

MALVIDO PEREZ CARLETTI, AGUSTINA – LA RELACION ENTRE DISEÑO DE POLITICA Y PARTICIPACION SOCIAL – EL CASO DEL PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF) EN BRASIL.\*

## **Introducción**

En las políticas públicas es evidente hoy en día que, más allá de la frecuente presencia de más de una esfera gubernamental en la implementación de una política, cobra mayor presencia la participación de actores no gubernamentales buscando involucrarse directamente en la gestión de esas políticas públicas. Las políticas latinoamericanas orientadas hacia el desarrollo rural, por su parte, muchas veces fracasan no por falta de financiamiento, sino por la imposibilidad de alcanzar acuerdos de cooperación y coordinación y de implementar acciones en conjunto entre actores públicos y privados.

A continuación, se analiza el diseño del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Dentro del diseño, se enfatiza la orientación hacia el desarrollo que se intentó darle al programa y los mecanismos de coordinación e incentivos financieros establecidos a los fines de propiciar la participación de múltiples actores.

## **La génesis del PRONAF**

---

\* Parte de lo que se presenta en este trabajo proviene de la tesis “Mecanismos de Coordinación e Incentivos Financieros en Políticas Públicas. Implementación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) en Rio Grande do Sul” (2010) de la autora para la obtención del título de Master of Arts en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, de la Universidad de San Martin y Georgetown University.

En términos de contexto socioeconómico, durante los años 90, Brasil estuvo marcado por diversos acontecimientos. En el caso del sector agropecuario, la apertura comercial y la desregulación de los mercados preocupó y condicionó a los agricultores, por la competencia ejercida por los productos agropecuarios importados, sumándose a todo ello la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Adicionalmente, el plan de estabilización denominado “Plan Real” (implementado en 1994) tuvo severas consecuencias sobre la rentabilidad del sector agropecuario.<sup>1</sup> Como reflejo de todo ello puede citarse que cerca de 450 mil puestos de trabajo en el sector rural se perdieron en el primer año del Plan Real (Coletti, 2005).<sup>2</sup>

Simultáneamente, durante el período 1994-98, mediante un convenio entre la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) y el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) se realizaron una serie de estudios sobre la caracterización y los sistemas de producción propios de los agricultores familiares. En este marco, se definió con mayor precisión conceptual a la agricultura familiar (FAO/INCRA, 2000)<sup>3</sup>, tomando como variables clasificatorias a la gestión familiar de la propiedad, el tiempo de trabajo dedicado a la propiedad y el área de la misma.

En síntesis, en ese contexto de coyuntura económica adversa y de creciente disponibilidad de investigaciones que daban cuenta de las particularidades y de la importancia de la agricultura familiar, el presidente

---

<sup>1</sup> La sobrevalorización de la moneda brasileña abarató las importaciones y encareció las exportaciones, incluidas las de origen agropecuario. La tasa de interés aumentó para atraer capitales extranjeros y consecuentemente encareció la oferta de crédito. Esto disminuyó el nivel de actividad interna y aumentó el costo fiscal de la deuda pública, determinando un incremento de la presión tributaria.

<sup>2</sup> A lo largo del presente trabajo, las citas textuales de materiales escritos en portugués provienen de la traducción propia.

<sup>3</sup> Hasta ese momento eran designados como pequeños productores, productores de bajo ingreso o agricultores de subsistencia, entre otras denominaciones (Schneider, Mattei y Cazella, 2004).

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) se encontraba, además, ante la presión ejercida por las organizaciones que representaban a los agricultores familiares, trabajadores rurales y las personas sin tierra.

En 1996, todo ello desencadenó en la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF)<sup>4</sup>, luego de masivas e históricas movilizaciones sociales. Este programa se instauró con el objeto de constituir una política de desarrollo rural específica para los agricultores familiares, a través de herramientas como el acceso al crédito y asistencia técnica, el apoyo a la investigación sobre tecnologías apropiadas y el desarrollo de infraestructura física y de servicios en el ámbito municipal.

Hasta ese momento, los programas de desarrollo rural llevados a cabo en Brasil habían sido esporádicos y muy focalizados, muchas veces estos fueron la respuesta a las presiones de organismos internacionales como el Banco Mundial ante situaciones de extrema pobreza.

Asimismo, este programa fue una estrategia pionera en América Latina en la atención de las reivindicaciones de las organizaciones sociales vinculadas a los agricultores familiares por políticas públicas específicas y orientadas hacia el desarrollo rural.

### **Los contenidos y la orientación del PRONAF**

La finalidad del programa, según estableció el Art. N° 1° de su decreto fundacional, es “promover el desarrollo sustentable del segmento rural constituido por los agricultores familiares, de modo de propiciarles un aumento

---

<sup>4</sup> Decreto Presidencial N° 1946 del 28 de junio de 1996. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1946.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm), consultado el 07/06/2008.

en la capacidad productiva, la generación de empleos y la mejoría en los ingresos”.<sup>5</sup>

Las principales directrices que orientaron las acciones del programa se incluyeron en el Art. N° 2:

- “Mejorar la calidad de vida del segmento de la agricultura familiar mediante la promoción del desarrollo rural de forma sustentable, el aumento de su capacidad productiva y la apertura de nuevas formas de generar empleo e ingresos.
- Proporcionar el perfeccionamiento de las tecnologías empleadas mediante el apoyo a la investigación, el desarrollo y la difusión de técnicas adecuadas a la agricultura familiar, con vistas a aumentar la productividad del trabajo agrícola, conjugado con la protección del medioambiente.
- Fomentar el perfeccionamiento profesional del agricultor familiar, proporcionándoles nuevos padrones tecnológicos y gerenciales.
- Adecuar y arraigar la infraestructura física y social necesaria para un mejor desempeño productivo de los agricultores familiares, fortaleciendo los servicios de apoyo para la implementación de sus proyectos, la obtención de financiamiento en volumen suficiente y oportuno dentro del calendario agrícola y su acceso y permanencia en el mercado.
- Actuar en función de las demandas establecidas en los niveles municipal, estadual y federal por los agricultores familiares y sus organizaciones.

---

<sup>5</sup> Como experiencia previa al PRONAF puede citarse que “luego de un entendimiento con el Ministerio de Agricultura, se creó en 1993 el Programa de Valorización de la Pequeña Producción Rural (PROVAP) que consistía en una línea de crédito con recursos del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) cuyos criterios de acceso eran restringidos a los agricultores familiares, los cuales eran clasificados a partir del tamaño del establecimiento y de la mano de obra utilizada en la producción. El PROVAP tuvo un reducido alcance sobre todo por causa de las rigurosas exigencias impuestas por las instituciones financieras al público destinatario” (Hilsinger, 2007:77).

A pesar del reducido impacto del PROVAP, “cabe destacar que no obstante sus escasos resultados desde el punto de vista de los recursos aportados a los agricultores, su importancia reside en la transición que allí se inicia en dirección a una política pública diferenciada por categorías de productores rurales” (Schneider; Mattei y Cazella, 2004:23).

- Buscar la participación de los agricultores familiares y de sus representantes en las decisiones e iniciativas del programa.
- Promover asociaciones entre los poderes públicos y el sector privado para el desarrollo de las acciones previstas, como forma de obtener el apoyo y fomentar procesos auténticamente participativos y descentralizados”.

Estas directrices fueron plasmadas en el manual operativo del PRONAF (Rocha, 1999:6-7 y Schneider, Cazella y Mattei, 2004:24), donde se determinaron los siguientes los objetivos específicos:

- “La facilitación del acceso al crédito con requisitos y condiciones diferenciadas.
- La profesionalización de los agricultores familiares.
- La orientación de la investigación agrícola hacia ese sector.
- La generación de infraestructura a nivel local tanto física como social.”

A su vez, los objetivos específicos fueron viabilizados a través de cuatro líneas de acción (Mattei, 2006:13):

- “El financiamiento de costeo e inversiones necesarias para la producción de los agricultores familiares.
- El financiamiento de obras de infraestructura y servicios municipales.
- La capacitación y profesionalización de los agricultores familiares, de los consejeros municipales y de los equipos técnicos responsables de la implementación del programa.
- El financiamiento de actividades de investigación y extensión rural para generar y transferir tecnologías”.

Cada una de las líneas tuvo diferentes grados de implementación y avance en términos de recursos destinados a las mismas y de aceptación por parte de los beneficiarios. Principalmente, el PRONAF se consolidó como un abanico de herramientas de crédito específico para los agricultores familiares. Para potenciar el uso de estas herramientas, el programa previó la capacitación y profesionalización de los productores, en otras palabras, acciones tendientes a incrementar su eficiencia técnica. Fue así como ambas líneas de acción se materializaron en conjunto.<sup>6</sup>

Las líneas de crédito para los agricultores familiares dieron respuesta a una de las demandas más urgentes presentadas por las organizaciones sociales relacionadas con la temática. Según los datos del Censo Agropecuario 1995/96 el 85,1% de los 4.859.864 establecimientos agropecuarios brasileños se caracterizaba como familiar, de acuerdo con la definición brindada en la serie de estudios realizados por FAO/INCRA. Los productores familiares utilizaban el 30,5% del área total, respondían por el 37,9% del valor agregado y recibían el 25,3% de los recursos disponibles para el financiamiento agrícola (FAO/INCRA, 2000).

Cabe señalarse que ante atrasos en el pago de los créditos, eventualmente se generan procesos de negociación de deudas o moratorias. Es decir, con una orientación hacia el desarrollo, lo que busca el estado por

---

<sup>6</sup> Las otras dos líneas tuvieron diferentes grados de desarrollo. En general, las universidades u organismos de ciencia y tecnología demostraron poco interés o falta de capacidades para realizar investigaciones sobre tecnologías apropiadas para los agricultores familiares. La habilidad de las organizaciones sociales para impulsar acciones en tal dirección se remitió a situaciones o demandas puntuales pero no fue capaz de generar una agenda de investigación en conjunto ni duradera en el tiempo.

En el caso del desarrollo de la infraestructura física o de servicios, esta línea tuvo un mayor desarrollo. No obstante, las particularidades de su diseño y la creación de la Secretaría de Desarrollo Territorial dentro del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), determinaron que en 2003 se realizaran modificaciones y que pasara a constituir un programa en si mismo bajo la órbita de la mencionada secretaría.

detrás del crédito es acompañar al agricultor familiar en un aumento de la producción de alimentos sin llegar a subsidiarlo pero tampoco castigándolo excesivamente en el caso de tener dificultades para devolver el dinero tomado.

Sin lugar a dudas, para acercar herramientas de crédito a esta población de más de 4 millones de agricultores familiares, dispersos y poco habituados a vincularse con el sistema financiero y accionar estatal, era necesario involucrar a diversos actores.

### **Los actores involucrados y los mecanismos de participación**

En el Art. N° 2 del Decreto 1.946 se dispuso el carácter interorganizacional (público y privado) del programa, al mencionarse que “el PRONAF se asienta en una estrategia asociativa entre los Gobiernos Municipales, Estaduales y Federal, la iniciativa privada y los agricultores familiares y sus organizaciones”. El Art. N° 4 detalló la conformación de los participantes del programa en los tres ámbitos de organización político-territorial del país. El siguiente cuadro resume esta conformación.

***Actores involucrados en el PRONAF***

<b>Tipo de actor</b>	<b>Nivel</b>		
	<b>Municipal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Federal</b>
Público	Intendencia.	Gobierno estadual. Secretaría Ejecutiva Estadual.	Secretaría Ejecutiva Nacional- Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento. Delegaciones Federales de Agricultura.
Público y privado	Consejo Municipal de Desarrollo Rural.	Consejo Estadual.	Consejo Nacional.

Privado	Entidades asociadas al programa. Agricultores Familiares. Organizaciones de Agricultores Familiares.		Entidades asociadas de nivel nacional.
---------	--	--	--

Fuente: Elaboración propia en base al Decreto N° 1.946.

Como puede observarse, se estableció la participación de múltiples actores tanto públicos como privados. De la implementación del programa se desprende que, más allá de las tres esferas gubernamentales, estuvieron involucradas diversas instituciones de asistencia técnica, entidades financieras (bancos y cooperativas de crédito) y organizaciones sociales vinculadas al sector. Para lograr ese involucramiento y trabajo en conjunto fue fundamental el diseño e instrumentación de dispositivos de participación tales como mecanismos de coordinación e incentivos financieros acordes a ese contexto interorganizacional.

En términos conceptuales, los mecanismos de coordinación son aquellos dispositivos vinculados a lo organizacional “que intentan integrar y dar unidad y coherencia al conjunto de las decisiones y acciones desarrolladas en dicho espacio” (Isuani, 2005:8). Estos dispositivos pueden asociarse a procesos de toma de decisiones, consultas, planificación e implementación, entre otros (Fleury, 2002 y Molina y Licha, 2005).

El decreto fundacional del PRONAF estableció tres **mecanismos de coordinación**. El primero, propio de las esferas gubernamentales y reconocido por la Constitución de 1988, fue la figura jurídica del **convenio**, a través de la cual los estados y municipios declaran la aceptación de las normas del



PRONAF.<sup>7</sup> Como segundo mecanismo de coordinación, se estableció la posibilidad de celebrar **convenios y acuerdos** con diferentes fines entre actores privados participantes del programa y entre estos y actores gubernamentales. Por último, se instituyeron instancias de diálogo y co-gestión denominadas **consejos**, con distintas funciones según su esfera de actuación (federal, estadual o municipal), involucrando a actores privados y públicos.

Otro mecanismo de coordinación dispuesto por el estado federal lo constituyó la elaboración del denominado **Plano Safra**.<sup>8</sup> Este plan se confeccionó anualmente mediante la elevación de demandas de las organizaciones sociales del sector al estado federal, la negociación entre ambos tipos de actores y la consecuente modificación de las reglas y herramientas del programa. En otras palabras, este plan representó un mecanismo de planificación conjunta entre las mencionadas organizaciones y el estado federal.

Por otro lado, los incentivos son “la promesa de una compensación por realizar cierta acción que desea quien ofrece el incentivo” (Laffont y Mortimer, 2002; en Gorbaneff, Torres y Cardona, 2009). Los incentivos positivos son aquellos que ofrecen una recompensa ante la presencia de una determinada acción u actitud y los incentivos negativos conllevan un castigo o una penalidad ante una determinada acción o actitud. A su vez, los incentivos pueden ser financieros, en el caso de tener su equivalente en dinero, o no.

---

<sup>7</sup> A los fines de brindar claridad y homogeneidad al análisis, se utilizará la palabra estado o estadual para las jurisdicciones territoriales inmediatamente inferiores al estado nacional, esfera a la que se referirá como federal o unión. Se utilizará el término municipal para referirse a aquellas jurisdicciones territoriales inferiores a los estados. Si bien esta forma de hacer referencia a las tres esferas gubernamentales no es la más usual en español, es la forma utilizada en Brasil, por lo cual, se cree conveniente emplearla dado que a cualquier persona familiarizada mínimamente con el caso le resultará más conocida este tipo de redacción.

<sup>8</sup> Plan Zafra, en español.

En el Manual de Crédito Rural (MCR) -que tiene carácter de ley- se introdujo un capítulo especial donde se detalló la operatoria del PRONAF, las condiciones para el acceso al crédito, los deberes y derechos de las entidades financieras, organismos de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) y agricultores, entre otros. Todo ello se complementó con las ordenanzas dictadas por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), responsable a nivel federal de la implementación del programa.<sup>9</sup>

Tanto el MCR como las ordenanzas del MDA establecieron dentro de las condiciones para acceder al crédito dos fuertes **incentivos financieros** para la interacción entre actores: 1) para acceder al crédito, los agricultores familiares debían presentar un proyecto técnico o un proyecto de aplicación donde se demostrase la viabilidad técnica, económica y financiera del emprendimiento, entre otras cosas y 2) según el caso, parte del crédito debía destinarse obligatoriamente al pago de servicios de asistencia técnica y extensión rural, siendo esto último llevado a cabo por organismos públicos o privados, previo cumplimiento de determinados requisitos.

Además, se fijó el origen de los fondos a prestarse y su canalización se realizó –en gran parte- a través del Banco de Brasil (BB). Esto, sumado a la posibilidad de que las organizaciones sociales vinculadas al sector prestaran servicios de asistencia técnica a ser financiados dentro del programa, motivó

---

<sup>9</sup> El Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA), a través de una Secretaría Ejecutiva Nacional, asumió inicialmente la responsabilidad de implementar las directrices incluidas en el decreto fundacional del PRONAF, de proponer las normas operativas y de realizar las gestiones con otras organizaciones necesarias en el nivel nacional para el funcionamiento del programa. En 1999, la gestión del PRONAF se transfirió al Ministerio de Política de Tierras y Desarrollo Agrario, creado en ese mismo año. Este ministerio reemplazó al Ministerio Extraordinario de Política de Tierras creado en 1996, cuya competencia principal era la formulación y ejecución de la política federal de asentamientos agrarios. En el año 2000, el Ministerio de Política de Tierras y Desarrollo Agrario se transformó en el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). Dentro de este ministerio la gestión del PRONAF fue asumida por la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF).

negociaciones entre ambos actores –el Banco de Brasil y las organizaciones sociales- para realizar en conjunto la gestión de los créditos. Si bien esto no constituyó un incentivo financiero en el estricto sentido del término, ejemplifica la potencial existencia de sinergia entre actores. Para una mejor visualización de la operatoria del programa, véase el Anexo 1.

Dado que Brasil es un país con una larga trayectoria en materia de apoyo a los productores más capitalizados<sup>10</sup>, las grandes innovaciones del PRONAF no se encontraron tanto en las herramientas ofrecidas al agricultor familiar, sino en la creatividad e ingenio aplicados para acercar esas herramientas a un público destinatario que, en muchos casos, se encontraba disperso, era muy numeroso o no estaba familiarizado con la burocracia estatal. Gran parte de esa creatividad e ingenio se observa en el marco de acción generado por los mecanismos de coordinación e incentivos financieros establecidos en el diseño del PRONAF.

### **Implicancias de los mecanismos e incentivos establecidos**

*Puede observarse que dentro del programa, se permite y fomenta que múltiples actores participen y realicen diversas tareas.*

De ese modo, cualquier actividad sustantiva puede ser realizada por más de un actor:

---

<sup>10</sup> Hasta finales del siglo XX, en Brasil se verificó la aplicación de políticas agrícolas casi exclusivamente. La decisión de valorizar el café mediante la concesión de crédito, la fijación de un precio mínimo y la acumulación de stocks en 1906 fue el primer intento exitoso en esa dirección. A lo largo del siglo XX se crearon institutos por producto (caña de azúcar y alcohol y café), se estableció la Política de Garantía de Precios Mínimos y se implementó el Sistema Nacional de Crédito Rural, entre otros.

- La emisión de la Declaración de Aptitud (DAP)<sup>11</sup> que avala el carácter familiar de los agricultores es realizada por organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática, organismos públicos de Asistencia técnica y otras asociaciones representativas de los agricultores familiares reconocidas por el MDA.
- La elaboración de proyectos y la asistencia técnica es realizada por cooperativas de técnicos reconocidas por el MDA y organismos públicos de asistencia técnica, entre otros.
- La gestión y otorgamiento de los del crédito puede realizarse por medio de bancos comerciales y bancos privados de crédito cooperativo.

En otras palabras, ninguna actividad está monopolizada y es factible que sea llevada a cabo por aquellas organizaciones con mayor presencia según sea el mapa de organizaciones de cada municipio o estado. Al haber claras diferencias en estos mapas, por ejemplo, los organismos públicos de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) tienen una mayor presencia y capilaridad en los estados del sur. Esta flexibilidad en la determinación del actor que lleva a cabo cada actividad está relacionada con el marco normativo del programa, y su vez, combinada con la existencia de múltiples líneas de crédito, permite inferir una operatoria más ágil y dinámica que si existiese otro diseño más restrictivo.

---

<sup>11</sup> La DAP detalla información sobre la unidad familiar (identificación de los adultos, edad, composición del ingreso, pertenencia a organizaciones sociales, trabajadores en relación de dependencia, entre otros), la propiedad (ubicación, tenencia, área) y las formas jurídicas - generalmente cooperativas de producción- en las que se organizan los agricultores, dado que estas también pueden acceder a determinados tipos de financiamiento incluidos en el PRONAF. Mediante la DAP se estratifica a los agricultores y según sea estratificación se determina el tipo de crédito al que puede acceder (costeo o inversión), el monto, la tasa de interés a pagar (dado que esta es menor a la tasa de referencia, existe un subsidio de tasa financiado por el gobierno federal), el período de gracia y las garantías necesarias.

*El programa tiene una estructura normativa nacional, pero a la vez da cuenta de las distintas situaciones de los agricultores y particularidades regionales.*

El Capítulo 10 del Manual de Crédito Rural (MCR) está dedicado al PRONAF, de ese modo se garantiza la aplicación de una misma estructura legal en todo el país y diseñada especialmente para los agricultores familiares. No obstante, según sea la categorización del agricultor establecida en la DAP, existen diversas de líneas de crédito. Es decir, según sea la situación del agricultor familiar y la problemática social, ambiental o geográfica, las líneas de crédito del PRONAF dan cuenta de las diferentes situaciones de los agricultores familiares independientemente del estado al que pertenezcan.

A modo de ejemplo, asimismo, a partir de 2003 se crearon líneas específicas con el objetivo de brindar alternativas puntuales para problemáticas sociales o vinculadas al medioambiente como: Joven, Mujer, Floresta, Agroecológica y Agroindustria. Otro caso semejante ha sido la implementación del PRONAF Semiárido con condiciones especiales para una determinada región geográfica.<sup>12</sup> Asimismo, todo esto es reforzado por la posibilidad de realizar cambios dentro del programa de forma anual.

*La existencia del Plano Safra, es decir, de momentos pautados para negociar cambios en la política agrícola y agraria determina la factibilidad y previsibilidad de cambios en las herramientas del PRONAF.*

---

<sup>12</sup> El Semi-Árido brasileño se extiende por cerca de 870 mil km<sup>2</sup>, abarcando el norte de los estados de Minas Gerais y Espírito Santo, la zona árida de Bahía, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e una parte del sudeste de Maranhão. Lo habitan cerca de 18 millones de personas, 8 millones se encuentran en áreas rurales.

La elaboración del *Plano Safra* para la agricultura familiar<sup>13</sup> incluye tres etapas o momentos diferentes:

- Las reivindicaciones de las organizaciones sociales mediante movilizaciones masivas y elaboración de pautas conteniendo sus demandas relativas a los instrumentos de política agrícola.
- Las negociaciones entre las organizaciones sociales y el gobierno federal en base a las pautas elevadas por aquellos.
- La operacionalización del plan resultante, incluyendo su publicación, difusión y emisión de normativas.

*El contexto generado por los mecanismos de coordinación y los incentivos financieros influyen en las actitudes, roles y accionar de los actores involucrados.*

En el caso del estado en general, su rol del estado está más vinculado al diseño, reglamentación y articulación de intereses que a la implementación del programa, dado que esta reside en gran parte en las organizaciones civiles vinculadas a la temática, los organismos de ATER y las entidades financieras.

Asimismo, la firma de un convenio de adhesión voluntaria por parte de los municipios y estados a las normas del programa para acceder al mismo introduce un mecanismo de respeto de la forma federativa de organización del país por el cual una política de orden federal debe contar con un aval local para ser implementada.

Los bancos comerciales deben destinar, según el Capítulo N° 6 del MCR, un 25% de sus depósitos a la vista al financiamiento de operaciones de crédito rural.<sup>14</sup> A partir de la creación del PRONAF, se determinó que un 8% de ese porcentaje –es decir, un 2% del total de los depósitos a la vista- debe ser

---

<sup>13</sup> Existe otro *Plano Safra* para la agricultura comercial o patronal.

<sup>14</sup> A esto se denominó exigibilidades bancarias.

transferido automáticamente al Banco Central para ser aplicado al financiamiento de operaciones de este programa específicamente.

Esto es muy importante porque desde una perspectiva vinculada a la eficiencia, los agricultores familiares nunca fueron un destinatario tradicional de la oferta crediticia en Brasil. Por los bajos volúmenes solicitados y por el hecho de que muchas veces los agricultores familiares no están interesados en servicios bancarios como cajas de ahorro, tarjetas de crédito, seguros, entre otros, los bancos prefieren dirigirse hacia otros destinatarios. También la escasa tenencia de bienes factibles de conformar las garantías solicitadas por las entidades financieras constituye otro obstáculo. En síntesis, los costos de transacción son elevados, el público destinatario es numeroso, se encuentra disperso y poco familiarizado con la operatoria bancaria.

En general, los bancos repasan el porcentaje establecido de sus recursos al Banco de Brasil (BB) para que este realice las colocaciones y no las realicen ellos directamente. Para ello, el BB ha diseñado un sistema informático que mediante un convenio de asociación se instala en las oficinas de las organizaciones sociales. De este modo, las agencias bancarias evitan tener que destinar su propia fuerza laboral a estar en contacto directo con los agricultores familiares en la implementación del programa, delegando esta actividad en organizaciones de la sociedad civil o en los organismos de ATER.

Desde la óptica de las organizaciones sociales y los organismos de ATER, el porcentaje del crédito que debe ser destinado a la obtención de asistencia técnica funciona como un incentivo para participar en la implementación del PRONAF y trabajar junto con el Banco de Brasil u otras entidades financieras.

No debe desconocerse que en algunos casos los gerentes bancarios presentan exigencias al productor que no figuran en el programa porque no confían en la propuesta tecnológica realizada por el productor, a pesar de hallarse esta última avalada por las entidades que lo asesoran. En estos casos, las organizaciones sociales y los organismos de ATER funcionan como una especie de veedor del accionar de los bancos.

*Los consejos en el nivel municipal en general han funcionado más como espacios de diálogo y conocimiento mutuo entre los actores que como ámbitos de cogestión de la política pública.*

Los consejos fueron explícitamente instaurados por la Constitución de 1988 como ámbitos de cogestión pública-privada. Coincidiendo con Anastasia (2004:201), “más allá de que sean controvertidos los resultados obtenidos por esos consejos y, no obstante, la enorme polémica teórica que han provocado entre los estudiosos del tema, el hecho es que constituyen una importante novedad institucional y contienen un interesante potencial democratizador”.

En algunos casos, los consejos funcionaban con anterioridad a la Constitución, con resultados heterogéneos. En el medio rural, la situación era disímil, con lo cual el PRONAF al asignarle a los distintos consejos funciones específicas y no delegables, instituyó la obligatoriedad de su conformación y a su vez les imprimió una cierta artificialidad, una formación de arriba hacia abajo.<sup>15</sup>

Por otro lado, si bien la inclusión de los agricultores familiares en los consejos –muchas veces a través de los Sindicatos de Trabajadores Rurales-

---

<sup>15</sup> Para un análisis detallado sobre los consejos pueden consultarse los siguientes trabajos: Abramovay Ricardo y Eli da Veiga José, “Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do PRONAF”, Schneider, Sergio; Silva, Marcelo Kunrath; Marques, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural y Abramovay Ricardo “Conselhos além dos limites”.



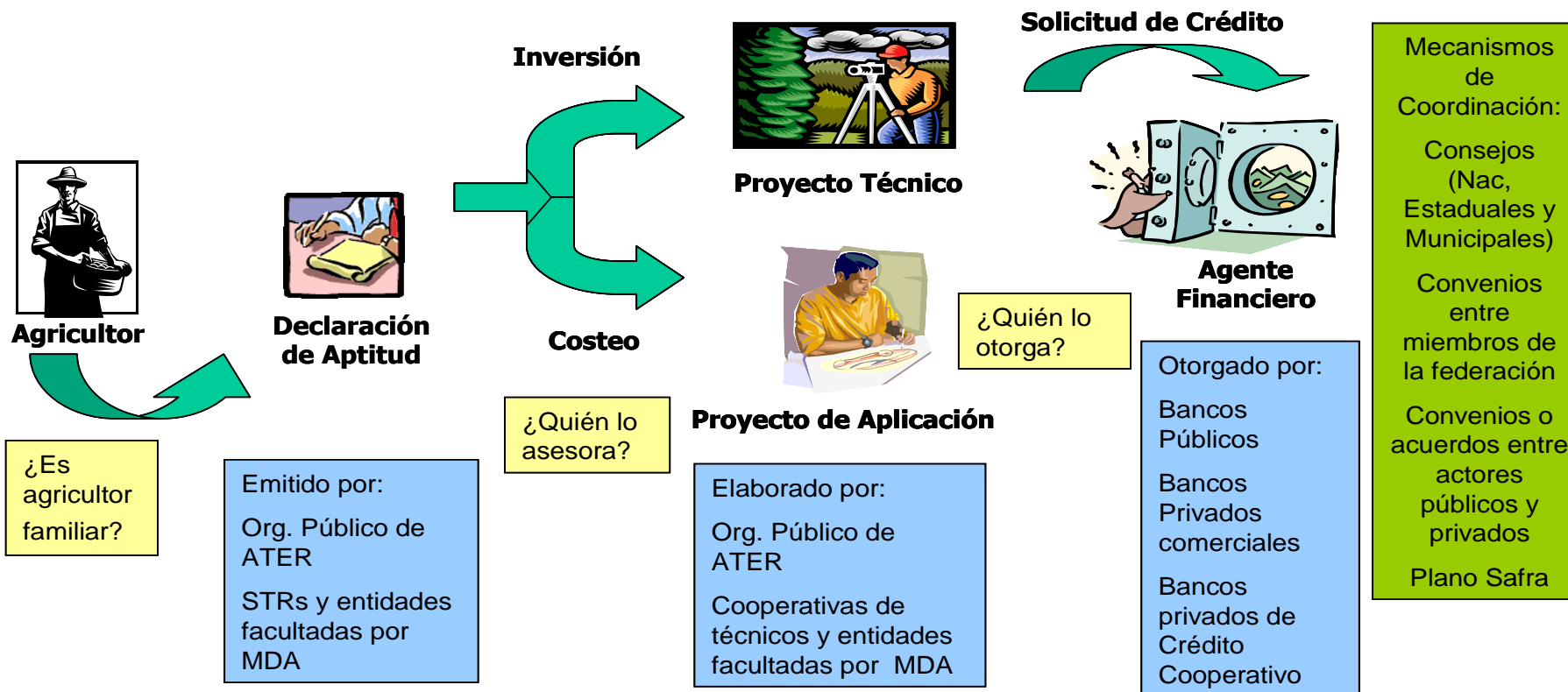
les ha otorgado voz a estos, es un desafío fortalecer esa participación donde las relaciones de poder previas son desfavorables para estos.

*“Siendo los CMDRS espacios estructurados a partir de relaciones de poder, implicando tanto cooperación como conflicto, la fragilidad y, muchas veces, la dependencia de los actores sociales determina que estos espacios dejen de asumir un sentido democratizador de las estructuras político-institucionales, pasando simplemente a reproducir y legitimar, con el “aval de la participación”, las relaciones de dominación previamente existentes.” (Moruzzi Marques, 2004: 19).*

Como reflexión final puede señalarse que los mecanismos de coordinación e incentivos financieros incluidos en el diseño del programa han sido responsables en gran parte de la pertinencia, consistencia, solidez y amplitud ofrecida por el programa a los agricultores familiares. No obstante, diversos estudios han demostrado que el PRONAF ha sido una herramienta cuyos principales beneficiarios han sido los agricultores familiares con mayor grado de capitalización. Ellos representaban cerca de un 34% del total de los agricultores familiares, según los datos y la definición establecida por el trabajo FAO/INCRA. Es decir, a pesar de haberse logrado una implementación satisfactoria, las herramientas del programa no estuvieron al alcance de todos los agricultores familiares brasileños. Cabe preguntarse si esto obedece a la propia definición de las líneas de crédito del PRONAF -es decir, a la falta de herramientas o a que estas son inapropiadas- o a que aun resta perfeccionar o instaurar otros mecanismos de coordinación e incentivos financieros para vincular al conjunto de agricultores familiares y las organizaciones sociales vinculadas a la temática con las herramientas del programa.

## Anexo 1: Operatoria de las líneas de crédito a agricultores familiares

Marco Legal: Manual de Crédito Rural - Resoluciones del CMN - Decretos Presidenciales - Ordenanzas del MDA.



Principales fuentes de los recursos a prestarse: FAT, Libreta de Ahorro Rural, Exigibilidades Bancarias y Fondos Constitucionales. Diferencial de tasa financiado por el Tesoro Nacional.

Fuente: Elaboración propia en base a MDA.

## Siglas

ATER: Asistencia Técnica y Extensión Rural.

BB: Banco de Brasil.

BNDES: Banco Nacional de Desarrollo.

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación.

INCRA: Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria.

MAPA: Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento.

MCR: Manual de Crédito Rural.

MDA: Ministerio de Desarrollo Agrario.

MERCOSUR: Mercado Común del Sur.

PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar

PROVAP: Programa de Valorización de la Pequeña Producción Rural.

SAF: Secretaría de Agricultura Familiar.

## Bibliografía

Abramovay, Ricardo (2001). "Conselhos além dos limites". *Revista Estudos Avançados*, vol. 15, num. 43, 2001, pp: 121-140.

Abramovay, Ricardo y Veiga, José Eli da (1999). "Novas instituições para o Desenvolvimento Rural: O caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)". *Textos para discussão*, Instituto de Pesquisa Aplicada, num. 641, abril, 1999, pp: 1-51.

Anastasia, Fátima (2004). "Federação e relações intergovernamentais". En Avelar, Lucia y Cintra, Antonio Octavio (orgs), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, pp: 185-203. Rio de Janeiro: Fundacion Konrad Adenauer-Stiftung y San Pablo y Fundación Unesp.

Banco de Brasil (2006) "Sistemas CFC y CMR – Cartilla de la Agencia". <[www.agronegocios-e.com.br/agr/down/AgrFam\\_CFC\\_CMV.doc](http://www.agronegocios-e.com.br/agr/down/AgrFam_CFC_CMV.doc)>.

Coelho, Carlos Nayro (2001). "70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001)". *Revista de Política Agrícola*, año 10, julio-septiembre, 2001.

Coletti, Claudinei (2005). *A trajetória política do MST: da crise da ditadura ao período neoliberal*. Tesis de doctorado no publicada, Universidad Estadual de Campinas, Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas, Brasil.

FAO/INCRA (2000). *Novo Retrato da Agricultura Familiar - O Brasil Redescoberto*. Brasilia, pp: 1-74. <<http://qipaf.cnptia.embrapa.br/publicacoes/artigos-e-trabalhos/censo-95-v-final-2000.pdf>>.

Ferreira, Cezar Henrique y Righi, Gilberto Marin (2008). *Crédito rural - PRONAF plano de safra 2008/2009*. Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2008, pp: 35.

Fleury, Sonia. (2002). "El desafío de la gestión de las redes de políticas". *Revista Instituciones y Desarrollo*, num. 12-13, 2002, pp: 221-247. <<http://www.cenoc.gov.ar/Fleury,Sonia.pdf>>.

Gorbaneff, Yuri; Torres, Sergio y Cardona, José Fernando Cardona (2009). "El concepto de incentivo en administración. Una revisión de la literatura". *Revista de Economía Institucional*, vol. 11, num. 21, segundo semestre, 2009, pp: 73-91 <<http://www.economiainstitutional.com/pdf/No21/ygorbaneff21.pdf>>.

Hilsinger, Roni (2007). *Os Efeitos do PRONAF no setor primário de São Lourenço do Sul, RS - 1996/2006*. Tesis de maestría no publicada, Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Geociencias, Brasil. <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/12505/000625752.pdf?sequence=1>>

Isuani, Fernando (2005). "Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales". Trabajo presentando en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 2005; pp: 1-17.

Kunrath Silva, Marcelo y Moruzzi Marques, Paulo E. (2004). "Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural". En Schneider, Sergio; Silva, Marcelo Kunrath y Marques, Paulo Eduardo Moruzzi (orgs) (2004). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*, 2004, pp: 9-20. Porto Alegre: Editorial de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul.

Mattei, Lauro (2006). *PRONAF 10 anos: mapa da produção acadêmica*. MDA. <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=354>>.

Molina, Carlos Gerardo y Licha, Isabel (2005). "Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar". Documento de Trabajo I-58, BID. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Moruzzi Marques, Paulo Eduardo (2004). "Concepções concorrentes em torno das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a construção do PRONAF". Trabajo presentado en el *XLII Congresso Brasileiro de Economía e Sociología Rural*, Cuiabá, Brasil.

Rocha Andrade da Silva, Enid (1999). "Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Relatório Técnico das Ações Desenvolvidas no Período 1995/1998" *Texto para discussão*, IPEA, num. 664, agosto, 1999, pp: 1-48.

Schneider, Sergio; Kunrath Silva, Marcelo y Marques, Paulo Eduardo Moruzzi (orgs) (2004). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Porto Alegre: Editorial de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul.

Schneider, Sergio; Mattei, Lauro y Cazella Ademir Antonio (2004). “Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf”. En Schneider, Sergio; Kunrath Silva, Marcelo y Marques, Paulo Eduardo Moruzzi (orgs) (2004). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*, 2004, pp: 21-50. Porto Alegre: Editorial de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul.

