

## **Agricultura Familiar en Brasil: Análisis del Programa Nacional de Fomento de la Agricultura Familiar (PRONAF)**

**Guillermo Diaz-Villavicencio**  
guillermo.diaz@unila.edu.br

### **Resumen**

En este estudio, buscamos evaluar el uso del Programa Nacional de Fomento de la Agricultura Familiar en Brasil (PRONAF) desde su creación hasta los días actuales generando un resumido análisis histórico para realizar una síntesis sobre los principales hitos y reflexiones de la realidad que ha impactado a la sociedad brasileña en los últimos 22 años. El PRONAF viene actuando desde los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Vana da Silva Ruousseff. Brasil ha logrado reducir el uso de fertilizantes y agrotóxicos (Utilizando -11,2% de fertilizante frente la media mundial) lo que posiciona a Brasil como una gran potencia alimentar en sudamérica. Hoy el desafío es trabajar sobre la base del incentivo a la agroecología, dejando de lado las prácticas depredadoras de la revolución verde, y ve el futuro como desafiador y ambicioso, respecto a liderar los temas de la agricultura sustentable apoyando fuertemente el objetivo 7 de Desarrollo del Milenio para garantizar la sostenibilidad del medio ambiente conforme la Organización de las Naciones Unidad para la Alimentación y la Agricultura FAO.

**Palabras Claves:** PRONAF, Desarrollo Rural, Familias Rurales, Seguridad Alimentar.

### **I. Introducción**

Pocos países en el mundo tienen una política tan clara sobre lo que es y debe ser, el desarrollo rural y la seguridad alimentar (DRUSA) Brasil es uno de esos pocos países. Las políticas públicas en este tema, apuntan claramente a la reducción de la desigualdad e inclusión socioeconómica de los agricultores familiares en toda su diversidad, y a la seguridad alimentar de toda su población (Bianchini, 2016). Brasil, ha creado un número importante de programas que incluyen al gobierno, sociedad civil y la academia. Esto, ha sustentado una política de producción, distribución y consumo de los alimentos dentro de los distintos Estados de la Federación Nacional, alcanzado rendimientos deseados por muchos países. El mejor ejemplo de estas políticas, la vemos en la implementación del Programa Nacional de Fomento de la Agricultura Familiar (PRONAF) que fue creada en 1995 en el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, bajo una línea de crédito rural, fruto de una participación muy intensa de las organizaciones de base de la agricultura familiar. El PRONAF financia hoy en día maquinarias, vehículos, equipamientos para los agricultores más estructurados, medianos y micro agricultores (menos capitalizados). Como ejemplo (cita Bianchi, 2016) que el programa *Más*

---

*Alimentos* (dentro de la línea del PRONAF), financio 50.000 tractores (en los últimos 7 años) y el programa *Agroamigo*, financio 2,4 millones de contratos, aplicando más de 5,6 MM de reales para las familias productoras de baja renta. Actualmente el 30% de PRONAF está siendo ejecutado por agricultoras especialmente en el sector semiáridos con microcréditos productivos rurales. Desde el 2006, se considera agricultor familiar o “emprendedor familiar rural” a aquel que practica actividades en el medio rural, posee un área hasta 4 módulos fiscales (expresada en hectáreas/tipo de municipio y la renta obtenida por la explotación) y mano de obra propia familiar, los ingresos deben estar vinculados al propio establecimiento rural. Son considerados agricultores familiares: Silvicultores, acuicultores, extractivitas, pescadores, indígenas, quilombolas (propiedades de descendientes de esclavos) y asentados de la reforma agraria. (MDA 2016). Más lo anterior, no es suficiente para justificar todo el avance que ha tenido Brasil en este tema, ya que se deben destacar los esfuerzos de los dos últimos gobiernos (Lula y Dilma). En el 2003 en el Gobierno de Lula, se impulsó el programa Cero Hambre (*Fome Zero*) y *Vida Digna en el Campo*, uniendo políticas públicas de seguridad alimentar e inclusión social con el fortalecimiento de la agricultura familiar. En el gobierno de Dilma, se fortalece lo anterior con el programa *Brasil sin Miseria* en donde se incrementan los recursos a PRONAF saltando de \$2,3 MM de reales (en los cultivos 2002/2003) para casi \$29 MM de reales para los cultivos 2015/2016. Mas no es solo PRONAF lo que ha logrado el éxitos en el desarrollo rural y la seguridad alimentar, debemos destacar programas que hoy están directamente involucrados en el tejido social, como el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA), el Seguro de la Agricultura Familiar (SEAF), el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y el Programa Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural, administrado principalmente por EMATER (órgano público) y distintos organismos privados (sin fines de lucro) que también aportan en distintas regiones del país (donde el Estado no llega). También, es destacable en este marco de protección a DRUSA, la creación de un mecanismo innovador de protección de la renta de los agricultores, el Programa de Precios de la Agricultura Familiar (PGPAF) que garantiza precios para los productores de PRONAF, o sea, si los precios caen, las deudas junto con los agentes financieros también caerán, por tanto la deuda es reducida en la misma proporción, manteniendo así la capacidad de pago de los agricultores familiares. Por tanto, el PGPAF es bueno para el gobierno, porque contribuye para la capacidad de pago de los productores, y es bueno para el productor, porque permite que el productor planifique sus inversiones y costos de sus cultivos con equivalencia en sus productos finales, sin tener miedo a grandes costos en pérdidas. Para ver la dimensión de la agricultura familiar, debemos observar el aporte al PIB brasileiro. Dentro del año 2014 el PIB de

---

agronegocios fue de 1,18 trillones de reales, la agricultura familiar represento el 37% del PIB del sector agropecuario, lo que sumado a otras industrias el PIB real de la agricultura familiar generó un 8,5% del PIB de Brasil (Bianchini, 2016). Los agronegocios en Brasil siguen en alta, particularmente por la demanda de soja para combustibles (interno) y por el aumento de las exportaciones, favorecidos por el alto precio del dólar (ESALQ-USP, 2016). El presente ensayo, entrega un pequeño relato de la evolución del proceso de créditos en Brasil, generando en el punto dos “antecedentes” los cuales son divididos en 5 letras, primeramente vemos; La antigua política del crédito rural hasta 1995, el Programa Nacional de Fomento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), 1995-2016, Una política diferenciada para la Agricultura Familiar, Planes de cultivo por año (*PLANOS ZAFRA*) y la Evolución de las inversiones según Cultivos, finalmente se generan unas conclusiones que en suma son genéricas, ya que el tema está siempre en evolución.

## **II. Antecedentes:**

### **a) La antigua política del crédito rural hasta 1995.**

A mediados de los años 60', se implementó una política de crédito rural, y esta fue la única política directa a los productores que contemplaba beneficios a una clase conservadora del Brasil de esa época, el poder ejecutivo durante el régimen militar (1964-1985) fomento lo que hoy se conoce como la “Revolución Verde”, donde se súper explotaron las tecnologías para el uso de semillas con alta productividad (agroquímicos y sistemas de moto-mecanización) en gran parte de los sistemas productivos. Las acciones concretas de esta “modernización”, se destacan en la Ley del Estatuto de las Tierras (1964) que reguló los derechos a la explotación de la tierra con el claro beneficio de implementar la política agraria de la época. También, en esa época nace la ley especial para un Sistema Nacional de Crédito Agrario (1965) que no solo financiará la modernización de la agricultura, sino también los nuevos complejos agroindustriales. Nace así, un fuerte sistema de cooperativismo industrializado que irá consolidándose con el tiempo. Se crea también, un sistema de investigación y extensión agraria, lidera por la Empresa Brasileira de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA - 1972) y por la Empresa Brasileira de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMBRATER – 1974), seguidamente cada Estado hace su parte creando las Organizaciones Estatales de Investigación Agropecuaria (OEPAS) y Empresas Estatales de Asistencia Técnica y Extensión Rural (Ematers). Las cooperativas fueron reorganizadas (con una fuerte presión del Gobierno) generándose una base de unidad de representación en la Organización de Cooperativas de

---

Brasil (OCB - 1971). Hasta 1980, los recursos fueron aplicados en forma de créditos rurales (de forma creciente pero selectivo) priorizando la macroregión Centro Sur de Brasil, en la forma de apoyar los *Comodities* y a un selecto grupo de agricultores. Esto porque los créditos eran administrados por los bancos y tenían como premisa apoyar a las empresas exportadoras de *Comodities* ligados a los crecientes complejos agroindustriales y agroexportadores, también enfocados al mercado interno del trigo, avicultura y leche. Con esta política cerca del 70% de los agricultores de Brasil no tuvo acceso al crédito subsidiado. En sí, el 1% de los tomadores de Crédito (15 mil grandes productores) recibían el 40% de los recursos (Bittencourt, 2003). En este contexto, las Cooperativas del sur, se fortalecen aún más. Se consolidan la EMBRAPA y la EMATERs. La producción de grano se duplica desde 1965 a 1980. Se consolidan los complejos industriales de avicultura, suinocultura y se consolida una base técnica para la pecuaria de leche. Debido a la crisis económica en Brasil (80'), más los cambios políticos internacionales (aperturas de mercados), el modelo de bonanza entra en crisis, los bancos que eran los agentes operadores del crédito comienzan a poner más exigencias a los clientes y obviamente que los créditos comienzan a tener correcciones en los intereses, según la corrección monetaria casi diaria, que obviamente va de la mano de los índices de inflación del país Veiga, J. (1996). Lo anterior, hacen que los créditos suban su valor y esto impacta en los precios agrícolas. Los agricultores comienzan a endeudarse más y a movilizarse para asegurar su participación en los créditos y sobrevivir en el mercado. Esto lleva a una baja sustancial de la oferta de créditos rurales, lo que terminó con el triste número de 800 mil operaciones de crédito (en el año 1979) para 240 mil en el año 1980 (una baja de 70%), el sistema se hace inestable y el Banco do Brasil (principal operador del sistema) concentra los créditos en un número menor de clientes (Bittercourt, 2003). Esto trae consigo que quienes no participaban del sistema, como los agricultores rurales quedaron aún más desprotegidos, los créditos comienzan a concentrarse en los mercados de agroquímicos, semillas certificadas y en inversiones en maquinarias, equipos y animales. Lo anterior trajo como consecuencia una reducción del área plantada de granos de 1.1 millones de hectáreas (40 millones 1979/80 para 38,9 millones 1989/90). Ya para 1988, con la nueva constitución (post crisis del modelo agrario militar) comienzan a agruparse los agricultores empresariales en la llamada Confederación Nacional de Agricultura (CNA) y otras entidades más. También, los agricultores familiares (pequeña agricultura) comienzan a tener más fuerzas y se agrupan en la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (CONTAG) y se crean nuevas organizaciones como el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST), la Vía Campesina, o el Departamento Nacional de los Trabajadores Rurales de la CUT (DNTR) que daría origen a la

Federación de los Trabajadores de la Agricultura Familiar (FETRAF). Entrando en los 90', Brasil genera una nueva estrategia económica, abriendo los mercados tecnológicos, financieros y de inversión, ampliando los mercados internacionales, fortaleciendo las exportaciones y reduciendo las tasas de importación. Nace el MERCOSUR (1991) y las tasas bajan a cero entre Argentina, Uruguay y Paraguay y se introduce una tarifa externa común (TEC). De esto, Brasil paso a tener un cambio radical en su política comercial exterior y se generó una política cambiaria que facilitó las exportaciones en las principales cadenas agroindustriales. De manera natural en un mercado abierto (más competitivo) las Cooperativas pierden terreno y las empresas privadas comienzan a exportar con mayor fluidez y a un ritmo más acelerado, el mayor ejemplo es la cadena productiva de leche (hoy con el 5% de la producción mundial, junto a Rusia y China). En este nuevo escenario se conforman dos grandes grupos de interés para un nuevo marco institucional en el sector agropecuario brasileño: por un lado, las grandes empresas con grandes propiedades rurales con interés en el capital de la agricultura, y por otro lado, las instituciones que defienden las políticas de la pequeña agricultura familiar, los derechos de los trabajadores rurales y en un modelo de agricultura sustentable y agroecológico. De esta coyuntura, en 1994 producto de movilizaciones de los agricultores familiares, se generó el "El Grito de la Tierra de Brasil" frente a las demandas, se crea el programa de Valorización de la Pequeña Producción Rural (PROVAPE) y en la secuencia para 1995 se crea el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) que hablaremos en el siguiente punto.

**a) Programa Nacional de Fomento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), 1995-2016.**

En el sur de Brasil, un grupo de sindicatos ligados a la Central Única de Trabajadores CUT rural y Organizaciones de medios rurales, promueven una amplia discusión sobre un nuevo modelo de créditos para la ampliación de la agricultura familiar. Siendo así, el crédito rural paso a ser la principal bandera de lucha para el establecimiento de lo que hoy Brasil conoce como "las fuertes conquistas en políticas públicas para la agricultura familiar". Se fortalecen los temas de Asistencia técnica - ATER, Créditos, investigación, educación y formación profesional, infraestructura y vivienda (Burigo, F., Capellesso, A., Cazella, A., 2015). Donde la lucha por un crédito diferenciado, sea capaz de generar una reconversión productiva de las familias rurales. La idea, de los créditos subsidiados para los agricultores tenía como objetivo: recuperar e implementar la infraestructura necesaria para los pequeños establecimientos rurales, redefiniendo sus sistemas productivos y capacitándolos para enfrentar

---

el mercado y la competencia de los países del Mercosur; adecuando los niveles de tecnología, posibilitando la reducción de costos de producción y aumentando la calidad y productividad agrícola; Aumentar la producción de alimentos de forma de garantizar la seguridad alimentaria del país, permitir el desarrollo de una agricultura ecológicamente sustentable en la conservación de los suelos, del agua y demás recursos naturales, y fijar a la agricultura familiar en el campo, evitando el éxodo rural Bianchini (2010). De los anteriores, y de distintas visiones tanto de sindicatos, asociaciones y de frentes comunes como la Vía Campesina más un conjunto de estudios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, contribuyen para que surja desde el Ejecutivo (Gobierno de Fernando Henrique Cardoso), el Programa Nacional de Fomento de la Agricultura Familiar (PRONAF) un 24 de agosto 1995. De este evento, se definen criterios para que los agricultores familiares hagan una Declaración de Aptitud DAP, la cual habilita al agricultor familiar para ser beneficiario de la PRONAF. Esta DAP, es autodeclaratoria y es emitida o administrada por los órganos de asistencia técnica o sindicatos del área (Ematers). Las condiciones para ser reconocido como un agricultor familiar en Brasil serán las siguientes:

- 1) Explotación de una parcela de tierra bajo la condición de propietario, poseedor, arrendatario o socio.
- 2) No tener empleo permanente. Siendo admitido los recursos eventuales o ayudas de terceros, cuando la naturaleza de las actividades agrícolas lo permitan.
- 3) No tener bajo cualquier título, un área superior a 4 módulos fiscales. Los módulos pueden variar de 5 a 110 hectáreas (dependiendo del municipio y del sistema de producción).
- 4) En mínimo el 80% de su renta bruta anual debe ser proveniente de la explotación agropecuaria o extractiva.
- 5) Residir en la propiedad, o pueblo rural o aglomerado urbano próximo.

La tasa de impuestos era del 16% por crédito (Banco Central de Brasil), en la cultivo del 1995-96, se tuvieron muchos problemas para liberar los créditos, principalmente por las exigencias de los operadores bancarios, y terminó concentrándose gran parte de los créditos en el sur de Brasil, en la cadena productiva del tabaco. Se establecen normas para créditos colectivos y solidarios, para que puedan participar en grupo y así llegar a un número mayor de agricultores, esto siguió favoreciendo a los agricultores más integrados en su cadena productiva, en especial a la del tabaco, mas era inviable en las cadenas productivas de los alimentos, como el choclo, mandioca y frijoles, porque existe una gran diversidad al interior de estos productos. Para 1996, se agregan más requisitos para adquirir los créditos, como el hecho

---

de tener contratado a lo menos 2 trabajadores en la propiedad. En este mismo año se establece un decreto que le da al PRONAFE, facultades para integrar a los Estados y Municipios, Así se define el accionar del programa con el compromiso del desarrollo rural sustentable, y va ir generando mayores avances en los proceso de estímulo a la investigación para el desarrollo y difusión de tecnologías adecuadas fomenta la profesionalización en función de la demanda local de los agricultores y sus organizaciones, y fomentando procesos participativos y descentralizados. La tasa de interés de los créditos queda en 9,17% en 1996. En el cultivo 1997-98', se permite la inclusión de los pescadores artesanales y se define un techo para ingresar al programa con una renta familiar anual de hasta \$27.500 reales y una reducción del 50% para avicultura, suinocultura, olericultura, piscicultura e sericicultura. Con la presión de los agricultores familiar de menor renta (huelga de hambre) aprovechando la visita del Papa a Brasil, la Vía Campesina logra generar un crédito subsidiado para la agricultura familiar de menor renta, esto más la presión de otras organizaciones sociales y sindicales y la suma de la seca 1996-97, el gobierno crea el PRONAF Especial, en el cual, el agricultor de baja renta podrá tener hasta tres operaciones de crédito con límites entre \$500 y \$1.500 reales con derecho a una reducción de \$200 reales. La renta límite para este sector de los agricultura familiar, queda en \$8.000 reales y no necesitan tener un número de empleados permanente. Para los demás agricultores la renta quedará en \$27.500 reales (régimen normal). Seguidamente en 1998 se agrega una nueva línea de crédito AGREGAR que financia la agroindustria familiar y el turismo rural. Desde 1999 hasta 2000, la PRONAF continua consolidando su modelo de créditos financiando actividades agropecuarias y no agropecuarias, las tasas quedan rebajadas a un 5,76%. Dentro de estos años y aún bajo el control del Ministerio de Agricultura Pecuniaria y Abastecimiento (MAPA) PRONAF se estructura bajo cuatro líneas de inversión:

A: formado por asentados de la reforma agraria y también por los beneficiarios de los créditos para la adquisición de tierra.

B: agricultores con renta bruta familiar bajo la línea de pobreza, establecida en \$1.500 reales.

C: agricultores familiares en "transición", con un bajo nivel de capitalización y renta bruta familiar entre \$1.500 y \$8.000 reales.

D: agricultores familiares más capitalizados o en inicio de capitalización, con renta bruta entre \$8.000 y \$27.500 reales.

El 14 de enero del 2000, se crea el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), pasan desde el MAPA los temas de política a apoyo a la agricultura familiar y la PRONAF, en este nuevo esfuerzo se estable el concepto de "Nuevo Mundo Rural" Mattei, L. (2006). En la estructura organizacional del MDA, se pasa a tener una Secretaria de la Agricultura Familiar y

un Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (CNDRS), de igual manera, se establecen las bases para apoyar aún más los temas productivos del turismo rural y el artesanato, y se crea una línea especial para financiar la agricultura orgánica. El PRONAF, pasa a dividirse y consolidar tres grandes subprogramas de actuación definidas por el CNDRS, quedan PRONAF Crédito, PRONAF Infraestructura y el PRONAF Formación. El PRONAF Infraestructura dará origen al PRONAF Territorio y a la Secretaria de Desarrollo Territorial (SDT) para fines del 2003. El PRONAF Formación dará origen a la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (PNATER) y al Departamento de Asistencia Técnica y Extensión Rural (DATER).

### **b) Una política diferenciada para la Agricultura Familiar**

La política diferenciada en la Agricultura Familiar comienza con el Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (LULA), se implementan los programas Vida Digna en el Campo y Brasil Cero Hambre conocido mundialmente como *FOME ZERO*. Se fortalece al país a través de estos dos programas y Brasil pasa a ser, más que auto-sustentado en la producción de alimentos. Se crea un nuevo instrumento dentro de PRONAF ampliando sus recursos con nuevas directrices de Políticas Públicas Agrícolas y de Desarrollo Rural Sustentable.

De lo anterior, nace el compromiso serio de las autoridades de gobierno y de los principales actores del sector de la agricultura familiar (bancos, cooperativas, asociaciones de base, etc.) que cada año irán evaluando sus avances según metas pre establecidas a través de los programas de cultivos anuales (PLANOS ZAFRAS) Se generar un conjunto de medidas que van a beneficiar a más 2 millones de agricultores familiares. En el cultivo de 2003-04 se dispusieron de \$5,4 billones de reales para créditos directos. Avanzando en los temas de diferenciación de los créditos, se clasifican a los agricultores familiares en grupos (2008):

| <b>Grupo</b> | <b>Características</b>   |
|--------------|--|
| A            | Asentados de la reforma agraria.   |
| B            | Agricultores familiares con renta bruta anual hasta \$4.000 reales y que tienen a lo menos 30% de ese valor en actividad agropecuaria.                 |
| A/C          | Salidas del Grupos A.  |
| C            | Agricultores familiares con renta bruta anual de \$4.000 hasta \$18.000 reales y que tienen a lo menos un 60% de ese valor en actividad agropecuaria.  |
| D            | Agricultores familiares con renta bruta anual de \$18.000 hasta \$50.000 reales y que tienen a lo menos un 70% de ese valor en actividad agropecuaria. |
| E            | Agricultores familiares con renta bruta anual de \$50.000 hasta \$110.000 reales y que tienen a lo menos 80% de ese valor en actividad agropecuaria.   |

---

Fuente: Gonçalves (2012)

Se crea la PRONAF alimentos, que exige que el 50% de los cultivos financiados, sea para fortalecer el programa Cero Hambre (Maíz, mandioca, porotos y trigo). Estos alimentos van a terminar en el programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA) que van direccionados a asistencia de grupos de extrema pobreza, para compras institucionales para consumo propio, regulación de precios, formación de estoques y donaciones institucionales. El programa Cero Hambre, entrega créditos de hasta \$1000 reales, con un 30% de rebajas y una tasa de interés de un 1%. Obligadamente se deben destinar \$30 reales para asistencia técnica por contrato. Entra en operación también el Programa de Garantía de Cultivo, que es un micro seguro destinados a los pequeños agricultores mas pobres (con renta menor a un salario mínimo) el seguro cubre el 50% de la perdida de los cultivos. Son creados también el PRONAF Mujer (Línea de crédito específica para mujeres campesinas con tasas de 4%), PRONAF joven (línea específica para jóvenes de 16 hasta 25 años con tasas 1% hasta por 10 años) , PRONAF Agroecológico, PRONAF semiáridos y PRONAF florestal (con diferentes tasas de crédito). De igual forma, se fortalece el Plan Nacional de Agroindustria Familiar, haciendo que los trámites sean más simples (vía internet) desburocratizando el sistema, se rebajan de 10 páginas por contrato a solo una página, reduciendo así en un 22% los costos de operación de los créditos bancarios, y se pasó a dar más apertura a mayor número de beneficiarios. Se creó de la tarjeta PRONAF que permite una directa relación con los bancos, renovando de manera rápida los créditos. Así, el agricultor que paga a tiempo sus créditos podrá tener la renovación automática del crédito anualmente, hasta por un periodo de 6 años. Así, se aumentan en 100 mil nuevos contratos bancarios sin la necesidad de aumentar nuevos recursos. Se define también, un nuevo marco legal para las cooperativas, fomentando esta vez las cooperativas de crédito en regiones para un público más empobrecido, con ayuda del Banco Central y grupos interdisciplinarios, las cooperativas de crédito pasan a tener un papel relevante en la consolidación del PRONAF, nacen el BANCOOB, BANSICRED y ANCOSOL. Para finales del 2006, se crea el Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar, que permite garantizar una equivalencia de los precios con las cuotas mensuales establecidas en los créditos rurales. Por tanto, son garantizados precios de 51 productos (garantizando un bono cuando los precios en el mercado fueran inferiores a los precios de los productos financiados inicialmente) así, se garantiza el pago de las deudas de los créditos rurales, de acuerdo a los precios finales del mercado. Se crean también los sistemas de apoyo a las certificaciones de productos agrícolas (Sello de la Agricultura Familiar), haciendo que la agricultura familiar fortalezca la producción

---

agroecológica, ingresando así a mercados más formales y más competitivos dentro de los distintos Estados.

**c) Planes de cultivo por años (*PLANOS ZAFRA*)**

Dentro de las varias acciones exitosas que se pueden destacar, están las medidas que se han ido implementando durante los llamados PLANOS ZAFRA (planes de cultivo por año). Dentro de esta lógica desde el año 2003-04, se comienza a consolidar una serie de políticas públicas en conjunto con la sociedad organizada de los sectores de la agricultura familiar. Todos los planes de cultivo por año, tiene como eje fundamental tres objetivos: aumentar la productividad sustentable de alimentos, generar ganancias en el campo y mantener una organización económica de los agricultores familiares. Los planos zafra al 2016, están sustentados en las políticas agrícolas que están financiadas principalmente por:

- 1) PRONAF crédito rural, que apoya las actividades agrícolas y no agrícolas de los agricultores familiares. El programa está en casi la totalidad de los municipios de Brasil, ofertando distintas líneas de créditos con distintas tasas de interés a distintos grupos dentro de la agricultura familiar.
- 2) Seguro de la agricultura familiar (SEAF), que protege los créditos en caso de pérdida de los cultivos por eventos climáticos y por disminución de la renta del agricultor.
- 3) Seguro Garantía SAFRA, seguro que atiende a los agricultores que están por debajo de la línea de pobreza y que pierden por motivos de seca.
- 4) Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar (PGPAF), asegura una remuneración de los costos de producción de los agricultores familiares financiados por la PRONAF.
- 5) Compras institucionales, para abastecer los programas de adquisición de la agricultura familiar (PAA) y al programa nacional de alimentación escolar (PNAE). El PAA compra alimentos de la agricultura familiar para donar a las instituciones sociales que trabajan con la población en situación de línea de pobreza. El PNAE, ofrece alimentación saludable a los alumnos de las escuelas públicas de Brasil y estimula la agricultura familiar. A partir del 2015 todas las compras públicas deben adquirir sus alimentos en un mínimo del 30% de la agricultura familiar. También está el programa de compras de biodiesel que adquieren principalmente soja de la agricultura familiar para la producción de combustible (sello biocombustible social).
- 6) Asistencia técnica y extensión rural (ATER), articula las investigaciones, procesos y transferencia tecnológica para el aumento de la productividad y calidad de vida, de los agricultores familiares.

- 7) Investigación agropecuaria, realizada principalmente por EMBRAPA, viabiliza soluciones de investigación, desarrollo e innovación para la sustentabilidad de la agricultura en beneficio de toda la sociedad brasileira.
- 8) Plan Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PLANAPO), fortalece las redes de producción, aumenta la oferta de las investigaciones, asistencia técnica y extensión rural con foco en prácticas agroecológicas, amplía el acceso al agua y semillas, incentiva las líneas de crédito y de protección a la producción, fortalece las compras institucionales de productos orgánicos y fortalece los circuitos de comercialización para que el consumidor final tenga acceso a alimentos agroecológicos (Grissa, C., Schneider S., 2015).

A parte de los ejes normales de los Planes de cultivo por año (*PLANOS ZAFRA*), se han generado en Brasil otras políticas públicas que van en directo beneficio de los agricultores familiares como lo son:

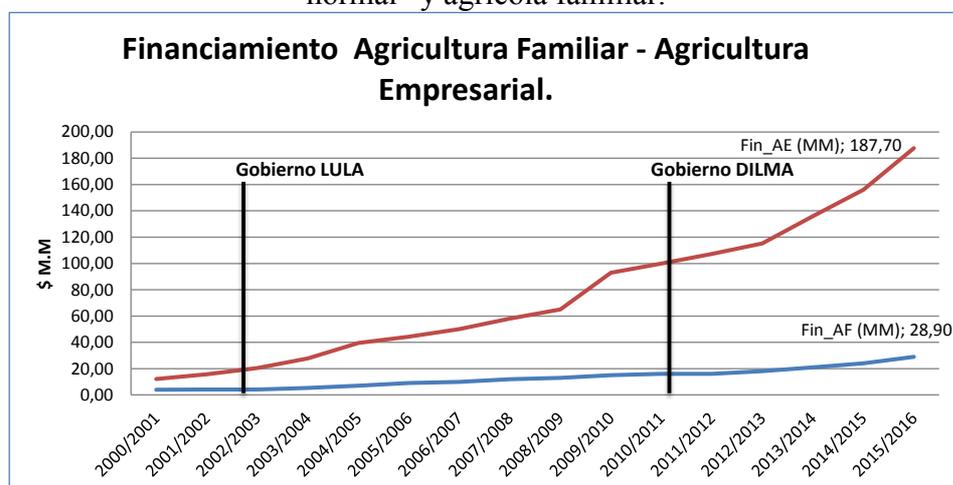
- Medidas de apoyo al desarrollo territorial (apoyando la concentración de municipios)
- Medidas concretas para implementar la reforma agraria y fortalecer los asentamientos rurales.
- Acciones y medidas para favorecer a las mujeres trabajadoras en el campo.
- Medidas de apoyo a la juventud rural.
- Educación en el campo.
- Previdencia social para la jubilación de los trabajadores rurales.
- Salud y habitación de los trabajadores rurales (programa Mi Casa Mi Vida)
- Energía rural (programa Luz para Todos)
- Carreteras para municipios rurales (programa de aceleración del crecimiento).

#### **d) Evolución de las inversiones según Años de cultivos (Zafras).**

Según las cifras del Ministerio de Desarrollo Agrario MDA (2016) la evolución de las inversiones ha sido extraordinaria para la agricultura familiar, pasando dentro de los últimos 13 años a consolidar toda una infraestructura productiva (respecto a la asignación de créditos). En 1999/2000, el PRONAF albergaba a 3.403 municipios, pasando para 4.539 en el año siguiente, lo que represento un aumento del 33% en la cobertura de municipios, o sea, la ampliación de más de 1.100 municipios en apenas un año. A ampliación de municipios atendidos continuo en cada año agrícola (*ZAFRA*), siendo que en 2005/2006

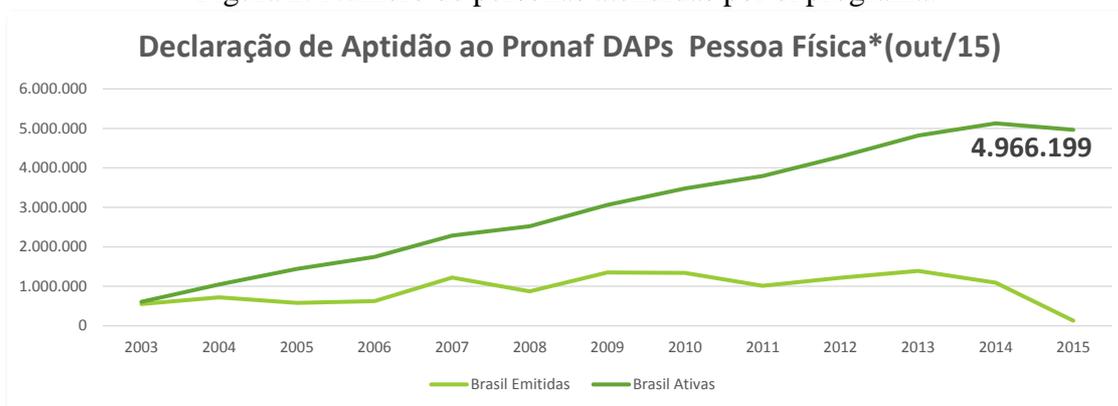
hubo la inserción de casi 1.960 municipios en relación a 1999/2000 (Secretaria de la Agricultura Familiar, 2016). En 2007/2008, fueron atendidos 5.379 municipios, lo que represento un crecimiento de 58% en relación a 1999/2000, con una inserción de 1.976 municipios. Los montos disponibles para los agricultores también crecen. En 1999/2000, hubo disponibilidad de poco menos de R\$ 3,3 MM con una ejecución del 66%. En la Zafra 2003/2004, hubo el primer grande incremento de los montos, con un crecimiento del 65% en relación a 1999/2000, siendo ofertados R\$ 5,4 MM a los agricultores y con una ejecución del 83% en el valor disponible. El comportamiento de la tasa referente a la contratación efectiva de los créditos, frente al valor disponible, ya indica que los montos de créditos contratados por los agricultores do PRONAF han tenido un crecimiento año a año. En los años siguientes, o crecimiento se mantuvo sustentado. En 2004/2005 fue de 185%, representando un financiamiento de R\$ 6,13 MM. En 2005/2006, fueron financiados R\$ 7,61 MM con una evolución de 254%. En 2006/2007, el monto disponible para financiamiento do PRONAF llego a R\$ 10 MM, representando un crecimiento en relación a 1999/2000 de 205% y con una tasa de ejecución del 84%. En 2007/2008 se “rompe la casa” con un aumento del 300%, sobrepasando el financiamiento a R\$ 12 MM. Siguiendo el grafico 1, vemos una verdadera evolución en el crecimiento de los créditos para la agricultura familiar, mas también vale destacar que el financiamiento al sector privado fue creciendo aún más, sustentado por el modelo exportador. En la Figura 2 vemos que existen casi 5 millones de agricultores atendidos en el programa.

Figura 1: Grafico de financiamiento de los sectores agrícola empresarial “normal” y agrícola familiar.



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Desarrollo Agrario Brasil.

Figura 2: Número de personas atendidas por el programa.



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Desarrollo Agrario Brasil.

Desde una perspectiva internacional el impacto de las políticas públicas de Brasil en materia de agricultura ha sido verdaderamente alto. Se ha logrado rebajar considerablemente la cantidad de fertilizantes en la agricultura (casi a la mitad de la media mundial) superando tranquilamente a países desarrollados como Francia y Finlandia, y se ha estimulado la participación de la mujer en los procesos productivos y toma de decisiones. Brasil tiene un valor añadido de la producción por encima de la media mundial (5,3%) y una alta proporción de explotación por hectárea (ver cuadro).

En la actualidad (2017) el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) fue extinguido y paso a transformarse en la Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desarrollo Agrario de la Casa Civil de la Presidencia da República (SEAD).

## Impacto Internacional

### EL ESTADO MUNDIAL DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN 2015

CUADRO A2

Importancia de la agricultura en la economía y en la población activa, intensidad en el uso de fertilizantes, tamaño de las explotaciones y participación de la mujer en la agricultura

|                                     | Proporción del valor añadido de la agricultura<br>(Porcentaje) | Proporción de la mano de obra total en la agricultura<br>(Porcentaje) | Intensidad en el uso de fertilizantes<br>(kg/ha) | Proporción de explotaciones agrícolas en función de su tamaño<br>(Porcentaje) |        |        |       | Proporción de mano de obra agrícola femenina<br>(Porcentaje) | Proporción de población activa femenina en el sector agrario<br>(Porcentaje) |
|-------------------------------------|--|---|--|---|--------|--------|-------|--|--|
|                                     |  |   |  | <1 ha   | 1-2 ha | 2-5 ha | >5 ha |  |  |
| TODO EL MUNDO                       | 3,6  | 38,3  | 124,0  | 72,0  | 12,4   | 9,6    | 6,1   | 39,3   | 40,2   |
| PAÍSES DE INGRESOS BAJOS Y MEDIANOS | 10,1   | 45,2  | 126,0  | 73,8  | 12,1   | 9,3    | 4,7   | 40,5   | 48,1   |
| América Latina y el Caribe          | 5,2  | 13,5  | 110,9  | 17,2  | 9,0    | 25,3   | 48,5  | 21,1   | 6,7  |
| Brasil                              | 5,3  | 9,4   | 71,6   | 10,6  | 9,7    | 16,5   | 63,2  | 24,4   | 5,1  |
| Chile                               | 3,4  | 12,4  | 318,5  | 14,6  | 10,2   | 17,7   | 57,5  | 15,1   | 4,9  |
| México                              | 3,5  | 14,3  | 73,2   | ..  | ..     | ..     | ..    | 12,7   | 4,7  |
| Finlandia                           | 2,6  | 3,0   | 154,2  | ..  | 3,4    | 7,1    | 89,5  | 35,4   | 2,2  |
| Francia                             | 1,9  | 1,7   | 133,7  | ..  | 16,8   | 12,3   | 70,9  | 33,1   | 1,2  |



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

2015

---

### e) Conclusión

El presente ensayo ha tenido como finalidad esbozar la realidad de Brasil en materia de desarrollo rural y seguridad alimentar. Queda más que claro, que las políticas públicas han favorecida en toda medida el accionar del Estado y a los agentes privados en direccionar la política pública de desarrollo rural y seguridad alimentar, teniendo un éxito muy significativo. Podemos observar que de manera real, el Programa Nacional de Fomento de la Agricultura Familiar (PRONAF) ha sido clave para consolidar una política de esta naturaleza. Podemos ver también, que no ha sido solo el esfuerzo del Estado a través de los últimos 3 gobiernos, sino que se han ido reforzando las acciones año a año a través de la política agraria. Vemos, que el sector privado de Brasil ha crecido mucho más que el pequeño sector familiar, aunque en números la agricultura familiar tiene una mayor cantidad de actores. No es menor reconocer, que las organizaciones de la agricultura familiar brasileña tienen muchas falencias, principalmente de gestión (producción y comercialización) situación que los órganos especializados (ATER) han ido mejorando con un fuerte trabajo en terreno (junto a los agricultores familiares). También, son destacables los esfuerzos que hacen los movimientos sociales en pro de mantener un mínimo de productividad para poder acceder a los créditos de PRONAF y poder sustentar sus pequeñas fincas. Los movimientos han sido de abajo hacia arriba, envolviendo a organizaciones de los agricultores, mediante las movilizaciones (Grito de la Tierra, Marchas, etc.) en constante dialogo con los gestores de las políticas públicas responsables por la PRONAF. En los meses que anteceden al inicio del año agrícola, cada organización representativa de los agricultores familiares (CONTAG, FETRAF Y MPA – VIA CAMPESINA entre otras), preparan una pauta de reivindicación, provocando intensas reuniones entre el gobierno y organizaciones sociales, contribuyendo de forma participativa con la construcción y gestión de PRONAF. A lo anterior, debemos sumar el actuar de estos actores en las políticas públicas (como sociedad organizada), más “el escuchar” de parte de los dos últimos gobiernos ha sido clave (Lula y Dilma), a la hora de potenciar la agricultura familiar que ha terminado fomentando un sostenido desarrollo rural y seguridad alimentar en Brasil.

### Bibliografía

Banco Central de Brasil. Manual de Crédito Rural – Cap.10, disponible em: [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

Bianchini, V. (2010) O programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar PRONAF e a sustentabilidade da agricultura no Vale do Ribeira – Paraná. Teses de Doutorado. Núcleo de meio ambiente e desenvolvimento. Universidade Federal do Paraná.

Bianchini, V. (2016) 20 años de PRONAF (1995-2015) avances y desafíos. Ministerio de Desarrollo Agrario.

Bittencourt, G.A. (2003) Abrindo a Caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Campinas, SP 243. Teses Mestrado. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

Burigo, F., Capellesso, A.,Cazella, A. (2015) Evolucion de la PRONAF Crédito entre los periodos 1996-2013: Redimencionando el acceso por los catastros de las personas.SOBER. João Pessoa – Paraíba Brasil.

ESALQ-USP, (2016) Centro de Estudios Avanzados en Economía Aplicada. [www.cepea.esalq.usp.br/pib/](http://www.cepea.esalq.usp.br/pib/)

Gonçalves, V., Ferreira, A. (2012) O programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar: uma análise crítica.

Grissa, C., Schneider S. (2015) Políticas públicas de desarrollo rural em Brasil. Porto Alegre, Editora UFRGS.

Mattei, L. (2006) Políticas públicas de fomento a producción familiar em Brasil: el caso renaciente de la PRONAF. Em el congreso de la sociedade brasileira de economia y sociologia rural. Fortaleza – Brasil.

MDA (2016) Ministerio de Desarrollo Agrario Brasil, <http://www.mda.gov.br/>.

Secretaria de la Agricultura Familiar (2016). Ministerio de Desarrollo Agrario. [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)

Veiga, J. (1996) Desarrollo rural: Brasil necessita de um proyecto. En el congreso de la sociedad brasileira de economía y sociología rural. Fortaleza – Brasil.

#### ABSTRACT

In this study, we seek to evaluate the use of the National Program for the Promotion of Family Farming in Brazil (PRONAF) from its creation to the present day, generating a summary historical analysis to perform a synthesis on the main milestones and reflections of the reality that has impacted to Brazilian society in the last 22 years. PRONAF has been acting from the governments of Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inacio Lula da Silva and Dilma Vana da Silva Ruousseff. Brazil has managed to reduce the use of fertilizers and agrochemicals (using - 11.2% of fertilizer compared to the world average), which positions Brazil as a great food power in South America. Today the challenge is to work on the basis of the incentive to agroecology, leaving aside the predatory practices of the green revolution, and sees the future as challenging and ambitious, regarding leading the issues of sustainable agriculture strongly supporting the objective 7 of Development of the Millennium to guarantee the sustainability of the environment in accordance with the Organization of the Nations Unit for Food and Agriculture FAO.

**Keywords:** PRONAF, Rural Development, Rural Families, Food Security.