

## Evolución de la Política Agrícola Brasileña: 1980-2010

**Carlos Enrique Guanzioli**

Universidade Federal Fluminense  
Brasil  
[carlos.guanzi@gmail.com](mailto:carlos.guanzi@gmail.com)

**Cita sugerida:** Guanzioli, C. (2014). Evolución de la Política Agrícola Brasileña: 1980-2010. *Mundo Agrario*, vol.15, n° 29, agosto 2014. Recuperado de: <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv15n29a07>

### Resumen:

El objetivo de este artículo es mostrar cuáles fueron las características de la política agrícola *stricto sensu* que favoreció el agronegocio y el desarrollo agropecuario en Brasil en los últimos 30 años. Para entender este proceso, se realiza una breve descripción de los instrumentos de política agrícola adoptados por el Gobierno en ese lapso, en función de la necesidad de adaptarse a las exigencias de la OMC y a las restricciones de la coyuntura. En la primera fase, de 1964 hasta 1985, se consiguió aumentar significativamente la producción agrícola garantizando el abastecimiento interno, que era el gran obstáculo verificado en el período pre-1964. La modernización agrícola fue conseguida con un gran costo social, pero cabe resaltar que esta cuestión no era una preocupación central de los gobiernos militares. En la segunda fase (1985-2001), cuando comienza la redemocratización, la política agrícola también se integra y es consistente con los objetivos macroeconómicos. Se buscaba en esa época disminuir el déficit fiscal y pagar la deuda externa, lo que fue conseguido con los grandes excedentes generados por el agronegocio a pesar de la disminución drástica de los subsidios agrícolas que fue necesario implementar. En el tercer período (2002-presente) se busca conciliar la promoción del agronegocio con la reducción de la pobreza, que era una agenda pendiente de la democratización y que había sido postergada en función de la necesidad de resolver los problemas fiscales e inflacionarios de la década del 80. Una vez resuelto el problema de la inflación, el Estado recupera su capacidad de planificación y comienza a atacar los problemas sociales.

**Palabras Claves:** Política Agrícola; Brasil; Agricultura familiar

## Evolution of Brazilian Agricultural Policy: 1980-2010

### Abstract

The aim of this article is to show characteristics of the agricultural policy *stricto sensu* that favored the agribusiness and agricultural development in Brazil in the past 30 years. To understand this process, the article has a brief description of the instruments of agricultural policy adopted by the Government during this period, so as to adapt to the demands of the WTO and the constraints of the economic situation. In the first phase, from 1964 to 1985, was achieved significantly increase agricultural production by guaranteeing domestic supply, which was a important bottleneck of Brazilian economy in the period pre-1964. Agricultural modernization was achieved with a high social cost, but it should be noted that this issue was not a central concern of the military governments. In the second phase (1985-2001), when Brazil starts the redemocratization, agricultural policy also changes and is consistent with macroeconomic objectives. By that time it was necessary to reduce the fiscal deficit and pay foreign debt. This goal was achieved with the large surpluses generated by the agribusiness despite the drastic reduction of agricultural subsidies. The third period (2002-present) seeks to reconcile the promotion of agribusiness with the reduction of poverty, which was an outstanding democratization agenda and which had been postponed according to the need of solving the fiscal and inflation problems from the 80's. Once solved the problem of inflation, the State regain its planning capacity and begins to attack social problems.

**Keywords:** Agricultural Policy; Brazil; Family Farming.



## Introducción

La expresión “Política Agrícola” según la legislación brasilera tiene un sentido amplio. Esta expresión incluye tanto la política agrícola como la política de tierras y de reforma agraria. El Estatuto de la Tierra (Ley N° 4504/64) reglamenta el tema de la siguiente forma:

Art. 1° Esta Ley regula los derechos y obligaciones relacionados a los bienes e inmuebles rurales , para fines de la ejecución de la Reforma Agraria y promoción de la Política Agrícola. § 2° Se entiende por Política Agrícola el conjunto de providencias de amparo a la propiedad de la tierra, que se destinen a orientar las actividades agropecuarias, sea en el sentido de garantizarles pleno empleo, sea en el sentido de compatibilizarlas con el proceso de industrialización del país.

De esta forma, la política agrícola buscaría afectar tanto el comportamiento coyuntural (de corto plazo) de los agricultores y de los mercados agropecuarios, como los factores estructurales (tecnología, uso de la tierra, infra-estructura económica y social, carga fiscal, etc.) que determinan el comportamiento de largo plazo.

En esta visión, la política agrícola engloba tanto políticas de mercado (precios, comercialización, crédito), como las políticas estructurales (fiscal, de tecnología y de extensión rural, de infraestructura, y de recursos naturales y medio ambiente (DELGADO, 2001, 23).

Sin embargo, actualmente se acostumbra desdoblar el término en dos políticas: agrícola y agraria, cada una a cargo de un ministerio diferente.

Política agrícola, según la definición del Ministerio de Agricultura de Brasil (MAPA), sería lo siguiente:

Un conjunto de acciones dirigidas a la planificación, financiamiento y seguro de la producción. Por medio de estudios en el área de gestión de riesgo, líneas de créditos, subvenciones económicas y levantamiento de datos, el Estado acompaña todas las fases del ciclo productivo.

La Política agraria, por otro lado, que está a cargo del Ministerio de Desenvolvimento Agrario (MDA), apuntaría a resolver los problemas estructurales del sector agrícola, como acceso a tierras, riego, logística, y establecería también un conjunto de principios fundamentales y de reglas disciplinantes del desarrollo del sector agrícola. Es decir que la política agrícola cuidaría de las cuestiones de orden coyuntural, como producción y precios,

entre otras,. y la política agraria buscaría una transformación de largo plazo del sector agrícola.

Entre las décadas de 1960 y 1990 se hizo uso de una definición restricta de las políticas agrícolas, lo que trajo como consecuencia que millones de agricultores de bajos ingresos quedasen al descubierto en sus problemas estructurales. Ello ocasionó migraciones a las ciudades y un padrón de pobreza en el campo cercano a los niveles africanos.

En función de esta realidad, los gobiernos democráticos que sucedieron a los militares (pos 1985) tomaron conciencia de que los objetivos de la política agrícola y de la agraria son complementarios y se impactan mutuamente.

Por esto, se considera actualmente que una verdadera política agrícola no puede limitarse apenas a la parte productiva y debe incluir objetivos como (1) Promoción del agronegocio (principalmente para exportación). (2) Seguridad de los alimentos (garantizar producción doméstica y de exportación con productos saludables. (3) Generación de empleo y consecuente reducción de la pobreza (o reducción de la desigualdad regional). (4) Protección ambiental; una política agrícola óptima sería, por lo tanto, aquella que contribuyese tanto con el crecimiento económico (abastecimiento interno y exportaciones) como con la reducción de las desigualdades, regionales e individuales.

El objetivo de este artículo es mostrar cuáles fueron las características de la política agrícola *stricto sensu* que favoreció el agronegocio y el desarrollo agropecuario en Brasil en los últimos 30 años. Esta política consiguió relativo éxito en una coyuntura difícil, marcada por restricción fiscal, disminución de subsidios agrícolas y apertura al mercado externo.

Para entender este proceso, realizaremos una breve descripción de los instrumentos de política agrícola adoptados por el Gobierno en ese lapso, en función de la necesidad de adaptarse a las exigencias de la OMC (Organización Mundial del Comercio) y a las restricciones de la coyuntura.

De hecho, una buena parte de los instrumentos aplicados entre 1960 y 1980 deviene del Estatuto de la Tierra (1), principalmente los que se refieren al crédito rural y a la política de precios mínimos que estudiaremos a continuación.

## **Políticas que influyeron en la agricultura en Brasil**

La política agrícola que predominó en los últimos 30 años en Brasil puede dividirse en períodos distintos en función de los diferentes **objetivos** seguidos por esa política en cada momento. En ese sentido, puede dividirse la etapa en análisis de la siguiente manera:

**Primer período:** Política agrícola del régimen militar (1964-1985). En este período, la prioridad de la política agrícola es dual: aumentar la productividad agrícola para atender la demanda interna y las exportaciones.

- Instrumentos de política: crédito subsidiado e inversión en el desarrollo de tecnología (EMBRAPA).

**Segundo período:** 1985-2001, en el cual las prioridades de la política agrícola se mantienen (demanda interna y exportaciones con promoción del agronegocio) pero ahora los instrumentos usados son diferentes.

- Instrumentos principales del periodo: precios mínimos y, después de 1996/97, nuevos instrumentos para garantizar precios mínimos, como mercados futuros y opciones.

**Tercer período:** 2001-presente, en el cual hubo un cambio de énfasis en relación con el período anterior. Aunque se mantiene el apoyo a la agricultura empresarial, se dio también prioridad al desarrollo rural con generación de empleo y a la reducción de la pobreza (o desigualdad) a través de la promoción de la agricultura familiar

- Instrumentos principales: PRONAF

De hecho, estos tres períodos coinciden con diferentes coyunturas macroeconómicas. En 1969-1985 hubo intervención masiva del Estado en la agricultura y en la economía en general; entre 1985 y 1994: Brasil pasó por la hiperinflación, crisis de la deuda y liberalización económica, y de 1995 en adelante se inaugura una fase de inflación baja que permite recuperar la capacidad de planificación del Estado y de sus políticas sociales.

Los tres períodos citados fueron marcados por reformas legislativas que significaron importantes puntos de inflexión tanto en los objetivos como en los instrumentos que fueron priorizados en cada época. El detalle de los períodos y de las reformas introducidas se realiza a continuación para cada subperíodo.

### **Primer Período (1964-1985): Sistema de crédito rural subsidiado y precios mínimos**

El principal instrumento de política agrícola aplicado en Brasil entre los años '70 y '80 fue el crédito rural subsidiado, o sea a tasas de interés reales sistemáticamente negativas (Goldin y Rezende, 1993, citado por Fossati *et al*, 2004).

Esta política, derivada del Estatuto de la Tierra, se concretiza con la Ley N° 4.829, que crea el Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), y que destina recursos para diferentes finalidades de aplicación. A partir de la Resolución 69, del 22 / 9 / 67, se establece la obligación para los bancos comerciales de aplicación del 10% de sus saldos bancarios en el financiamiento agrícola.

En los años '70, con el crédito subsidiado se consiguió incentivar, de forma acelerada, la modernización agrícola del campo, que permitió a Brasil superar sus problemas de falta de alimentos y de la presión subsecuente que esta falta tenía sobre los procesos inflacionarios.

Pero, en contrapartida, este hecho fue distorsivo. Se desarrolló un perfil agrario que benefició solamente a grandes sectores empresariales del agronegocio, y que dejó afuera e inclusive expulsó de la tierra a cientos de miles de pequeños agricultores que no conseguían modernizarse y acompañar el ritmo de la modernización. Por este motivo, el proceso fue conocido como "Modernización Conservadora". (2)

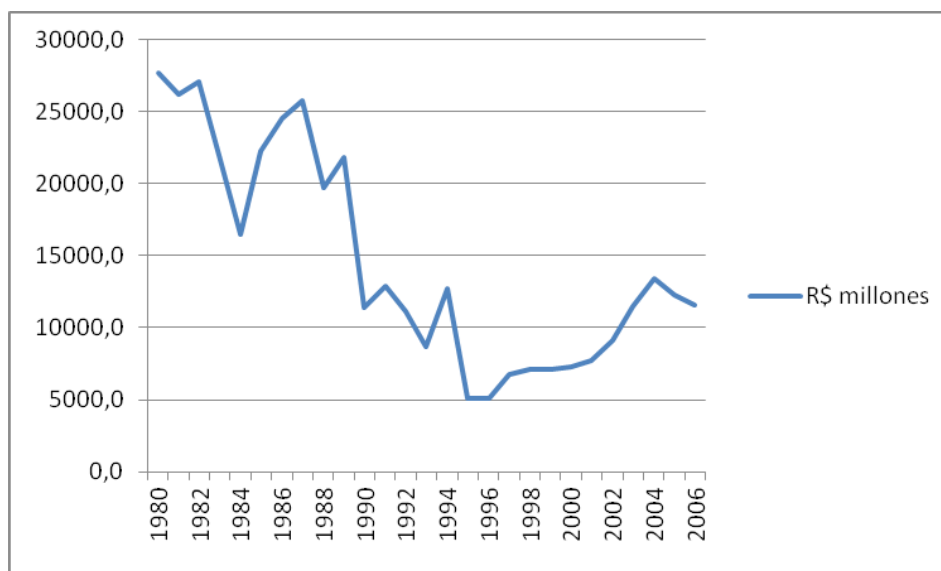
El resultado fue una gran concentración de la posesión y propiedad de la tierra, mayor desarrollo de las regiones Sur y Centro en relación con una pobreza acentuada del Nordeste y gran endeudamiento de los estancieros con la consecuente crisis del sistema financiero rural (Banco del Brasil).

Una parte substancial de los subsidios oficiales al crédito rural y a los precios agrícolas fue removida ya en la década del '80. La reforma del crédito rural fue necesaria en función del agravamiento del desequilibrio financiero del sector público de esa década. La necesidad de pagar los intereses de la deuda externa acabó forzando la emisión de moneda y en consecuencia hubo aumento de la deuda pública interna.

Al interrumpirse los préstamos externos, los préstamos realizados por el sistema de crédito rural, que también provenían de los cofres públicos, quedaron inviabilizados. Durante 1983 el FMI pasó a exigir la reducción drástica de los subsidios a la agricultura. Los financiamientos pasaron entonces a ser concedidos a una tasa de interés de 3% al año, más la corrección monetaria por el 100% de la inflación del año (Fürstenau, V. 1987).

A pesar de las críticas al retiro de los subsidios al crédito, se constató que, posteriormente la producción no cayó como se pronosticaba, sino al contrario: la oferta agrícola continuó creciendo bastante, y pasó de 50,9 millones de toneladas en 1979/80 a 76,2 millones en 1993/1994

**Gráfico 1. Evolución del crédito agrícola de campaña entre 1980 y 2006, en valores constantes R\$ del año 2000**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de IPEADATA

El crédito agrícola oficial (Banco del Brasil), sin embargo, había evolucionado de forma contraria, como se puede percibir en el gráfico de arriba. Al tornarse más caro, la demanda cayó y el volumen total se encogió de los R\$ 26 mil millones de 1980 a R\$ 5 mil millones en 1996 (valores constantes). Es decir que se configuró una situación paradójal en la cual el crédito cae cinco veces y la producción se duplica.

En realidad el sector agropecuario tuvo que buscar otras alternativas de financiamiento, de forma diferenciada: los grandes productores encontraron financiamiento a través de los adelantos de exportaciones, compras anticipadas y préstamos de las industrias de transformación. Los agricultores familiares huyeron también del crédito institucionalizado, que pasó a cobrar indexación en función de la inflación (Tasa de Referencia), y en consecuencia quedaron más expuestos a los mecanismos informales de financiamiento.

La producción agrícola, entretanto, no sufrió consecuencias significativas en función de este cambio en la política agrícola. Al contrario: no paró de crecer y en 2004/2005 superó el nivel de los 113 millones de toneladas. Este fenómeno fue interpretado por algunos autores como producto de la madurez mayor de la matriz productiva del sector agrícola, después de

muchos años de modernización impulsada por el Estado, y por otros como resultado de la aplicación de programas especiales de crédito que continuaban rigiendo para sectores específicos (cacao, azúcar, etc.). Hay quien considera que la tasa de cambio sobrevaluada entre 1994 y 1998 habría abaratado artificialmente el precio de los insumos agrícolas, cuyo uso más abundante habría generado un aumento de productividad de los principales granos (sobre todo soja y maíz).

### **Reforma de la política de precios mínimos**

Como se mostró antes, en la década del '80 el escenario económico desfavorable obliga a que el Estado deje de utilizar los mecanismos tradicionales de financiamiento de la producción agropecuaria y comience a aplicar de forma más acentuada la política clásica de garantía de precios mínimos. Se invierte la ecuación en la forma de apoyar la agricultura: en vez de incentivar la producción a través del crédito se prefiere impulsar al sector agropecuario con precios estables, para que, a partir de esa mayor seguridad de mercado, aumente la producción.

El Banco Mundial y el FMI que antes habían propuesto la contención del crédito rural y la eliminación del subsidio a los intereses, apoyaron de forma más firme la política de soporte de precios.

Bacha y Del Bel Filho (2004) explican cómo funcionaban los mecanismos anteriores de precios mínimos y cómo eso fue modificado por el Gobierno. En el sistema antiguo, el AGF (Adquisiciones del Gobierno Federal) era un procedimiento con el cual el Gobierno Federal establecía un precio mínimo y se comprometía a adquirir el producto en caso de que el precio de mercado estuviese por debajo de este precio mínimo. Había dos modalidades de AGF: la AGF directa, la adquisición al contado de los productos que se encontraban en la pauta de precios mínimos; y la AGF indirecta, que se daba cuando había transferencia a la CONAB de un producto vinculado a EGF-COV vencido. EL EGF es un instrumento por el que el Gobierno Federal viabiliza recursos a los productores para que almacenen su producto después de la cosecha y lo vendan después, cuando los precios aumenten. O sea, cuando este préstamo vencía, el productor podía transformar la deuda en AGF y de esa forma pagar en especie.

Según Bacha y Del Bel Filho (p. 2), el AGF y el EGF eran ofrecidos sin costos importantes para los productores, pero implicaban un gasto significativo para el Tesoro Nacional y dejaban a la CONAB con sus silos completamente abarrotados de mercaderías.

El sistema, por lo tanto, ya comenzó funcionando con una cierta distorsión. Para compensar a los agricultores por el cambio de política (fin de subsidio a los intereses), los niveles de los precios mínimos a partir de 1985 fueron fijados en niveles bastante altos en términos reales, lo que llevó al gobierno a tener que adquirir grandes volúmenes de productos agrícolas.

Las adquisiciones beneficiaron, principalmente, a productores de las áreas más remotas, especialmente los del Cerrado, e impulsaron significativamente la producción. Este aumento de producción era visto como algo crucial en los momentos de inauguración del Plano Real (1994) (3), que podía verse afectado por presiones inflacionarias si la producción no aumentaba.

Las distorsiones de este sistema, como la aceptación del pago del crédito de comercialización con productos, o sea en especie en vez de dinero, llevaron a una nueva crisis en las políticas agrícolas y, consecuentemente, en el campo.

Rezende (2000) muestra cómo el gobierno, en 1995/96, frente a la enorme acumulación de *stocks* en las manos de la CONAB y a la ineficiencia de este sistema de precios mínimos, inició la reforma de esa política:

*“Nuevos instrumentos de garantía de precios fueron creados -Contratos de Opción de Venta y Premio de Salida del Producto - que reducen los costos para el Gobierno asociados a la PGPM (Política de Precios Mínimos) y son más consistentes con una economía abierta. Además fomentan el desarrollo de mecanismos privados de financiamiento de la comercialización agrícola” (Op. cit., p. 3).*

A partir de 1997, el Gobierno Federal implementó el Programa Premio de Salida de Producto (PEP) y el programa de Contratos de Opciones de Venta de Productos Agrícolas (COVPA). El PEP consiste en un valor dado por el Gobierno Federal para facilitar la salida del producto con exceso de oferta en una región para otra región donde haya escasez de oferta o exceso de demanda de ese producto. El Gobierno Federal paga la diferencia entre el precio mínimo del producto en cuestión y el precio pagado por el rematador junto al productor. El rematador (una agroindustria o un exportador, por ejemplo) ganará el PEP si ofrecer el menor descuento monetario al gobierno en relación con el precio mínimo.

Al final del proceso, el productor vende su producto al precio mínimo establecido, el rematador paga el precio aceptado en el remate y el gobierno cubre la diferencia entre el precio mínimo y el precio pagado por el rematador al productor.



El COVPA es un seguro de precios adquirido por el productor rural. Es un título emitido por la CONAB, en el cual esta se compromete a comprar una cantidad determinada del producto a un precio establecido (llamado "precio de ejercicio") en una determinada fecha (Bacha y Bel filho, Op. cit., 3).

En realidad, el AGF sigue siendo utilizado para cultivos que componen la cesta de alimentos del brasileño, como el arroz y los frijoles, con el objetivo de formar stocks estratégicos.

EL COVPA, por su parte, fue más utilizado en los cultivos que presentan mayor capacidad de pago por parte del productor, caso del maíz y el café, ya que este instrumento le acarrea costos. EL PEP, como era esperado, fue más comercializado por cultivos que están localizados a grandes distancias entre los centros productores y centros consumidores, como el caso del algodón.

Aunque se trate de instrumentos nuevos y que pueden convertirse en esquemas de importancia significativa en el futuro, todavía son bastante incipientes en lo que se refiere al volumen de producción comercializada por medio de ellos.

La soja, por ejemplo, prácticamente no utilizó ningún recurso proveniente de estos instrumentos, ya que se financia con contratos con grandes empresas, como BUNGE, *tradings* y grandes cooperativas.

### **Segundo Período (1985-2001): nuevos mecanismos de financiamiento de la agricultura: letras de crédito, mercados futuros y derivados en la agricultura**

En función de las limitaciones presentadas por el sistema de precios mínimos, sobre todo los excesivos stocks y el desperdicio de alimentos en estos almacenes del Estado, a partir del comienzo de los '90 la política agrícola brasileña fue progresivamente reorientada en el sentido de permitir que el propio mercado asumiera las tareas de abastecimiento, gerenciamiento del riesgo y financiamiento del sector rural (Barros, 1998; Mendonça de Barros, 1998).

El argumento del gobierno era que, dada la debilidad financiera del Estado, y teniendo en cuenta que la economía brasileña estaba entrando en una fase de mayor inserción en los mercados internacionales, sería obligación del sector privado responder a los señales del mercado vía precios, y asumir la tarea de garantizar el abastecimiento y el financiamiento de la producción agrícola (Freire, 1999)

En sustitución de los stocks reguladores del Estado, la política de apertura comercial desempeñó el papel de equilibrar oferta y demanda, al mismo tiempo que, en el período

pos-real, permitió un choque de oferta de productos agrícolas que sirvió para reducir los precios de alimentos y controlar la inflación. A pesar de que Brasil no presentaba una política agrícola tan activa como en el pasado, la producción agrícola mantuvo una tendencia de alza hasta mediados de la década del '90. Después tiene una pequeña caída, pero se recupera con fuerte alza hasta fines de la primera década del siglo XXI. Como se muestra en el gráfico 3, el crédito rural era bajo, y sólo se recuperó a finales del año 2000, cuando llegó a cerca de los 10 mil millones de reales por año.

Esto sucede porque en la medida en que los instrumentos tradicionales de sustentación de precios en la agricultura y de crédito se fueron agotando, nuevos instrumentos basados en los mercados futuros comenzaron a progresar.

Una de las principales estrategias para reducir la volatilidad de precios comúnmente usada en los EE.UU. por productores, cooperativas, procesadoras y *traders* es el *hedge* con contratos futuros. Por medio de esta estrategia, los productores y cooperativas venden contratos futuros para defenderse de eventuales caídas de precios, mientras que los agentes que buscan protección contra aumento de precios compran contratos futuros.

El productor obtiene, de esta forma, recursos de costeo y/o comercialización negociando los títulos al contado con los fondos de inversión, que a su vez hacen *hedge* en el mercado futuro fijando sus posiciones y dando liquidez a las operaciones de ese mercado, en la punta vendedora.

En Brasil, esta estrategia fue oficializada en 1991 con la creación de la BMF (Bolsa de Mercaderías y Futuros) que, para la agricultura, comenzó a funcionar a partir de 1994, cuando fue establecido un mecanismo de acierto financiero para el ganado, que hasta entonces era solamente físico (entrega de producto). En 1999 también se pasó a permitir la entrada de inversionistas extranjeros, lo que dio más fuerza al mercado futuro, principalmente de café (Souza, 2005).

En 2001 entró a funcionar el mercado electrónico para ganado y azúcar, y a partir de ese momento más del 50% de las transacciones fueron realizadas electrónicamente. En el caso del café, todavía predomina el mercado físico (Souza, 2005).

Finalmente, la Ley 11.076, de 2004, reglamentó cinco nuevos títulos de crédito para el financiamiento del agronegocio brasileño. Según Souza (2005), estos nuevos instrumentos de financiamiento deben aumentar la participación del sector privado en el financiamiento

del agronegocio brasileño, aumentar la disponibilidad de recursos para el sector y proporcionar un mayor giro de capital dentro del propio sistema.

Los nuevos instrumentos de financiamiento del agronegocio son denominados: Certificado de Depósito Agropecuario (CDA), Warrant Agropecuario (WA), Certificados de Derechos Crediticios del Agronegocio (CDCA), Letra de Crédito del Agronegocio (LCA) y Certificado de Recibibles del Agronegocio (CRA) (Souza 2005).

La implantación de fondos de financiamientos de la agricultura, juntamente con la creación de títulos, busca vincular la agricultura con el mercado financiero, sin la necesidad de recorrer al sistema de crédito rural, y así aliviar la presión sobre los recursos financieros para la agricultura. De este modo, se estimula la captación de recursos y la comercialización de productos agrícolas a través de la Bolsa.

Estos instrumentos están ganando espacio en el agronegocio brasileño, principalmente en la comercialización de café y de ganado, con importancia secundaria en soja, maíz, arroz y alcohol, como revela la tabla que sigue:

**Tabla 1: Volumen de negocios agrícolas realizados con mercado futuro (BMF)**

| Año/Producto                | Alcohol | Azúcar | Algodón | Ganado | Café   | Maíz  | Soja |
|-----------------------------|---------|--------|---------|--------|--------|-------|------|
| 2000                        | 48973   | 49281  | 306     | 147496 | 386929 | 8018  | 2243 |
| 2001                        | 67527   | 93904  | 15      | 92365  | 475034 | 3379  | 83   |
| 2002                        | 62896   | 48326  | 75      | 152939 | 446115 | 16472 | 624  |
| 2003                        | 49158   | 40257  | 172     | 113473 | 478544 | 43902 | 2917 |
| 2004                        | 20819   | 24376  | 60      | 118265 | 330431 | 32935 | 2022 |
| % sobre volumen de negocios | 7%      | 5%     | 0%      | 15%    | 65%    | 6%    | 0%   |

Fuente: Aguiar Danilo (2004).

En función de la asociación formal establecida en 2008 entre la BMyF y la *Chicago Board of Trade* (CBOT), para la cual la BMF pasó a actuar como representante en Brasil, la soja pudo aumentar bastante su participación en los mercados de futuros.

La modernización de las políticas agrícolas orientadas al mercado se completó con la entrada en funcionamiento de un sistema de seguro rural. Esto sucedió con la edición de la

Instrucción CVM (Consejo de Valores Mobiliarios), 422/05, Subvención Seguro Rural: Ley 10823/03.

Los seguros, como se sabe, son mitigadores de la volatilidad agrícola y facilitan el crédito rural. La falta de seguro rural acentúa la diferencia entre los momentos de euforia y de recesión de la agricultura, y no permite que los productores que no pueden pagar los créditos puedan retomar la producción, lo que, a su vez, les impide pagar las deudas atrasadas, ya que no han vuelto a producir.

Al final del proceso, casi siempre hay fuertes presiones por parte de los productores, que obligan a los gobiernos a prorrogar y/o perdonar parte de los valores incobrables (amnistías, prorrogas, moratorias, etc.). Ello genera un elevado costo político para el gobierno, elevado costo financiero para el Tesoro y baja eficiencia entre los productores.

Se calcula que las deudas agrícolas no pagas llegarían en 2010 a R\$ 130 mil millones (aproximadamente U\$ 90 mil millones), o sea el equivalente al valor de una cosecha entera. Esta deuda estaría dividida entre el Tesoro (R\$ 87 mil millones), el Banco del Brasil y Bancos Privados (33 mil millones) y los Proveedores de Insumos (10 mil millones).

El gobierno concluyó que era mejor subsidiar un sistema de seguros, que continuar perdonando deudas no pagas por los productores.

Por último, cabe señalar que el Gobierno también instituyó en este período el Crédito de Modernización de la Flota de Máquinas Agrícolas (MODERFROTA).

Esta línea de crédito financia la adquisición de tractores agrícolas, cosechadoras e implementos asociados, equipamientos para preparación, seca y procesamiento del café, con tasa de interés de 9,75% al año. El plazo para el pago varía entre 60 y 72 meses, dependiendo del equipo financiado. Se trata, como se puede apreciar, de tasas de interés muy inferiores a las del mercado interbancario y bancario.

El MODERFROTA ha posibilitado un aumento de las ventas de tractores agrícolas del 36,6% y de cosechadoras del 54,8% entre 2000 y 2010.

### **Tercer Período (2002-Presente): política de desarrollo rural con fortalecimiento de la agricultura familiar**

Durante el proceso de modernización de la agricultura brasileira (años ´70), las políticas públicas para el área rural, en especial la política agrícola, privilegiaron los sectores más capitalizados y la esfera productiva de las *commodities* ligadas al mercado internacional. El

resultado de estas políticas para el sector de la producción familiar fue altamente negativo, porque este segmento estuvo marginado de los beneficios del crédito rural, precios mínimos y seguro de la producción.

En general, se puede decir que hasta el comienzo de la década de 1990 no existía ningún tipo de política pública con alcance nacional, orientada a la atención de las necesidades específicas del segmento social de los agricultores familiares.

Con la promulgación de la Constitución de 1988 se dio un reordenamiento del Estado brasileño. Con la priorización de la descentralización de las acciones estatales, se introdujeron nuevos mecanismos de gestión social de las políticas públicas, buscando democratizar el acceso de los beneficiarios a los recursos públicos.

La construcción del Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) comenzó en 1994, durante el gobierno del presidente Itamar Franco.

En esa oportunidad, se firmó un acuerdo de cooperación técnica entre la FAO y el gobierno brasileño, que fue conocido como "FAO/INCRA". Tenía como misión: *"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"*.

Se observaba en ese documento que la política centralizadora heredada del régimen militar anterior y de la época estatista de Getúlio Vargas de los años '50 no permitiría desarrollar una política amplia rápida y eficaz de modernización de los pequeños agricultores familiares ni de los asentados de la reforma agraria. El INCRA (Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria), como institución ejecutora, dejaba mucho que desear en términos de participación ciudadana y de eficacia en la ejecución de sus tareas.

Se trataba de proponer una serie de medidas que permitiesen al gobierno salir del aislamiento que estaba sufriendo en su política de tierras y modernizar los instrumentos disponibles que afectaban al conjunto de los productores familiares. Esta idea partía de la constatación de que, al mismo tiempo que se establecían asentamientos de reforma agraria, se estaba des-asentando a otros agricultores –los familiares con tierra- por una política agrícola que los penalizaba y los llevaba al abandono de sus tierras.

Con base en estos desafíos, proponer una política de apoyo a la agricultura familiar basada en instrumentos eficaces y descentralizados, se elaboró el documento "Directrices de política de desarrollo sustentable para la agricultura familiar". (4)

La creación del PRONAF también coincidía con una antigua reivindicación de las organizaciones de los trabajadores rurales (CONTAG - Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura), que demandaban la formulación y la implantación de políticas de desarrollo rural específicas para este segmento de la agricultura brasileña.

Así, la creación del PRONAF representa la legitimación por parte del Estado 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”.

En 1994, como consecuencia de las reivindicaciones de los agricultores familiares antes citados, el gobierno de Itamar Franco creó un predecesor del PRONAF: 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 consiste en haber iniciado el camino en dirección a una política pública diferenciada por categorías de productores rurales. Debe recordarse que hasta esa época los pequeños agricultores eran encuadrados como “mini y pequeños productores”, lo que los obligaba a disputar recursos con los grandes propietarios, que, históricamente, fueron los principales tomadores del crédito destinado a la agricultura.

A partir de 1995, en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, el PROVAP fue totalmente reformulado, tanto en términos de concepción como en su alcance. Estas modificaciones dieron lugar al PRONAF, que fue institucionalizado a través del Decreto Presidencial nº 1.946, del 28 de agosto de 1996.

Fueron estas las grandes influencias que tuvo el proceso de creación del PRONAF: el estudio FAO/INCRA y las presiones del movimiento sindical rural.

Para fundamentar mejor la necesidad de crearlo, el gobierno pidió al grupo que coordinaba el proyecto FAO/INCRA que caracterizase mejor al público de la agricultura familiar en Brasil. Fue así como, usando el Censo Agropecuario de Brasil, se trazó el perfil de la agricultura familiar. (5)

La principal novedad de la metodología utilizada fue la de delimitar el universo de la agricultura familiar y estimar su contribución económica sin circunscribirse a la pequeña agricultura. En esta metodología, el concepto de agricultor familiar es diferente del concepto de pequeño productor. La metodología FAO/INCRA caracteriza y diferencia un agricultor familiar (AF) de un agricultor patronal en función de las relaciones sociales de producción;

es decir, del tipo de trabajo utilizado en el establecimiento y no en función del tamaño (ni de la tierra ni de los ingresos). Los familiares son aquellos que emplean en el establecimiento mayor cantidad de trabajo familiar que asalariado o contratado (UTF > UTC, o sea, Unidades de Trabajo Familiar mayores que Unidades de Trabajo Contratado). Esta forma de identificar los AF es diferente del cálculo realizado en otros países, donde es utilizado el tamaño del establecimiento de los ingresos para definirlos. Eso define otra categoría, la del pequeño productor, que puede camuflar relaciones sociales diferentes (pequeño en área, pero patronal, o grande en área pero familiar). Lo importante es identificar aquellos que trabajan *pari passu* en la tierra con sus pocos empleados y que además viven en el campo, porque son ellos -los agricultores familiares- los que generan más empleo, contribuyen con la desconcentración de la tenencia de la tierra y definen el rumbo del desarrollo rural. (6)

De acuerdo con esta metodología, los límites de área para ser considerado agricultor familiar son amplios, ya que el tamaño del área no es relevante. Fue adoptado un límite de área para cada región, que corresponde a 15 veces el módulo promedio regional. Así, los límites de área varían desde 279,3 hectáreas en la región Sur hasta 1.155,2 hectáreas en la región Norte. En la región Centro-Oeste, cuna de la agricultura de exportación, el límite de área es 650,7 hectáreas.

Por medio de tabulaciones especiales aplicadas a los micro datos del Censo Agropecuario del IBGE de 1996, se llegó a la conclusión de que existen en Brasil 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 del 37,9% del total de la producción agropecuaria de Brasil. En la tabla siguiente se muestra la evolución de esas variables entre 1996 y 2006:

**Tabla 2- BRASIL - Establecimientos, área, valor bruto de la producción y personal ocupado**

| Variable  | 1996  | 2006  |
|---|-------|-------|
| Número de Establecimientos Familiares s/Total de los Establecimientos de la Agricultura | 85,17 | 87,48 |
| Área de los establecimientos Familiares s/ Total.                                       | 30,48 | 32,36 |
| Valor Bruto de la Producción Familiares s/Total   | 37,91 | 39,68 |
| Personal Ocupado Total de los Familiares sobre Total del Personal                       | 76,85 | 77,99 |

|                           |  |  |
|---------------------------|--|--|
| Ocupado en la Agricultura |  |  |
|---------------------------|--|--|

Fuente: Censo Agropecuario 1995/96 2006. Elaboración: Convenio UFF/NEAD

Los agricultores familiares ocupan el 32% del área total y reciben apenas 25,3% del financiamiento rural total. Asimismo, son responsables del 39% 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 área menor y menores recursos, contribuyen proporcionalmente con una parte mayor de la producción que los patronales.

Los ingresos de los establecimientos familiares eran en 1996, con un promedio de R\$ 104 por ha, mientras que los ingresos de los establecimientos patronales generaban apenas R\$ 44 por ha.

La agricultura familiar es también la principal generadora de puestos de trabajo en el medio rural brasileño. Poseyendo apenas 32% del área, es responsable del 78% 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 también revelaba los problemas y deficiencias de la agricultura familiar en Brasil: la mitad de los establecimientos contaban con un área muy chica (promedio de 5 ha), apenas el 16 % recibían asistencia técnica, sólo el 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 ítems que componen actualmente el PRONAF estaban tanto en la propuesta del documento de *Directrices* como en las reivindicaciones de la CONTAG. Se demandaba la creación de “una línea de financiamiento la planes de desarrollo global integrado (PDGI)”, o sea crédito para la reestructuración productiva de los establecimientos con refuerzo a las inversiones en infraestructura (establos, cercas, máquinas, plantaciones permanentes, etc.); y se consagraba el principio de una política de crédito de corto plazo "diferenciada", que atendiese las necesidades específicas del llamado "agricultor familiar".

También se proponía “Elaborar mensajes tecnológicos apropiados para zonas con limitaciones edafoclimáticas y hídricas, basadas en un enfoque de sistemas, y



principalmente, en el esquema de manejo de microcuencas con esquemas mixtos (agroflorestales, sistemas agro-silvo-pastoriles, etc.)”.

Esta propuesta tenía como base de sustentación la existencia de un sistema nuevo de asistencia técnica sistémica, que se apoyase en la enseñanza de nivel secundario de tipo rural (educación de alternancia) conjuntamente con formación profesional y técnica, de forma extensiva al conjunto de los agricultores que tomasen crédito.

Desde el punto de vista del formato del sistema, el PRONAF incluyó tres líneas de acción: el apoyo a infraestructura de los productores y de los municipios (PRONAF INFRAESTRUCTURA), el crédito a los agricultores familiares (PRONAF CREDITO) y la Asistencia Técnica.

Sin embargo, como veremos después, en la práctica el PRONAF acabó convirtiéndose básicamente en un sistema de crédito de costeo (corto plazo) con poca o nula asistencia técnica y bajo nivel de apoyo a la infraestructura, que era uno de los vértices fundamentales, por la desestructuración que se verificaba en los establecimientos familiares después de décadas de total desamparo.

Desde el punto de vista institucional, el PRONAF se inició en el Ministerio de Agricultura, dentro de las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Rural. Posteriormente, debido a las gestiones de la CONTAG, se consiguió que el PRONAF saliese de Agricultura y fuese al Ministerio Extraordinario de Política de Tenencia de Tierras, donde ya estaba el INCRA. La salida del PRONAF del MAPA significó la unificación de los organismos que lidiaban con los pequeños agricultores: el INCRA, que estaba en el Ministerio de Política de Tenencia de Tierras, y la Secretaría de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura. Posteriormente, en el 2000, se creó con esta composición el nuevo Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA).

Para asignar el crédito se trabajó con una tipología particular de agricultores familiares, buscando atender con más subsidios a los más pobres y a los asentados, y con menos, a los más adinerados. De esta forma se crearon los cuatro grupos siguientes en el interior del PRONAF:

PRONAF A: Para asentados de la reforma agraria. Crédito de hasta R\$7500, con 4 % de interés al año y descuento de R\$ 3000 en el capital, plazo de pago de 8 años con 3 de gracia.

PRONAF B: Para miniproyectos, con crédito de hasta R\$ 1500 a fondo pedido.

PRONAF C: Para proyectos de agricultores familiares pobres. Crédito de hasta R\$ 3700 con deducción de R\$ 700 en el capital y descuento de intereses.

PRONAF D: Para agricultores familiares más capitalizados. Hasta R\$ 15.000, con 6% de interés, con garantías, sin descuento, a pagar en 8 años con 3 de gracia

En 2008 las normas fueron simplificadas. Fueron eliminados los grupos C y D del PRONAF, y se constituyó una única categoría titulada Agricultura Familiar. Las tasas de interés fueron también reducidas. Para los financiamientos de costeo, las tasas quedaron entre 1,5% y 5,5% al año.

Las líneas de crédito especiales, que habían sido creadas entre 2002 y 2008, como PRONAF Floresta, PRONAF Joven, PRONAF Agroecología, PRONAF Mujer y PRONAF Agroindustria continúan existiendo, y las tasas de interés fueron reducidas: quedaron entre 1% y 2% al año.

**Tabla 3: Condiciones actuales del PRONAF**

|   |
|---|
| <p><b>Para contratos de Costeo:</b><br/><b>Financiamiento - Tasa de intereses/año</b><br/>Hasta R\$ 5 mil - 1,5%<br/>De R\$ 5 mil la R\$ 10 mil - 3%<br/>De R\$ 10 mil la R\$ 20 mil - 4,5%<br/>De R\$ 20 mil la 30 mil - 5,5%</p> <p><b>Para contratos de Inversión</b><br/><b>Financiamiento - Tasa de intereses/año</b><br/>Hasta R\$ 7 mil - 1%<br/>De R\$ 7 mil la R\$ 18 mil - 2%<br/>De R\$ 18 mil la R\$ 28 mil - 4%<br/>De R\$ 28 mil la R\$ 36 mil - 5,5%</p> |
|---|

Fuente: PRONAF. MDA

Además del crédito de costeo, el Gobierno atacó también el frente de la comercialización, a través del PGPAF (Programa de Garantía de Precios de la agricultura familiar) que permite que el agricultor familiar, cuando contrata una operación de costeo del PRONAF tenga automáticamente su financiamiento vinculado al Precio de Garantía del PGPAF. El precio de Garantía es representativo del costo de producción promedio de la región, de acuerdo con lo que establece la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB).

Para la cosecha 2008/2009, los productos garantizados eran: arroz, café (arábico y conillón), castaña de cajú, cebolla, frijoles, leche, mamona, maíz, pimienta de reino, raíz de mandioca, tomate y trigo. Además, en caso de frustración de la cosecha por problemas climáticos, los

agricultores familiares pueden accionar su seguro rural. El seguro cubre 100% del financiamiento y más del 65% de los ingresos esperados y conseguidos en el emprendimiento financiado por el agricultor familiar.

Para cerrar el circuito de protección a los agricultores familiares, se creó un programa que genera mercado para sus productos. Se trata del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), que opera desde de julio de 2003 con la finalidad de incentivar la agricultura familiar, con acciones de distribución de productos agropecuarios de los establecimientos familiares para que sean destinados a personas en situación de inseguridad alimentaria (Hambre Cero) y para la formación de stocks estratégicos.

### **Evolución y alcance regional del PRONAF**

Desde su creación en 1995 hasta el momento, el PRONAF ha crecido tanto en volumen de contratos como en valores contratados, como se puede ver en la tabla y el gráfico que siguen:

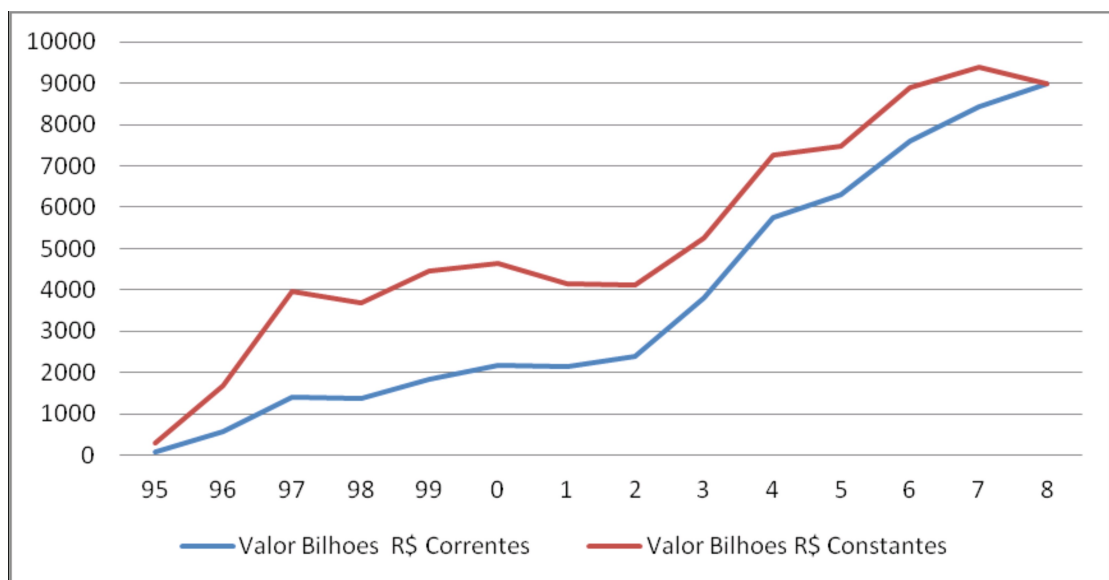
**Tabla 4- Montos financiados con crédito PRONAF**

| <b>PRONAF: Valores Contratados</b> |                               |  |
|------------------------------------|-------------------------------|--|
| <b>Año</b>                         | <b>Valor Corriente (R\$ )</b> | <b>Valor Constante (R\$ de 2008 )*</b> |
| 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 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anuarios Estadísticos del IBGE e informes del PRONAF. Los valores están en valor constante actualizados por el IGP-M.

**Gráfico 2: Evolución de los valores contratados de PRONAF**



Fuente: Banco Central e Informes del MDA.

Como se puede verificar arriba, el PRONAF tuvo un crecimiento acentuado, pero no abrupto, entre 1995 y 2002; posteriormente, de 2003 a 2008, a tasas mucho más aceleradas. Se trata, probablemente, del programa que más ha avanzado en la esfera del Gobierno Federal desde que comenzó el gobierno del presidente Luis Ignacio da Silva (Lula).

Las liberaciones de recursos para los agricultores tienen, en contrapartida, un costo para el Tesoro, dado por la obligatoriedad de “*ecualizar*” (empatar) (Decreto nº 1946 de 28/01/1996) con recursos del presupuesto 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 *ecualización* de los intereses, aunque declinante, continúa bastante alto si es comparado con otras políticas agrícolas. En promedio, 44,5% del valor liberado se destina a ecualizar intereses y descuentos de los subsidios de capital, conforme se puede observar en la Tabla 4 que figura a seguir. Se trata, por lo tanto, de un programa caro y altamente subsidiado, que por eso debe ser bien monitoreado, sobre la base de indicadores de resultados que comprueben su eficiencia y eficacia.<sup>(7)</sup>

**Tabla 4: Recursos liberados del PRONAF y valor de las equalizaciones**

| <b>Año</b> | <b>N° Contratos (la)</b> | <b>Monto Crédito(R\$ millones) (b)</b> | <b>Ecuizaciones (c )</b> | <b>C/b %</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). Gasques *et al* (2006)

En el año 2008, según datos del MDA (2008), las equalizaciones alcanzaron el porcentaje de 37,39% del crédito efectivamente ejecutado por el ministerio.

Además de la equalización, existe el costo que los Bancos cobran como *overhead* para prestar los recursos. El OGU (Presupuesto General de la Unión) aporta el pago a los Bancos por su trabajo de intermediación. En 2002, para cada préstamo de costeo de los Grupos C y D el banco recibía 8,99% al año más una tasa de administración mensual para cada contrato. En el mismo año, el costo promedio por operación giraba en torno de 17,83% al año del total prestado. El Banco del Nordeste recibía una tasa promedio de 11,97% a/a. (Petrelli, 2004, p. 6).

En términos del monto de recursos disponible para cada región geográfica del país (ver tabla abajo), se nota que, en la cosecha de 1999, casi 50% de los recursos del programa se concentraba en la región Sur, mientras que la región Nordeste respondía por 26%; la Sudeste, por 16%; la Centro-Oeste, 5%; y la región Norte, por apenas 3% del total. Entre 1999 y 2007 hubo algunos cambios, pero sin conseguir que el programa se transformase 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.

**Tabla 5: Distribución regional de los recursos del PRONAF**

| <b>Región</b> | <b>Porcentual de Recursos 1999</b> | <b>Porcentual de Recursos 2004</b> | <b>Porcentual de Recursos 2007</b> |
|---------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Norte         | 3                                  | 12                                 | 7                                  |
| Nordeste      | 26                                 | 18                                 | 20                                 |
| Centro- Oeste | 5                                  | 6                                  | 7                                  |
| Sur           | 50                                 | 47                                 | 44                                 |
| Sudeste       | 16                                 | 17                                 | 22                                 |

Fuente: Petrelli, Op. cit., y Aquino (2009).

En lo que se refiere a la distribución de los recursos por modalidad de crédito, la proporción entre las modalidades permanece prácticamente estable. Es decir el monto total del crédito de costeo para los productores más capitalizados (grupo D y E) a lo largo del período considerado corresponde a diez veces el total del crédito a los más pobres (grupo B), aunque este último haya mejorado su participación en el volumen total en relación con 1999.

**Tabla 6: Distribución del PRONAF por categorías de renta**

| <b>Categoría</b> | <b>Porcentual 1999</b> | <b>Porcentual 2004</b> | <b>Porcentual 2007</b> |
|------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| A                | 21                     | 8                      | 4                      |
| B                | 1                      | 7                      | 6                      |
| C                | 22                     | 25                     | 15                     |
| D                | 48                     | 37                     | 40                     |
| E                |                        | 12                     | 20                     |
| Otros            |                        | 11                     | 15                     |

Fuente: Datos extraídos de Mattei (2006) y Aquino, R (2009). Observaciones: Grupo A corresponde a los asentados de reforma agraria; los demás van en orden creciente de ingresos.

Esta propensión a favorecer a los más capitalizados habría sido prevista por el equipo responsable de la implantación del PRONAF, que sabía que el sistema financiero no sería accesible a los agricultores familiares más marginalizados. Los gestores originales del

PRONAF consideraban que el surgimiento de una camada pujante de agricultores familiares (grupos D y E) podría beneficiar al conjunto de la categoría (efecto *spill over*).

De hecho, el proyecto FAO/INCRA (1994), en el documento “Directrices de Política Agraria Sustentable” (Op. cit.), proponía políticas diferenciadas para las diferentes categorías de la agricultura familiar, privilegiando con crédito de infraestructura a los agricultores en transición y con políticas agrarias y sociales a los periféricos, que deberían, en función de ello, intentar ascender a la categoría más alta de ingresos.

La situación de exclusión estructural de los sectores periféricos aparece al considerar los datos de asistencia técnica y de infraestructura existente en la agricultura familiar en la época que comenzó el PRONAF, como revela la tabla que sigue:

**Tabla 7: Agricultores familiares – Porcentajes de agricultores con acceso a tecnología y a asistencia técnica**

| <b>Indicadores de Modernización</b> | <b>1996</b> | <b>2006</b> |
|-------------------------------------|-------------|-------------|
| Utiliza asistencia técnica          | 16,67       | 20,88       |
| Asociado a cooperativa              | 12,63       | 4,18        |
| Usa energía eléctrica               | 36,63       | 74,1        |
| Fuerza Animal                       | 22,67       | 38,75       |
| Fuerza Mecánica                     | 27,5        | 30,21       |
| Fuerza Manual                       | 49,83       | 31,04       |
| Usa Riego                           | 4,92        | 6,23        |
| Usa fertilizantes y /o correctivos  | 36,73       | 37,79       |

Fuente: Censo Agropecuario 1995/96 y 2006 – IBGE

Como se puede percibir, apenas 16,7 % de los agricultores familiares tenían asistencia técnica en 1996, y 21 en 2006, y casi la mitad (49,8) de ellos trabajaba en 1996 con uso apenas de fuerza manual; es decir, “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 cuestiones básicas que permitiesen que se estructurasen los establecimientos, lo que incluye, además de los temas

antes señalados, la cuestión educacional, de la tenencia de la tierra y de la salud, que también mostraban índices extremadamente bajos entre los agricultores periféricos.

### **Evaluación de Impacto del Programa –PRONAF–**

Dado el carácter subsidiado de este programa, es necesario evaluar si el crecimiento de los montos liberados del PRONAF en estos años tuvo impacto en términos de crecimiento de los ingresos, del valor de la producción y de la capacitación del agricultor familiar.

Las investigaciones de campo citan algunos factores que influyeron negativamente en el proceso de generación de ingresos de los agricultores, impidiendo, por lo tanto, que se viabilice el reembolso de los préstamos. Se destacan entre ellos los siguientes:

1) 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 dar orientación individualizada a los agricultores. Las oficinas locales cuentan con dos o tres técnicos para dar orientación a áreas de varios municipios, con una población de más de 5.000 agricultores. El resultado es la estandarización de los proyectos y el escaso acompañamiento técnico, restringido en la mayoría de los casos a visitas de fiscalización para la liberación de nuevos recursos. Las ganancias previstas en los proyectos son calculadas a partir de coeficientes técnicos distantes de la realidad del pequeño agricultor. Este, después de la cosecha, generalmente verifica que la previsión no acompañó a la mayoría de las actividades en las que fueron aplicados los recursos del crédito en la región. Consecuentemente, los agricultores tienen problemas para pagar las deudas contraídas.

2) Dificultades en el gerenciamiento de los recursos del crédito: En algunos casos, los recursos no son aplicados integralmente en la actividad programada. El agricultor realiza economías en los abonos y en los cuidados a las plantaciones, porque existen muchas carencias de inversión en otras actividades productivas en la misma propiedad agrícola o porque no tiene medios para sustentar a su familia.

3) Falta de visión sistémica de los técnicos: Existen divergencias entre la evaluación y la recomendación hecha por los técnicos y la experiencia práctica de los agricultores, que muchas veces no es respetada.

4) 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 aumentar la producción vía aumento de productividad, sin evaluar bien las posibilidades de mercado para los productos.



A pesar de todas las críticas enunciadas, existen evidencias concretas de que los recursos del PRONAF, aunque hayan propiciado una pequeña mejora en la renta monetaria de los agricultores familiares, habrían contribuido en la ampliación de la capacidad productiva de los agricultores familiares propiciando un aumento de área de plantío tanto para productos de consumo como para la venta al mercado. Esto queda claro al analizar los resultados preliminares del Censo Agropecuario de 2006, en la parte en que se refiere a la agricultura familiar, calculada con la misma metodología del Censo anterior (Fao/Inora).

O sea, diez años después del censo anterior, lo que también coincide con el tiempo de vigencia del PRONAF, vemos que el número de agricultores familiares creció: pasó de 4.139.000 a 4.551.967, lo que representa el 87,95% del total de establecimientos agropecuarios del Brasil. La participación en el Valor Bruto de la Producción de los agricultores familiares aumentó de 37,9% en 1996 a 40,03% en 2006 (ver Tabla 9). Esta producción se desarrolla en el 32,36% del área total de los establecimientos, totalizando 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 representa 13.048.855 de personas ocupadas en la agricultura familiar.

El aumento de la participación de la agricultura familiar en la producción total del sector agropecuario, en una década de fuerte expansión del sector del agronegocio, 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”, como mucha gente piensa, el *boom* del agronegocio la habría relegado a una posición de insignificancia, lo que, como se ve, 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 las ganancias generadas por las principales cadenas del agronegocio (complejo soja, fruticultura, lácteos, etc.). Son parecidos al modelo del *family farm* estadounidense. Otros se restringen a participar de las cadenas de productos alimentarias, contribuyendo también con el aumento en la participación en el Valor Bruto de la Producción; y existen también, sin duda, aquellos de subsistencia, más parecidos a los campesinos.

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 plantío 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. (8)

El PRONAF causó, por lo tanto, un impacto considerable en la agricultura brasileña en la década del '90 y también entre 2000 y 2006. Por ese motivo, y por tratarse también de un programa caro (en términos financieros) para la sociedad, debe ser permanentemente revisado, evaluado y perfeccionado, de modo que no se pierda su característica original de proteger de forma eficiente un segmento de la población rural que tiene una importante participación en la vida nacional.

Las políticas públicas, lamentablemente, cuando masifican sus metas, por lo general aflojan 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 una tipología de productores con una tipología de sistemas productivos. El refinamiento de esa clasificación permitiría definir mejor los productos dentro de los sistemas que precisarían refuerzo con crédito, tierra o tecnología.

Al tratar de hacer una evaluación a posteriori del PRONAF es muy difícil verificar hasta qué punto cuáles cadenas productivas fueron fortalecidas y cuáles no. O sea, no se sabe cuáles son las necesidades de crédito para las cadenas seleccionadas como prioritarias por el Gobierno y por la sociedad, porque esto no fue previsto por las autoridades que planearon el programa.

Sería importante caracterizar mejor las fortalezas y debilidades que cada tipo de productor presenta en cada tipo de cadena productiva, en lo tocante 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, etc.

Otro de los puntos críticos del programa se halla en 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 reaseguros de los préstamos que están en atraso o incobrables.

Es necesario, por lo tanto, rever la institucionalidad y la forma de operación 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 complementares necesarias para promover la efectiva consolidación del agricultor familiar. Para ello, sería fundamental introducir responsabilidades a lo largo de toda la operación del PRONAF, para que los diferentes actores —SAF, Bancos, asistencia técnica, Comisiones Estadales y agricultores— se hagan de hecho responsables por sus actos, y se comprometan con los resultados.

Se debería pensar, finalmente, si los descuentos en el capital y los fuertes subsidios en los intereses de los préstamos deben ser mantenidos. Créditos como los de PRONAF A y el B, en los cuales el 40% del valor del capital puede ser perdonado, puede confundir al beneficiario sobre si tuvo un crédito o si fue una donación, lo que des-educó en el futuro cuando tenga que enfrentar préstamos comerciales sin descuentos de este tipo.

En suma, son estas apenas algunas sugerencias, que no pretenden derrumbar el programa sino al contrario, ayudar en su mejoría para que contribuya de forma más efectiva, y a un costo menor para la sociedad, con el bienestar de la población rural.

## **Conclusión**

En lo que se refiere a los cambios de coyuntura y de instrumentos en cada período, los datos muestran que la política agrícola aplicada en Brasil ha sido bastante integrada con los objetivos de política macroeconómica de cada período. En la primera fase, de 1964 hasta 1985, se consiguió aumentar significativamente la producción agrícola garantizando el abastecimiento interno, que era el gran obstáculo verificado en el período pre-1964.

La modernización agrícola fue conseguida con un gran costo social, pero cabe resaltar que esta cuestión no era una preocupación central de los gobiernos militares.

En la segunda fase (1985-2001), cuando comienza la redemocratización, la política agrícola también se integra y es consistente con los objetivos macroeconómicos. Se buscaba en esa época disminuir el déficit fiscal y pagar la deuda externa, lo que fue conseguido con los grandes excedentes generados por el agronegocio, a pesar de la disminución drástica de los subsidios agrícolas que fue necesario implementar.

En el tercer período (2002-presente) se busca conciliar la promoción del agronegocio con la reducción de la pobreza, que era una agenda pendiente de la democratización y que había sido postergada en función de la necesidad de resolver los problemas fiscales e inflacionarios de la década del '80. Una vez resuelto el problema de la inflación, el Estado recupera su capacidad de planificación y comienza a atacar los problemas sociales por

medio de políticas como el PRONAF, la Bolsa Familia, el Millón de Cisternas, la Luz para todos, entre otras.

De forma resumida cabe destacar, finalmente, las siguientes políticas como las más importantes en las diferentes épocas: 1) La evolución del proceso de cambio del sistema de crédito subsidiado y precios mínimos con stocks de gobierno para un sistema de letras (PEP, CPVA, Cédulas, CDA y Letras), con por mercados futuros. 2) Resolución de la crisis de endeudamiento de finales de los años 2000 3) Creación de una línea de financiamiento de máquinas agrícolas (MODERFROTA), que permitió introducir cosechadoras y tractores de última generación (por precisión) en la región de los Cerrados. 4) Implantación de un sistema de financiamiento de la agricultura familiar (PRONAF), que permite fortalecer sectores de la agricultura familiar con capacidad empresarial, y 5) Introducción de programas de combate a la pobreza rural, como el Bolsa Familia, Luz para Todos, Territorios de la Ciudadanía, Cisternas, Más alimentos, seguro agrícola, etc., que permitieron compensar algunos de los peores efectos de la crisis internacional reciente.

## Notas

(1) En Brasil se editó el Estatuto da Terra (Ley 4864/64), que sintetiza las dos políticas en un mismo estatuto: las agrícolas y las agrarias. Este estatuto se inspira en la Carta de Punta del Este y en las propuestas de planificación económica de la CEPAL, e incluye capítulos sobre crédito rural (Sistema Nacional de Crédito Rural) y otros como Colonización / Reforma Agraria, Investigación y Extensión Agrícola, Cooperativismo Rural y Tributación Rural (ITR progresivo). Este estatuto es considerado una de las obras más completas de legislación y planificación rural de América Latina.

(2) Ver Graziano de la Silva, J (1983) *A Modernización Dolorosa. Civilización Brasileira*. Rio de Janeiro: 1983.

(3) Otra medida que el Gobierno tomó en 1995, como reacción a la crisis agrícola, fue la *securitización*, fruto de la Ley Nº 9.138 del 30/11/95. Consistió la prórroga de la deuda de los productores, dándoles la opción de entregar, en producto, el valor equivalente al refinanciamiento de la deuda. El valor máximo que podría ser refinanciado por mutuario era de R\$ 200 mil y benefició a 193 mil productores que debían dinero al Banco do Brasil.

(4) Documento coordinado por Carlos E. Guanziroli, consultor jefe de la FAO en ese momento, con la colaboración de José Eli de la Veiga (USP), Ademar Romeiro (UNICAMP) y John Wilkinson (UFRJ). Antes de proponer esta política para su implementación, se abrió, entre noviembre de 1994 y mayo de 1995, un amplio proceso de discusión en todas las regiones de Brasil. Bajo la coordinación de la FAO y el INCRA, se organizaron cinco grandes seminarios con la participación de unas 5.000 personas pertenecientes a sectores representativos de sus regiones, como movimientos sociales, universidades, ONGs, instituciones de investigación agropecuaria, gobiernos estaduais y municipales. El debate permitió corregir algunos puntos de la propuesta e incorporar otros que estaban poco claros. Así se llegó a la versión final de la propuesta en mayo de 1995. En esta propuesta se trazaba un diagnóstico de la agricultura familiar en Brasil y se hacían algunas propuestas de política agrícola-agraria y de mejoramiento institucional.

(5) Ver MDA FAO, 1999: *Novo Retrato de la Agricultura Familiar: Um Brasil Redescoberto* y Guanzioli *et al. Agricultura Familiar e Reforma Agraria en el século XXI*, Garamond, 2001. El Censo estratificaba a los productores por el tamaño de su área, lo que no es necesariamente la única característica de los agricultores familiares, ya que un agricultor puede ser patronal en un área chica (como los de la agricultura de riego) o al contrario, puede ser familiar y tener un área grande, como sucede en los cereales y en la ganadería. La metodología utilizada emplea 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.

(6) En Brasil, Abramovay, R. (1982) e Veiga, J. (1991) fueron los primeros autores que introdujeron este concepto en las ciencias sociales, diferenciándolo claramente del tradicional concepto de pequeño productor o campesino, que predominaba anteriormente en los debates sobre la cuestión agraria. Para estos autores, agricultura familiar es la forma de producir en la cual la “propiedad, la gestión, la mayor parte del trabajo viene de personas que mantienen entre sí vínculos de sangre o de casamiento” (ABRAMOVAY, 1982). Tanto las definiciones de Abramovay como las utilizadas por el Proyecto FAO/INCRA tienen como inspiración los debates en torno a la cuestión que tuvieron lugar en los años '80 en Europa y en los EE. UU. Entre los autores europeos, cabe destacar Gasson, R. *et al* (1988). Según ellos, agricultura familiar “es un negocio agrícola en el cual los miembros principales del establecimiento son familiares, donde la propiedad del negocio y la gestión del mismo se confunden y donde el control del negocio es pasado de generación en generación dentro de la misma familia” (p. 2). Sobre la base de esta definición, ellos calculan que la mayor parte de los agricultores británicos en los años '80 eran del tipo familiar. Sin embargo, no todos los que emplean trabajo familiar son agricultores familiares. Friedman, H. (1980) diferencia claramente entre agricultor familiar y campesino. Las principales diferencias radican en el grado de integración en los mercados -completa en el caso del agricultor familiar y parcial en el campesino-; en los mercados en los cuales se mueve - completos en el caso del agricultor familiar e incompleto o imperfecto en el campesino-; en el grado de movilidad de los factores -amplio en el caso de los familiares y restringido en el campesino-; y en las relaciones con los factores tierra, capital y trabajo -objetivas en los familiares y personales en los campesinos-. Los agricultores familiares responden a los señales de precios de mercado y presentan flexibilidad y adaptación, mientras que los campesinos venden apenas el excedente y tienen padrones rígidos de producción (Op. cit., p. 162).

(7) Los grandes productores recibieron generosos subsidios en los años '70 y '80, y en los años '90 y siguientes dejaron de pagar créditos por el valor de R\$ 120 mil millones al Banco del Brasil, Bancos Comerciales y Empresas de Insumos

(8) La estabilidad económica después del Plan Real trajo mayor seguridad a los negocios agrícolas, así como contribuyó a la caída en los precios de la tierra, ampliando la capacidad de compra de tierras por los agricultores familiares

## **Bibliografía**

Abramovay, R. (1982) *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*. San Pablo: Hucitec, USP.

Abramovay, R. (2002) “El peso de la intermediación bancaria en el PRONAF”. *Gazeta Mercantil*, 17/04/02, p. A3.

Abramovay, Ricardo y VEIGA, Eli de la (1998) Nuevas Instituciones para el Desarrollo Rural: el caso del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: IPEA: abril, 1998. 51 pp. Texto para discusión nº 641. Convenio FIPE/IPEA, 07/97, 1999. Recuperado de [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0641.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0641.pdf)

Aguiar Danilo (2004). En "Competitividade del agro negocio brasileiro". pp 30 (trad. nuestra), en Moura LA y Galvão Aziz. UFV (Universidade Federal de Viçosa).

Aquino, R. (2009) Avanços y limites de la política de crédito del PRONAF en Brasil (1996-2008): Una Reflexão crítica. Porto Alegre: SOBER.

Bacha, C. y Bel Filho (2004) *Avaliação De las Mudanças En la Política De Garantia De Precios Mínimos: Período de 1997 a 2002*. Londrina: SOBER.

Barros, Geraldo Sant. Ana de Camargo (1998) "A transição na política agrícola brasileira". En *Agronegócio brasileiro: desafios e perspectivas*. Anais XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER). Brasília: SOBER, Volumen 01.

Belik, W. (2005) "Agricultura, Comércio Internacional y Consumo de Alimentos en el Brasil". XLIII CONGRESSO DE LA SOBER 2005.

Bittencourt, Gilson y Abramovay, Ricardo (2003). Inovaciones institucionais en el financiamiento à agricultura familiar: el Sistema Cresol. *Revista Economia Ensaio*. San Pablo, vol. 16, nº 1, pp 23 a 56.

Buainain, Antônio M. y Souza Filho, Hildo M. (1998) "PROCERA: Impactos Produtivos y Capacidade de Pago. Projeto FAO/INCRA - Relatório Final". Campinas, novembro de 1998. Disponible en [www.mda/incra/fao.org](http://www.mda/incra/fao.org)

Buainain, A. M. (1999) *Avaliação del Sistema de Crédito Especial de la Reforma Agrária*. Brasília: PROCERA, MDA.

Camargo, Lidiane; Mussoi, Marion y Cazella, Ademir Antonio (2005) "Banco de la tierra y crédito fundiário: entre el passado y el futuro". Texto Presentado en SOBER 2005, Ribeirão Preto.

Hrysosthemos, Rodrigo (2009) "Crédito Rural del PRONAF en el período de 1998 al 2008: evolución de los recursos y inadimplência". Congresso de SOBER 2009. Porto Alegre.

Delgado, Nelson Giordano (2001) "Política econômica, ajuste externo e agricultura". En LEITE, Sérgio Pereira (coord.). *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS.

Fontes, Renato Elias (2005) Estratégias de comercialización en mercados derivados descubrimiento de base y riesgo de base de la cultivo de la soya en diversas localidades del Brasil. XLIII CONGRESSO DE LA SOBER 2005

FAO/INCRA (1995) "Diretrizes de Política Agrária y Desarrollo Sustentable. Resumen del relatório final del projeto UTF/BRA/036". Segunda versión. Marzo, 1995.

FAO/INCRA/MDA (2000). "Nuevo Retrato de la Agricultura Familiar: el Brasil Redescubierto". Silva Cardim (INCRA) y Carlos Guanziroli (FAO) (coords). Brasília:

Ministério del Desarrollo Agrário y Instituto Nacional de Colonización de la Reforma Agrária, Febrero de 2000.

Favero, L, Alves (2002) “Análisis de desempeño del programa nacional de Fortalecimiento de la agricultura familiar – PRONAF”. En Pernambuco. Anais del XL Congresso SOBER Julho 2002 Anais XL. Passo Fundo.

FECAMP (2002) Fundação de economia de Campinas y convênio IICA. PRONAF. Estudos de Caso en Campo para Avaliação de los Impactos del PRONAF. Campinas, octubre/2002. Disponible en [www.PRONAF.gov.br](http://www.PRONAF.gov.br)

Feijó, R. (2001) “The impact of family farming credit programme on the rural economy of Brazil”. Anais de la ANPEC, XXIX Congresso de Economia. Salvador, 11 a 14 de diciembre de 2001.

Friedman, Harriet (1980) “Household Production and the National Economy”. *The Journal of Peasant Studies*. Vol 7, pp. 158-180.

Fürstenau, Vivian (1987) A Política De Crédito Rural Na Economia Brasileira Pós 1960. *Ensaio FEE*, 8 (1), pp. 139-154.

Freire, A (1999) Política agrícola e sustentabilidade da agricultura familiar no Nordeste brasileiro: anos 90. *Raízes*, Año XVIII, Nº 20, novembro/99, pp. 76 – 89.

Gasques, José Garcia *et al* (2005) “Agricultura familiar – PRONAF: análise de alguns indicadores”. XVIII Congresso SOBER Julio 2005. Ribeirão Preto.

Gasson, R.; Crow, G.; Errington, A.; Hutson, J.; Marsden, T. y Winter, M. (1988) “The farm as a family business: a review”. En *Journal of Agricultural Economics*, Oxford, 39 (1): 1-43, January 1988.

Da Silva, Graziano; José Del Grossi Mauro, Campanhola Clayton (2005) “Nuevo Rural Brasileño: Una Atualización”. Texto Apresentado En SOBER 2005. Ribeirão Preto.

Greenpeace (2003) “Una contribución para el Fórum Mundial de Porto Alegre de 2003”. [www.greenpeace.org/brasil](http://www.greenpeace.org/brasil)

Guanziroli, C. (2006) PRONAF: diez años depois, una avaliación. *Revista de la SOBER*, segundo trimestre 2006.

Guanziroli, C. *et al* (1998) Diretrizes de Política Agrária y Desarrollo Sustentable. FAO. *Revista de la Reforma Agrária*. 1998. Vol. 2, N02.

Guanziroli, Carlos (1990) “Agrarian Reform and la globalized economy: the case of Brasil”. Londres, University College London. PHD Thesis.

Guanziroli, Carlos *et al* (2001) *Agricultura Familiar y Reforma Agrária en el século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond.

Guilhoto, J.; Silveira, F y Azzoni, C. (2005) “La Importancia Del Agro negocio Familiar En el Brasil”. XVIII Congresso SOBER Julio 2005. Ribeirão Preto.

LUNEN INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN - PUC MINAS. "Relatório de la Investigación de Análisis de la Ejecución del Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) en Minas Gerais". Octubre de 1997.

Magalhães, André Matos *et al* (2005) "The family farm program in Brazil: the case of Parana". XVIII Congresso SOBER. Julio 2005. Ribeirão Preto.

Magalhães, André Matos *et al* (2005) "The family farm program in Brazil: the case of Pernambuco". XVIII Congresso SOBER Julio 2005. Ribeirão Preto.

Marques, Moruzzi (2004) "Concepciones concurrentes en torno de las políticas públicas de apoio à agricultura familiar: una releitura sobre la construcción del PRONAF". Anais XVII Congresso de la SOBER. Julio 2004. Cuiabá.

Ortega, A. y Sobel, T. (2005) "Desarrollo territorial en los Perímetros de Irrigación del Submédio del Vale del San Francisco (PE/BA): avaliação preliminar". XLIII CONGRESSO DE LA SOBER 2005.

Rezende, G. (2003) *Ocupación agrícola, estructura agrária y mercado de trabalho rural en el cerrado: el papel del precio de la tierra, de los recursos naturales y de las políticas públicas*. IPEA. Rio de Janeiro.

Rezende, G. (2000) *Política De Precios Mínimos En la Década De 90: De los viejos a los nuevos instrumentos*. Río de Janeiro: IPEA.

Rezende, G. y Sena y Silva, M. (2005) Los Baixos Niveles Atuais De los Precios Agrícolas Y Seus Possíveis Efeitos Adversos Sobre La Oferta Agrícola. *Agroanalysis*. Fundação Getúlio Vargas (FGV) N° 8, POLÍTICA AGRÍCOLA.

Rezende, G.; Salazar, A. y Marques, M. (2005) *Crecimiento agrícola en el período 1999/2004, explosión del área plantada con soja y medio ambiente en el Brasil*. Río de Janeiro: IPEA. Textos para discusión, 1062.

Romeiro A. *et al* (1996) *Sistemas de Producción en el Sul de Pará*. Brasília: FAO/INCRA..

Santos, Lehal (2003) La evolución de los precios de la tierra en el estado de San Paulo. Tesis de Maestría defendida en la ESALQ-USP, marzo de 2003.

Sepúlveda, Sergio S. (2005) "Políticas para la prosperidade rural. Departamento de Desarrollo Sustentable IICA - San José de Costa Rica". Texto apresentado en la FECAMP, noviembre 2005.

Souza, F. y Silva, R. (2005) "Letra de crédito del agro negocio (LCA): un título de crédito para financiamiento del agro negocio". XLIII CONGRESSO DE LA SOBER 2005.

Veiga, J. E. (1991) *O Desenvolvimento Agrícola, uma visão Histórica*. São Paulo: Hucitec-USP.

## Glosario

INCRA: Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria

IBAMA: Instituto Brasileño de Medio Ambiente



MODERFROTA: Modernización de la Flota

CONAB: Compañía Nacional de Abastecimiento

FAOSTAT: Food Agricultural Organization Statistics

IBGE: Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas

UNICA: Unión de Industrias de Caña de Azúcar

PRODECER: Programa de Desarrollo de los Cerrados

PRONAF: Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar

CONTAG: Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura

MDA: Ministerio de Desarrollo Agrario

NEAD: Núcleo de Estudios Agrarios para el Desarrollo

UFF: Universidad Federal Fluminense

**Recibido:** 04 de octubre de 2013

**Aceptado:** 23 de junio de 2014

**Publicado:** 20 de agosto de 2014