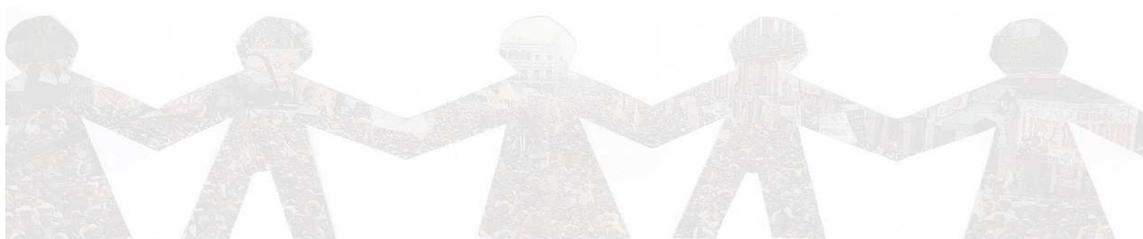


Universidad de Barcelona
Facultad de Geografía e Historia
Departamento de Geografía Humana
Programa de doctorado: “Pensamento geográfico y organización del territorio”
Bienio 2000-2002

LA VIABILIDAD DE LA AGRICULTURA FAMILIAR ASOCIADA: EL CASO
DEL REASENTAMIENTO SÃO FRANCISCO, CASCAVEL, PR, BRASIL

Tesis doctoral que presenta
MIRIAM HERMI ZAAR
Para optar al título de Doctor en Geografía Humana

Director de la tesis: Dr. Horacio Capel Sáez
Catedrático de Geografía Humana



Universidad de Barcelona
2007

CAPÍTULO 4

LAS POLÍTICAS AGRÁRIAS BRASILEÑAS: EL PRONAF Y LA AGRICULTURA FAMILIAR

Después de haber contextualizado, en los tres primeros capítulos de esta investigación, el movimiento cooperativista en el mundo y en Brasil, el cuarto capítulo tiene como objetivo señalar los principales avances con relación a la política de crédito para la agricultura familiar, condición ésta que, unida a las ventajas del asociacionismo entre los pequeños productores agrícolas, amplía considerablemente, a nuestro entender, las posibilidades de mantenimiento de las explotaciones familiares en general, y en especial, el caso puntual que estudiamos.

Para esto, en un primer apartado trataremos de los primeros pasos hacia la creación del *Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar* (PRONAF), sus objetivos y principales características.

En el segundo apartado la meta es realizar un análisis evolutivo de este Programa, considerando los avances que se produjeron en 1995, 1996 y 1999. Para ello, nos detendremos en las características que el PRONAF fue adquiriendo con las nuevas leyes, además de señalar la opinión y observaciones realizadas por estudiosos del tema.

En el tercer y último apartado nos centraremos en los cambios que se produjeron con la subida al poder de un presidente de izquierdas, la legislación aprobada y los beneficios que trajo a los agricultores familiares brasileños. Además, para finalizar elaboramos una síntesis comparativa entre los avances producidos y como esto repercutió en el número de préstamos concedidos por el PRONAF.

El crédito rural familiar en Brasil: un breve comentario

El sistema de crédito para las actividades agropecuarias pasó por grandes cambios en las últimas décadas. Durante los decenios de 1960 y 1970, con el objetivo de modernizar las prácticas agrícolas en el país, hubo un gran apoyo crediticio para el avance de la mecanización agrícola, así como para la compra de fertilizantes, herbicidas e insecticidas agrícolas. Como resultado, el país se modernizó y aumentó la oferta de productos para consumo interno y para la exportación, lo que permitió la industrialización y el aumento de divisas.

Esta forma de fomentar la agricultura, a través de la provisión de créditos con reglas generales que no llegaba a todos los agricultores brasileños pero sí a los que pudiesen disponer de ellos, acentuó, principalmente en algunas regiones, las disparidades ya existentes entre grandes y pequeños agricultores, ya que permitió la modernización de los primeros y dejó una parte importante de los demás, fuera del proceso.

José Francisco da Silva (s/d), ha presentado una síntesis de la situación del crédito rural en este período con respecto al pequeño agricultor, en la que expone los problemas a los que se enfrentaban los pequeños agricultores para la obtención del crédito agrícola:

“As exigências de garantias constituem-se no principal entrave; via de regra, são solicitadas a terra e a produção agrícola como garantias reais (hipoteca do imóvel e penhor agrícola) e o aval como garantias pessoal; em muitos casos, a hipoteca do imóvel é pré-requisito indispensável para a concessão de pequenos empréstimos para custeio da produção.

Dos parceiros e arrendatários é exigida a carta de anuência do proprietário, que é de difícil consecução, pois são os próprios proprietários da terra quem os financia, cobrando taxas de juros que vão de 24% a 60% ao ano, bem superiores, portanto, às taxas de juros bancários.

Nem sempre a época da liberação dos financiamentos e os prazos fixados para o resgate são favoráveis aos pequenos agricultores. A excessiva burocracia que envolve as operações bancárias, em muitos casos obriga o agricultor a utilizar significativa parcela do financiamento para cobrir as inúmeras despesas de locomoção até a agência, acarretando perda de tempo e dinheiro, tornando, pois, desestimulante a utilização do crédito bancário.

As dificuldades para obtenção e utilização dos financiamentos junto às fontes institucionais de crédito rural levam o pequeno agricultor a recorrer ao proprietário¹, comerciantes e/ou atravessadores, para suprirem suas necessidades de custeio da produção e obrigando-os ao pagamento de taxas de juros extorsivos².

¹ Que tiene como fuente de recursos el propio crédito oficial.

² Citado por Bernardo Sorj, 1980, p. 88.

Una situación que se agravó en el período de austeridad por que pasaron las políticas de crédito agrícola en la década de 1980 y que dejó un número todavía mayor de agricultores pequeños y medios sin ningún tipo de recursos que les permitiesen cultivar e invertir en la explotación.

Esta realidad, como ya comentamos anteriormente, dio origen a las financiaciones del sector privado, que pasó a orientar la agricultura de acuerdo con sus intereses y con las tendencias del mercado hacia los productos con mayor demanda interna y externa. Pero también dio origen a protestas por parte de los agricultores que exigían del gobierno brasileño una vuelta de las políticas que incentivasen las prácticas agrícolas, ya que además de tener una trayectoria agropecuaria y ser un país con gran potencial de tierras destinadas a la agricultura, en Brasil existe un gran número de trabajadores que pertenecen al sector y del que naturalmente dependen para su mantenimiento.

Como fruto de esta presión empezaron a constituirse las primeras líneas de crédito que tenían como meta atender a una capa de agricultores que se encontraba entre los menos favorecidos, los agricultores familiares que poseyeran pequeñas extensiones de tierras. Debido a la importancia que estas políticas han tenido en el seno de estos agricultores, en el próximo apartado haremos un breve análisis de las mismas, considerado principalmente su proceso de evolución, los pros y contras y su poder de penetración entre los agricultores familiares brasileños.

Los primeros pasos hacia la implantación del PRONAF

En Brasil, hasta 1993 no se conocía ningún tipo de programa que destinase recursos para financiar específicamente la agricultura familiar. En realidad había una cierta confusión en cuanto al término agricultura familiar. A efecto de las estadísticas se consideraba la agricultura familiar como equivalente a la pequeña producción o a la producción de subsistencia. Estos productores eran aquellos que tenían una explotación con superficie inferior a 50 hectáreas.

Más tarde, para los efectos de encuadramiento en el *Manual de Crédito Rural* (MCR), se creó la categoría de los *mini-productores* teniendo como base los ingresos obtenidos en la producción. Así, según las definiciones del Banco de Brasil, eran mini-productores aquellos que obtuviesen

ingresos anuales de hasta 7.500,00 reales y pequeños productores los que consiguiesen hasta 22.000,00 reales anuales con las actividades realizadas en su explotación.

En la década de 1990, dos factores fueron decisivos para el cambio del curso de esta historia. Por un lado, las reivindicaciones de los trabajadores rurales que ganaron protagonismo en esta década. Por otro, los estudios realizados simultáneamente por la FAO y el *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria* (INCRA), que pasaron a definir con mayor precisión conceptual la agricultura familiar y establecer un conjunto de directrices que orientarían la formulación de normas para este ramo de la agricultura. La agricultura familiar, según estos criterios, estaría basada en tres elementos básicos, la gestión familiar, el tiempo dedicado al trabajo y la superficie de la explotación.

Del PROVAP al PRONAF

Los primeros pasos hacia la elaboración de un programa que beneficiase a la pequeña explotación, se iniciaron en 1994 cuando el Gobierno de Itamar Franco creó el *Programa de Valorização da Pequena Produção Rural* (PROVAP), que trabajaba, básicamente, con créditos concedidos por el *Banco Nacional de Desenvolvimento Social* (BNDES), y tenía como objetivo destinar un volumen de crédito con tasas de interés más asequibles a los agricultores familiares.

Al año siguiente (1995), ya durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, el PROVAP fue totalmente reformado, tanto en términos de concepción como en el área que abarcaba. En un primer momento, solo se implantaron las normativas relacionadas con el crédito sobre los costes de producción. La ampliación del programa para las áreas de infraestructura y de capacitación se produjo solamente a partir de 1996, cuando el plan que daría origen al *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar* (PRONAF) ganó mayor dimensión y pasó a operar nacionalmente.

Sobre estas primeras medidas que posibilitaban el crédito a la agricultura familiar, Markus Brose, comenta el desarrollo del proceso:

“Surgiram em resposta às reivindicações das organizações representativas da agricultura familiar, a Lei Agrícola nº 8.171 de 1991 que consagrou o princípio de uma política diferenciada para as necessidades do ‘pequeno agricultor’. Mas é especialmente desde 1995, com o fortalecimento da pressão exercida pelos movimentos sociais, que vem se ampliando a discussão nacional sobre estratégias para o fortalecimento da agricultura familiar com iniciativas inovadoras, como por exemplo, com a criação do Banco Nacional da Agricultura Familiar e o Projeto Lumiar (Programa Nacional de Assistência Técnica para Assentados). Pela primeira vez, na história do país, uma política governamental inteiramente voltada à agricultura familiar começou a emergir com o Decreto nº 1.946 de 28.06.96, que criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Será preciso porém, além disso, reorientar todo um conjunto de políticas públicas que têm não só favorecido a agricultura patronal, mas que principalmente tem reduzido as oportunidades de desenvolvimento da agricultura familiar”³.

En el texto, el autor al mismo tiempo que cita las presiones ejercidas para que se creasen políticas agrícolas dirigidas a los pequeños productores, alerta en el sentido de que sería necesario todo un conjunto de medidas estatales complementarias para que de esta forma el Programa pudiera contribuir realmente al mantenimiento de la agricultura familiar.

Objetivos y características generales del PRONAF

El *Manual Operacional del Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar (PRONAF)* define como objetivo general del programa propiciar condiciones para aumentar la capacidad productiva, la generación de empleo y de ingresos, y así mejorar la calidad de vida de los agricultores familiares. Para esto se definieron objetivos específicos a considerar: 1) ajustar las normativas públicas de acuerdo con la realidad de los agricultores familiares; 2) poner a punto la infraestructura necesaria para la mejoría del desempeño productivo de los agricultores familiares; 3) elevar el nivel de profesionalización de los agricultores familiares a través del acceso a nuevos patrones de tecnología y de gestión social; 4) estimular el acceso de estos agricultores a los mercados de abonos y productos agrícolas⁴.

Desde el punto de vista del público afectado, el programa empezó atendiendo específicamente a los agricultores familiares, caracterizados a partir de algunos criterios. Entre ellos, que el 80 por ciento de los ingresos familiares se originen de las actividades agropecuarias; que tengan o exploten propiedades agrícolas con superficies de hasta cuatro módulos fiscales; que exploten la tierra en condición de propietario, aparcerero, mediero o arrendatario; que utilicen mano de obra

³ Markus Brose, 2000, p. 73.

⁴ Citado por Lauro Mattei, 2001, p. 3.

exclusivamente familiar, pudiendo mantener hasta dos empleados permanentes; que residan en la explotación o en un pueblo y aldea cercana a la finca; y, que posean como ingresos anuales el máximo de 27.500 reales.

Operacionalmente, el PRONAF se divide en tres modalidades, el crédito rural (coste e inversiones), las infraestructuras y los servicios, y la capacitación. La modalidad del crédito rural está orientada al apoyo financiero a los agricultores familiares y comprende diversas líneas de crédito específicas que incluyen el coste de la producción, las inversiones en la explotación, y los créditos destinados a financiar proyectos colectivos y relacionados con las actividades agroindustriales.

La modalidad infraestructura y servicios está dirigida a la mejora de la red de infraestructura de los municipios, a través de la financiación de las obras y los servicios necesarios para facilitar el desarrollo de la agricultura familiar. Para participar en esta modalidad, los municipios candidatos necesitan elaborar un Plan Municipal de Desarrollo Rural (PMDR), que deberá ser analizado y aprobado por las instancias responsables del programa.

Finalmente, el PRONAF Capacitación, tiene por meta proporcionar nuevos conocimientos a los agricultores familiares y sus organizaciones sobre procesos de producción y gestión de las explotaciones.

En cuanto al origen de los recursos, las fuentes básicas son el *Fundo de Amparo ao Trabalhador* (FAT); recursos del *Tesouro Nacional*, y de las *Exigibilidades Bancárias* (MCR 6.2); y *Fundos Constitucionais* del Centro-Oeste (FCO) y del Nordeste (FNE).

El proceso evolutivo del PRONAF

Como veremos en el transcurso de este apartado, el *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar* (PRONAF) sufrió cambios fundamentales. De un modelo primario en que se establecían poco más que valores de créditos, tasas de interés y exigencias, se transformó, en 1999 en un programa más complejo con reglas que consideraban las especificidades de los

agricultores, organizados en grupos según sus ingresos, y a partir de 2004, con una nueva resolución, amplió los beneficiarios y creó otras modalidades de préstamos con nuevos criterios.

La fase de implantación (1995 y 1996)

Inicialmente el PRONAF funcionaba a través de la concesión de créditos de hasta 5.000 reales para costear los gastos del cultivo, 15.000 reales para inversiones en la propiedad y 75.000 reales para costear gastos colectivos. La tasa de interés inicial era de 16 por ciento, después reducida al 9 por ciento anual, en el caso de los préstamos para los gastos del cultivo; y TJLP (tasa de interés a largo plazo) más 6 por ciento al año para las inversiones.

Además de esto, los préstamos serían concedidos tras el cumplimiento de las exigencias de presentación de un presupuesto, plan o proyecto agropecuario; la comprobación de la adquisición de abonos y herbicidas; la comprobación del pago del *Imposto Territorial Rural* (ITR) y la adhesión obligatoria al *zoneamento* agrícola⁵.

Debido a estas exigencias, los resultados alcanzados en esta primera fase fueron modestos. Según evaluaciones internas del Banco de Brasil, hubo una baja aplicación del montante destinado a los préstamos, como consecuencia de una gran dificultad de acceso⁶.

Como consecuencia de este hecho, el año de 1996 el PRONAF vivía en un callejón sin salida. Estaba claro que el programa aún no se había puesto en marcha y existían muchas críticas, principalmente por parte de las entidades representativas de los trabajadores. El PRONAF era apenas un programa de pequeño alcance con condiciones de financiación muy cercanas al PROVAP (*Programa de Valorização da Pequena Produção Rural*) con el agravante de que sus tasas de interés eran más elevadas.

⁵ Para estar de acuerdo con el *zoneamento agrícola*, y por lo tanto conseguirán préstamo, los productos cultivados precisan ser los apropiados para el tipo de suelo y clima existente en el lugar en que está la finca, a demás que necesitan ser sembrados dentro de plazos determinados.

⁶ De acuerdo con Walter Belik, sin fecha, p. 2.

Como fruto de las presiones de los agricultores familiares y sus representantes se produjo un cambio de orientación por parte del gobierno federal y una utilización más directa de los recursos del *Fundo de Amparo ao Trabalhador* (FAT) en el programa, lo que permitió que abarcara a un número mayor de beneficiarios.

Un paso adelante con la resolución del Banco Central en 1996

Este cambio se produjo a partir de octubre de 1996, con una nueva resolución del Banco Central Brasileño con relación a los procedimientos necesarios para el encuadramiento en el PRONAF. En primer lugar, se amplió el número de beneficiarios pasando a incluir las asociaciones de productores y cooperativas habilitadas para la gestión de créditos a los pequeños agricultores. En seguida se ampliaron los límites de los recursos concedidos a los solicitantes. El productor tuvo una nueva modalidad de crédito donde se incluía el coste de los gastos de los cultivos asociado a las inversiones en la propiedad con un límite de hasta 15.000 reales. Las cooperativas mayores pasaron a realizar operaciones de gestión de hasta 1.440.000 reales y las cooperativas menores y asociaciones se beneficiaron de importes destinados a costear la producción y a inversiones colectivas de hasta 720.000 reales⁷.

Las tasas de interés para el crédito destinado a los gastos del cultivo también fueron reducidas al 6 por ciento anual. Para el año agrícola de 1998-1999, estas tasas bajaron a un 5,75 por ciento, mientras que el coste regular para los agricultores que no tenían acceso a este programa era del 8,75 por ciento anual. Los plazos para la devolución de los préstamos se mantuvieron en un año para el coste de producción y 8 años para las inversiones, éstas con hasta dos años de carencia.

Sin embargo, el principal cambio observado en la nueva versión del PRONAF se encontraba en las exigencias para la concesión de préstamos. A partir de octubre de 1996, se eliminó la necesidad de presentación del presupuesto, plan o proyecto agropecuario. No había más necesidad de comprobar la adquisición de abonos y herbicidas, y tampoco la comprobación del pago del *Imposto Territorial Rural* (ITR). Además, la incorporación al *zoneamento* agrícola dejaba de ser obligatoria. Ésta estaba a cargo del productor, lo que en la práctica reducía la

⁷ De acuerdo con Walter Belik, sin fecha p. 2.

exigencia. Con relación al PROAGRO (seguro agrícola contra intemperies climáticas), el pago del siniestro para valores menores de 1.000 reales pasó a darse sin la comprobación de las pérdidas.

1999: una alteración constitucional que conlleva a cambios importantes

A partir de 1999, con el inicio del Segundo Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, el PRONAF sufrió una serie de alteraciones institucionales. En primer lugar, dejó de pertenecer al Ministerio de Agricultura, donde estaba vinculado a la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR) y fue incorporado al Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). En segundo lugar, en esta nueva forma de organización, el sector de la agricultura familiar ganó mayor importancia, con la creación de la Secretaría de la Agricultura Familiar (SAF). Con esto, las discusiones y las definiciones respecto al tema ganaron centralidad en la esfera gubernamental y una mayor magnitud en la propia sociedad. A partir de estos cambios el PRONAF adquiere características que vienen se manteniendo hasta los días actuales.

Otras alteraciones importantes fueron introducidas con la *Resolução 2.629* de agosto de 1999. En esta *Resolução*, los agricultores familiares beneficiarios del programa fueron divididos en cuatro grupos distintos. Los estabilizados económicamente pasaron a formar parte del Grupo “D”; los agricultores con un nivel de explotación intermedia y con un buen potencial de respuesta productiva pertenecen al Grupo “C”; los de baja producción y poco potencial de aumento de la producción se encuentran en el Grupo “B”, y los asentados por el proceso de reforma agraria en el Grupo “A”.

La posibilidad de acceder al crédito del PRONAF está directamente relacionada con el encuadramiento de los beneficiarios en una de estas clases citadas y que se encuentran mejor caracterizadas en el cuadro n° 4.1.

Cuadro n° 4.1

Requisitos básicos y encuadramiento de los beneficiarios del PRONAF con la *Resolução 2.629*

	<i>GRUPO A</i>	<i>GRUPO B</i>	<i>GRUPO C</i>	<i>GRUPO D</i>
Característica principal	Participantes del Programa Nacional de Reforma Agraria (PNRA) que no utilicen el PROCERA*.	Explotar la tierra en la condición de propietario, ocupante, arrendatario, aparcerero o participante del PNRA.	Explotar la tierra en la condición de propietario, ocupante, arrendatario, aparcerero o participante del PNRA.	Explotar la tierra en la condición de propietario, ocupante, arrendatario, aparcerero o participante del PNRA.
Residencia		En la explotación o en aldea o pueblo cercano.	En la explotación o en aldea o pueblo cercano.	En la explotación o en aldea o pueblo cercano.
Tamaño de la explotación		Inferior a cuatro módulos fiscales	Inferior a cuatro módulos fiscales	Inferior a cuatro módulos fiscales
Ingresos		Provenientes de la explotación	80% provenientes de la explotación	80% provenientes de la explotación
Trabajo familiar		Básico en la explotación	Predominante con la utilización eventual de trabajo asalariado	Predominante con la utilización de hasta dos empleados permanentes.
Facturación bruta anual familiar		De hasta 1.500 reales	A cima de 1.500 y hasta 8.000 reales.	Por encima de 8.000 y hasta 27.500 reales.

Elaborado por la autora, a partir de la *Resolução 2.629*, *seções* de 1 a 6. Disponible en [http://www.pronaf.gov.br/download/resolucao/ResCMN_2629 \[Grupos\].pdf](http://www.pronaf.gov.br/download/resolucao/ResCMN_2629_Grupos.pdf)

* Programa Especial de Crédito para la Reforma Agraria

Independiente del grupo a que pertenecían los candidatos al programa, algunos criterios son comunes. Entre ellos, por ejemplo, el dispositivo de la ley que trataba de la garantía que las instituciones financieras deben tomar. Así, los préstamos que se destinaban a los costes del cultivo tenían como fianza la cosecha, el aval y la adhesión al PROAGRO (seguro que cubre las pérdidas por problemas climáticos), mientras que para los préstamos que se destinaban a las inversiones en la explotación se hacía necesario la hipoteca de la propiedad o del bien financiado⁸.

Otro criterio establecido era que ninguno de los beneficiarios del PRONAF, individualmente, podía tener acceso a un crédito superior a 5.000 reales para el coste de producción por año agrícola, y 15.000 reales para inversiones⁹.

Además de esto, los créditos para inversiones se encontraban restringidos a las actividades productivas o de servicios destinados a promover el aumento de la productividad y los ingresos del productor, y solamente podían ser concedidos mediante presentación de un proyecto técnico¹⁰.

Considerando el objeto del Programa, los créditos disponibles podían y, pueden hasta hoy, ser destinados a los costes y a las inversiones. Los créditos de coste se destinaban a la financiación de actividades agropecuarias y no agropecuarias de beneficiarios encuadrados en los Grupos “C” y “D”, de acuerdo con la propuesta de un proyecto específico; y los créditos de inversión se destinaban a la financiación de la implantación, ampliación y modernización de la infraestructura de producción y servicios agropecuarios y no agropecuarios en la explotación o en áreas comunitarias rurales cercanas, de acuerdo con proyectos específicos.

Modalidad de coste para la producción

Las condiciones para la obtención de esta modalidad seguían algunas reglas. Una de ellas se refería al valor del préstamo, que en el caso del agricultor encuadrado en el Grupo “C” era de no

⁸ Según el *Manual de Crédito Rural*, de agosto de 1999, p. 4.

⁹ De acuerdo con el *Manual de Crédito Rural*, de agosto de 1999, p. 5.

¹⁰ *Manual de Crédito Rural*, agosto de 1999, p. 9.

menos de 500 reales y de un máximo de 1.500 reales, por persona a ser beneficiada y por año agrícola. Al agricultor encuadrado como “D” el valor a ser liberado era de hasta 5.000 reales. En ambos casos la tasa de interés era de un 4 por ciento anual.

Los plazos para el pago eran de hasta dos años, y debería hacerse después de la cosecha y de la comercialización del producto, observándose el ciclo de cada producción. Para los beneficiarios del crédito de coste encuadrados en el Grupo “C”, si el pago se hiciera antes de la fecha de vencimiento habría un descuento de 200 reales que en el caso de créditos colectivos debía ser aplicado individualmente. De esta forma, si era pagada la deuda puntualmente el agricultor familiar “C” abonaría un valor menor del recibido. Por ejemplo, si el valor a ser financiado era de 1.000 reales que con la tasa de interés se elevaría a 1.040 reales, aplicando el descuento de 200 restaría a pagar apenas 840 reales. Lo restante del valor sería considerado a fondo perdido.

Modalidad de inversión

Con relación a este crédito, el programa podía destinar a los agricultores encuadrados en Grupo “A” un préstamo que variaba entre 3.000 y 7.500 reales, con tasas de interés de 3,25 por ciento anuales. El plazo para el pago era de diez años con un período de carencia de hasta tres años. Para el pago hasta la fecha del vencimiento el descuento era del 40 por ciento sobre el saldo de la deuda y de un 75 por ciento sobre la TJLP (Taxa de Juros a Longo Prazo, es decir tasa de interés a largo plazo). Para los agricultores encuadrados en el Grupo “B” el valor del préstamo era de 500 reales con una tasa de interés del 1 por ciento anual. El descuento obtenido en el momento de la liquidación de la deuda era de un 40 por ciento y el plazo para pagar era de hasta dos años, con un año de carencia.

Para los agricultores encuadrados en el Grupo “C” el valor a ser liberado se encontraba entre un mínimo de 1.500 reales y un máximo de 3.000 reales. Los gastos de gestión representaban el 50 por ciento del resultado obtenido con la suma de la TJLP y las tasas de interés de 6 por ciento anual. El plazo para el pago era de hasta cinco años incluidos dos años de carencia, con un descuento de 700 reales para los pagos hasta el vencimiento. Una situación que se repetía parcialmente para los beneficiarios encuadrados en el Grupo “D”, donde el valor estipulado era

de 15.000 reales por persona, los gastos de gestión eran del 50 por ciento sobre la suma de los intereses resultantes de las tasas de interés del 6 por ciento anual y de la TJPL, y los plazos para pagar eran de hasta ocho años con tres de carencia.

Modalidades colectivas

Se tratan de los créditos destinados a las inversiones integradas colectivas y los créditos de inversiones para proyectos de desarrollo integrado por unidades agroindustriales. En el primer caso, los beneficiarios eran y continúan siendo las cooperativas, asociaciones y otras personas jurídicas, formadas exclusivamente por agricultores familiares. El límite de crédito total era de 200.000 reales con un límite individual de 5.000 y la tasa de interés del 6 por ciento anual, y el plazo para el reembolso del valor era de hasta ocho años con dos de carencia.

En el segundo caso los créditos eran colectivos y se destinan a inversiones en el sector agroindustrial comprendiendo capital de giro, apoyo gerencial, gastos de *marketing*, y la adquisición, distribución y comercialización de productos agropecuarios. Los préstamos llegaban hasta un 100 por ciento del valor presupuestado para el proyecto de desarrollo que debía abarcar diversos proyectos agroindustriales integrados, observando un máximo de 600.000 reales. De estos, el 15 por ciento debían ser destinados al apoyo gerencial, el 30 por ciento al capital de giro y otros 30 por ciento para la inversión en la producción agropecuaria. El plazo para la devolución era de ocho años, incluidos tres de carencia.

Los pros y los contras del PRONAF ante su creación y los primeros cambios importantes

Considerando que hasta mediados de la década de 1990 no había ningún tipo de crédito destinado específicamente al agricultor familiar, podemos decir que en estos últimos años hubo un gran avance en este sentido, pero un avance que no elimina los problemas que el programa todavía presenta. Para describirlos, recurriremos a algunos autores estudiosos del tema, que hacen una valiosa contribución a este apartado. Entre ellos se encuentran Walter Belink, Ricardo Abramovay y Maria José Carneiro.

De acuerdo con Ricardo Abramovay, hubo un gran progreso desde que se inició el PRONAF que ya beneficia a 700.000 de los 4.800.000 agricultores familiares existentes. Un número considerado pequeño pero que ha presentado un ritmo impresionante en el aumento de productores con acceso a él. Mas aún si observamos que este acceso pasa por bancos que, aunque siendo estatales, en su mayoría funcionan como entidades comerciales, o sea, oponen inmensa resistencia al acceso de poblaciones desprovistas de garantías y contrapartidas.

Según el mismo autor, y aún en este contexto, la mitad de los solicitantes de crédito del PRONAF han tenido acceso a éste, por primera vez en sus vidas. Y no se trata solo de los agricultores con más recursos, sobre todo en el sur de Brasil, el Movimiento de los Pequeños Agricultores ha constituido una importante red de presión que permitió a millares de agricultores con facturación anual de hasta 8.000 reales acceder al crédito a través del *Pronafinho*¹¹. La morosidad fue cero y la garantía bancaria fue conseguida a través del aval solidario¹².

Este hecho, sin embargo, no anula la realidad encontrada por los que necesitan acceder al programa, que continúa estando extremadamente concentrado en pocos productos, en pocas regiones (sobre todo en el Sur) y para una capa de agricultores menos empobrecidos. O *Pronafinho* es una importante excepción, más la regla es que muy difícilmente el crédito llegue a las poblaciones pobres del campo.

Así que para los que defienden la idea de que los poco más de 700.000 agricultores que se benefician del programa son los que realmente tienen condiciones de transformar estos valores en proyectos económicamente consistentes, y los demás presentan un grado de pobreza tal que no podrían hacer un uso productivo de estos recursos, Abramovay advierte que el *Pronafinho* y la participación de los movimientos sociales en la concepción y ejecución de proyectos pueden hacer que la inversión de recursos en las explotaciones pertenecientes a las familias pobres den lugar a resultados productivos¹³.

¹¹ El autor se refiere al crédito disponible para el agricultor familiar encuadrado en la clase "C".

¹² Trataremos del tema referente al aval solidario en uno de los próximos apartados.

¹³ Según entrevista con Ricardo Abramovay publicado en abril de 2000, p. 5-6.

Según Maria José Carneiro, elegir la agricultura familiar como protagonista de la política dirigida hacia el desarrollo rural, a pesar de todas las cuestiones por resolver, no deja de ser un indicativo de cambios en la política del gobierno en relación a la agricultura y a los propios agricultores. Más aún cuando se pretende ampliar el concepto de desarrollo con la noción de sostenimiento incorporando, y además de la cuestión estrictamente económica, otras vinculadas a la educación, salud y protección ambiental.

Así que, tras décadas relegada a un segundo plano u olvidada por el Estado, la agricultura familiar basada en la estructura de la tierra de la pequeña propiedad ha sobrevivido en medio de la competencia en condiciones y con recursos dirigidos a favorecer a la gran producción y a la gran propiedad, que representa los sectores privilegiados en el proceso de modernización de la agricultura brasileña. El aumento de la productividad, asociado al consumo de tecnología, ha fundamentado la acción y los discursos modernizadores hasta aquí. Es en este sentido que la propuesta de un programa de fortalecimiento de la agricultura familiar orientado a las demandas de los trabajadores, sostenido en un modelo de gestión social en colaboración con los agricultores familiares y sus organizaciones, representa un considerable avance en relación a las políticas anteriores. Esta tentativa de ruptura es intencional y se explica en el propio texto del PRONAF, cuando afirma que se trata del desafío de construir un *“nuevo paradigma de desarrollo rural para o Brasil, sin los vicios del pasado”*.

Sin embargo, reconociendo estos hechos, Maria José Carneiro, así como otros autores, desarrollan una serie de consideraciones teniendo en cuenta la formulación de estas políticas de intervención en la agricultura familiar.

Una de estas consideraciones está relacionada con las directrices del PRONAF¹⁴ que según la autora, tienen como referencia las experiencias europeas, principalmente la francesa que eligió la agricultura familiar como la forma de producción sobre la cual se implantó, en la posguerra, la modernización agrícola y la sociedad rural. Esto se puede observar en el patrón de organización de la producción elegida por el PRONAF, sostenido implícitamente, en las nociones de productividad y en los ingresos crecientes, que según el programa resultaría una mayor

¹⁴ Maria José se basó en el *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF* publicada por el Gobierno Federal/Maara en 1996.

competitividad en la economía nacional y en consecuencia la mejoría de la calidad de vida de la población rural.

Maria José Carneiro alerta de que cuando se trata de importar modelos adoptados en otros países, es importante recordar las especificidades, las coyunturas y los contextos históricos de cada realidad. En el caso francés la política sostenida para la modernización agrícola invirtió sumas importantes en políticas sociales que garantizaran las transformaciones deseables en el campo, aplicando al trabajador rural las conquistas sociales ya obtenidas por los trabajadores urbanos. En este momento el Estado brasileño se dirigía hacia la modernización económica y tecnológica de la gran producción y de la empresa capitalista, con políticas de subsidios. Por el hecho de que el momento es otro y la situación actual de Brasil difiere totalmente de la economía europea de la posguerra, la autora pone en duda el éxito de una política pública de apoyo a la agricultura familiar en un contexto de restricción de la participación directa del Estado en los procesos de desarrollo económico y social.

Otro punto destacado por la autora está relacionado con uno de los objetos del programa, la valoración de la agricultura familiar como “segmento generador de empleo y renta para establecer un patrón de desarrollo sostenible”, lo que daría como resultado la fijación de una parte de la población en el área rural. En el ejemplo francés, que tenía como meta la competitividad internacional, el gobierno adoptó como modelo la unidad de producción familiar en dos UTH (unidades de trabajo-hombre). Paralelamente se implantaron políticas sociales con el objetivo de disminuir la población rural y aumentar los niveles de vida del agricultor. Entre las medidas destacaron un programa educacional para orientar a los hijos de agricultores hacia sectores económicos no agrícolas, programas de control de natalidad y una serie de estímulos a la tecnificación agrícola, impulsándose así, asociado a estos factores, el proceso modernizador de la sociedad rural.

A partir de esta experiencia, diferente de la brasileña y que se contradice con los objetos del PRONAF, la autora se pregunta qué tecnología aplicada a la agricultura familiar permitiría aumentar la producción agrícola en una situación límite de explotación, sin expulsar mano de obra. También plantea si es posible conciliar un programa de apoyo a la agricultura familiar, con objetivos de mejora de las condiciones de vida y del aumento de la capacidad productiva, fuera

de un proceso de reforma agraria, de modo que absorba el excedente de mano de obra ya acumulado en la agricultura, sobre todo la de los jóvenes. Aunque el gobierno reconozca la capacidad de la agricultura familiar para adaptarse a situaciones diversas y de contribuir al desarrollo económico en condiciones de competitividad, en la mayoría de las veces sin beneficios e ingresos, hay que cuestionar y evaluar la viabilidad económica de estas unidades productivas con relación a su capacidad para responder favorablemente a las demandas del mercado y valorar la eficacia de las medidas enunciadas por el programa para incremento de la productividad.

Otro aspecto abordado por Maria José Carneiro se refiere al carácter excluyente de los criterios de identificación del tipo de agricultor beneficiario, cuando el programa clasifica 2.330.000 establecimientos agrícolas como inviables económicamente, o inadecuados en cuanto a la infraestructura disponible. Una integración productiva de esta categoría, considerada como *periférica*, se podría poner en marcha a través de medidas aún no previstas por el PRONAF, como por ejemplo “un fuerte y bien estructurado programa de reforma agraria y de actividades económicas no agrícolas compatibles con su condición de *agricultura a tiempo parcial*”. Solo de esta forma se podría sacar de la marginalidad a este gran contingente de población rural cuya supervivencia está pendiente de políticas sociales, y posibilitaría que participasen del desarrollo rural, lo que disminuiría el abismo existente entre las capas sociales del campo.

Para finalizar, Maria José Carneiro defiende la idea de municipalizar la implantación del PRONAF, pues la descentralización tiende a tener en cuenta las potencialidades locales, tales como la naturaleza, el mercado de trabajo y la cultura. De esta forma pueden incorporarse hábitos locales considerados “tradicionales” a la “modernidad”, y al mismo tiempo formular soluciones específicas para cada situación en las que se encuentren las diferentes formas de la agricultura familiar¹⁵.

Por otro lado, Walter Belink, observa que son varios los aspectos que dificultan la plena actuación del programa. Uno de ellos se relaciona con las principales barreras burocráticas instituidas en su mayor parte por los bancos, y que se transforman en complicadas garantías

¹⁵ Maria José Carneiro, sin fecha.

exigidas a los tomadores de préstamos. En muchas localidades, el Banco de Brasil exige como garantías la hipoteca de la explotación y un aval, lo que excluye a los ocupantes, a los reasentados y a otros productores rurales con menor capacidad financiera.

Otro aspecto citado por el autor se refiere a la interferencia de empresas agroindustriales, que ha sido evidente principalmente en algunos estados donde los agricultores participan como “integrados”. En este caso el papel de las agroindustrias ha sido el de presionar para la liberación de préstamos e incluso solicitar ilícitamente y recibir el préstamo en nombre del productor sin su consentimiento.

También merece destacarse el hecho de que, a pesar de que los gastos operacionales inherentes a la concesión de los créditos que están cubiertos por el Banco Central, la falta de interés por parte de los directores de los bancos y de los funcionarios se hace evidente, principalmente se éstos se encuentran poco cualificados, lo que suele ocurrir en los pueblos o en los municipios más pobres del interior del país.

Considerando que existan razones de solvencia para que no se concedan los créditos, hay importantes críticas que acusan a Banco de Brasil de no conceder los recursos destinados a los préstamos como parte de una estrategia esencialmente financiera. Los valores no concedidos, al permanecer en poder del banco, son invertidos en el Banco Central permitiendo una rentabilidad superior. Paradójicamente, el Banco de Brasil recibe, presiones por parte del *Banco Nacional de Desenvolvimento Social* (BNDES) que administra los recursos del *Fundo de Amparo ao Trabalhador* (FAT) para que conceda los préstamos, pues por cada concesión, el BNDES recibe una comisión a título de gastos administrativos.

Otro dato importante, según el mismo autor, tiene que ver con relación a la *Declaração de Aptidão* concedida por una entidad autorizada. Rellenada y firmada por el Sindicato de los Trabajadores o por el Sindicato Rural con el objetivo de encuadrar el productor en la categoría de agricultor familiar, esta declaración fue motivo de denuncia porque muchos sindicatos cobraban la emisión de dicha declaración, sin contar que había la posibilidad de que la agroindustria influyera sobre el sindicato para conseguir la documentación necesaria y agilizar préstamos que pudiesen favorecerla. Actualmente, por una norma del gobierno federal que pasó a exigir también

la firma del responsable de la agencia de asistencia técnica local, en la *Declaração de Aptidão* las posibilidades de fraude en la concesión de préstamos disminuyeron considerablemente.

Además de esto, hay una falta de agilidad del proceso, tras la liberación del valor por el Banco Central, y hasta llegar a cada agencia del Banco de Brasil en el interior, lo que hace que no siempre la disponibilidad de los recursos coincida con el anuncio por parte del gobierno federal sobre el montante disponible. La falta de agilidad, según Walter también se traduce en la falta de autonomía de los directores de los bancos oficiales para la concesión de los préstamos. Desde el análisis de la solicitud del productor, hasta la concesión del crédito, pueden pasar meses en que los funcionarios de estos bancos analicen la propuesta y soliciten documentos adicionales y garantías. Esto ocurre a menudo en localidades pequeñas en que los directores no quieren asumir riesgos y el personal de la agencia tiene poco dominio del tema. De acuerdo con fuentes del Banco de Brasil, la falta de agilidad procede de la incapacidad para atender la demanda, pues en algunos casos ésta es cinco veces mayor que la disponibilidad de recursos y además las peticiones necesitan ser estudiadas en un período muy corto¹⁶.

Así que, teniendo en consideración lo que hemos comentado en este apartado, hay dos puntos fundamentales a observar. El primero, la importancia de la creación de un programa como el PRONAF, tras un largo período en que la agricultura familiar no era reconocida y, por lo tanto, no disponía de una política agraria que atendiese a sus necesidades. El segundo punto, los problemas que todavía existen principalmente entre los agricultores económicamente débiles, que en parte se originan en las propias directrices del programa y en parte en los municipios en que los sectores responsables del programa, o de conceder documentos que permitan el acceso a él, son negligentes o lo utilizan para sacar beneficio propio.

¹⁶ De acuerdo con Walter Belik, sin fecha p. 8-9.

Los cambios realizados a partir de 2003 con el gobierno de Luis Inácio Lula da Silva

En 2003, con la subida al poder de un gobierno progresista (Partido de los Trabajadores-PT), los agricultores así como las demás categorías de trabajadores pedían cambios en la estructura política estatal hacia la atención a los más desfavorecidos y desempleados.

Con relación a los agricultores familiares todavía había mucho que hacer, ya que, como hemos visto a través de los comentarios realizados por estudiosos del tema, el PRONAF aún dejaba fuera de su radio de acción a millares de pequeños productores agrarios. Con esta meta fue aprobada la Resolución 3.206 de 17 de junio de 2004, que en este apartado será analizada, según los cambios que introdujo en el PRONAF.

La Resolução 3.206 y su contribución a la ampliación de los beneficiarios

La *Resolução 3.206* introdujo importantes alteraciones en el *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*¹⁷. Una de estas modificaciones afectó directamente a la concesión de crédito a beneficiarios de los Grupos “A” y “B”, ya que, para ellos, pasó a ser exigida solo la garantía personal. Una decisión que libró a estos pequeños agricultores de cualquier otro tipo de aval para la toma de préstamos¹⁸.

También elevaron los límites máximos en los préstamos para coste e inversiones del Grupo “C” de 2.500 reales para 3.000 reales y de 5.000 reales para 6.000 reales, respectivamente¹⁹.

Para la reforestación el PRONAF FLORESTA, amplió el límite de crédito del 40 al 60 por ciento del total a utilizar para la fase de implantación y cultivo de las especies; y para la implantación y construcción de infra-estructura hídrica (regadío) el PRONAF SEMI- ÁRIDO aumentó su cuota de participación en el 15 por ciento (de 50% a 65%)²⁰.

¹⁷ Sancionada por el *Conselho Monetário Nacional* y publicada por el Banco Central do Brasil en 24 de junio de 2004.

¹⁸ *Resolução 3.206*, en su Artículo 1º, inciso I.

¹⁹ *Resolução 3.206*, artículo 1º, inciso XVI y XXI.

²⁰ *Resolução 3.206*, artículo 1, XXIX y XXXI.

En este mismo artículo de la Resolución 3.206, se estableció que, de forma diferente a la que sucedía en el decreto anterior, los beneficiarios del PRONAF deben obtener, como mínimo 30 por ciento de sus ingresos familiares provenientes de la actividad agropecuaria y no agropecuaria (servicios de turismo rural o venta de productos de las agroindustrias) para poder insertarse en el Grupo “B”, el 60 por ciento para formar parte del Grupo “C” y de 70 por ciento para el Grupo “D” (cuadro 4.2).

Se incluyeron igualmente nuevos créditos para financiar agroindustrias familiares y para capital de giro, además de un nuevo grupo para crédito individual, el Grupo “E”, que abarca agricultores con mayor renta que el grupo “D”, y presenta otros límites para inversiones y costeo (cuadro 4.2 y 4.3).

También se puede observar en el mismo cuadro la creación del grupo “A/C”, que contempla las familias asentadas de la Reforma Agraria o beneficiadas por el *Programa Nacional de Crédito Fundiario* que después de haber obtenido préstamos como participante del Grupo “A” (inversión) quieran solicitar nuevos préstamos para costear los cultivos.

Cuadro 4.2

Criterio para el encuadramiento de los agricultores familiares en los grupos del PRONAF

<i>Grupo A</i>	<i>Grupo B</i>	<i>Grupos C y AC</i>	<i>Grupo D</i>	<i>Grupo E</i>
	Agricultores familiares, <i>posseiros</i> , arrendatarios, aparceros, quilombolas*, indígenas y concesionarios de la Reforma Agraria			
	Viven en la explotación o lugar cercano			
	Disponen de no máximo 4 módulos fiscales de área para explotar			
Asentados de la Reforma Agraria o del	Como mínimo 30% de la renta procedente de la explotación	Como mínimo 60% de la renta procedente de la explotación	Como mínimo 70% de la renta procedente de la explotación	Como mínimo 80% de la renta procedente de la explotación
<i>Programa Nacional de Crédito Fundiario</i>	El trabajo familiar es la base de la explotación	Predomina el trabajo familiar, con eventual trabajo asalariado	Predomina el trabajo familiar, con la contratación de hasta 2 empleados	
	Renta bruta anual de hasta 2.000 reales	Renta bruta anual entre 2.000 y 14.000 reales	Renta bruta anual entre 14.000 y 40.000 reales	Renta bruta anual entre 40.000 y 60.000 reales
	Agricultores familiares que tengan como importante fuente de renta en la explotación la cría de boyes, búfalos, ovejas y cabras y como máximo una superficie de 6 módulos rurales.			

Fuente: Elaborado por la autora, a partir de informaciones obtenidas en la página Web <http://www.mda.gov.br/saf>

* Grupos y familias que descienden de antiguos *quilombos* (negros e indígenas que huidos de la esclavitud vivían en grupos alejados de las áreas pobladas).

Líneas especiales de préstamos

Se crearon también líneas de financiación especiales. Es el caso del PRONAF MULHER, del PRONAF JOVEM) y del PRONAF AGROECOLOGIA. La *Linha de Crédito de Investimento para Mulher* (PRONAF MULHER) tiene como beneficiarias a las mujeres o compañeras de los agricultores familiares que pertenezcan a las unidades familiares de producción encuadradas en los grupos “C”, “D” o “E”. La finalidad es atender propuestas de crédito relacionadas con proyectos específicos, siempre que el proyecto técnico o la propuesta de préstamo considere actividades que agregan renta a la unidad familiar. Las cantidades solicitadas, así como las tasas de interés son los mismos que para las actividades agrarias, sin embargo, si el pago es puntual, se concede para las agricultoras de los Grupos “C” y “D” un 25 por ciento de descuento en la tasa de interés, además de 700 reales distribuidos en las parcelas a pagar para el primer grupo (C)²¹.

La *Linha de Crédito de Investimento para Jovens* (PRONAF JOVEM) beneficia a jóvenes pertenecientes a familias encuadradas en los grupos “B”, “C”, “D” o “E”, mayores de 16 y hasta 25 años que tengan concluido el curso de técnico agrícola de nivel medio. La finalidad es atender proyectos de interés para jóvenes que contemplen nuevas actividades que agregan renta a la unidad familiar. El límite son 6.000 reales, la tasa de interés del 1 por ciento al año y el plazo de devolución de diez años²².

El PRONAF AGROECOLOGIA tiene como objetivo estimular la agricultura familiar que se dedica al sistema de producción agroecológica. Se financian la implantación y mantenimiento. Se benefician las familias encuadradas en los Grupos “C” o “D” que tengan la finca en fase de transición ecológica o que ya utilicen sistemas agroecológicos de producción conforme a las normas definidas por la *Secretaria da Agricultura Familiar do Ministerio do Desenvolvimento Agrario* o si cultivan productos orgánicos según normas establecidas por el *Ministerio da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*.

Las condiciones para estos préstamos difieren entre los Grupos “C” y “D” para el límite a solicitar, 6.000 reales para el grupo “C” y 18.000 reales para el Grupo “D”. Las tasas de intereses,

²¹ *Resolução* 3.206, artículo 1, inciso XXXII.

²² *Resolução* 3.206, artículo 1, inciso XXXIII.

un 3 por ciento al año y el plazo de amortización, 8 años, con carencia de hasta 3 años, y la posibilidad de destinar el 35 por ciento del valor prestado para el coste son idénticos. En ambos grupos la unidad familiar puede solicitar hasta dos préstamos consecutivos; sin embargo el segundo solo será concedido una vez pagado al menos un plazo del primer préstamo y mediante la presentación de un certificado de regularidad del proyecto financiado emitido por la empresa que presta asistencia técnica²³.

²³ Para más informaciones acceder <http://www.mda.gov.br/saf>

Cuadro 4.3

Condiciones para el Crédito Rural PRONAF – modalidades y grupos

<i>Grupo/ modalidad</i>	<i>Límites</i>	<i>Para coste</i>	<i>Cargas financieras</i>	<i>Bonos de puntualidad</i>	<i>Plazos</i>	<i>Observaciones</i>
Grupo A	Inversión: 16.500 reales y 18.000 con ATER*	Hasta 35% asociado	1,15% al año	40% s/ ATER 45% c/ ATER	Hasta 10 años total Con 5 años carencia	En hasta dos operaciones
Grupo A/C	Costeo: de 500 reales a 3.000 reales + 30% por encima del techo	-	2% al año	200 reales	Hasta 2 años conforme actividad	Hasta 3 operaciones, tras la contratación del “A”
Grupo A nueva financiación	Inversión: hasta 6.000 reales	Hasta 35% asociado	1% al año	25% sobre cada parcela pagada	Hasta 10 años Carencia de 3 años	Pertenecientes al grupo “A”, morosos y que aún no solicitaron préstamos como grupo “C”,”D” o “E”.
Grupo B	Hasta 3.000 reales	Hasta 35% asociado	1% al año	25% sobre cada parcela	Hasta 2 años pago total	En operaciones menores de 1.000 reales
Grupo C	Costeo: de 500 reales a 3.000 + 30%** o 50%*** por encima del techo	-	4% al año	200 reales	Hasta 2 años conforme actividad	Hasta 6 operaciones con bonos y otras sin bonos
	Inversión: 1.500 reales a 6.000 reales + 50% por encima del techo***.	Hasta 35% asociado	3% al año	700 reales	Hasta 8 años para pago total. Carencia de 3 o 5 años	Hasta 3 operaciones. Las dos primeras con bonos
Grupo D	Costeo: Hasta 6.000 reales + 30% por encima del techo **	-	4% al año	-	Hasta 2 años	-
	Inversión: hasta 18.000 reales + 50% por encima del techo ***	Hasta 35% asociado	3% al año	-	Hasta 8 años para pago integral. Carencia 3 o 5 años	-
Grupo E	Costeo: hasta 28.000 reales	-	7,25% al año	-	Hasta 2 años	Los FNE,FNO y FCO definen las cargas financieras, plazos de pago y bonos.
	Inversión: hasta 36.000 reales	Hasta 35% asociado	7,25% al año		Hasta 8 años, carencia de 3 o 5 años	

Fuente: Reelaborado por la autora a partir de cuadro disponible en la página Web <http://www.mda.gov.br/saf>

* *Assistência Técnica e Extensão Rural*.

** 30% por encima del techo para producción de arroz, maíz, frijoles, trigo e yuca.

***50% por encima del techo para cría de vacas, boyes, búfalos, ovejas, cabras, cerdos, transición ecológica y obras para regadío.

Como se puede observar los cambios fueron considerables y tienen como objetivo abarcar el máximo posible de agricultores y de actividades desarrolladas, ya que en la mayoría de los casos la agricultura familiar brasileña suele obtener, a partir de la diversidad de actividades, una respuesta a sus necesidades alimentarias y de renta.

Una comparación entre los avances que se produjeron en diez años (entre 1995 y 2005)

Para concluir este capítulo nos parece importante hacer un análisis breve y en líneas generales, de los cambios que se sucedieron entre 1995 y 2004/05. El objetivo es demostrar los avances, para así entender de que forma la agricultura familiar en general y los agricultores familiares reasentamos que estamos estudiando se beneficiaron de esta legislación.

En los años de 1994 y 1995, con el PROVAP solo fueron creadas normas que organizaban el crédito destinado a los costes de producción. En 1996, se creó el PRONAF, inicialmente los avances fueron tímidos. Se crearon créditos para coste de producción hasta 5.000 reales y para inversión en la explotación de hasta 15.000 reales, además de créditos para gastos colectivos de hasta 75.000 reales. Los aspectos negativos estaban relacionados con las tasas de interés, inicialmente del 16 por ciento al año, reducida posteriormente al 9 por ciento para costeo de cultivos y TJPL + el 6 por ciento para inversiones, además de una burocracia excesiva lo que dificultaba su acceso.

Con resultados modestos, fue solo a partir de octubre de 1996 cuando se produjeron avances significativos. En octubre de 1996 además de ampliar los límites de crédito, se creó una nueva modalidad, la de costeo agrícola asociado a las inversiones con un límite de hasta 15.000 reales. Ésta última condicionada a la inclusión de de asociación de productores y cooperativas que pasaron a poder gestionar créditos a los pequeños agricultores.

Las cooperativas mayores lograron una autorización para operar, gestionando un montante de créditos de hasta 1.400.000 reales; así como las cooperativas y asociaciones de menor porte comenzaron a gestionar importes para el coste de la producción e inversiones de hasta 720.000 reales.

Las tasas fueron reducidas (para el 6% al año) y las exigencias también, ya no fue necesario comprobar la adquisición de abonos e insecticidas para solicitar el préstamo y tampoco el pago del *Imposto Territorial Rural* (ITR), el plan o proyecto agropecuario y la incorporación al *zoneamento agrícola*. En el caso del PROAGRO (seguro agrícola), se pasó a conceder importes menores de 1.000 reales sin necesidad de comprobación de las pérdidas.

Para el año agrícola 1998/99 las tasas se redujeron a un 5,75 por ciento anual, los plazos para pagar los préstamos de costeo eran de un año y en el caso de las inversiones de ocho años, con dos de carencia.

A partir de 1999 el hecho de incorporarse el PRONAF al *Ministerio de Desenvolvimento Agrário* (MDA) trajo nuevos avances. Los agricultores que solicitaban préstamos fueron encuadrados en cuatro grupos, "A", "B", "C", "D"; en el grupo "A" estaban los asentados por la Reforma Agraria y en los demás grupos según los ingresos. Para el coste, el grupo "C" podía solicitar entre 500 y 1.500 reales con descuento de 200 reales por la puntualidad en el pago, y el grupo "D" hasta 5.000 reales, sin descuento por puntualidad.

Para inversión, el grupo "A" podía solicitar entre 3.000 y 7.500 reales con un interés del 3,25 por ciento al año con un plazo de diez años, con carencia de tres años, además de descuento por puntualidad del 40 por ciento sobre la deuda y del 75 por ciento de los intereses. El grupo "B" podía solicitar hasta 500 reales con tasas de interés del 1 por ciento al año, y el plazo para pagar de hasta dos años con uno de carencia y un descuento del 40 por ciento por puntualidad.

Para el grupo "C" los valores prestados podrán ser entre 1.500 y 3.000 reales, los intereses representaban la suma de la TJPL, más el 6 por ciento al año y un 50 por ciento de los gastos de gestión para devolver en hasta cinco años (con dos de carencia) y 700 reales a descontar por la puntualidad; mientras los agricultores incluidos en el grupo "D" podían obtener hasta 15.000 reales, con intereses y tasas idénticas al grupo "C", amortizados en ocho años (tres de carencia) sin descuento de puntualidad.

Igualmente se crearon créditos destinados a las inversiones integradas colectivas para cooperativas y asociaciones formadas exclusivamente por agricultores familiares que tendrían a

su disposición 200.000 reales con un límite individual de 5.000, tasa de interés del 6 por ciento anual y plazo de reembolso de hasta ocho años, con dos de carencia; y los créditos para proyectos de desarrollo agroindustrial hasta un máximo de 600.000 reales, a pagar en un máximo de ocho años, incluidos tres años de carencia.

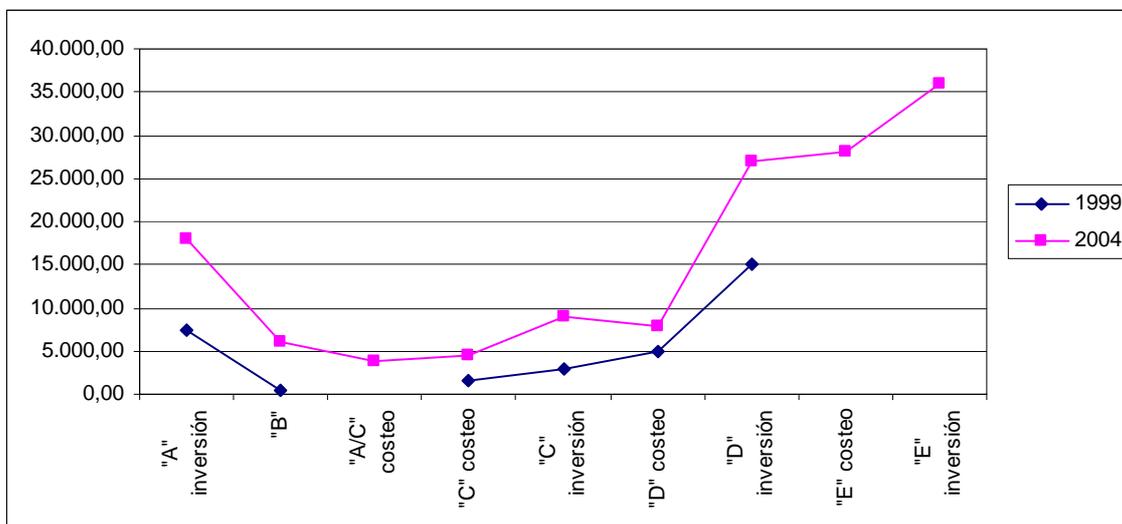
Las condiciones eran que ningún agricultor obtuviera más que 5.000 reales para el coste y 15.000 reales para inversión. La garantía, para el préstamo para el costeo era la cosecha, aval y la adhesión al PROAGRO. Para los préstamos que se destinaban a las inversiones, la garantía era el bien financiado o la explotación. También era obligatoria la presentación de un proyecto técnico.

En junio 2004, con la Resolución 3.206 se producen alteraciones y con ellas nuevas posibilidades de acceso a los créditos. Entre los aspectos más importantes debe citarse que se crearon dos grupos más, el “A/C” para los que ya utilizaron el “A” y pretenden pedir nuevos préstamos y el “E” para los agricultores con mayores ingresos. Una norma que amplía el abanico de agricultores a participar del programa.

También se instituyó que, para conceder al préstamo, el agricultor del grupo “B” tiene que obtener un mínimo de un 30 por ciento del total de los ingresos de la explotación, mientras que para pertenecer al grupo “C” los ingresos mínimos tienen que ser de un 60 por ciento del total, del grupo “D” un 70 por ciento del total y del grupo “E” un 80 por ciento. Fue la forma encontrada para beneficiar a los agricultores a tiempo parcial, que por poseer explotaciones muy pequeñas se dedican también a otras actividades.

Los límites para los préstamos tuvieron un aumento importante. Comparando los de 1999 y de 2004 el aumento para los agricultores del grupo “A” fue de más de un cien por cien de un máximo de 7.500 reales a 18.000 reales, mientras del grupo “B” aumentó seis veces (de 500 a 3.000 reales), del grupo “C” dobló con una condición favorable, la posibilidad de solicitar un 50 por ciento más. El grupo “D” obtuvo un aumento del 20 por ciento para el coste con la posibilidad de solicitar un 30 más y el 20 por ciento para inversión (figura 4.1).

Figura 4.1

PRONAF: límites de préstamos por agricultor, comparación entre 1999/00 y 2004/05

Fuente: elaborado por la autora a partir de las informaciones obtenidas en la página Web <http://www.mda.gov.br/saf>

Las tasas de interés, al contrario, disminuyeron considerablemente para el grupo "A", "C" y "D", los dos últimos en préstamos para la inversión. Para los asentados de la Reforma Agraria "A" disminuye al 1,15 por ciento (contra el 3,25%), "A/C" del 2 por ciento y si alguien del grupo "A" necesita un nuevo préstamo al 1 por ciento, mientras que para los agricultores del grupo "B" permanece la misma tasa del 1 por ciento, de los grupos "C" y "D" permanece en un 4 por ciento para costeo y disminuye a un 3 por ciento para inversiones (contra 6% + 50% con gastos de gestión) y finalmente para el grupo "E", inexistente antes de 2004, del 7,25 por ciento.

Con referencia a los descuentos por puntualidad, los cambios no fueron significativos. Para el grupo "A" de hasta 45 por ciento, para el "A/C" de 200 reales, para el "A" en caso de un segundo préstamo y "B" 25 por ciento sobre cada plazo pagado, mientras para el grupo "C" 200 reales para los préstamos para costeo y 700 reales para inversiones, y se mantuvieron sin descuento los grupos "D" y "E".

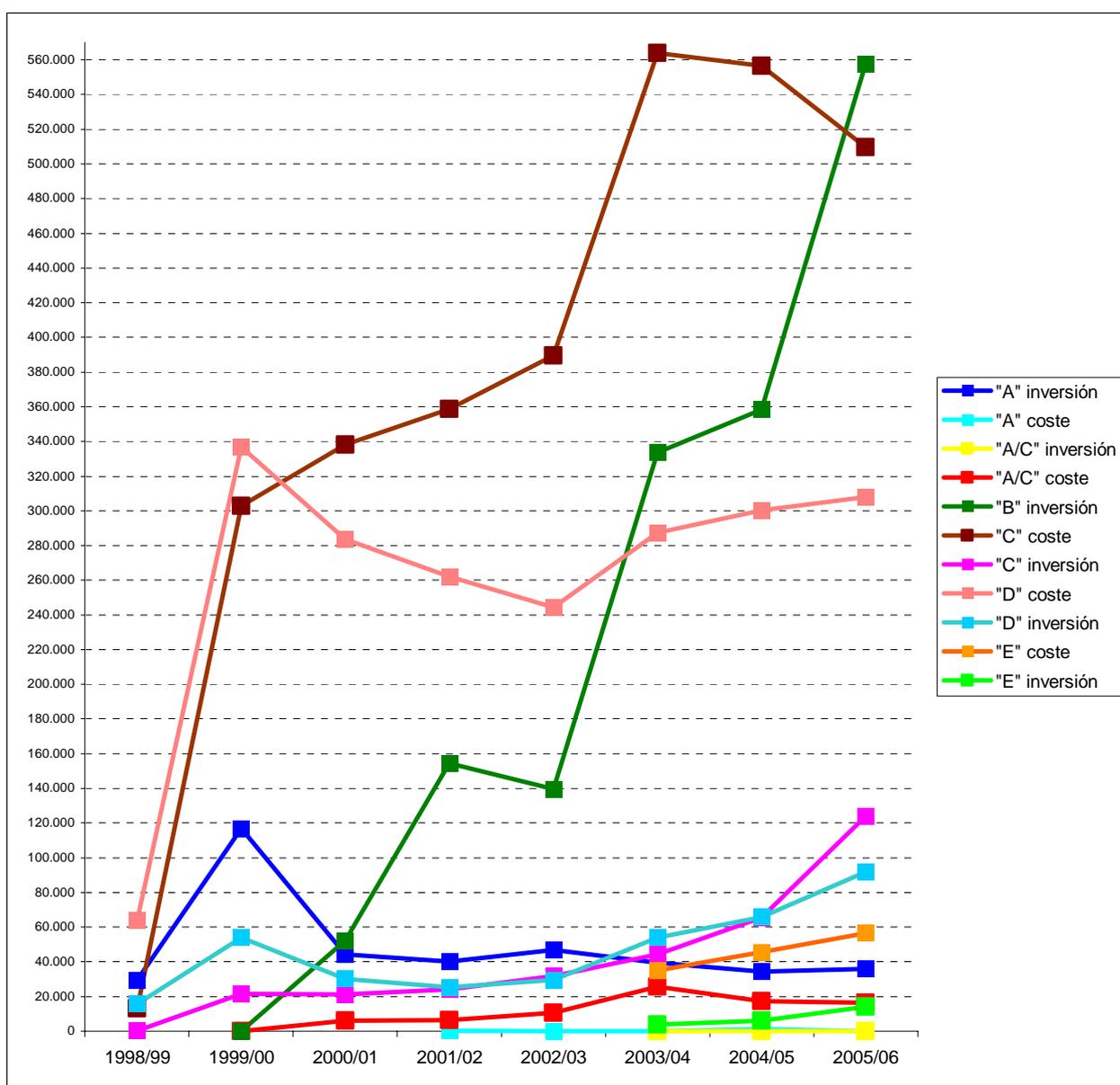
Para los agricultores de los grupos "A" y "B" hubo otro avance, la garantía personal pasó a ser suficiente, lo que facilita el acceso al PRONAF para los que no poseen propiedad.

La posibilidad de utilizar para el costeo el 35 por ciento del valor prestado para inversión, está, ahora al alcance de todos los grupos (cuadro 4.3)

Son avances que pueden ser observados en la figura 4.2 a través del aumento del número de préstamos solicitados.

Figura 4.2

PRONAF: evolución del número de contratos por modalidad (1998/99-2005/06)



Fuente: *Ministerio do Desenvolvimento Agrário*. Datos obtenidos en la página Web <http://smap.mda.gov.br/credito>

Como se puede observar, el aumento del número de contratos en algunas modalidades, fue muy grande. Mientras en las modalidades, “A” coste y “A/C” inversiones, existió, desde que fueron creadas, una tendencia a la estabilidad, ya que el número de contratos solo superó los mil en el año 2004/05 (en el caso “A” coste), las demás modalidades que abarcan a los agricultores de baja renta presentan otras características. Así, por ejemplo, la modalidad “A” inversión, con gran éxito en el año 1999/00, cayó y se estabilizó cuando se creó la modalidad “B” inversiones, que hasta hoy mantiene una escalada sin precedentes. Sus bajos intereses atraieron a estos agricultores, y a los que anteriormente solicitaban préstamos de la modalidad “AC” coste.

Con relación a las modalidades “C” coste y “C” inversiones, observamos que la primera, desde que fue creada tuvo un aumento muy grande y constante, hasta que en el año 2004/05, una parte de sus beneficiarios se fueron hacia la segunda modalidad que actualmente mantiene un importante aumento. Los motivos de este cambio se deben a que la modalidad “C” inversiones, posee mayores límites de préstamos, intereses menores, mayor premio de puntualidad y mayores plazos (cuadro 4.3).

Las modalidades “D” coste y “D” inversiones, ya en el año 1999/2000 cuando fueron creadas, tuvieron una excelente aceptación por parte de los agricultores familiares. Con cerca de 64.500 y 15.500 solicitudes, respectivamente, presentaron un fuerte aumento en el segundo año, y en los años siguientes, una estabilidad algo bajista en el caso de la primera. A partir del 2003/04 la tendencia pasa a ser alcista y más fuerte con relación a la segunda que a la primera. Uno de los motivos es la creación de la modalidad “E” (Resolución 3.206 de junio de 2004). Con una opción más, una parte de los agricultores cambió de modalidad. El otro, fue que siempre que pudieron pasaron a solicitar crédito en la modalidad “D” inversiones, con mayor límite y menores intereses (cuadro 4.3).

Con relación a las modalidades “E” coste y “E” inversiones, creadas en 2003/04 y que abarcan a los agricultores familiares con mayores posibilidades económicas, su evolución, más estable, también es alcista. La primera tuvo en los tres años de existencia un aumento del 60 por ciento, y la segunda, aunque con menor número de solicitudes, un 280 por ciento. Uno de los motivos de un aumento mayor de la última modalidad se debe principalmente a los plazos más largos para la liquidación del préstamo.

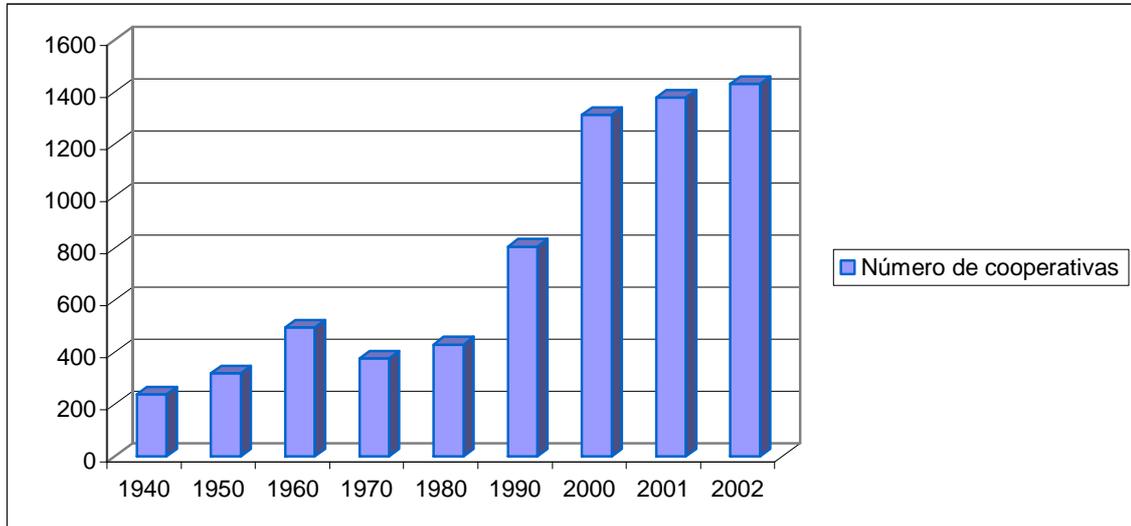
Sin embargo, según el *Ministerio de Desenvolvimento Agrário* el crecimiento también está relacionado con el aumento de personas que a partir de 2003 accedieron al PRONAF por primera vez, motivados por las entidades de *Assistência Técnica e Extensão Rural* (ATER) principalmente en las regiones Norte y Nordeste.

Son hechos que, además de reflejar el aumento en el número y montante de préstamos, se manifiestan en los cambios que se han producido en la estructura del cooperativista de crédito en Brasil. A finales de 2003 había cuatro confederaciones, una federación, 38 cooperativas centrales y 1.344 cooperativas singulares, sumando más de 1,5 millones de asociados²⁴.

Esta evolución estuvo vinculada a dos factores principales: las políticas de apoyo al cooperativismo y al acceso al crédito agrícola por parte de la agricultura familiar, y que puede verse en la figura 4.3. Ésta refleja un período de auge (entre las décadas de 1940 y 1960) seguido de un período de regresión provocado por la dictadura militar (entre las décadas de 1960 y 1980) que, como se observa, tuvo un incremento importante, a partir de finales de la década de 1980 con la vuelta a la democracia y posteriormente, debido a la nueva legislación de apoyo al crédito agrícola familiar.

²⁴ Las federaciones son cooperativas de 2º grado, generalmente volcadas más a la representación política de sus asociadas, así como el fomento del cooperativismo, a la educación cooperativista y a la asistencia técnica. Las centrales son igualmente cooperativas de 2º grado, sin embargo tienen una actuación más operacional, como el de industrialización, almacenaje, transporte y venta de los productos de las filiadadas (cooperativas singulares), y en el caso de las cooperativas de crédito, la asistencia y la centralización financiera, aunque también desenvuelvan otras actividades juntamente con las federaciones. En los últimos años, las federaciones han cedido lugar a las centrales de crédito.

Figura 4.3
Evolución de las cooperativas de crédito en Brasil



Fuente: Banco Central do Brasil. *História do Cooperativismo de Crédito no Brasil*, p. 29.

Creemos que el esfuerzo que hemos realizado para elaborar una breve presentación histórica sobre las políticas agrarias brasileñas será de suma importancia para que entendamos el proceso de constitución del Sistema CRESOL, así como su rápida expansión. Insertado en el Sistema de Cooperativas Rurales con Interacción Solidaria, ha conseguido, a través de una gestión participativa, ampliar las oportunidades a un número cada vez mayor de agricultores familiares, tema que desarrollaremos en el capítulo 9.

Antes, dedicaremos los próximos capítulos a contextualizar la región en la que se produjeron los hechos que culminaron con la formación del *Reasentamento São Francisco*, lugar en que se sitúan las explotaciones agrícolas a que estamos estudiando durante esta investigación.

