



Construcción de políticas agrarias en Brasil: el caso del Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF)

Carlos E. Guanziroli¹ y Carlos A. Basco²

Resumen

El PRONAF causó un impacto considerable en la agricultura brasileña a partir de la década de los noventa. Específicamente, permitió que los agricultores familiares lograran ampliar las áreas plantadas y aumentaran la producción. Su visión de sistemas originalmente implicaba relacionar diferentes tipos de productores con diversos sistemas productivos, los cuales requerían fortalecerse mediante crédito, tierra o tecnología. Las grandes influencias que tuvo el proceso de creación del PRONAF fueron: el estudio FAO/INCRA y las presiones del movimiento sindical rural. En este artículo se presenta la evolución que ha tenido el PRONAF, su institucionalidad y forma de operar, cuyas dinámicas de gestión han reforzado la disciplina financiera de los participantes, hasta buscar el máximo de eficiencia en la utilización de los recursos y mejorar el sistema de políticas complementarias necesarias para promover la efectiva consolidación del agricultor familiar.

1 Profesor Asociado II de la Facultad de Economía de la Universidad Federal Fluminense (UFF) y Consultor del IICA, guanzi@ism.com.br.

2 Representante del IICA en Brasil, carlos.basco@iica.int



Palabras clave: *acceso a mercados, exportación, fortalecimiento de capacidades, plataformas exportación.*

Antecedentes, proceso de fundación e implementación del PRONAF

Durante el proceso de modernización de la agricultura brasileña (años setentas), las políticas públicas para el área rural, en especial la agrícola, habían privilegiado los sectores más capitalizados y la esfera productiva de los *commodities* ligados al mercado internacional. El resultado de estas políticas fue altamente negativo para el sector de la producción familiar, el cual había sido marginado de los beneficios del crédito rural, precios mínimos y seguro de la producción.

En general, hasta el comienzo de la década de los noventas, no existía ningún tipo de política pública con alcance nacional, orientada a atender las necesidades específicas del segmento social de los agricultores familiares (AF). Luego de la promulgación de la Constitución de 1988, ocurrió un reordenamiento del Estado. Se le dio prioridad a la descentralización de las acciones estatales, lo cual permitió introducir nuevos mecanismos de gestión social de las políticas públicas que buscaban democratizar el acceso de los beneficiarios a los recursos públicos.

Con la construcción del PRONAF en 1994, se firmó un acuerdo de cooperación técnica entre la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Gobierno de Brasil a través del Instituto de Coloni-

zación y Reforma Agraria (INCRA), conocido como el Convenio FAO/INCRA, cuya misión fue: “Trazar las líneas generales de una política agraria que incorporase la cuestión de la tenencia de la tierra en un conjunto de medidas destinadas a promover y fortalecer el segmento de la agricultura de base familiar en Brasil”.

En ese acuerdo se lograba entrever la política centralizadora heredada del régimen militar de los años cincuentas, la cual no permitía desarrollar una política amplia, rápida y eficaz para la modernización de los pequeños agricultores familiares ni de los hacendados de reforma agraria. En ese entonces, el INCRA, como institución ejecutora, era cuestionado por la poca participación ciudadana y la ineficacia en la ejecución de sus tareas.

A partir del Convenio FAO/INCRA, se propusieron diversas medidas para que el Gobierno lograra salir del aislamiento que sufría su política de tierras y así reformular los instrumentos disponibles que afectaban a los productores familiares. El problema era que, a pesar de que se establecían asentamientos de reforma agraria, se expulsaban otros agricultores, los familiares con tierra, debido a una política agrícola que



no les brindaba apoyo en los campos productivo, comercial ni tecnológico, lo cual los conducía a abandonar sus tierras.³

La creación del PRONAF también coincidía con una antigua reivindicación de las organizaciones de los trabajadores rurales en la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (CONTAG).

Ellos demandaban la formulación e implementación de políticas de desarrollo rural específicas para este segmento de la agricultura brasileña.

En 1994, como consecuencia de estas reivindicaciones, se creó el Programa de Valorización de la Pequeña Producción Rural (PROVAP), que operaba básicamente con recursos del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES). A pesar de no contar con muchos recursos, su importancia consistió en haber iniciado el camino hacia una política pública diferenciada por categorías de productores rurales. Hasta esa época, los pequeños agricultores eran definidos como “mini y pequeños productores”, lo cual los obligaba a disputar recursos con los grandes propietarios, que históricamente fueron los principales beneficiarios del crédito destinado a la agricultura.

A partir de 1995, el PROVAP fue totalmente reformulado, tanto en términos de concepción como en su alcance. Estas modificaciones permitieron su institucionalización a través del Decreto

3 Con el fin de definir una política de apoyo a la agricultura familiar basada en instrumentos eficaces y descentralizados, se elaboró el documento llamado: “Lineamientos de política de desarrollo sustentable para la agricultura familiar” (FAO e INCRA 1995). Este documento fue coordinado por Carlos E. Guanziroli, consultor jefe de la FAO en la época, con la colaboración de José Eli de la Veiga (USP), Ademar Romeiro (UNICAMP) y John Wilkinson (UFRJ). Antes de proponer su implementación, entre noviembre de 1994 y mayo de 1995, se abrió un amplio proceso de discusión en todas las regiones de Brasil. Con la coordinación de la FAO y el INCRA, se organizaron cinco seminarios donde participaron aproximadamente 5000 personas pertenecientes a los sectores representativos de sus regiones, como movimientos sociales, universidades, organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones de investigación agropecuaria, gobiernos estatales y municipales. El debate realizado permitió corregir algunos puntos de la propuesta e incorporar otros que estaban poco claros. Así se llegó la versión final en mayo de 1995. En esta propuesta se presentó un diagnóstico de la agricultura familiar en Brasil junto con algunas propuestas de política agrícola y agraria, y de mejoramiento institucional.

Presidencial n.º 1946 del 28 de julio de 1996. Luego de esta fecha, el PRONAF representa la legitimación de una nueva categoría social –los agricultores familiares– que hasta entonces era designada de forma peyorativa con los términos de: “pequeños productores”, “productores de baja renta” o “agricultores de subsistencia”.

Inicialmente, el PRONAF dependía del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) dentro de las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR). Posteriormente, debido a las gestiones de la CONTAG, se logró trasladar al Ministerio Extraordinario de Política de Tenencia de Tierras, donde estaba el INCRA. Esta situación significó la articulación de los organismos que trabajaban con los pequeños agricultores: el INCRA que estaba en el Ministerio de Política de Tenencia de la Tierra y la SDR del Ministerio de Agricultura. Posteriormente, en el año 2000, con esta composición, se creó el nuevo Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA).

Para fundamentar mejor la constitución del PRONAF, el Gobierno pidió al grupo que coordinaba el Proyecto FAO/INCRA que caracterizara al público de la agricultura familiar en Brasil. Así, a partir del Censo Agropecuario de Brasil,

El problema era que, a pesar de que se establecían asentamientos de reforma agraria, se expulsaban otros agricultores, los familiares con tierra, debido a una política agrícola que no les brindaba apoyo en los campos productivo, comercial ni tecnológico, lo cual los conducía a abandonar sus tierras.



se trazó el perfil de la agricultura familiar (FAO *et al.* 2000; Guanziroli *et al.* 2001).⁴

La principal novedad de la metodología utilizada en la determinación de ese perfil fue la de delimitar el universo de la agricultura familiar y estimar su contribución económica. En esta metodología, el concepto de agricultor familiar es diferente del concepto de pequeño productor. Un agricultor familiar se caracteriza y diferencia de un agricultor patronal en función de las relaciones sociales de producción, o sea, del tipo de trabajo utilizado en el establecimiento y no en función de tamaño (ni de tierra ni de ingresos). Así pues, los AF se definieron como aquellos que utilizan en su establecimiento mayor cantidad de trabajo familiar que asalariado o contratado, lo cual se puede determinar como: unidades de trabajo

⁴ El Censo estratificaba los productores por el tamaño de su área, lo cual no es necesariamente la única característica de los AF, ya que un agricultor puede ser patrono en un área pequeña (como la de la agricultura de riego) o ser familiar y tener un área grande, como sucede en la producción de cereales y en la ganadería. La metodología utilizada usa el criterio de existencia de mano de obra asalariada mayor que la familiar. Es familiar cuando el establecimiento usa más mano de obra de la familia que la contratada.



► El PRONAF representa la legitimación de una nueva categoría social –los agricultores familiares– que hasta entonces era designada de forma peyorativa con los términos de: “pequeños productores”, “productores de baja renta” o “agricultores de subsistencia”.

familiar mayores que unidades de trabajo contratado (UTF > UTC). Esta forma de identificar los AF es diferente del cálculo realizado en otros países, donde se utiliza el tamaño del establecimiento o los ingresos para su definición.

La otra categoría, la del pequeño productor, puede camuflar relaciones sociales diferentes (pequeño en área, pero patronal, o grande en área, pero familiar). Sin embargo, lo importante

es identificar a aquellos que trabajan en la tierra con pocos empleados y que, además, viven en el campo, porque son los AF quienes generan más empleo, contribuyen a desconcentrar la tenencia de la tierra y definen el rumbo del desarrollo rural.

De acuerdo con esta metodología, los límites de área para ser considerada familiar son amplios, ya que su tamaño no es relevante. Se adoptó un límite de área para cada región, que corresponde a 15 veces el módulo fiscal⁵ promedio regional. Así, los límites de área varían desde 279,3 hectáreas en la Región Sur hasta 1155,2 hectáreas en la Región Norte. En la Región Centro-Oeste, cuna de la agricultura de exportación, el límite de área es 650,7 hectáreas.

5 Módulo fiscal es la cantidad de tierra necesaria para el mantenimiento de una familia en la agricultura. En Brasil, el INCRA produce un índice promedio de productividad agrícola para cada municipalidad, lo cual permite calcular la posibilidad de generar ingresos compatibles con la necesidad de una familia típica.

Cuadro 1. Establecimientos, área y valor bruto de la producción y porcentaje de financiamiento total (FT) en Brasil.

Categorías	Total de establecimientos	Porcentaje de establecimientos / total	Área total (ha)	Porcentaje de área / total	Porcentaje valor bruto producción / total	Porcentaje del financiamiento / total
Familiar	4 139 369	85,2	107 768 450	30,5	37,9	25,3
Patronal	554 501	11,4	240 042 122	67,9	61,0	73,8
Instituciones religiosas	7 143	0,2	262 817	0,1	0,15	0,1
Entidad pública	158 719	3,3	5 529 574	1,6	1,0	0,8
Total	4 859 864	100	353 611 242	100,0	100,0	100,0

Fuente: FAO *et al.* 2000.

Por medio de tabulaciones especiales aplicadas a los micro datos del Censo Agropecuario del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de 1996, se llegó a la conclusión de que en Brasil existen 4 139 369 establecimientos familiares (85,2% del total de establecimientos rurales) que ocupaban un área de 107,8 millones de hectáreas y que eran responsables por 37,9% del total de la producción agropecuaria total de Brasil, como se puede observar en el Cuadro 1.

Según lo señalado en ese mismo cuadro, los AF ocupan 30,5% del área total y reciben apenas 25,3% del financiamiento rural total. Asimismo, son responsables por 37,9% del valor bruto de la producción agropecuaria nacional. Esto revela que los agricultores son más eficientes en la utilización de la tierra, ya que con un área menor y menores recursos, contribuyen proporcionalmente con una mayor parte de la producción que los patronales. Los ingresos de los establecimientos familiares eran en promedio de R\$104

por hectárea, mientras que los ingresos de los establecimientos patronales generaban apenas R\$44 por hectárea.

La agricultura familiar es también la principal generadora de puestos de trabajo en el medio rural brasileño. Este segmento de los AF posee apenas 30% del área, pero es responsable del 76,9% del personal ocupado (PO). De los 17,3 millones de PO de la agricultura brasileña, 13 780 201 están empleados en la agricultura familiar.

Además de los datos positivos, el estudio de la FAO *et al.* (2000) también revelaba los problemas y deficiencias de la agricultura familiar en Brasil: la mitad de los establecimientos tenían un área muy pequeña (5 hectáreas en promedio), apenas 16% recibían asistencia técnica, solo 27% usaban tracción mecánica, muy pocos tenían electricidad, la organización cooperativa y asociativa no alcanzaba al 20% de los agricultores y la conservación de suelos era prácticamente inexistente.

Público, operaciones financiadas y condiciones de pago del PRONAF

Algunos de los temas que componen actualmente el PRONAF ya habían sido incluidos en la propuesta de FAO e INCRA (1995) y en las reivindicaciones de la CONTAG. Estos y otros temas que fueron modificados paulatinamente se detallan a continuación:



- Se demandaba “una línea de financiamiento a los planes de desarrollo global integrado (PDGI)”. Este crédito permitiría la reestructuración productiva de los establecimientos, con refuerzo a las inversiones en infraestructura (establos, cercas, máquinas, plantaciones permanentes, entre otros) y se consagraba el principio de una política de crédito de corto plazo “diferenciada”, que atendiese las necesidades específicas del llamado “agricultor familiar”.
- Se propuso elaborar mensajes tecnológicos apropiados para zonas con limitaciones edafoclimáticas e hídricas, basadas en un enfoque de sistemas y principalmente en el esquema de manejo de microcuencas con esquemas mixtos (agrofloreales, sistemas agro-silvo-pastoriles, entre otros).
- Esta propuesta se basaba en un sistema nuevo de asistencia técnica integral, apoyado en la educación secundaria de tipo rural (educación alternativa) y la formación profesional y técnica, para todos los agricultores que tomaran un crédito.
- En términos de clasificación de los AF, se redujeron los límites de área y pasó a ser considerado agricultor familiar quien tuviera un área inferior a cuatro módulos fiscales (en el estudio FAO/INCRA eran 15), lo que limita las áreas entre 60 ha en el sur del país hasta un máximo de 200 ha en el norte. Además, para ser calificado como agricultor familiar, se debe contar con dos empleados permanentes como máximo y obtener por lo menos un 80% de los ingresos de la actividad agropecuaria del establecimiento.
- En la práctica, solo se permitía la entrada de pequeños productores agrícolas al PRONAF, pero con la nueva versión del proyecto FAO/INCRA los tipos de productores agrícolas se parecían más al modelo americano de agricultura familiar, pues podían tener un tamaño relativamente alto, siempre que vivieran en el campo y usaran trabajo familiar.
- Desde el punto de vista del formato del sistema, el PRONAF incluyó tres líneas de acción: a) el apoyo, la infraestructura de los productores y de los municipios (PRONAF Infraestructura); b) el crédito a los AF (PRONAF Crédito); y c) la asistencia técnica.
- Posteriormente, el PRONAF se convirtió en un sistema de crédito de costeo (corto plazo) con poca o nula asistencia técnica y bajo nivel de apoyo a infraestructura, que era uno de los ejes fundamentales,

por la desestructuración que se verificaba en los establecimientos familiares después de décadas de total exclusión.

Para asignar el crédito, se trabajó con una tipología particular de AF, la cual buscaba atender con más subsidios a los más pobres y agricultores beneficiarios de la Reforma Agraria. De esta manera, originalmente se crearon grupos dentro del PRONAF, los cuales se mencionan a continuación:

- PRONAF A: (para beneficiarios de la reforma agraria): crédito de hasta R\$7500, con 4% de intereses al año y descuento de R\$3000 en el capital, plazo de pago de 8 años con 3 de carencia, sin amortización.
- PRONAF B: para miniproyectos con crédito de hasta R\$1500 a fondo perdido (no reembolsable).
- PRONAF C: crédito de hasta R\$3700 con rebate de R\$700 en el capital y descuento de intereses (para proyectos de agricultores familiares pobres).
- PRONAF D: hasta R\$15 000, con 6% de intereses, con garantías, sin descuento, para pagar en ocho años, con tres de carencia para AF más capitalizados.

En el 2000 se agregó el grupo PRONAF E, pero en el 2008 las normas fueron simplificadas. Se extinguieron los grupos C, D y E y se constituyó una única categoría titulada "agricultura familiar". Las tasas de intereses fueron también reducidas. Para los financiamientos de costeo, las tasas quedaron entre 1,5% y 5,5% al año.

- Actualmente permanecen las líneas de crédito especiales, que habían sido creadas entre el 2002 y el 2008, como PRONAF Floresta, PRONAF Joven, PRONAF Agroecología, PRONAF Mujer



Cuadro 2. Condiciones actuales del PRONAF.

Para contratos de costeo	
<input type="checkbox"/>	Financiamiento - tasa de intereses por año
	Hasta R\$ 5 mil - 1,5%
	De R\$ 5 mil a R\$ 10 mil - 3%
	De R\$ 10 mil R\$ 20 mil - 4,5%
	De R\$ 20 mil a 30 mil - 5,5%
Para contratos de inversión	
<input type="checkbox"/>	Financiamiento - tasa de intereses por año
	Hasta R\$ 7 mil - 1%
	De R\$ 7 mil a R\$ 18 mil - 2%
	De R\$ 18 mil a R\$ 28 mil - 4%
	De R\$ 28 mil a R\$ 36 mil - 5,5%

Fuente: Elaboración de los autores con base en SAF 2009.

y PRONAF Agroindustria, y se redujeron las tasas de intereses entre 1% y 2% al año.

- Además del crédito de costeo, el Gobierno también atendió la comercialización, a través del Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar (PGPAF), que permite que el agricultor familiar tenga su financiamiento vinculado con el precio de garantía del PGPAF cuando contrata una operación de costeo del PRONAF. El precio de garantía es representativo del costo de producción promedio de la región establecido por la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB).



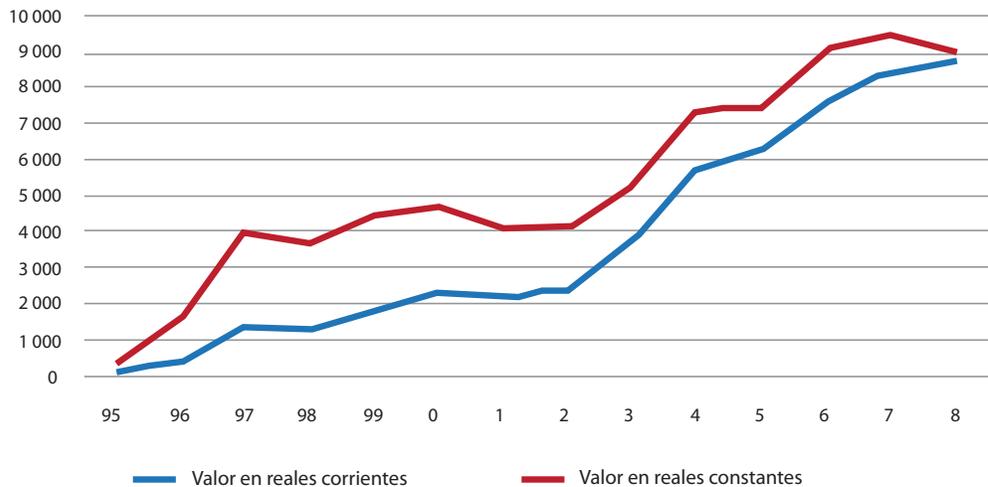
- Para la cosecha 2008-2009, los productos garantizados fueron: arroz, café (arábico y conillón), castaña de cajú, cebolla, frijoles, leche, mamona, maíz, pimienta de reino, raíz de mandioca, soja, tomate y trigo.
- Además, en caso de estragos en la cosecha por problemas climáticos, los AF pueden accionar su seguro rural, el cual cubre 100% del financiamiento y más del 65% de los ingresos esperados y no conseguidos en el emprendimiento financiado por el agricultor familiar.
- Para cerrar el circuito de protección a los AF, se creó el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en julio del 2003. Su finalidad ha sido

incentivar la agricultura familiar con acciones de distribución de productos agropecuarios producidos en los establecimientos familiares para que sean destinados a personas en situación de inseguridad alimentaria (Hambre Cero) y para la formación de reservas estratégicas.

Evolución del PRONAF y alcance regional

Desde su creación en 1995, el PRONAF ha crecido tanto en volumen de contratos como en valores contratados, como se puede apreciar en los datos incluidos en el Cuadro 3 y en la Figura 1.

Figura 1. Evolución de los valores contratados de PRONAF (en miles de reales).



Fuente: Elaboración de los autores con base en SAF 2009.

El PRONAF mostró un crecimiento acentuado, pero no abrupto entre 1995 y el 2002, y creció posteriormente (del 2003 al 2008) a tasas mucho más aceleradas. Se trata, probablemente, del programa que más ha avanzado en la esfera del Gobierno Federal.

Las liberaciones de recursos para los agricultores tienen, en contrapartida, un costo para el tesoro, dado por la obligatoriedad de compensar (Decreto n.º 1946 de 28/01/1996) usando recursos del presupuesto por la diferencia entre los intereses cobrados a los beneficiarios (entre 1% y 5% al año) y la tasa SELIC (interbancario). El monto destinado a la compensación de los intereses, aunque declinante, continúa bastante alto en comparación con otras políticas agrícolas. En promedio, 44,5% del valor liberado se destina a compensar intereses y descuentos o subsidios de capital, conforme se puede observar en el Cuadro 4.

Cuadro 3. Montos financiados con crédito del PRONAF.

Años	PRONAF: valores contratados	
	Valor corriente (R\$)	Valor constante (R\$ de 2008)*
1995	89 961 000	306 047 073
1996	558 895 000	1 695 693 841
1997	1 408 067 000	3 954 892 642
1998	1 371 787 000	3 692 095 993
1999	1 830 554 000	4 449 508 696
2000	2 189 000 000	4 657 015 972
2001	2 153 000 000	4 157 450 981
2002	2 405 000 000	4 111 732 047
2003	3 807 000 000	5 261 667 846
2004	5 747 000 000	7 262 275 659
2005	6 300 000 000	7 485 951 320
2006	7 611 000 000	8 890 802 347
2007	8 433 000 000	9 388 732 912
2008	8 997 000 000	8 997 000 000

* Actualización en valores constantes con base en el IGP-M promedio de cada año

Fuente: Elaboración de los autores con base en SAF 2009.

Cuadro 4. Recursos liberados del PRONAF y valor de las compensaciones.

Año	N.º contratos (a)	Monto del crédito (R\$ millones) (b)	Compensaciones (c)	c/b
2000	969 000	2 189	1 191	54,4
2001	910 000	2 153	1 268	58,8
2002	953 000	2 405	1 447	60,1
2003	1 138 000	3 807	1 594	41,8
2004	1 611 000	5 747	2 794	48,6
2005	1 800 000	6 300	1 782	28,2
Total	7 381 000	22 601	10 076	44,5

Fuente: Mattei 2006, para contratos y monto del crédito; Gasques *et al.* 2000, para compensaciones.

Se trata, por lo tanto, de un programa caro y altamente subsidiado. Por ello debe ser bien monitoreado con base en indicadores de resultados que comprueben su eficiencia y eficacia.⁶

En el 2008, según datos del MDA (2008), las compensaciones alcanzaron un 37,39% del crédito efectivamente ejecutado por el Ministerio.

Además de la compensación, existe el costo que los bancos cobran como *overhead* para prestar los recursos. En el Presupuesto General de la Unión (OGU) se incluye el pago a los bancos por su trabajo de intermediación. En el 2002, por cada préstamo de costeo de los grupos C y D, el banco recibía 8,99% al año más una tasa de administración mensual por cada contrato. En el mismo año, el costo promedio por operación era de aproximadamente 17,83%

del total prestado. Además, el Banco del Nordeste recibía una tasa promedio de 11,97% al año (Petrelli y Silva 2005).

En relación con la distribución de los recursos disponibles para cada región geográfica del país en la cosecha de 1999, casi 50% de los recursos del programa se concentraba en la Región Sur, 26% en la Región Nordeste, 16% en la Sudeste, 5% en la Centro-Oeste y apenas 3% en la Región Norte. Entre 1999 y 2007 hubo algunos cambios, pero sin conseguir que el programa se transformara efectivamente en una política de apoyo al desarrollo rural en todas las regiones del país. La Región Sur continúa concentrando 44% del total de los recursos del programa, mientras que la Región Nordeste disminuyó su participación de 26% en 1999, a 20% en la última cosecha agrícola.

6 Los grandes productores recibieron generosos subsidios en los años setentas y ochentas. A partir de los noventas, dejaron de pagar créditos por R\$120 billones al Banco de Brasil, bancos comerciales y empresas de insumos.

Cuadro 5. Distribución regional de los recursos del PRONAF, en porcentajes.

Región	1999	2004	2007
Norte	3	12	7
Nordeste	26	18	20
Centro - Oeste	5	6	7
Sur	50	47	44
Sudeste	16	17	22

Fuente: Petrelli y Silva 2005; Aquino 2009.

Con respecto a la distribución de los recursos por modalidad de crédito, la proporción permanece prácticamente estable; es decir, el monto total del crédito de costeo para los productores más capitalizados (grupo D y E) durante el mismo período fue diez veces mayor que la cifra correspondiente a los agricultores más pobres (grupo B), aunque este último haya mejorado su participación en el volumen total en relación con 1999.

Esta proporción habría sido prevista por el equipo responsable de implementar el PRONAF, el cual sabía que el sistema financiero no sería accesible a los AF más vulnerables. Los gestores originales del PRONAF concebían que el surgimiento de un nuevo grupo de AF (grupo D y E) podría beneficiar el conjunto de la categoría (efecto *spill over*).

De hecho el proyecto FAO/INCRA (1995) proponía políticas diferenciadas para las categorías de la agricultura familiar y privilegiaba con crédito e infraestructura a los agricultores calificados en transición, y con políticas

Cuadro 6. Distribución del PRONAF por categorías de renta, en porcentajes.

Categoría	1999	2004	2007
A	21	8	4
B	1	7	6
C	22	25	15
D	48	37	40
E		12	20
Otros		11	15

Nota: Grupo A incluye los beneficiarios de reforma agraria; los demás están organizados en orden creciente de ingresos.

Fuente: Mattei 2006 y Aquino 2009.

Cuadro 7. Agricultores familiares - ingresos monetarios (IM) por establecimiento, según los tipos familiares en el Censo Agropecuario de 1996.

Tipos	Total de establecimientos	Porcentaje de establecimientos / total	IM / establecimientos (en R\$/año)
A	406 291	8,4	11 898
B	993 751	20,4	2 172
C	823 547	16,9	714
D	1 915 780	39,4	(104)
Total	4 139369	85,1	

Nota: Los grupos están organizados en orden decreciente de ingresos, contrario a lo que hace el PRONAF. Los grupos C y D, por lo tanto, son los más pobres.

Fuente: Guanziroli *et al.* 2001 (Proyecto de Cooperación Técnica, con base en el Censo Agropecuario 1995-1996 – IBGE); FAO *et al.* 2000.

agrarias y sociales, a los periféricos que, en función del apoyo, deberían ascender a una categoría más alta de ingresos. Esto se fundamentaba en la distribución actual de ingresos monetarios, como se muestra en el Cuadro 7.



De acuerdo con los datos presentados en el Cuadro 7, en 1996 más de la mitad (grupos C y D= 56% del total) de los establecimientos de la agricultura familiar no conseguían obtener un ingreso mínimo anual razonable (variaba de R\$714 a un valor negativo de R\$104). Para sobrevivir, muchos AF dependían de ingresos externos además de los generados en el establecimiento agrícola, como jubilaciones, venta de servicios de mano de obra o participación en actividades no agrícolas.⁷

En los establecimientos familiares más pobres, en especial aquellos en condiciones de subsistencia, es común encontrar casos donde los ingresos son negativos, pero si se incluye el valor del autoconsumo alimentario, pasan a ser positivos⁸.

Es evidente que antes del inicio del PRONAF, aunque muchos eran clasificados como establecimientos por el IBGE, no estaban constituidos por

verdaderos agricultores. Según una investigación del Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE) (citada por Bittencourt y Abramovay 2003), un 50% de los agricultores que tomaron crédito por el PRONAF nunca había realizado anteriormente una operación de financiamiento bancario.

La situación de exclusión estructural de los sectores periféricos parece más clara todavía al considerar los datos de asistencia técnica y de infraestructura existente en la agricultura familiar en la época que comenzó el PRONAF, como se muestra en el Cuadro 8.

Se puede percibir que apenas 16,7% de los AF tenían asistencia técnica en la época y casi la mitad de ellos trabajaba con instrumentos manuales (“con la pala”). Esta situación es todavía mucho peor cuando los datos son desagregados por categorías de ingreso.

Por este motivo, antes de darles crédito, era necesario resolver asuntos básicos para fortalecer los establecimientos, lo que incluye, además de los temas antes señalados, asuntos educativos, de tenencia de la tierra, salud y organización microempresarial, que también mostraba índices extremadamente bajos entre los agricultores periféricos.

7 Aunque a menudo los agricultores se dedican a otras labores, como artesanía, turismo rural, la mayor parte de sus ingresos provienen de la actividad agropecuaria, del procesamiento de sus productos (leche, quesos, miel, entre otros) o pagos por trabajos realizados en otras haciendas, jubilaciones, pensiones, ayudas del Gobierno, por ejemplo.

8 También hay quintas de fin de semana que gastan más de lo que producen y chacras donde se utiliza el ingreso de la jubilación en producción para el consumo.

Cuadro 8. Agricultores familiares con acceso a tecnología y asistencia técnica, en valores porcentuales.

Región	Uso de asist. técnica	Uso de energía eléctrica	Uso de fuerza en los trabajos			Uso de abonos	Conservación del suelo
			Solo animal	Solo mecánica o mecánica + animal	Manual		
Nordeste	2,7	18,7	20,6	18,2	61,1	16,8	6,3
C. Oeste	24,9	45,3	12,8	39,8	47,3	34,2	13,1
Norte	5,7	9,3	9,3	3,7	87,1	9,0	0,7
Sudeste	22,7	56,2	19,0	38,7	42,2	60,6	24,3
Sur	47,2	73,5	37,2	48,4	14,3	77,1	44,9
Brasil	16,7	36,6	22,7	27,5	49,8	36,7	17,3

Nota: Los grupos están organizados en orden decreciente de ingresos, contrario a lo que hace el PRONAF. Los grupos C y D, por lo tanto, son los más pobres.

Fuente: Guanziroli *et al.* 2001 (Proyecto de Cooperación Técnica, con base en el Censo Agropecuario 1995-1996 – IBGE); FAO *et al.* 2000.

Evaluación de impacto del PRONAF

Como se señaló al inicio de este artículo, se debía evaluar si el crecimiento de los montos liberados de PRONAF en estos años tuvo un impacto en el aumento de los ingresos, el valor de la producción y la capacitación del AF.

La mayor parte de las investigaciones realizadas del PRONAF evaluaban principalmente el proceso de implementación del programa (*delivery, timing*) y no el impacto en sí mismo. Estas investigaciones transmiten la idea de que el PRONAF habría empeorado la situación de los beneficiarios de crédito en relación con los que no tuvieron acceso a él.

La evaluación de Feijó (2001), aunque bastante negativa para los años previos al 2000, sugiere que el programa habría comenzado a mostrar un impacto productivo después de esa fecha.

Los resultados en términos de mejora de la renta de las condiciones de vida registrados por las investigaciones son bastante tenues. El aumento de la renta de los beneficiarios del crédito del PRONAF es nulo o pequeño, lo que redundo, lógicamente, en la dificultad de pagar los créditos del PRONAF una vez vencidos, como se puede observar en el Cuadro 9.

Cuadro 9. Operaciones de costeo del PRONAF para los grupos A, B, C, D y E, contratados hasta el período 2005-2006.

Situación de pago del crédito	Porcentajes grupo A	Porcentajes del grupo B	Porcentaje de grupos C, D y E
Al día	71	53	80
Atrasados	28	46	19
Incobrables	1	1	1
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración de los autores a partir de datos SPE/MF (2009), adaptados por Chrysosthemos 2009.



El proyecto FAO/INCRA (1995) proponía políticas diferenciadas para las categorías de la agricultura familiar y privilegiaba con crédito e infraestructura a los agricultores calificados en transición y con políticas agrarias y sociales a los periféricos que, en función del apoyo, deberían ascender a una categoría más alta de ingresos.

Como se puede observar en el Cuadro 9, se registran moras considerables en los pagos de los créditos. En el caso del grupo B, llegan casi a la mitad del total. Esta es la línea destinada a los agricultores más pobres, que no disponen de condiciones de pago razonables. Los beneficiarios de la reforma agraria (grupo A) están también con niveles altos de atraso (28%). Los únicos que están relativamente al día son los grupos C, D y E, los más capitalizados dentro de la agricultura familiar.

Según Chrysosthemos (2009), los atrasos se concentran en la Región Nordeste, donde llegan a 70% del total de los créditos otorgados (73 mil de los 100 mil contratos). En la Región Sur, los atrasos representan en promedio 15% del total y en la Región Norte, 20%, pero más del 10% se considera incobrable.

Las investigaciones de campo citan algunos factores que influenciaron negativamente el proceso de generación de ingresos de los agricultores. Esto impide que se viabilice el reembolso de los préstamos. Entre estos factores, se destacan los siguientes:

a. Falta o baja calidad de la asistencia técnica. El tamaño del cuerpo técnico de las instituciones oficiales de asistencia técnica, según Olalde

(2005), sería insuficiente para brindar orientación individualizada a los agricultores. Las oficinas locales cuentan con dos o tres técnicos para dar orientación a áreas de varios municipios, con un público de más de 5000 agricultores. El resultado es la estandarización de los proyectos y el escaso acompañamiento técnico, que en la mayoría de los casos se circunscribe a visitas de fiscalización para la liberación de nuevos recursos (Olalde 2005).

Las ganancias previstas en los proyectos se calculan a partir de coeficientes técnicos distantes de la realidad del pequeño agricultor. Después de la cosecha, generalmente se verifica que en la mayoría de las actividades donde fueron aplicados los recursos del crédito en la región no se acompañó la previsión. Consecuentemente, los agricultores enfrentan problemas para pagar las deudas contraídas.

b. Dificultades en la gestión de los recursos del crédito. En algunos casos, los recursos no son aplicados integralmente en la actividad programada. El agricultor realiza economías en los insumos y en los cuidados a los cultivos, ya sea porque afronta muchas carencias de inversión en otras actividades productivas en la misma propiedad agrícola o porque no posee recursos para sustentar la familia.

c. Falta de visión sistémica de los técnicos. Existen divergencias entre la evaluación y la recomendación efectuada por los técnicos y la



experiencia práctica de los agricultores, que muchas veces no es respetada.

- d. Falta de integración en los mercados, de estructura de comercialización y de agregación de valor. La visión clásica de los técnicos educados en la revolución verde era la de producir mucho con mayor productividad, sin evaluar bien las posibilidades de mercado para los productos.

A pesar de lo señalado anteriormente, existen evidencias concretas de que los recursos del PRONAF, aunque hayan propiciado pequeña o nula mejora en la renta monetaria de los AF, habrían contribuido ampliar su capacidad productiva, lo cual generó un aumento de área cultivada tanto para productos de consumo como para la venta al mercado. Esto queda claro al analizar los resultados preliminares del Censo Agropecuario del 2006, específicamente con respecto a la agricultura familiar, calculada con la misma metodología del censo anterior (FAO/INCRA).

Es decir, diez años después del censo de 1996, lo que también coincide con el tiempo de vigencia del PRONAF, el número de AF creció de 4 139 000 a 4 551 967. Esto representa un 87,95% del total de establecimientos agropecuarios de Brasil. La participación en el valor bruto de la producción de los AF aumentó de 37,9% en 1996 a 40,03% en el 2006. Esta producción se realizó en 32,36% del área total de los establecimientos, lo que totaliza 106 millones de hectáreas, mientras que en 1996 representaba 30,48%. En términos de empleo, también aumentó de 76,8%

a 78,76%, lo que equivale a 13 048 855 personas ocupadas en la agricultura familiar.

Cuadro 10. Participación de los establecimientos familiares en variables seleccionadas de Brasil en 1996 y el 2006.

Variable	1996	2006	Puntos porcentuales de aumento
Número de establecimientos	85,17	87,95	2,12
Valor bruto de la producción	37,91	40,03	1,88
Área de los establecimientos	30,48	32,36	1,91
Personal ocupado	76,85	78,76	2,12

Fuente: FAO *et al.* 2000.

El aumento de la participación de la agricultura familiar en la producción total del sector agropecuario, en una década de fuerte expansión del sector, confirma la importancia económica de este segmento que, además de producir alimentos, pasó a integrar las más destacadas cadenas productivas agropecuarias y a contribuir al dinamismo del agronegocio brasileño.

Si la agricultura familiar fuese sinónimo de agricultura de “subsistencia o campesina”, el *boom* del agronegocio la habría relegado a una posición de insignificancia, lo que no sucedió en la última década.

Una parte de estos agricultores posee, por lo tanto, tamaño suficiente para desarrollar una agricultura moderna, empresarial, con escala de producción. En ese sentido, se puede apropiarse de parte de las ganancias generadas por



Es necesario, por lo tanto, revisar también la institucionalidad y la actual forma de operar del PRONAF, a fin de reforzar la disciplina financiera, inducir a los mutuarios a buscar el máximo de eficiencia en la utilización de los recursos y mejorar el sistema de políticas complementarias necesarias para promover la efectiva consolidación del agricultor familiar.

las principales cadenas del agronegocio (soja, fruticultura, lácteos entre otros), lo cual se asemeja al modelo americano de agricultura familiar. Otros se restringen a participar de las cadenas de productos alimentarios, lo que contribuye también a aumentar la participación en el valor bruto de la producción, y existen también aquellos de subsistencia, monocultivos, entre otros.

Este fortalecimiento de la contribución de la agricultura familiar se debe en buena parte a los créditos del PRONAF que sin duda impulsaron e incentivaron el cultivo de nuevas áreas, con el correspondiente aumento de la producción. Los apoyos en la comercialización (PGPF) y en la creación de mercados (PAA) así como otros programas provinciales deben haber complementado el esfuerzo del crédito.⁹

Conclusiones

El impacto causado por el PRONAF en la agricultura brasileña y específicamente en la población rural a partir de la década de los noventa demanda que el programa se mantenga en continua revisión y evaluación. También se espera que sea perfeccionado permanentemente, en vista de los altos costos en términos financieros que significó para el Estado y la necesidad de continuar estimulando su participación en la vida nacional, especialmente por

permitir que los AF logaran ampliar las áreas plantadas y aumentaran su producción. Faltaría, además, mayor investigación para comprobar si hubo también impacto positivo en los ingresos y en el patrón de vida de la población rural beneficiada.

Las políticas públicas, cuando masifican sus metas, generalmente debilitan el control de calidad y la eficiencia disminuye. En el caso del PRONAF, por ejemplo, se abandonó la visión de sistemas que originalmente era defendida por parte de los técnicos y asesores, lo que implicaba relacionar un tipo de productores con diversos sistemas productivos. El refinamiento de esa clasificación permitiría definir mejor los productos dentro de los sistemas que precisan de crédito, tierra o tecnología.

En una evaluación posterior del PRONAF, será difícil verificar cuáles cadenas productivas fueron realmente fortalecidas. No se conocen las necesidades de crédito para las cadenas seleccionadas como prioritarias por el Gobierno y por la sociedad, debido a que las autoridades encargadas del programa no tomaron las medidas necesarias para prever esta situación.

Por otra parte, sería importante caracterizar mejor las fortalezas y debilidades de cada tipo de productor en cada cadena, específicamente con res-

9 La estabilidad económica después del Plano Real trajo mayor seguridad a los negocios agrícolas y contribuyó a la caída en los precios de la tierra. Esto amplió la capacidad de compra de tierras por parte de agricultores familiares.

pecto a: grados de concentración agroindustrial, transmisión de precios, normas contractuales, flujo de financiamiento existente en la cadena, regularidad de las compras y del flujo de insumos, tecnologías disponibles, características de la comercialización y condiciones de integración en el procesamiento, ganancias de intermediación excesivas o normales, entre otros.

Otro de los puntos críticos del programa se relaciona con la capacidad de pago de los préstamos por parte de los beneficiados, que no parece haber sido asegurada convenientemente por las autoridades, ya que precisan conceder continuas renegociaciones y seguros de los préstamos con algún atraso o son incobrables.

Es necesario, por lo tanto, revisar también la institucionalidad y la actual forma de operar del PRONAF, a fin de reforzar la disciplina financiera, inducir a los mutuarios a buscar el máximo de eficiencia en la utilización de los recursos y mejorar el sistema de políticas complementarias necesarias para promover la efectiva consolidación del agricultor familiar. Para esto sería fundamental introducir responsabilidades en toda la "cadena" del PRONAF, de manera que los diferentes actores, como la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) del MDA, bancos, asistencia técnica, comisiones estatales y agricultores, se responsabilicen de sus actos y se comprometan con los resultados.

Asimismo, se debería determinar si conviene mantener los descuentos en



el capital y los fuertes subsidios en los intereses de los préstamos. Un crédito como el PRONAF A y el B, donde 40% del valor del capital puede ser condonado, puede provocar en el beneficiario algún tipo de confusión, acerca de si lo que obtuvo fue un crédito o una donación. Esto podría afectar las gestiones futuras relacionadas con sus obligaciones ante préstamos comerciales.

Las ideas que han sido presentadas en este artículo invitan a promover mejoras en el programa, de forma que continúe contribuyendo efectivamente al cumplimiento de sus propósitos a un costo menor para la sociedad y para el bienestar de la población rural, de manera equitativa y justa para el beneficio de la agricultura brasileña en general.

Literatura citada

- Aquino, A. 2009. Distribución de los recursos del PRONAF. Congreso SOBER. Ribeirão Preto, São Paulo, BR.
- Bittencourt, GA; Abramovay, R. 2003. Innovaciones institucionales en el financiamiento a la agricultura familiar: el Sistema Cresol. Revista Economía Ensayos 16 (1). São Paulo, BR.
- Chrysostemos, R. 2009. Crédito rural PRONAF, período de 1998 a 2008: evolución de los recursos e incobrables. Congreso SOBER.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación); INCRA (Instituto de Colonización y Reforma Agraria). 1995. *Diretrizes da Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Resumo de Relatoria Final Del Projeto UTF/BRA/036.*
- _____; INCRA (Instituto de Colonización y Reforma Agraria); MDA (Ministerio de Desarrollo Agrario). 2000. *Novo retrato de la agricultura familiar: Brasil Redescubierto.* Brasilia.
- Feijó, R. 2001. *The Impact of the Family Farming Credit Programme on the Rural Economy of Brazil.* Anales de la ANPEC, XXIX Congreso de Economía. SV.
- Gasques, J.M; Vilaverde, C; Bastos, E. 2000. Gasto público en la agricultura. Retrospectiva y prioridades. MAPA, Gestión Estratégica.
- García, J; Edivaldo Freitas, R; Teles Bastos, E; Silva Doyle, PH da; Silva, AR da. 2005. Agricultura familiar - PRONAF: análisis de algunos indicadores. Anales XVIII Congreso SOBER. Ribeirão Preto, São Paulo, BR.
- Guanziroli, C. 2007. PRONAF: diez años después una evaluación. Revista SOBER, 2do trimestre.
- _____; Buainain, A; Romeiro, A; Sabbato, A; Bittencourt, G. 2001. Agricultura familiar y reforma agraria en el siglo XXI. Río de Janeiro, BR, Garamond. 288 p.
- Moruzzi, M. 2004. Concepciones concurrentes en torno de las políticas públicas de apoyo a la agricultura familiar: una relectura sobre la construcción del PRONAF. Anales XVII Congreso SOBER. Cuiabá MT, BR.
- Mattei, L. 2005. *Impacto do PRONAF: Análise de Indicadores.* Série Estudos 11 NEAD. MDA.
- MDA (Ministerio de Desarrollo Agrario). 2008. Relatoria de evaluación del plano plurianual 2008-2011.
- Ministerio de Integración Nacional. 2004. Fondos constitucionales de financiamiento de Secretaría de Políticas de Desarrollo Regional. Sistema de Informaciones Gerenciales 9(32).
- Olalde, AR. 2005. PRONAF, sistemas agroforestales y desarrollo sostenible en el bajo sur de Bahía. Anales 43. Congreso SOBER 2005. Ribeirão Preto, São Paulo, BR.
- Petrelli, CV; Ortega, A. 2002. PRONAF ¿Cuál su real objetivo y público meta? Anales LX Congreso SOBER. Passo Fundo, RS, BR.
- _____; Silva, F. 2005. Análisis de las liberaciones recientes de recursos del PRONAF - un cambio en la lógica de distribución. Anales XVIII Congreso SOBER. Ribeirão Preto, São Paulo, BR.
- PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar). 2002. Relatório Institucional do PRONAF. SAF/MDA. Disponible en www.mda/saf.org.
- SAF (Secretaría de Agricultura Familiar). 2009. Crédito Rural do PRONAF. MDA. Consultado 18 ago. 2009. Disponible en <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>
- Teixeira, E; Castro, E. 2004. Efectos de los gastos con la compensación de las tasas de intereses del crédito rural en la agricultura brasileña. Anales XVII Congreso SOBER. Cuiabá, MT, BR.

► Mise en place de politiques agraires au Brésil : cas du Programme de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF)

Le PRONAF a eu un impact considérable dans l'agriculture brésilienne à partir des années 90. En particulier, il a permis aux exploitations familiales d'accroître les surfaces cultivées et d'augmenter leur production. La vision systémique adoptée au départ consistait à mettre en relation une typologie de producteurs et une typologie de systèmes de production, dont le renforcement passait par le crédit, la terre ou la technologie. Le processus de création du PRONAF a eu diverses répercussions dont, notamment, l'étude FAO/INCRA et les pressions du mouvement syndical rural. Le présent article décrit l'évolution du PRONAF et ses mécanismes institutionnel et opérationnel, et montre comment les méthodes de gestion ont renforcé la discipline financière des participants, jusqu'à rechercher le maximum d'efficacité dans l'utilisation des ressources et améliorer le système de politiques complémentaires nécessaires pour favoriser une véritable consolidation de l'exploitation familiale.

► Formulação de políticas agrárias no Brasil: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

O PRONAF causou um impacto considerável na agricultura brasileira a partir da década de 1990. Especificamente, permitiu que os agricultores familiares conseguissem ampliar as áreas cultivadas e aumentassem a produção. Sua visão de sistemas originalmente implicava relacionar uma tipologia de produtores com outra de sistemas produtivos, que precisavam ser fortalecidos mediante crédito, terra ou tecnologia. As grandes influências do processo de criação do PRONAF foram as seguintes: o estudo FAO-INCRA e as pressões do movimento sindical rural. Neste artigo, apresenta-se a evolução do PRONAF, sua institucionalidade e forma de operação, cujas dinâmicas de gestão fortaleceram a disciplina financeira dos participantes até alcançar o máximo de eficiência na utilização dos recursos e melhorar o sistema de políticas complementares necessárias para promover a efetiva consolidação do agricultor familiar.

► Construction of agricultural policies in Brazil: the case of the National Program to Strengthen Family Farming (PRONAF)

The implementation of PRONAF, which got under way in the 1990s, has had a major impact on Brazilian agriculture. Specifically, it has enabled family farmers to increase their acreage and raise production. The program's original approach consisted of matching different types of producers to different types of production systems, and strengthening farmers' operations with loans, land or technology. The process of creating PRONAF was heavily influenced by the FAO/INCRA study and pressure from the rural trade union movement. This article describes the evolution of PRONAF, its institutional framework and modus operandi. The program's management dynamics have made the participants more disciplined financially, encouraging them to make the most efficient possible use of resources, and helped to enhance the system of complementary policies needed to promote the effective consolidation of family farms.