene sus orígenes en la década de 1990, siendo promovido por los movimientos sociales articuladas en el movimiento internacional de La Vía Campesina. Tiene sus raíces históricas en la confrontación a los procesos internacionales del desarrollo del agronegocio y sus corporaciones, así como de los numerosos acuerdos de libre comercio que ponen en riesgo a la agricultura campesina, específicamente en los países del Sur global.

La Soberanía Alimentaria propone una superación de la Seguridad Alimentaria. Esto se debe a que la Seguridad Alimentaria es un concepto masivamente utilizado por los gobiernos y organismos multilaterales que concretamente promueven el acceso a los alimentos, pero no se preocupan por el tipo de alimento, ni por la forma en que estos se producen o distribuyen, o incluso si están en consonancia con el respeto para la cultura alimentarialocal.

La Soberanía Alimentaria defiende el acceso a una alimentación sana y diversificada, respetando la cultura alimentaria local. Para ser soberano y protagonista de lo que nos alimentamos, es fundamental garantizar las condiciones para que la producción sea realizada de forma autónoma por los agricultores locales (STÉDILE; CARVALHO, 2012). A su vez la Soberanía Alimentariapromueveel desarrollo de canales cortos de comercialización y el fortalecimiento de las economías regionales. En definitiva, se trata del acceso a los alimentos, en cantidad y calidad, en función de la elección y posibilidades de los individuos, en detrimento de los alimentos estandarizados, procesados e industrializados determinados por la gran industria alimentaria o de los denominados Imperios Alimentarios(PLOEG, 2008). Cabe señalar que el concepto de Soberanía Alimentaria está fuertemente relacionadoa las dimensionesdel paradigma agroecológico.

En Brasil, el marco de Soberanía Alimentaria fue utilizado como base para la planificación de políticas públicas emancipatorias (FERNANDES, 2015), que constituyó el marco que Grisa y Schneider (2010) denominaron de “tercera generación de políticas públicas”, asociadas a la Seguridad Alimentaria y Nutricional y a la sustentabilidad. Este abanico de propuestas contribuyó a la estructuración innovadora del PAA y la reformulación del PNAE con la Ley 11.947/2009, la cual establece que al menos el 30% de los recursos presupuestarios provenientes de las transferencias del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) para la alimentación escolar, provengan de la agricultura familiar, mediante planes de alimentación elaborados de acuerdo alabastecimiento de alimentos producidos por estos sujetos en sus territorios.

Dada la relevancia que adquirió el programa a partir de sus resultados y contribuciones para abordar la problemática del hambre en el país, el PAA fue tomado como ejemplo de política pública y ha incentivado a diferentes países del mundo (principalmente en el África Subsahariana y en América Latina) a seguir sus principios para desarrollar medidas similares. La medida también ha sido reconocida internacionalmente por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (CLEMENTS, 2015).

Dentro de las principales finalidades del PAA se encuentran: fomentar la agricultura familiar, con inclusión económica y social; promover la producción sostenible y la generación de ingresos; valorizar los alimentos producidos por la agricultura familiar; promover el acceso a la alimentación, en la cantidad, calidad y regularidad necesarias, para las personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, desde la perspectiva del derecho humano a la alimentación adecuada y saludable; suministrar alimentos a través de compras gubernamentales, incluso para

proporcionar alimentación escolar cuando sea necesario, a nivel municipal, estatal, distrital y federal y en áreas cubiertas por consorcios públicos; mantener reservas públicas de alimentos producidos por agricultores familiares; coadyuvar en la formación de stocks por cooperativas y otras organizaciones formales de la agricultura familiar; valorizar la conformación de circuitos y redes de comercialización locales y regionales; dar protagonismo a la biodiversidad ya la producción de alimentos orgánicos y agroecológicos, fomentando hábitos alimentarios saludables a nivel local y regional; fomentar la organización de los agricultores en cooperativas y asociaciones (MDS, 2014).

Con relativa importancia, el Programa se había estructurado a partir de diferentes modalidades: Compra con Donación Simultánea (CDS), Compra Directa, Apoyo a la Formación de Stocks, Incentivo a la Producción y Consumo de Leche (PAA Leite), Compra Institucional y Adquisición de Semillas (PAA semillas). Adicionalmente, distintas Unidades de la Federación (los Estados) han creado sus propias modalidades de “PAA Estatal”.

A pesar de las diferentes modalidades presentadas, el PAA se consolidó principalmente con la modalidad CDS, que tiene como objetivo adquirir alimentos producidos por la agricultura familiar y trasladarlos a la población atendida por la red socio asistencial, por equipos públicos de seguridad alimentaria y nutricional o por la red pública y/o filantrópica que atienden personas en situación de vulnerabilidad alimentaria.

Desde el punto de vista de su funcionamiento, el PAA es operacionalizado a nivel nacional por la Empresa Nacional de Abastecimiento (CONAB), la cual interviene en su ejecución con acciones comprendidas en las distintas unidades de la federación. Dentro de las funciones de la CONAB se encuentran la realización de llamados a licitación pública, la fijación y actualización de la Lista de Precios<sup>2</sup> de los diferentes alimentos (*in natura* y procesados) que pueden ser incluidos en los proyectos y propuestas de las cooperativas y asociaciones, así como la inspección y monitoreo de los proyectos.

De esta forma, el programa se vuelve funcional gracias a sus diferentes componentes:

- Unidades proveedoras: Cooperativas o Asociaciones formalmente constituídas como persona jurídica, conDAP<sup>3</sup> legalmente vigente.

---

<sup>2</sup>En relación a productos que tengan como precio de referencia los practicados en grandes mercados como CEASAS. Cabe señalar que la última actualización de precios se realizó en 2022, quedando así dos años sin ajustes. Esto solo fue promovido gracias a la presión de los agricultores, a través de sus organizaciones como sindicatos y cooperativas por mejoras en los precios de referencia.

<sup>3</sup>Declaración de Aptitud para el PRONAF. Es el documento que actualmente emite EMATER y los Sindicatos de Trabajadores Rurales bajo la propiedad de la familia que realiza la actividad productiva en el establecimiento agropecuario (DAP Física) o la cooperativa o asociación (DAP Legal), siendo el documento que permite el acceso a las diversas políticas públicas para la Agricultura Campesina.

- Proveedor Beneficiario: representado por el Agricultor o Agricultor Familiar, organizado en una unidad proveedora, con DAP física vigente.
- Unidades Receptoras (formadas por cooperativas o asociaciones) en las que participan los beneficiarios proveedores y unidades receptoras (red de asistencia municipal, organizaciones filantrópicas, guarderías u hospitales públicos, etc.) que se encargan de proveer los alimentos provenientes de las organizaciones proveedoras al destinatario público, en situación de vulnerabilidad alimentaria.
- Beneficiarios Consumidores: personas directamente alcanzadas por los alimentos provenientes de la agricultura campesina. Puede ser el público que obtiene los alimentos directamente de la unidad receptora (ej. CRAS) o el público registrado o asistido por instituciones filantrópicas que reciben los alimentos entregados por las unidades proveedoras.

A lo largo del tiempo, es posible observar cambios notables en el funcionamiento del programa, tanto en términos de los recursos asignados, como de la población alcanzada y el número de agricultores involucrados (Cuadro 1). Al analizar los datos relacionados con la ejecución del programa a nivel nacional, es posible observar un cambio paulatino, con su nivel de funcionamiento máximo en el año 2012. En ese año se puso a disposición el mayor presupuesto por parte del gobierno federal, así como el mayor número de proveedores, llegando a 95.123 agricultores proveedores involucrados. Sin embargo, eso aún representaba un alcance muy bajo (2,17%) si se considera que el número de establecimientos familiares en el país era de 4.367.902 (IBGE, 2006).

**Tabla 1:** Evolución del Programa de Adquisición de Alimentos en Brasil (2010 – 2020)

Año	No. de Propuestas	Recursos	No. Organización es de proveedores	Número de proveedor es beneficiarios	Alimentos totales (kg)	Consumidores beneficiarios	Unidades receptoras *
2010	1,862	272.457.860	1596	72,947	160.881.248	14,298,555	17,744
2011	2,211	362.993.359	1910	90,366	216.599.023	16,210,456	17,722
2012	2,291	395.009.412	1978	95,123	213.445.796	18,208,960	17,988
2013	825	176.162.335	755	33,697	99,211,557	7,974,811	4,434
2014	1,048	283.668.825	967	43,200	149.514.039	11,392,917	3,869
2015	873	241.263.315	801	33,396	116,890,902	10,960,664	2,829
2016	829	183.992.761	775	27,826	75.386.417	9,306,019	2,619
2017	813	98,220,665	813	15,275	38,102,210	6,184,519	1,092
2018	533	57.565.742	532	8,974	21,676,043	3,940,932	812
2019	337	32.319.855	337	4,792	12,797,856	2,334,054	448
2020	1,769	223.407.802	1,769	31,199	77.556.994	15,926,293	2,536

Fuente: Conab transparencia pública (2021). \*Algunas propuestas pueden ser atendidas por la misma unidad receptora, por lo que el valor indicado puede estar sobreestimado. Org.: Autores (2021).

A partir de 2013, los diferentes indicadores de funcionamiento del programa comienzan a disminuir paulatinamente. Peixoto y Oliveira (2020) atribuyen esta caída a la asignación presupuestaria en la denominada “operación Agro-Fantasma”, que puso bajo sospecha la operación del Programa en municipios de los estados de Paraná, São Paulo y Mato Grosso do Sul. Esta operación se inició a partir de investigaciones del Ministerio Público Federal sobre posibles desvíos de fondos por parte de organizaciones proveedoras en esos estados. En su momento, el juez Sérgio Moro procesó la denuncia y autorizó la actuación de la policía federal para desencadenar el operativo en 2013. Por falta de pruebas, en 2016 la jueza Gabriela Hardt absolvió a los imputados (líderes de las organizaciones investigadas), considerando inadmisibles las denuncias del MPF por falta de pruebas.

Después del Golpe de Estado de 2016, con el *impeachment* que depuso a la presidenta Dilma Rousseff la estructura del Estado Social brasileño se vio profundamente alterada con la agenda neoliberal implementada por el gobierno de Temer. La reducción presupuestaria del PAA fue progresiva, pasando de R\$ 241.263.315,00 en 2015 a R\$ 183.992.761,00 en 2016. Al final de la administración Temer, el Programa contaba con un monto de apenas R\$ 57.565.742,00.

En 2019, ya bajo los lineamientos del gobierno de Bolsonaro, los recursos se tornaron aún más precarios, finalizando el año con R\$ 32.319.855,00. En 2020, debido a la crisis sanitaria derivada de la Pandemia del Covid-19, el PAA tuvo una breve recuperación presupuestaria, gracias a las medidas de emergencia para enfrentar los efectos de la Pandemia. Un valor de R\$ 223.407.802,00 fue destinado al Programa gracias a la fusión de recursos de las Reformas Parlamentarias, el Ministerio de la Ciudadanía y la Medida Provisional nº957, que permitió al gobierno federal abrir un crédito extraordinario por el valor de R\$ 500.000.000,00 para la emergencia de salud pública de importancia internacional derivada del coronavirus.

Finalmente, en 2021, siguiendo sus premisas de “deconstruir muchas cosas”, el ex-presidente Bolsonaro cambió el nombre del Programa de Adquisición de Alimentos a Programa Alimenta Brasil, creado mediante la Medida Provisional 1061/2021 y convertido en Ley 14.284, de 29 de diciembre de 2021. Esta misma ley también cambió el nombre del Programa Bolsa Familia a Auxilio Brasil. Una síntesis del intento de revisionismo histórico, implementado por el entonces presidente de la república.

### **Retratos del Programa de Adquisición de Alimentos en el estado de Goiás**

Al analizar los datos referentes al PAA en el estado de Goiás, es posible verificar la misma tendencia ocurrida a nivel nacional. El Programa de Adquisición de Alimentos ha sido operacionalizado en el Estado de Goiás desde su lanzamiento en 2003, siendo visible un notable crecimiento de los proyectos presentados por las organizaciones de la agricultura campesina, con su momento de auge en el año 2014 en el que se produjo una asignación de recursos de R\$ 13.885,841 (Tabla 2).

**Tabla 2:** Evolución del Programa de Adquisición de Alimentos en el Estado de Goiás (2010 – 2020)

Año	Número de propuestas	Recursos Formalizados	Número de proveedores beneficiarios	Cantidad total de alimentos (kg)	Número de consumidores beneficiarios	Número de unidades receptoras*
2010	21	3.487.795	849	1.226.950	211.904	590
2011	47	9.089.625	2053	3.352.602	297.742	1.105
2012	62	11.303.464	2.470	4.637.283	603.055	2.394
2013	33	6.598.517	1.221	2.277.998	231.308	771
2014	49	13.885.841	2.099	4.861.988	266.802	782
2015	40	11.986.233	1.537	4.253.186	397.781	569
2016	22	6.217.193	1.019	1.473.438	199.505	357
2017	23	2.578.598	399	560.618	71.614	28
2018	14	1.460.329	199	314.000	72.466	17
2019	8	686.924	88	147.384	9.245	16
2020**	66	7.147.094	923	1.532.007	429.825	75

Fuente: Conab transparencia pública (2021). \*Algunas propuestas pueden ser atendidas por la misma unidad receptora, por lo que el valor indicado puede estar sobreestimado. \*\* Los datos de 2020 son parciales, ya que durante el período de la encuesta aún se estaban implementando algunas propuestas. Org.: Autores (2021).

Posteriormente, se pone en evidencia una disminución paulatina de los recursos destinados al Programa, fenómeno que acompaña a la tendencia nacional. Al mismo tiempo, se observa una reducción notable en el número de proyectos y de familias proveedoras, además de la disminución en la participación de las unidades receptoras que han sido beneficiarias.

Adicionalmente, es posible identificar diferencias entre el presupuesto asignado y el realmente implementado por las cooperativas/asociaciones, hecho que determina la imposibilidad o dificultad que tienen las familias participantes para culminar los proyectos en los plazos establecidos durante la elaboración del plan de entrega de alimentos. Esta divergencia existente está determinada por numerosos factores que hacen que los campesinos no puedan cumplir con los plazos propuestos durante las entregas. Estas dificultades han sido señaladas por Ribeiro y Abreu (2020) y se encuentran relacionadas con aspectos burocráticos y administrativos del programa, de índole técnica y característicos de la producción agropecuaria, pero también mecanismos propios de la política pública (proyecto *versus* materialidad/realidad).

En nuestra investigación de campo, las familias han señalado la dificultad que existe para emprender procesos productivos sin un seguimiento técnico estable que, al mismo tiempo, sea capaz de hacer frente a las dinámicas y procesos productivos específicos de la agricultura campesina. A esto se suman las dificultades de iniciar un proyecto productivo sin recursos que faciliten la adquisición de insumos necesarios para la producción (fertilizantes, semillas, riego, etc.). Otra dificultad apuntada fue el obstáculo logístico derivado del estado de conservación de las vías de circulación de los productos, así como la distancia entre los asentamientos y las ciudades aledañas.

Como se ha apuntado en otras investigaciones sobre el PAA (GRISA; PORTO, 2015), es posible observar que el programa se vuelve parte de la vida cotidiana y reproduce una nueva dinámica en las unidades campesinas, en la cual los productores asumen un compromiso (nada más ni nada menos que firmar un contrato con el gobierno federal), las familias pasan a producir directamente en una nueva lógica rígida, basada en

la rutina de entregas semanales o mensuales, de acuerdo a lo definido en la elaboración del proyecto. En otras palabras, la estructuración burocrática del Programa parece ignorar las adversidades inherentes al proceso productivo agrícola, las cuales involucran aspectos van desde las inclemencias climáticas hasta problemáticas familiares estructurales (ej. enfermedad de familiares que forman parte de la mano de obra diaria).

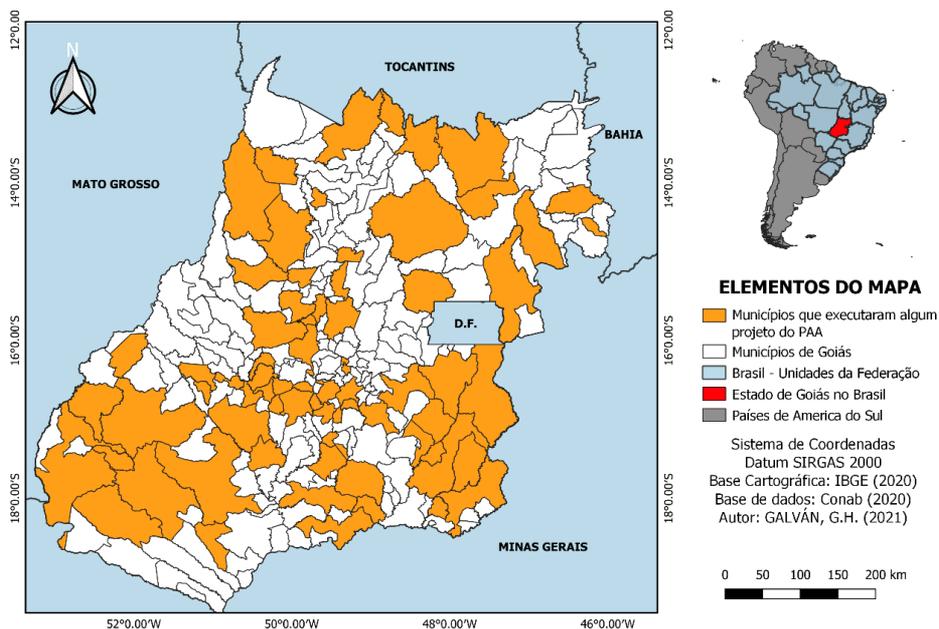
Sin embargo, es posible destacar una de las principales ventajas del programa, la cual fue muy bien señalada por una de las personas entrevistadas:

El programa, es decir, el proyecto, es demasiado bueno. Pero una cosa es el proyecto y otra la realidad, que es cuando el programa empieza a funcionar. Es muy difícil que todo lo planificado ocurra directamente. Depende de muchas cosas, principalmente de nosotros, aquí en el campo. Pero el gobierno también tiene que hacer su parte, con los pagos. Hay una cosa que es muy buena, que es la posibilidad de producir sabiendo que ya hay un mercado garantizado, que hay donde vender, a un precio que a veces es mucho mejor que lo que vendemos en la feria o en los supermercados (Agricultor entrevistado, 51 años).

En total se identificaron 74 municipios que desarrollaron algún proyecto PAA durante el periodo 2010-2020 en el estado de Goiás. La espacialización (en color naranja) de estos municipios se puede visualizar en el mapa de la Figura 1. Es interesante notar que en las 5 mesorregiones<sup>4</sup> del estado en algún momento tuvieron municipios con proyectos productivos contemplados.

---

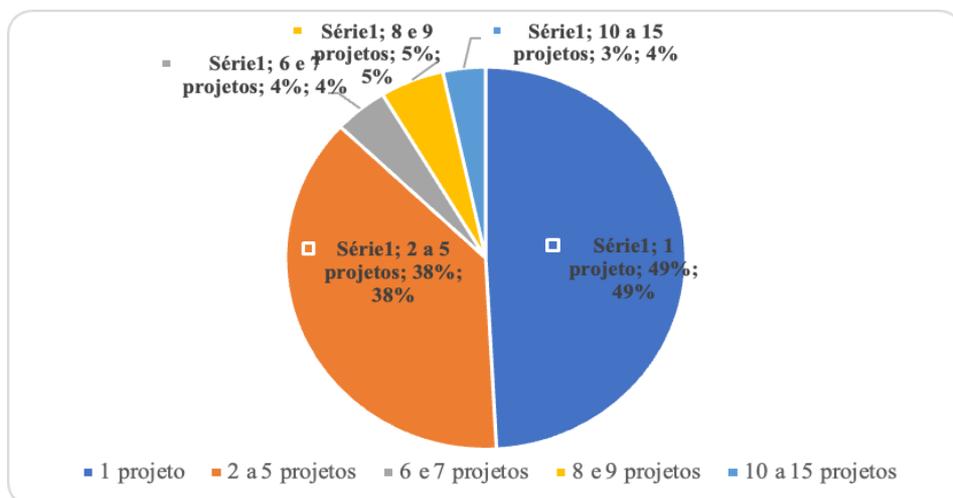
<sup>4</sup>Según la Resolución de la Presidencia (PR) nº 11, de 5 de junio de 1990, Goiás se divide en 5 mesorregiones: Centro Goiano, Este Goiano, Noroeste, Norte Goiano, Sur Goiano.



**Figura 1:** Municípios de Goiás que participaron del Programa de Adquisición de Alimentos (2010-2020)

Fuente: CONAB. Datos obtenidos a través de la Ley de Acceso a la Información (LAI N° 12.527/2011), 2020.

También se pudo verificar que en el período 2010-2020 se desarrollaron 328 proyectos en la modalidad de Compra con Donación Simultánea (CDS), abarcando 73 municipios diferentes e involucrando un total de 117 organizaciones (cooperativas y asociaciones) de agricultura campesina. A pesar de esta amplia diversidad de organizaciones, se observó que aproximadamente la mitad de estas (49%, como se muestra en la Figura 2) desarrollaron un solo proyecto y posteriormente no realizaron nuevos intentos de participar en el programa. En el otro extremo, solo el 3% de las organizaciones pudieron completar más de diez proyectos en el marco de tiempo de este análisis.



**Figura 2:** Número de proyectos PAA desarrollados por las organizaciones campesinas en el estado de Goiás (2010 – 2020)

Fuente: CONAB. Datos obtenidos a través de la Ley de Acceso a la Información (LAI N° 12.527/2011), 2020.Org.: Autores, 2021.

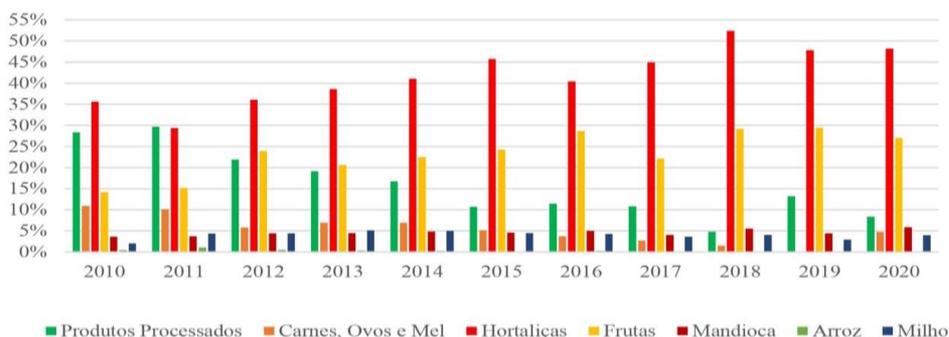
Estos datos pueden ser ilustrativos de la tendencia existente de la consolidación del Programa en un número limitado de organizaciones que han tenido la posibilidad de participar continuamente, en detrimento de un número importante de organizaciones que no lo han podido continuar participando del programa, en particular por la adaptación a imposiciones burocráticas que establecen una brecha entre el proyecto y su desarrollo productivo. En consecuencia, aquellas organizaciones que no consiguen cumplir sus proyectos se ven impedidas de presentarse a futuras convocatorias del PAA.

En todo el estado de Goiás, fue posible verificar que solo cuatro organizaciones proveedoras lograron ejecutar más de 10 proyectos en el recorte temporal de nuestro análisis (equivalente a un proyecto por año). Estas fueron: Cooperativa Mista Agropecuária do Rio Doce (Jataí), Asociación Campesina Regional de Agricultura Familiar (Ipameri), Cooperativa Mista de Agricultores Familiares de Cachoeira Bonita PA (Caiapônia) y Cooperativa Agrícola Mixta CooperParaná (Posse).

Otro aspecto para analizar es la espacialización de los municipios que concentraron la mayor parte de los proyectos del PAA en el estado de Goiás, los cuales se encuentran localizados en la Mesorregión Sur, específicamente en los municipios de Morrinhos, Jataí, Ipameri, Caiapônia<sup>5</sup>Posse, Buriti Alegre, Goiandira, Pontalina y Jaraguá (en total concentran 27 proyectos).

<sup>5</sup>Con excepción del caso de Alto Paraíso de Goiás, ubicado en la región nororiental del estado, en el Território da Chapada dos Veadeiros, con importante representación de comunidades y pueblos tradicionales cuyas prácticas culturales están vinculadas a los principios de la agroecología.

Al analizar la ejecución del Programa en estos 10 años, es interesante es el hecho de que los productos adquiridos se encuentran notablemente concentrados en el sector frutihortícola, como se muestra en la Figura 3. También hay una representación importante de alimentos procesados, pero limitada a productos panificados.



**Figura 3:** Alimentos provistos por las organizaciones campesinas en el estado de Goiás (2010 – 2020).

Fuente: CONAB. Datos obtenidos a través de la Ley de Acceso a la Información (LAI N° 12.527/2011), 2020.Org.: Autores, 2021.

En el caso de los productos procesados (derivados de la leche, de la caña de azúcar, de la mandioca y frutas, panificados) y los productos de origen animal (carne, huevos y miel), es importante aclarar que muchos casos la elaboración de estos alimentos se realiza de manera artesanal en ingenios azucareros, *casas de farinha* o de forma casera de las unidades productivas de las familias campesinas.

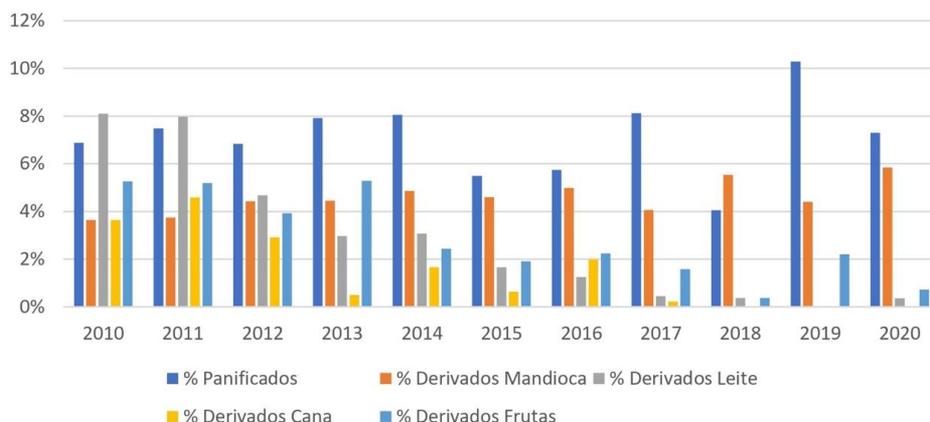
Una posible explicación a la baja diversidad de productos procesados contemplados en los proyectos productivos vinculados al PAA, puede estar relacionada con los aspectos legales existentes en los distintos municipios del estado, los cuales establecen normas específicas de control bromatológico, a través del denominado Sistema de Vigilancia Sanitaria Municipal, articulado con otros a nivel estatal (como la Agencia de Defensa Agropecuaria de Goiás - Agrodefesa) y Federal (Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento).

Los requisitos sanitarios para productos de origen animal fueron instaurados en la década de 1950, pero la rigidez con la comercialización fue implementada a través de la Ley 7889/89. A pesar del marco histórico señalado en relación a las políticas públicas dirigidas al campo en general, en lo que se refiere a este aspecto productivo específico, es posible afirmar la inexistencia de una mirada diferenciada que reconozca las particularidades y limitaciones inherentes a la escala productiva campesina. Al mismo tiempo, tales requisitos institucionales ejercidos por el Estado terminan constituyendo mecanismos de exclusión, ya que los criterios establecidos buscan una adecuación a los estándares de las empresas que operan en la gran industria procesadora de alimentos. De

esta manera, los agricultores, para poder ser incluidos en esta lógica, son condicionados a la adquisición de equipamientos e infraestructura que es considerada moderna, en detrimento de los procesos artesanales de la agroindustria del hogar familiar (NIEDERLE; WESZ JUNIOR, 2018)

Interpretamos esto como un cuello de botella en el Programa que limita a los campesinos la posibilidad de incluir productos de origen animal (huevos, carne, miel, leche, etc.) en los planes de entrega de alimentos. Además, los productos tradicionales que componen la cultura alimentaria local, como la rapadura<sup>6</sup>, el *polvilho*<sup>7</sup>, la *farinha*, las pulpas de frutas, las jaleas y los quesos, también han sido afectados por los mecanismos de regulación sanitaria, lo que ha incidido en su paulatina reducción en el PAA. El efecto directo se torna visible sobre el público beneficiario, en situación de inseguridad alimentaria, viéndose privados de acceder a estos alimentos.

Al analizar la participación desagregada de los productos procesados de la agroindustria campesina (Figura 4) es posible identificar que no todos se encuentran sujetos a los mismos mecanismos de exclusión. Los productos sujetos a mayor fiscalización o trabas son los derivados de la leche, la caña de azúcar y las frutas. Los derivados lácteos (yogur, dulces de leche, queso y manteca) han reducido su participación del 10% a menos del 1% en el periodo 2010-2020. Por su parte, los productos derivados de frutas (dulces, jaleas y pulpas congeladas) también han experimentado una reducción del 5% a 1%. Sin embargo, los productos de panadería y derivados de la mandioca se han mantenido inalterados y en algunos casos aumentaron su participación en el programa.



**Figura 4:** Participación de los alimentos procesados en el PAA en el estado de Goiás (2010 – 2020)  
Fuente: CONAB. Datos obtenidos a través de la Ley de Acceso a la Información (LAI N° 12.527/2011), 2020.Org.: Autores, 2021.

<sup>6</sup> Dulce elaborado a partir de la caña de azúcar, conocido en otros países de Latinoamérica como panela, chancaca o piloncillo.

<sup>7</sup> Fécula extraída de la raíz de la mandioca utilizado para panificaciones y diversos productos alimenticios.

Otro aspecto que nos interesa resaltar son las características de los productos que ofrecen los agricultores. En el caso de los productos orgánicos o agroecológicos, la CONAB ofrece a los agricultores un aumento del 30% en su valor en comparación con los alimentos producidos de forma convencional. Sin embargo, analizando los datos de los alimentos que integraron los proyectos en el marco temporal de nuestro análisis, es posible observar que la cantidad de alimentos ofrecidos con estas características nunca superó el 1% en cada año.

A su vez debe señalarse que la CONAB no cuenta con un mecanismo específico de certificación agroecológica y de acuerdo con los análisis realizados sobre los diversos documentos disponibles sobre la operacionalización del PAA, es posible interpretar que la agroecología y la agricultura orgánica son tratadas como sinónimos, a pesar de las significativas diferencias que existen entre ambos paradigmas, tanto del punto de vista productivo como político.

De esta manera, solo los productores que cuentan con el tipo de certificación orgánica son los que cuentan con las condiciones para ofrecer productos con estas características. Sin embargo, esto no significa que muchos productos proporcionados por la agricultura campesina no se produzcan de acuerdo con los principios de la agroecología o la agricultura orgánica, incluso sin certificación. Frente a esta situación, consideramos necesario que se avance hacia la construcción de mecanismos efectivos que permitan la certificación, con base en una lógica participativa, para que los campesinos se motiven para iniciar el proceso de transición agroecológica, teniendo como bonificación económica el valor diferenciado del 30% y, por lo tanto, contribuyendo a la su calidad de vida y del medio ambiente, además de ofrecer al consumidor final un producto saludable. La construcción de este debate es una condición fundamental para la Soberanía Alimentaria.

### **El Programa de Adquisición de Alimentos en el municipio de Caiapônia-GO**

Los aspectos analizados anteriormente permiten una explicación más vertical de las experiencias realizadas<sup>8</sup> con cooperativas en el municipio de Caiapônia. Además del trabajo de campo en el municipio pudimos trabajar con una de las cooperativas locales en la que se pudo participar de las diferentes etapas que los agricultores tuvieron que enfrentar para poder participar de la convocatoria pública 002/2020, del Programa de Adquisición de Alimentos (de 06/2020 al 07/2020), en el contexto de la pandemia del Covid-19.

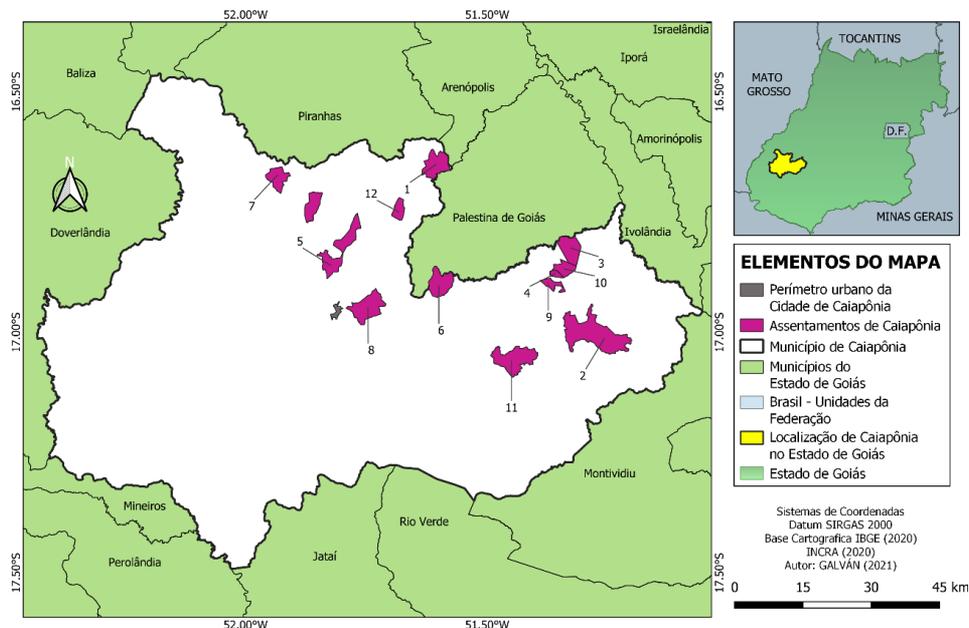
El municipio de Caiapônia está ubicado en la región Sudoeste del estado de Goiás, formando parte del denominado Território Médio Araguaia, con una población estimada de 19.000 habitantes (IBGE, 2022).

Según datos del Censo Agropecuario (2017), durante el período de relevamiento de datos, el municipio contaba con 1.105 establecimientos agropecuarios clasificados dentro de

---

<sup>8</sup>La actividad de seguimiento técnico fue realizada en calidad técnica- extensionista integrando el proyecto denominado “Territorio Medio Araguaia – Agricultura Familiar e a Comunicação no Campo”, en el que se participó durante el período 2020 -2021.

la categoría de Agricultura Familiar. Por otro lado, la Agricultura No Familiar, de característica empresarial/capitalista, contaba con 758 establecimientos. Según datos del INCRA (2020), en este municipio se encuentran localizados 12 proyectos de asentamientos de reforma agraria en los cuales se encuentran asentadas 566 familias (Figura 5).



**Figura 5:** Ubicación de los Asentamientos de Reforma Agraria en el municipio de Caiapônia-GO  
Fuente: Investigación de campo, 2020.

El municipio se ha convertido en uno de los mayores productores de granos del estado de Goiás, aspecto verificado en los datos del Censo Agropecuario de 2017 (Cuadro 3). Desde el punto de vista productivo, Caiapônia centra su actividad en la producción de cultivos como soja (7° productor del estado de Goiás), maíz (8° productor en el estado) y ganadería extensiva orientada a la producción de ganado vacuno (5° lugar en ganado bovino del estado de Goiás), lo que demuestra la orientación de este municipio hacia la producción de *commodities* agrícolas.

**Tabla 3:** Evolución de los principales cultivos producidos en el municipio de Caiapônia

Año	Cultivo	Superficiesembrada (hectáreas)	RendimientoPromedio (kg/ha)	CantidadProducida (Toneladas)
2006	Soja	63,000	2,500	157,500
2017		95,000	3,360	319,200
2006	Maíz	13,500	5,166	157,500
2017		46,000	4,859	223,500
2006	Sorgo	2,500	2,000	5,000

<b>2017</b>		2,500	2,400	6,000
<b>2006</b>	Poroto	1,500	2020	3,030
<b>2017</b>		5,400	1,606	8,670
<b>2006</b>	Algodón	3,200	4,000	12,800
<b>2017</b>		500	3,550	1,775
<b>2006</b>	Arroz	3,000	2,000	6,000
<b>2017</b>		-	-	-

Fuente: Censo Agropecuario (2006 y 2017) – IBGE. org. Autores (2021).

El destino de esta producción se orienta a la exportación y en algunos casos a atender la demanda de diferentes agroindustrias de capital nacional (Comigo y Grupo Cereal) y de capital transnacional (Louis Dreyfus y Cargill) que se encuentran instaladas en el municipio o en los municipios vecinos como Mineiros, Jataí y Rio Verde, constituyendo importantes polos agroindustriales en la región.

A pesar de ello, la agricultura campesina tiene una importante representatividad, a través de cooperativas y asociaciones, pero también a través de la presencia local de sindicatos como el Sindicato de Trabajadores de la Agricultura Familiar (Sintraf), la Confederación de Trabajadores de la Agricultura Familiar (Contag) y entidades como la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT).

Desde el punto de vista demográfico, el municipio se encuentra categorizado como “altamente vulnerable a la desnutrición”, según investigaciones realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS, 2016), con una evidente necesidad de direccionamiento de políticas públicas orientadas a satisfacer la demanda de la población carente de alimentos.

El análisis de la situación socioeconómica de este municipio es un hecho importante para comprender la situación en la que se encuentra subordinado el campesinado local y el rol que cumplen estos sujetos en la producción de alimentos, pero también para identificar el contexto específico en el que se desarrolla la política pública.

El municipio de Caiapônia fue contemplado desde 2010 con proyectos del Programa de Adquisición de Alimentos. La principal modalidad implementada ha sido la Compra con Donación Simultánea, a través de la cual los proveedores beneficiarios entregan los productos a diversas instituciones públicas como la Dirección Municipal de Asistencia Social o la Dirección Municipal de Educación, Deporte y Ocio, para posteriormente pasar a manos de las familias beneficiarias mediante la entrega de canastas de alimentos.

Durante la investigación de campo se pudo observar *in situ* los diferentes desafíos que experimentan los agricultores y sus organizaciones al momento de presentar un proyecto para acceder al Programa de Adquisición de Alimentos. Para ello se deben seguir una serie de pasos: registro de agricultores y agricultoras, elaboración de los planes de entrega, regularización de la documentación de la organización, el envío de la

propuesta, numerosos trámites bancarios y posteriormente la ejecución del plan de entrega.

En primer lugar, debemos señalar que debido al desconocimiento de la existencia del PAA por un número importante de familias, fue necesario realizar visitas a diferentes asentamientos del municipio, entre los que destacamos el PA Nascente. São Domingos, PA Cachoeira Bonita, PA Padre Ilgo y PA Conquista, con el objetivo de divulgar el alcance del Programa e identificar familias interesadas en el desarrollo de proyectos productivos.

La primera barrera se presentó en esta etapa, ya que era necesario registrar a cada uno de los agricultores en el Sistema Nacional de Registro Público del PAA (SICAN), que funciona sincronizado en línea con la aplicación PAA-Net para presentar propuestas. Este sistema existe desde 2016, pero pasó a ser obligatorio a partir de 2019 para todas aquellas cooperativas, asociaciones, agricultores y unidades receptoras de alimentos que tengan intención de participar en el PAA. A pesar de la importancia de la digitalización de los trámites para posibilitar la agilidad y transparencia del Programa, resulta cuando menos contradictorio que se ponga tanto empeño en su “modernización” frente a la escasez de recursos destinados a su funcionamiento.

A pesar de convertirse en un sistema práctico, existen informaciones solicitadas que generan cierta incomodidad al momento de registrar los datos personales, tales como el ingreso promedio del grupo familiar, actividad productiva principal y secundaria, número de animales en la propiedad (toros, vacas, terneros y novillos). A su vez existen elementos solicitados que dificultan el registro de los agricultores, como la indicación georreferenciada de la demarcación de la unidad productiva, que difícilmente pueda ser realizada sin un seguimiento técnico que oriente este proceso.

En segundo lugar, otro aspecto que merece ser analizado son las dificultades que enfrentan los agricultores a la hora de definir los productos que se incluirán en el plan de entrega. En este sentido, existen importantes impedimentos legales para el abastecimiento de aquellos productos de origen animal<sup>9</sup> o con algún grado de valor agregado mediante el procesamiento de los productos en la propia unidad productiva. Aquí reiteramos el dilema que se presenta como una paradoja: por un lado, un grupo de agricultores con potencial productivo, pero atravesados por el cuello de botella de la política pública que no les permite comercializar productos de origen animal, procesados o in *natura*. Por otro lado, tenemos consumidores que no pueden acceder a alimentos saludables, variados y compatibles con la cultura alimentaria local.

Finalmente, es importante señalar que cuando analizamos las principales motivaciones de los agricultores para participar en el Programa, identificamos precisamente la garantía de comercialización de productos vinculados a precios mínimos preestablecidos durante la duración del proyecto. En otras palabras, el tamaño del mercado institucional cumple con la expectativa de superación de las barreras existentes

---

<sup>9</sup>Productos de origen animal como carne, huevos, leche, queso, etc.

para la comercialización. En este contexto de reconstrucción de la característica social del Estado que fue inaugurado con el nuevo Gobierno de Lula, es importante garantizar que los mercados institucionales se amplíen y mejoren.

### **Consideraciones finales**

Los elementos discutidos y los datos presentados a lo largo del artículo nos permiten establecer algunas conclusiones. En primer lugar, es notable que en el escenario actual provocado por la pandemia de la Covid 19 se puso en evidencia la necesidad de un Estado Social fuerte para enfrentar la pobreza, el desempleo y las problemáticas derivadas del regreso de Brasil al Mapa Mundial del Hambre.

La situación de vulnerabilidad social en Brasil se vio agravada rápidamente bajo los efectos de la Pandemia. Las encuestas de la Red Brasileña de Investigación sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (PENSSAN), publicadas en 2020 y 2022 mostraron resultados alarmantes. A finales de 2020 había 19,1 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria extrema, mientras que, en 2022, ese número saltó a 33,1 millones de personas. En 2020, había 116,8 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria y para 2022, este número saltó a 125,2 millones de personas. Eso significa que al 58,4% de los brasileños no han tenido la posibilidad de acceder a las tres comidas diarias con regularidad.

Frente a este escenario urge reconstruir el marco del Estado Social que se había erigido desde la década de 1980 con la Constitución Federal de 1988 que, aun atravesando diferentes composiciones de gobierno, significó el fortalecimiento de la democracia y la garantía del bien - bienestar social de la población.

Los límites del PAA son conocidos en cuanto a su ámbito territorial y social. Pero también se reconoce su papel en la estructura de los avances sociales y económicos que permitieron a Brasil salir del Mapa del Hambre en 2014. ¡Ninguna política puede tener éxito aisladamente! En nuestro análisis identificamos los cuellos de botella del Programa, pero fundamentalmente identificamos su potencial, sobre todo para allanar el camino a la soberanía alimentaria, permitiendo mejores ingresos para las familias campesinas y alimentos saludables en la ciudad.

Actuar a escala municipal nos permitió identificar aspectos del funcionamiento de la política pública que, analizados a escala macro, podrían incluso ser considerados irrelevantes, pero que claramente inciden directamente en la ejecución y efectividad del Programa. Resaltamos la importancia de superar dichos cuellos de botella los cuales, de no ser abordados, pueden llegar a legitimar el desguace o incluso la interrupción de la política pública, ya que, desde la perspectiva del discurso neoliberal, no se debe mantener una política que no ofrezca resultados cuantitativos.

Es importante el diseño de mecanismos que reduzcan la burocratización de las medidas sanitarias, mediante el reconocimiento de la diversidad y los límites de la escala productiva campesina, siendo necesario también superar los estándares industriales impuestos por las corporaciones que hegemonizan la producción de alimentos. Esto

puede hacerse con participación social, involucrando la capacidad técnico-científica de los investigadores de las universidades e institutos de investigación con los saberes y haceres de los colectivos y organizaciones sociales. Este paso es fundamental para ofrecer una amplia variedad de alimentos en la mesa del pueblo brasileño, en consonancia con su heterogeneidad regional.

Destacamos también la importancia de destinar recursos específicos a otras líneas específicas que permitan diversificar las actuaciones del PAA, como es el caso del PAA Leche y la orientada a la adquisición de granos y semillas producidos por familias campesinas.

Finalmente, es fundamental articular la política pública con la construcción de la soberanía alimentaria. Los límites que hemos apuntado en nuestro análisis no nos hacen descartar los numerosos avances alcanzados: aumento en la diversificación productiva, la importancia en equidad de género y la emancipación femenina, la diversificación alimentaria y generación de ingresos en las familias campesinas. Es tiempo de **reconstrucción** y, como tal, es fundamental recuperar la esencia del PAA, consolidándolo como política pública, con el mantenimiento activo de la participación social. Así se construye la soberanía alimentaria y la dignidad de un pueblo.

## Referencias

ABRAMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. Campinas: Editora Hucitec, 1998.

BARTRA, Armando. Campesindios: Aproximaciones a los campesinos de un continente colonizado. *Revista Memoria*. Nro. 248. Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista: México DF, 2010.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Reflexões sobre como fazer trabalho de campo. *Revista Sociedade e Cultura*. v. 10, n.1. Goiânia, 2007. p. 11 – 27.

BUAINAIN, Márcio; ALVÉS, Eliseu; SILVEIRA, José Maria da; NAVARRO, Zander. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. *Revista Política Agrária*. Ano 22, n. 2. Brasília, 2013. pág. 105 – 121.

CARVALHO, Jéssyca Tomaz de; OLIVEIRA, Adriano Rodrigues de. O agronegócio no Brasil: o discurso da fração de classe reinante. *Revista NERA*, vol. 24, núm. 58, pág. 28-55, may-ago, 2021.

CLEMENTE, Elizabeth Alice. *Brazilian policies and strategies for rural territorial development in Mozambique: South-South cooperation and the case of ProSAVANA and PAA*. 2015. xiv, 264 p. Tese [Dissertação de mestrado em Geografia] Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2015.

Disponível em <<http://hdl.handle.net/11449/131925>>

FAO/INCRA. *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Resumo do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036. S.1, 1995.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Editorial UFRGS: Porto Alegre, 2015.

GIRALDO, Omar Felipe. *Ecología política de la agricultura. Agroecología y posdesarrollo*. Chiapas: Colegio de la Frontera Sur, 2018.

GRISA, Cátia; PORTO, Silvio Isopo. Dez anos do PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Editorial UFRGS: Porto Alegre, 2015.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. v. 52, suplemento 1. Brasília, 2014.

LAMARCHE, Hugues (coord.). *Agricultura Familiar: comparação internacional I. Uma realidade multiforme*. Campinas: Editora Hucitec, 1993.

MALAGODI, Edgardo. ¿Porque a questão agrária é uma questão da agricultura de base familiar e camponesa? In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pereira Pessoa (orgs.). *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas do futuro*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário, 2017.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Manual operativo PAA modalidade compra com doação simultânea operação por meio de termo de adesão*. Brasília: MDS, 2014.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge Ramón. *Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre o desenvolvimento territorial rural*. Tesede doutoramento em Geografia. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2006.

NAVARRO, Zander; ROCHA, Daniela de Paula. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, José García; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; NAVARRO, Zander. *A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA/MAPA, 2010.

NIEDERLE, Paulo; WEZS JUNIOR, Valdemar João. *As novas ordens alimentares*. Porto Alegre: EDUFRGS, 2018.

OSORIO, Jaime. *O estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder*. São Paulo: Expresión Popular, 2019.

PENSAR. *I Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. I VIGISAN: informe final/Rede Brasileira de Pesquisas sobre Soberania e Segurança Alimentaria – PENSSAN. -- São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2021. -- (Análise; 1) PDF.

PENSAR. *II Inquérito Nacional sobre Segurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil* [livro eletrônico]: II VIGISAN: informe final/Rede Brasileira de Pesquisas sobre Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. -- São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. -- (Análise; 1) PDF.

PEZ; Ángela María Martins; OLIVEIRA, Adriano Rodrigues de. Produção de alimentos, agricultura camponesa e soberania alimentar: o PAA no estado de Goiás. *Revista Confins[Online]*, núm. 48. Año 2020.

PLOEG, Jan Douwe van Der. *Camponeses e Impérios Alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalización*. Porto Alegre: EdUFRGS, 2008.

RIBEIRO, Dinalva Donizete; ABREU, José Wellington. Entraves à política pública para a agricultura familiar (PPAF) observadas pelo lente do campesinato. *Revista Geoambiente Online*. No. 37, v. mayo/agosto. Jataí, 2020.

RIBEIRO, Dinalva Donizete; DIAS, Mariza Sousa. Políticas Públicas para a Agricultura Familiar: o PAA e o PNPB. *Revista Mercator*. v. 12, núm. 27, pág. 81-91, enero/abril. Fortaleza, 2013.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980). Río de Janeiro: Paz y Tierra, 1988.

SECHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SHANIN, Teodor. Lições camponesas. En: PAULINO, Eliane Tomiasi; FABRINI, Joao Edmilson. *Campesinato e territórios em disputa*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

SILVA, Karinne de Pina; OLIVEIRA, Adriano Rodrigues de. Políticas públicas e desenvolvimento Rural em Goiás: análise a partir do Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. *Campo- Território: revista de Geografia Agrária*. v. 13, núm. 30. Uberlândia, 2018.

STÉDILE, JP. Questão Agrária. En.: CALDART, RS et al. (org.). *Dicionário de Educação do Campo*. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Expressão Popular, 2012.

STÉDILE, JP; CARVALHO, HM de. Soberanía Alimentaria. En.: CALDART, RS et al. (org.), Río de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Salud Joaquim Venâncio/Expressão Popular, 2012.

WANDERLEY, Carlos Ferreira. *Uma nova carne comida com velhos garfos: a política neodesenvolvimentista do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a agricultura familiar solidária*. Tesis doctoral en Geografía. Programa de Posgrado en Geografía. IESA/UFG: Goiânia, 2018.

---

### Gabriel Horacio Galván

Maestría en Agronegocio por la Escuela de Agronomía de la Universidad Federal de Goiás e Ingeniero Agrónomo por la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Nacional de Córdoba. Estudiante de Doctorado en Geografía del Programa de Posgrado en Geografía del Instituto de Estudios Socioambientales de la Universidad Federal de Goiás. Miembro del TRAPPU (Grupo de Estudios e Investigaciones sobre Trabajo, Territorio y Política). Actualmente es profesor del Departamento de Desarrollo Rural de la Facultad de Ciencias Agropecuarias - Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).

Facultad de Ciencias Agrarias – Universidad Nacional de Córdoba

En g. Agr. Félix Aldo Marrone 746 – Ciudad Universitaria, CP 5000.

Correo electrónico: ggalvan@agro.unc.edu.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8195-644X>

### Adriano Rodríguez de Oliveira

Doctor, Master y Licenciado en Geografía por la Facultad de Ciencia y Tecnología de la Universidade Estadual Paulista. Profesor de los Cursos de Graduación y Postgrado en Geografía del Instituto de Estudios Socioambientales de la Universidad Federal de Goiás. Coordinador del TRAPPU (Grupo de Estudios e Investigaciones sobre Trabajo, Territorio y Políticas Públicas).

Instituto de Estudios Socioambientales. - Universidad Federal de Goiás.  
Campus Samambaia, Caixa Postal 131 – 74.690-970, Goiânia-GO, Brasil.

Correo electrónico: [adriano.oliveira@ufg.br](mailto:adriano.oliveira@ufg.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6477-5364>

---

Recebido para publicação em janeiro de 2023.

Aprovado para publicação em abril de 2023