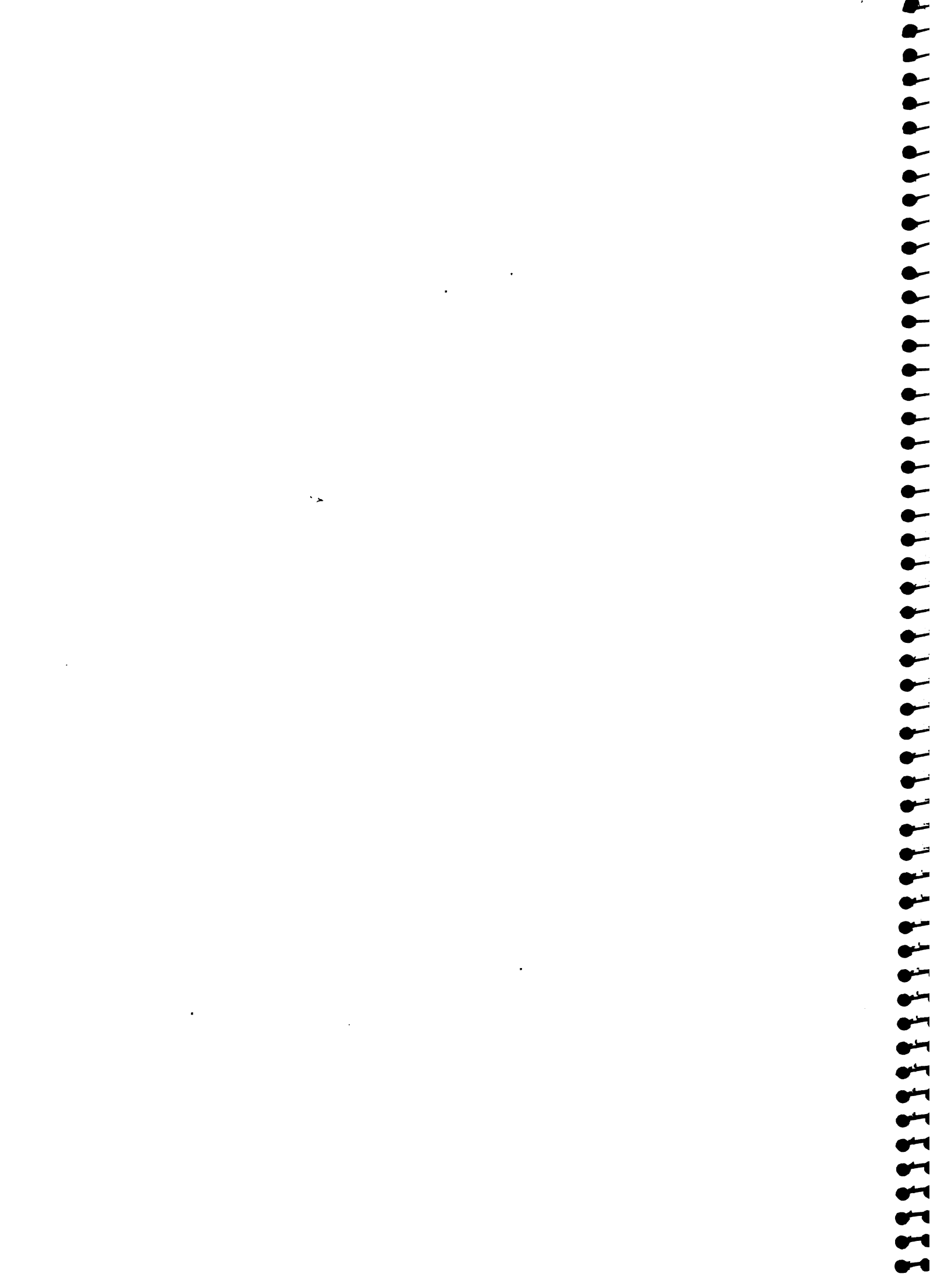


IICA
D10
374



**SITUACION Y PROBLEMAS
DE LA ADMINISTRACION Y GESTION
DEL SECTOR RURAL**

A.I.Veras



IICA
DIO
374

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - IICA/OEA

Seminario Interno sobre Administración y Gestión Institucional

SITUACION Y PROBLEMA
DE LA ADMINISTRACION Y GESTION
DEL SECTOR RURAL

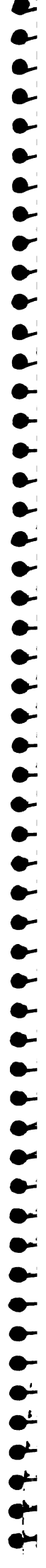
El caso de Brasil

Arnaldo I. Veras
Especialista en
Planificación Agrícola

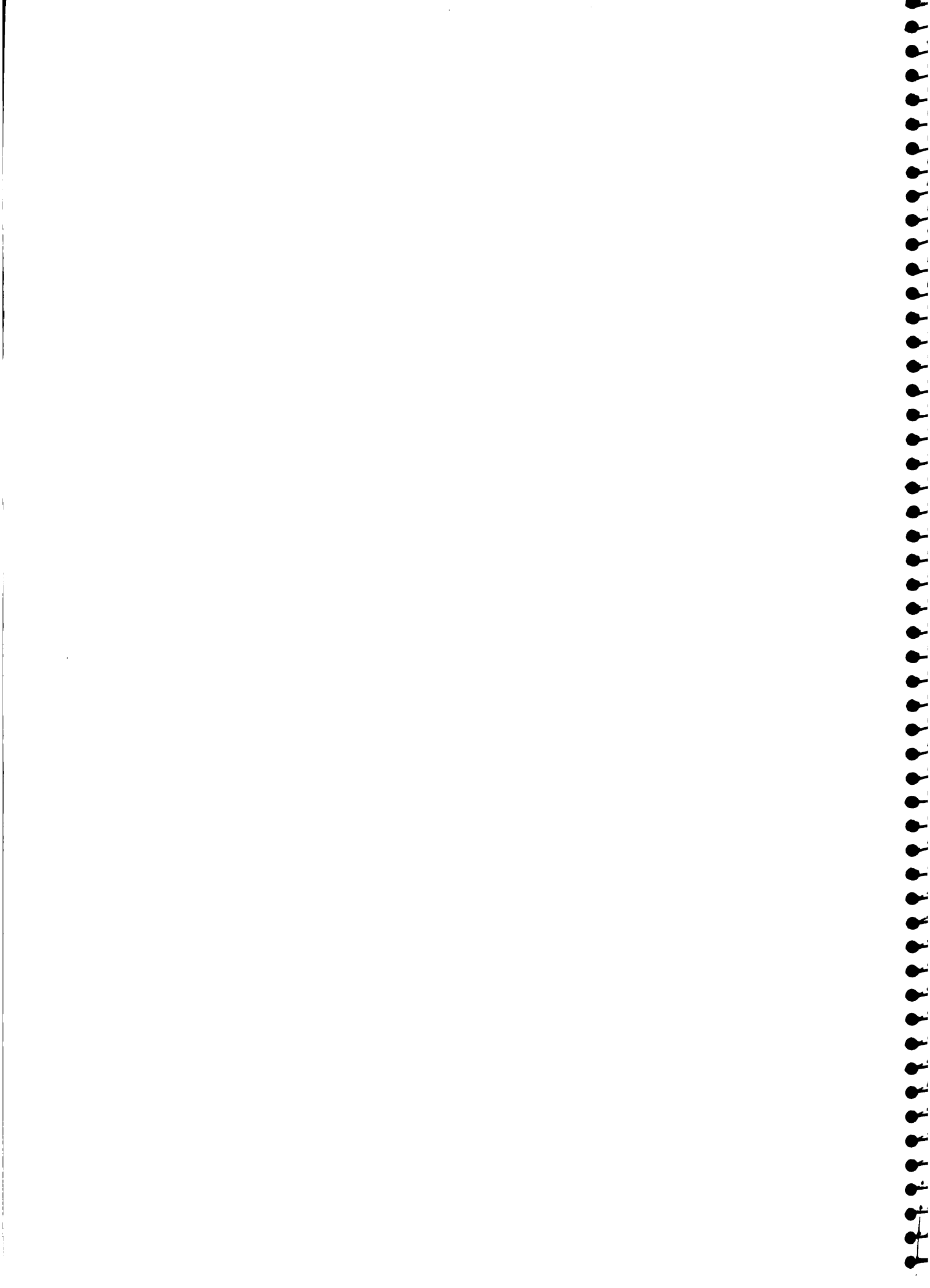
Quito/Ecuador
Noviembre, 24 al 29

1

00000767



	Pág.
INTRODUCCION	
I - EL SECTOR RURAL	01
1. Las Unidades de Producción y la Población	01
2. Características socio-económicas del sector rural	02
II - EL SECTOR PUBLICO AGRICOLA	06
1. Funciones	06
2. Estructura	07
3. Funciones y Centros de Decisiones	07
III - EL MINISTERIO DE AGRICULTURA	13
1. Administración Directa y Indirecta	13
2. Alguns problemas de la gestión en el ámbito del Ministerio de Agricultura	18
IV - EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION AGRICOLA	19
1. Justificativa	19
2. Directrices del SNPA	19
3. Componentes de SNPA	20
4. Instrumentos del SNPA	24
5. Puntos para reflexión sobre el SNPA	25
V - RESUMEN	26



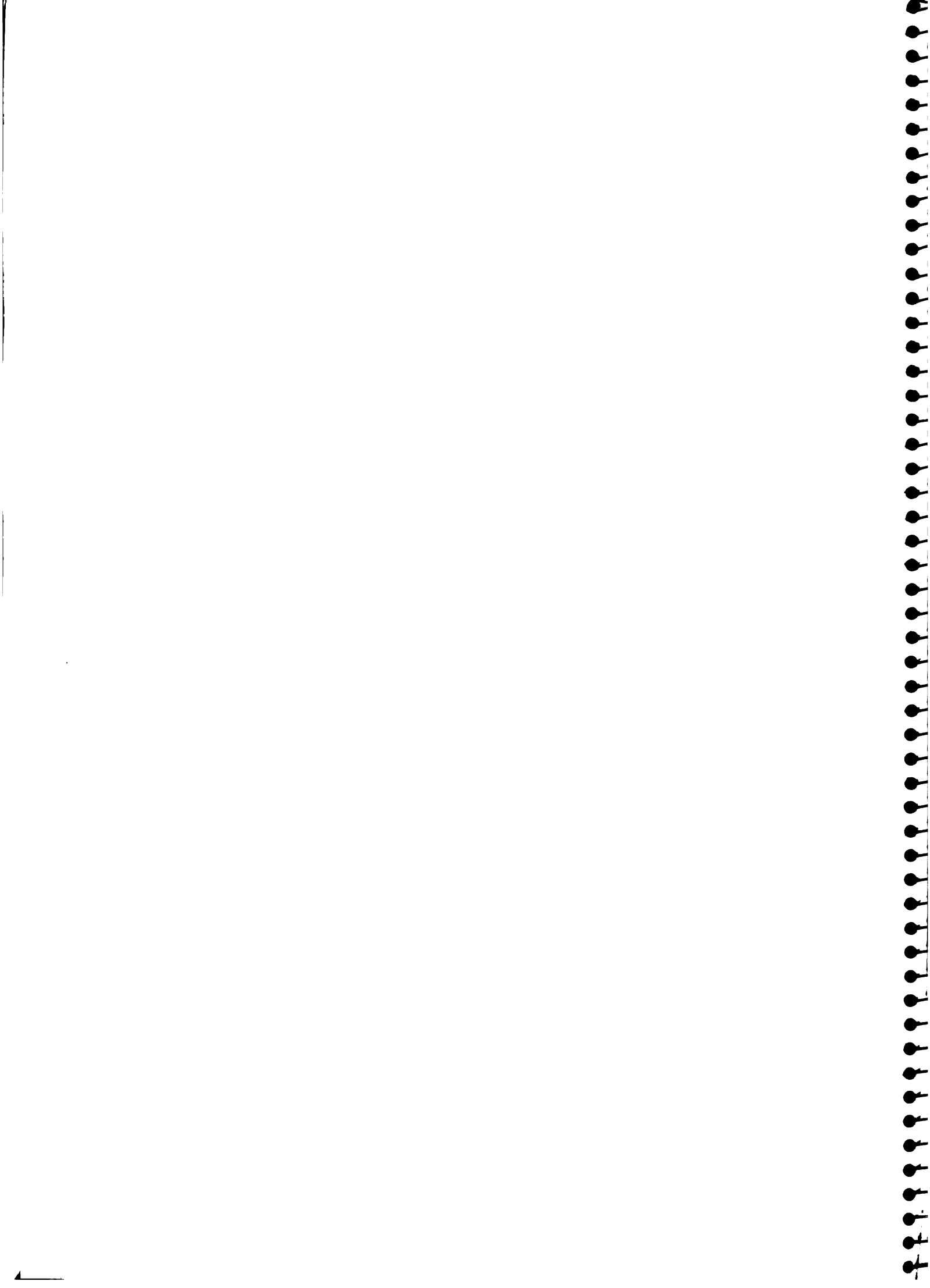
INTRODUCCION

Teniendo en cuenta el propósito del Presente Seminario, sobre administración y gestión institucional, las presentes notas fueron orientadas a una apreciación amplia de la administración de la política agrícola, a partir de las prioridades nacionales de desarrollo.

Es a partir de los efectos de la estrategia global de desarrollo sobre el sector y su cuadro institucional, que se busca descubrir los principales aspectos de la Administración y Gestión del Sector Público Agrícola Brasileño.

En este sentido el documento contiene:

Una panorámica de lo que se considera el sector rural en Brasil y sus características socio-económicas, una visión de la conformación del sector público agrícola, la caracterización de la actuación del Ministerio de Agricultura en el contexto Institucional Federal y finalmente, una caracterización del esfuerzo de desarrollar un Sistema Nacional de Planificación Agrícola.



I - EL SECTOR RURAL

1. Las Unidades de Producción y Población

El sector rural de Brasil comprende las unidades de producción, las poblaciones a ellas vinculadas y los respectivos trabajadores permanentes y temporarios que en ellas trabajan.

En 1975 el censo agropecuario estimó la existencia de 5.007.169 unidades de producción así distribuidas:

Propietarios	3.085.299
Arrendatarios	601.472
Medieros	312.707
Ocupantes	987.886
Sin declaración	19.805

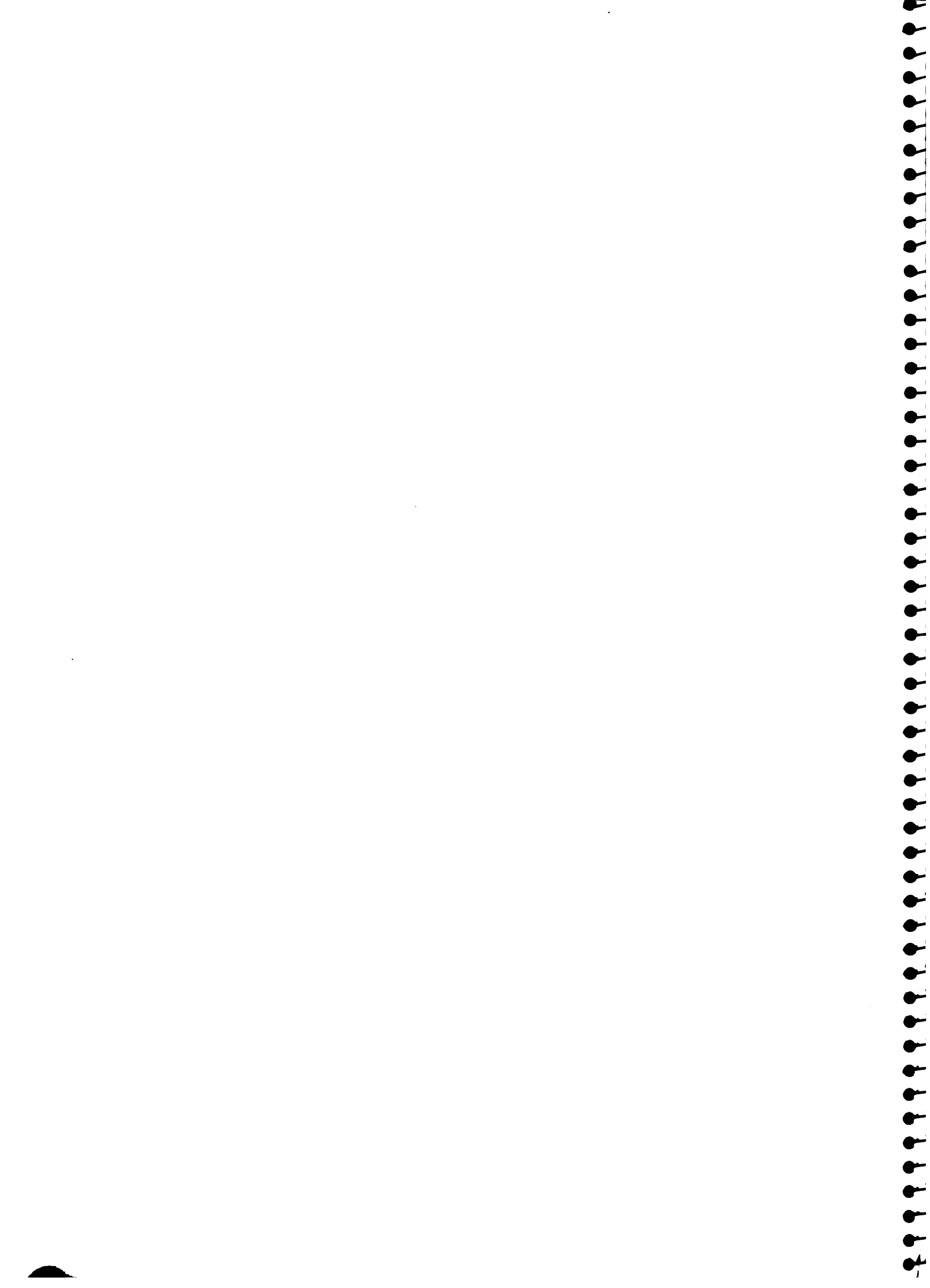
La población rural estimada en 1975 fue de 40 millones de personas.

Del total de unidades de producción, en 1975, 2.616.575 son menores de 10 ha. y 4.160.000 están en el tramo inferior a los 50 ha.

Las estadísticas del Instituto de Colonización y Reforma Agraria, referidas a los inmuebles rurales registran la existencia de 3.387.000 inmuebles de los cuales 2.437.000 son clasificados como minifundios, 162.800, como empresas rurales y 787.370 como latifundios. La misma fuente, estima la existencia de 500 mil arrendatarios/medieros y 500 mil poseros.

Estos datos permiten estimar que los inmuebles clasificados como minifundios sumados a los medieros y poseros, en el País son cerca de 3,5 millones.

En la propuesta de un Programa Nacional de Promoción de Pequeños Productores - SUPLAN/MA y IPEA/SEPLAN-1979, se



contabilizan 4.452.000 familias de bajos ingresos 1/ en las 19 unidades de la Federación seleccionadas para el Programa.

Aunque pueda haber discrepancia entre las diferentes fuentes de información, fechas y conceptos, se puede concluir que el número de pequeños productores en el sector rural en Brasil es de cerca de 4 millones y considerando el promedio de 5 personas por familia, se puede estimar una cifra de 20 millones de personas vinculadas a la pequeña producción.

Además, los asalariados permanentes y temporarios del medio rural se acercan a los 13,8 millones de personas.

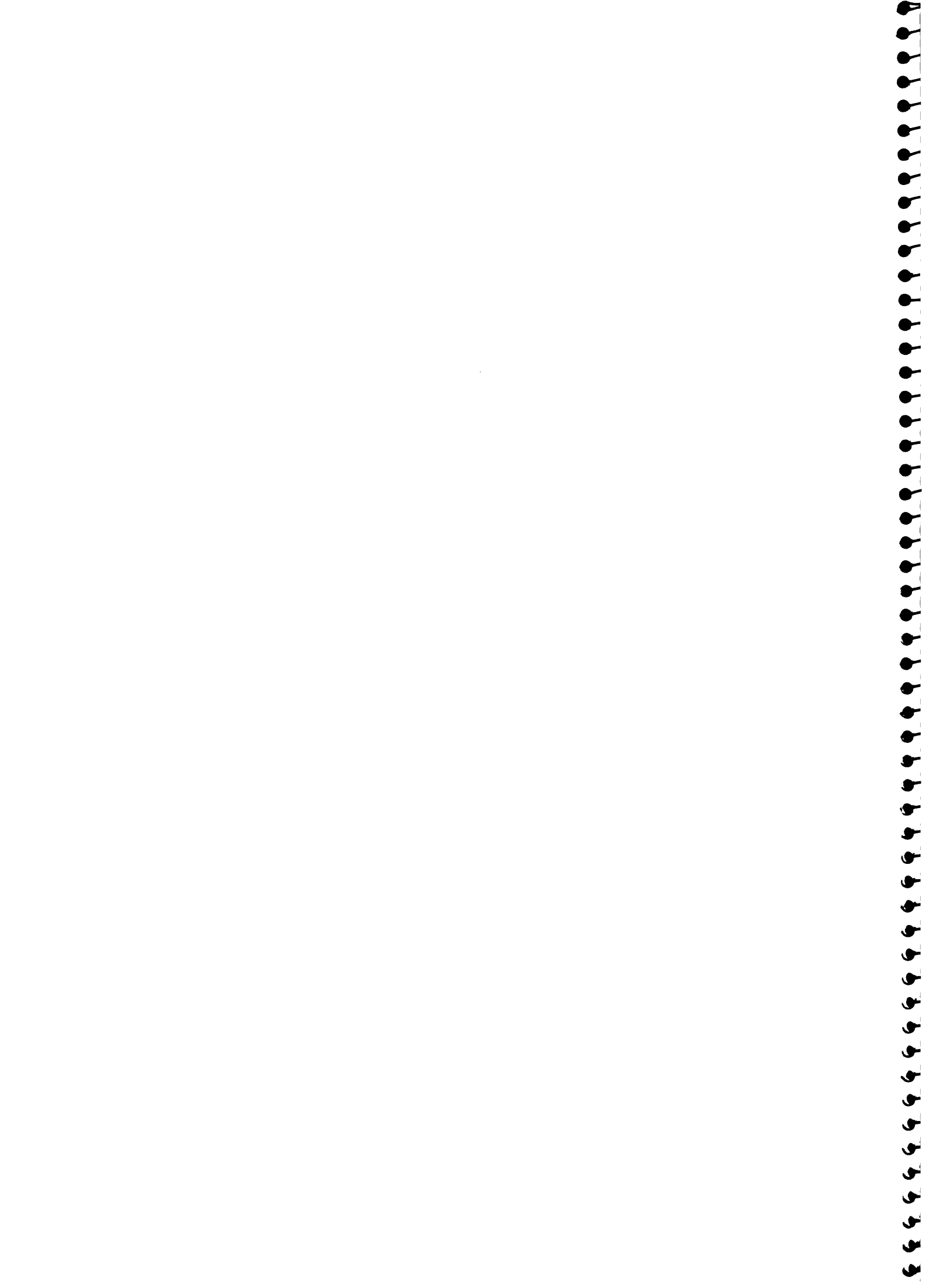
Considerando que 83% de las unidades de producción son de tamaño inferior a las 50 ha., teniendo apenas 14% de la tierra, y que las unidades de producción con mas de 500 ha. representan menos del 2% del total, ocupan 54% del área total, es fácil deducir sobre la reducida disponibilidad de tierra para los pequeños productores.

2. Características sócio-económicas del sector rural

Los datos anteriores sobre la estructura de las unidades de producción, y de la población constituyen un retrato muy parcial del perfil del sector rural del Brasil.

Algunas características de la dinámica sócio-económica sectorial y sus relaciones con los demás sectores permiten interpretar mejor el cuadro rural del País.

1/ Se califican como Productores de bajos Ingresos, aquellos cuyo ingreso bruto es inferior a dos sueldos vitales regionales.



El cuadro Institucional sectorial y sus parámetros suelen ser definidos por la estrategia global de desarrollo. Las prioridades agrícolas y los patrones de interdependencia con el resto de la economía tienen mucho a ver con el contexto global del desarrollo y por lo tanto, las directrices de carácter institucional, la administración y gestión del Sector Público Agrícola son reflejo de la política global de administración del proceso de desarrollo, donde los aspectos políticos tienen alta ponderación.

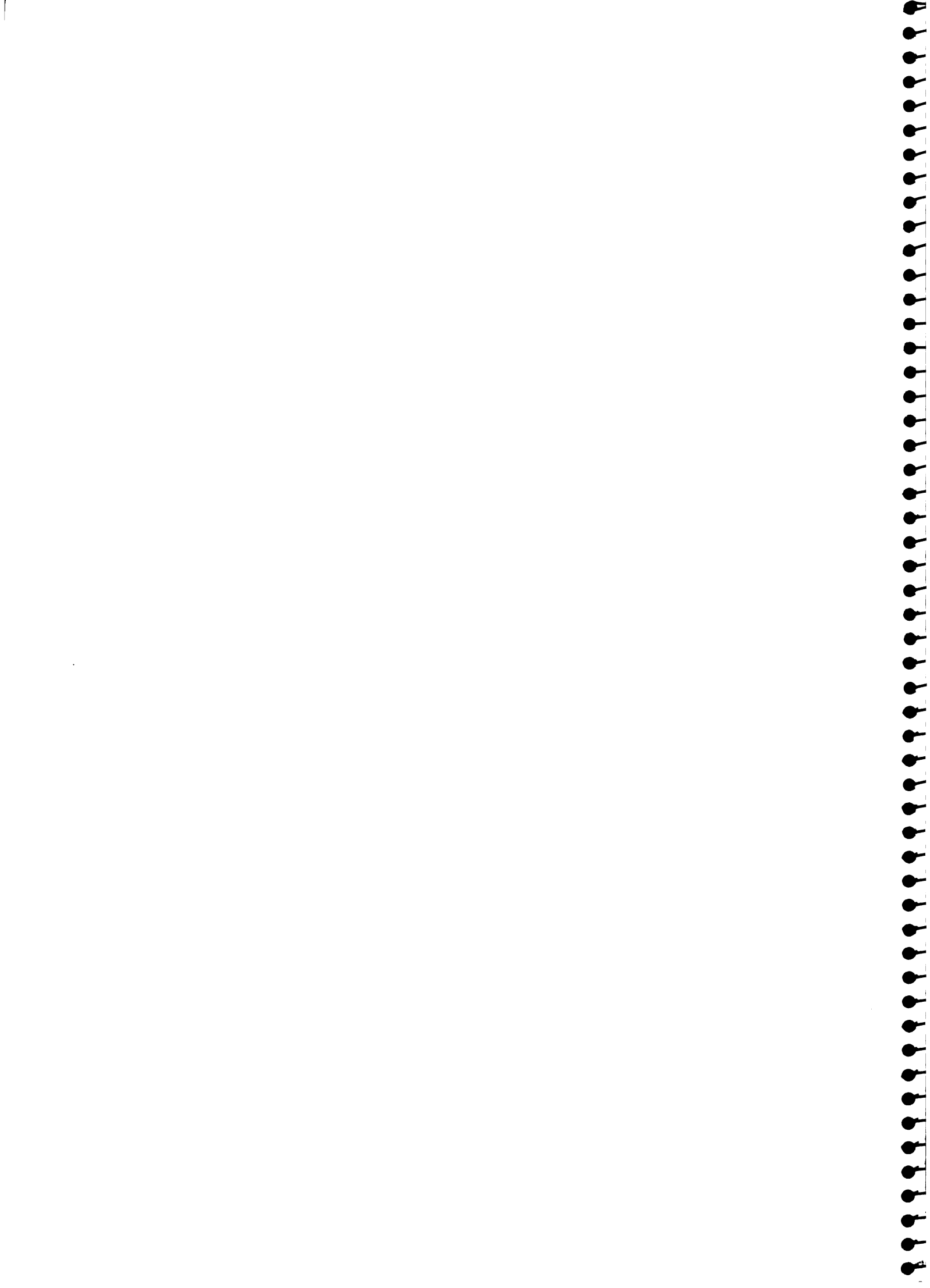
Es con la preocupación de definir el panorama del contexto en que se ubica la administración del sector agrícola, que presento sintéticamente algunos antecedentes.

1. La política económica, a partir de los años 30 hasta el final de la década de los años 60, incentivó la hegemonía del capital urbano-industrial.

En este contexto de la economía del País, la agricultura ha contribuido fuertemente no solo en la generación de divisas, indispensables para la industrialización, como también ha transferido recursos financieros para la industria y otros sectores, via confisco de parte del ingreso de las exportaciones agrícolas.

2. A partir de la mitad de la década del 60, el sector agrícola fue sacudido por una intensa penetración de tecnología sofisticada en términos de uso de tractores y fertilizantes. Sin embargo, este cambio se hizo de forma desigual, ya sea por regiones, privilegiando el Sur y el Sudeste, o ya sea por productos, privilegiando los de exportación y aquellos dirigidos a la transformación industrial.

En consecuencia, las relaciones de trabajo, por su lado, también sufrieron cambios, se ha reducido sustancialmente el contingente de trabajadores permanentes en el campo, con el fortalecimiento de las relaciones de trabajo de tipo familiar. En



contra parte, surgen los trabajadores itinerantes y temporários, completando el cuadro de consecuencias de las innovaciones tecnológicas introducidas.

La estructura fundiária, al permanecer inalterada por el proceso de modernización, facultó la concentración de la propiedad de la tierra, manteniendo el binomio latifundio-minifundio, con todas las consecuencias que le son particulares.

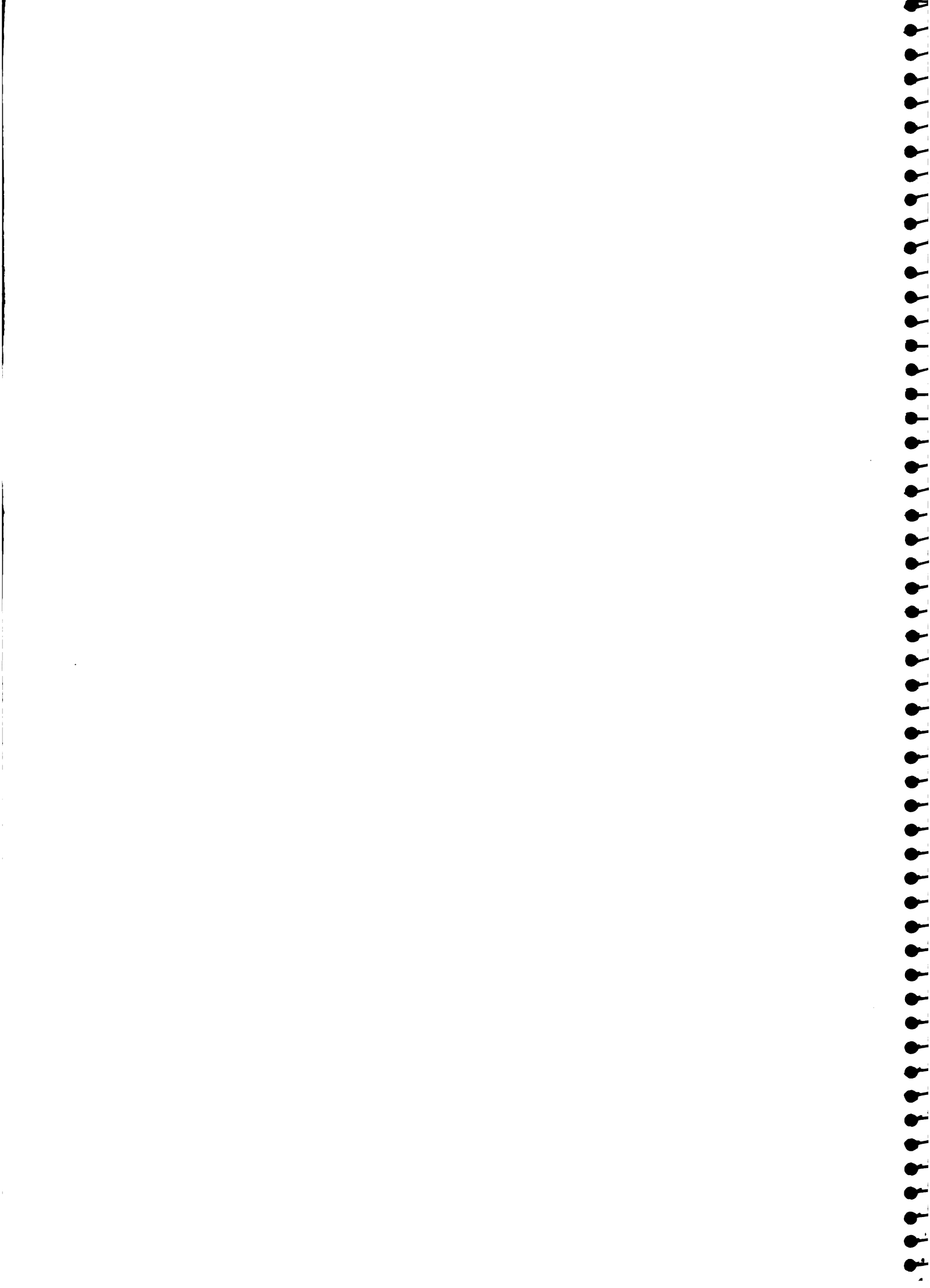
Otra consecuencia que se identifica es de que al invés de la penetración del capitalismo brasileiro no haber llevado al completo desaparecimiento de las formas no capitalistas, contrariamente, el propio proceso de desarrollo capitalista ha llevado a la creación y recreación de formas no capitalistas de producción.

3. Los datos disponibles dan cuenta que el sector agrícola, históricamente ha reducido su participación en la formación del Producto Interno Bruto. Sin embargo, obtuvo tasas de crecimiento relativo elevadas y, en las condiciones de mercado vigentes, generó exedentes exportables que han permitido la expansión acelerada de las ventas externas en términos absolutos.

La concentración en los productos de exportación ha sostenido el ritmo de crecimiento del Producto Nacional, en términos regionales, permanecieron y se acentuaron desequilibrios que mantuvieron el proceso desigual de desarrollo.

4. De otra parte, los productos de mercado interno, sobretudo los de alimentación, presionados por la política de contención inflacionaria, solo encuentran viabilidad de producción en la pequeña producción familiar, con bajos índices de tecnificación.

Dentro de este esquema, la pequeña producción es responsable por cerca de 60% de la producción de alimentos.



5. En síntesis, como consecuencia del patrón global de desarrollo tenemos:

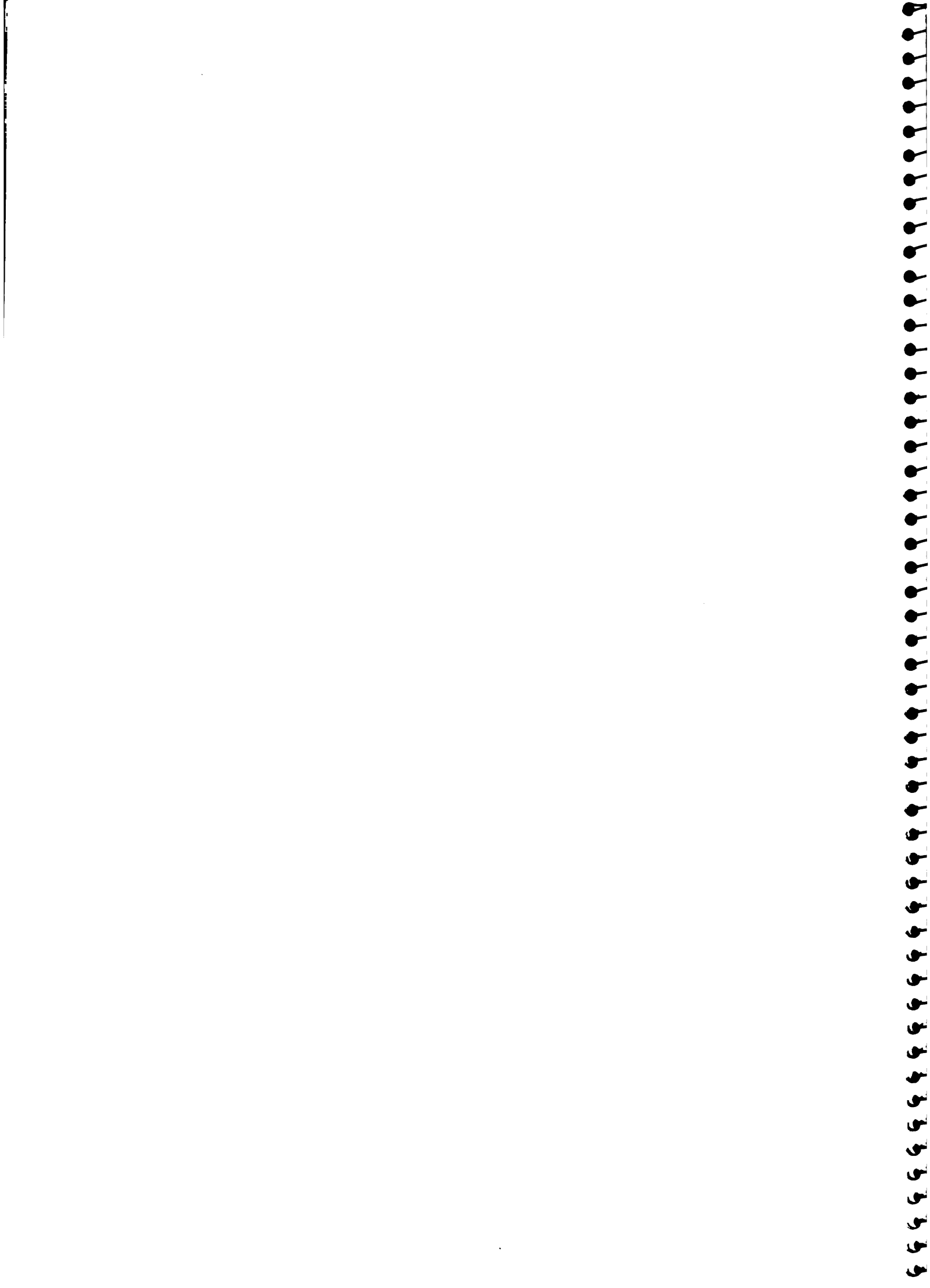
- la disminución de la población económicamente activa agrícola en relación a otros sectores, que absorvieron en parte esta fuerza de trabajo. Esto explica el hecho de la tasa de desempleo rural ser mas baja que la de otros sectores, debido al traslado de esa mano de obra en razón de su relativa incapacidad para retenerla en el sector.

- por su turno, la evolución diferenciada del producto determinó el desnivel inter-regional de renta entre la población urbana y rural. El analisis del producto "per capita" muestra que el sector agrícola participa con alto porcentaje en el contingente de población de bajos ingresos.

- con relación a la politica comercial externa, en que pese la prioridad en la ampliación del volumen de las exportaciones y en la diversificación de la pauta, especialmente en relación a los productos manufacturados los datos demuestran que pocos productos tradicionales de origen agropecuario continuan como los principales responsables por el incremento de las exportaciones, habiendo frustraciones en lo que respecta a las expectativas de cambios.

- los niveles de consumo interno de alimentos muestran significativas diferencias regionales, principalmente en el consumo de calorías y proteínas. Al considerar los niveles de renta, se constata un agravamiento en las disparidades de consumo. La modernización tecnológica, que podria viabilizar el aumento de la producción y productividad de alimentos se viene realizando con alto grado de concentración.

- finalmente, la estructura fundiaria, asociada a la poca extensión de la asistencia técnica y del crédito a



los extractos de pequeños productores de alimentos, interfieren sobre los niveles de renta y de alimentación de los pequeños productores, que en su mayor parte se dedican a la producción de alimentos para consumo interno.

Por lo tanto, es interesante observar como la conformación histórica del sector público agrícola se perfiló para dar soporte a las prioridades sectoriales, fijadas como consecuencia de las prioridades nacionales.

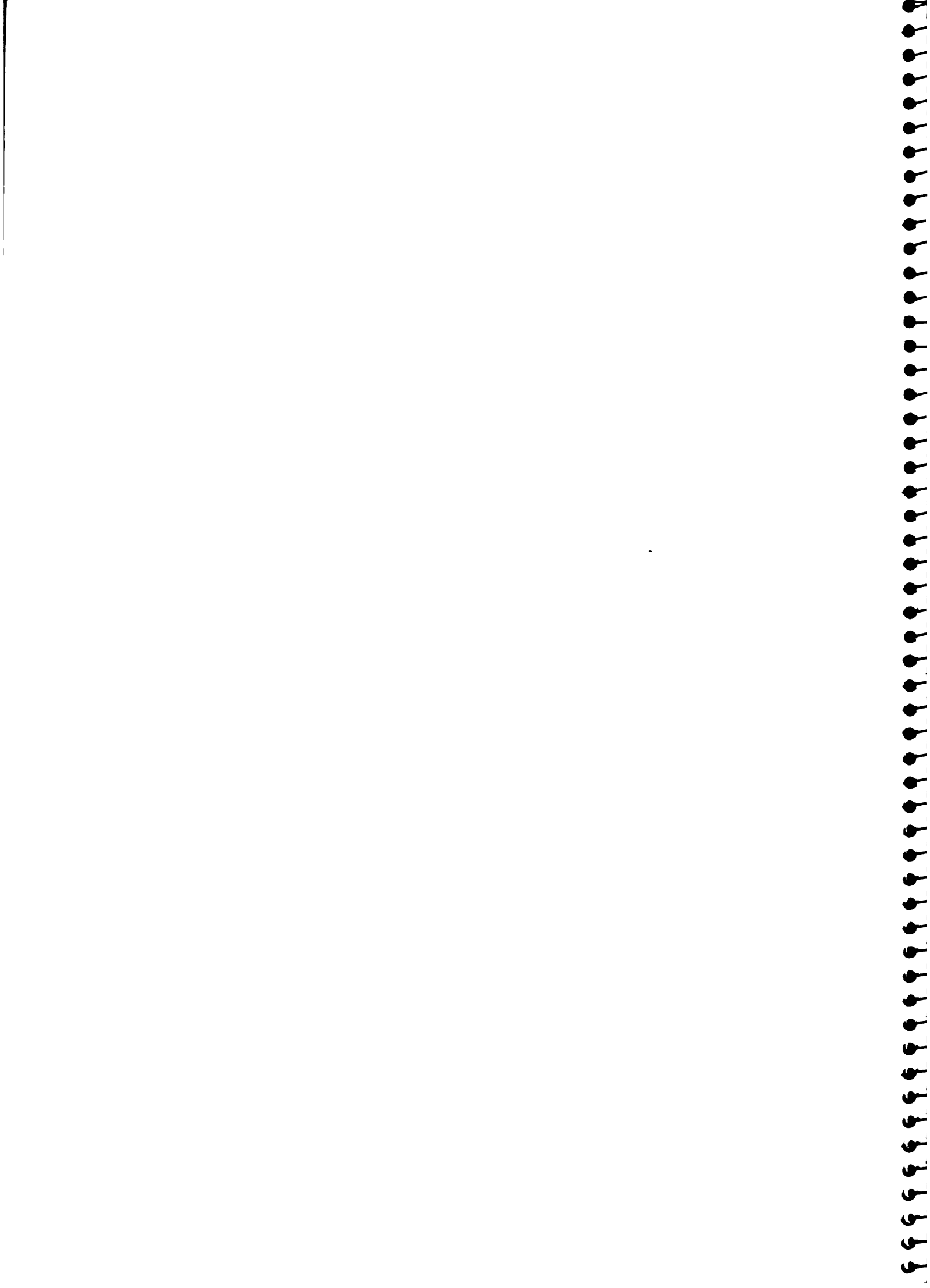
II - EL SECTOR PUBLICO AGRICOLA

1 - Funciones

Teóricamente, el sector público agrícola debería estructurarse armonicamente con los principales órganos que tienen a ver con la formulación y ejecución de la política agrícola.

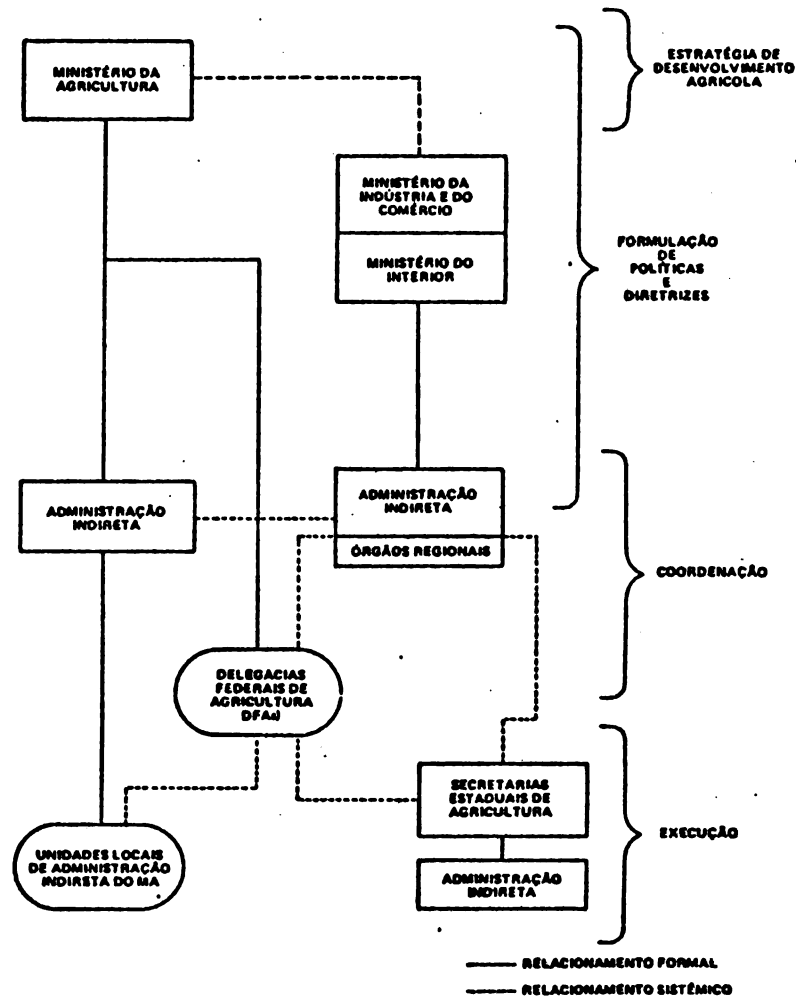
En este sentido, su estructura debería abarcar principalmente las funciones de:

- a) Formulación de la Política Sectorial;
- b) Enfoque regional del desarrollo rural;
- c) Desarrollo tecnológico incluyendo producción y transferencia de tecnología para las principales actividades productivas orientadas hacia el mercado interno;
- d) Desarrollo tecnológico y fomento a la comercialización de los principales rubros de exportación;
- e) Política de abastecimiento interno;
- f) Política de crédito rural;
- g) Política fundiaria;



2 - Estructura

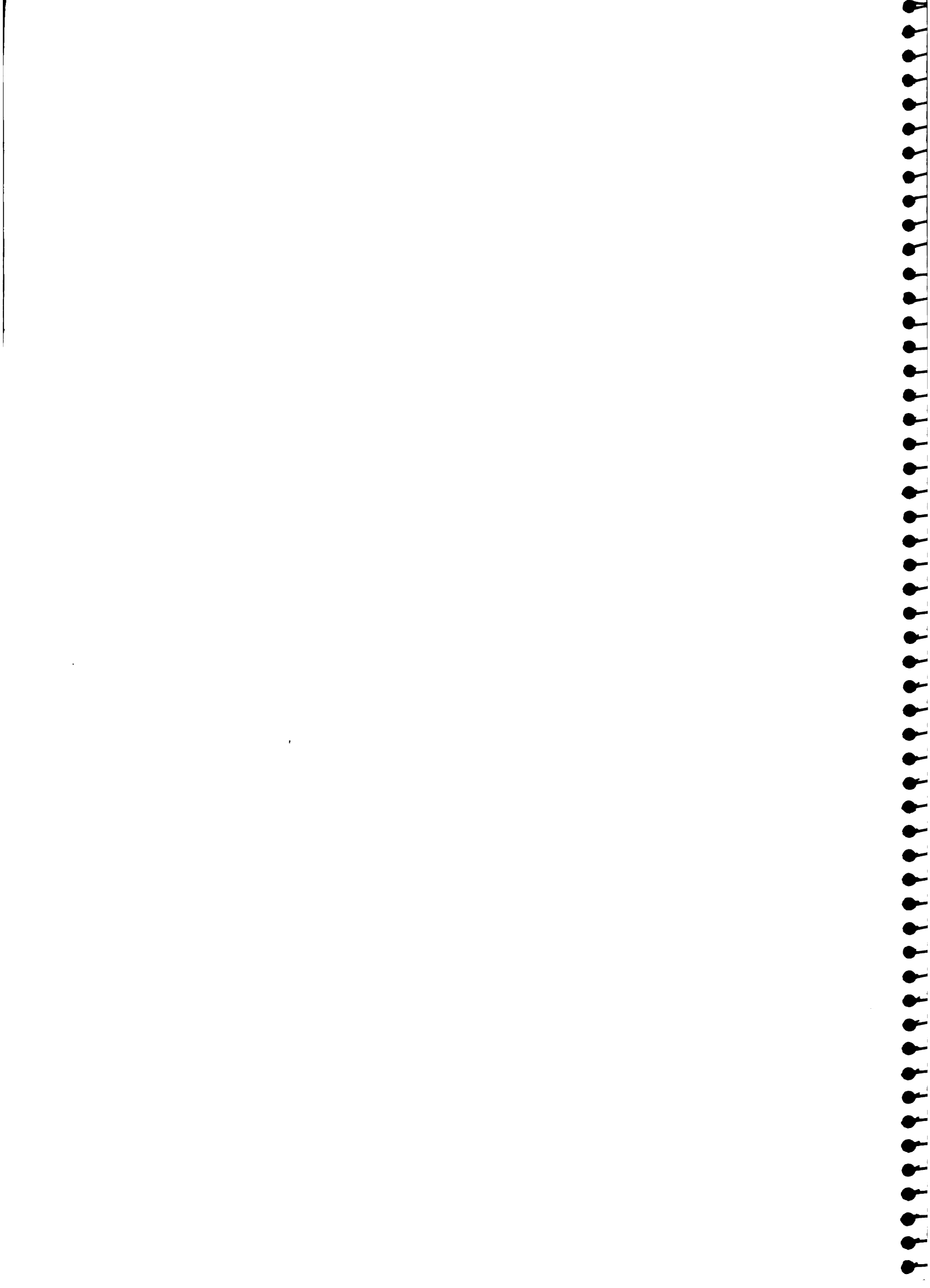
DIAGRAMA DO SETOR PÚBLICO AGRÍCOLA – SPA*



* DO SETOR PÚBLICO AGRÍCOLA FAZEM PARTE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE TODOS OS ESTADOS DA FEDERAÇÃO, TOTALIZANDO APROXIMADAMENTE 500 ÓRGÃOS E ENTIDADES.

3 - Funciones y Centros de Decisiones

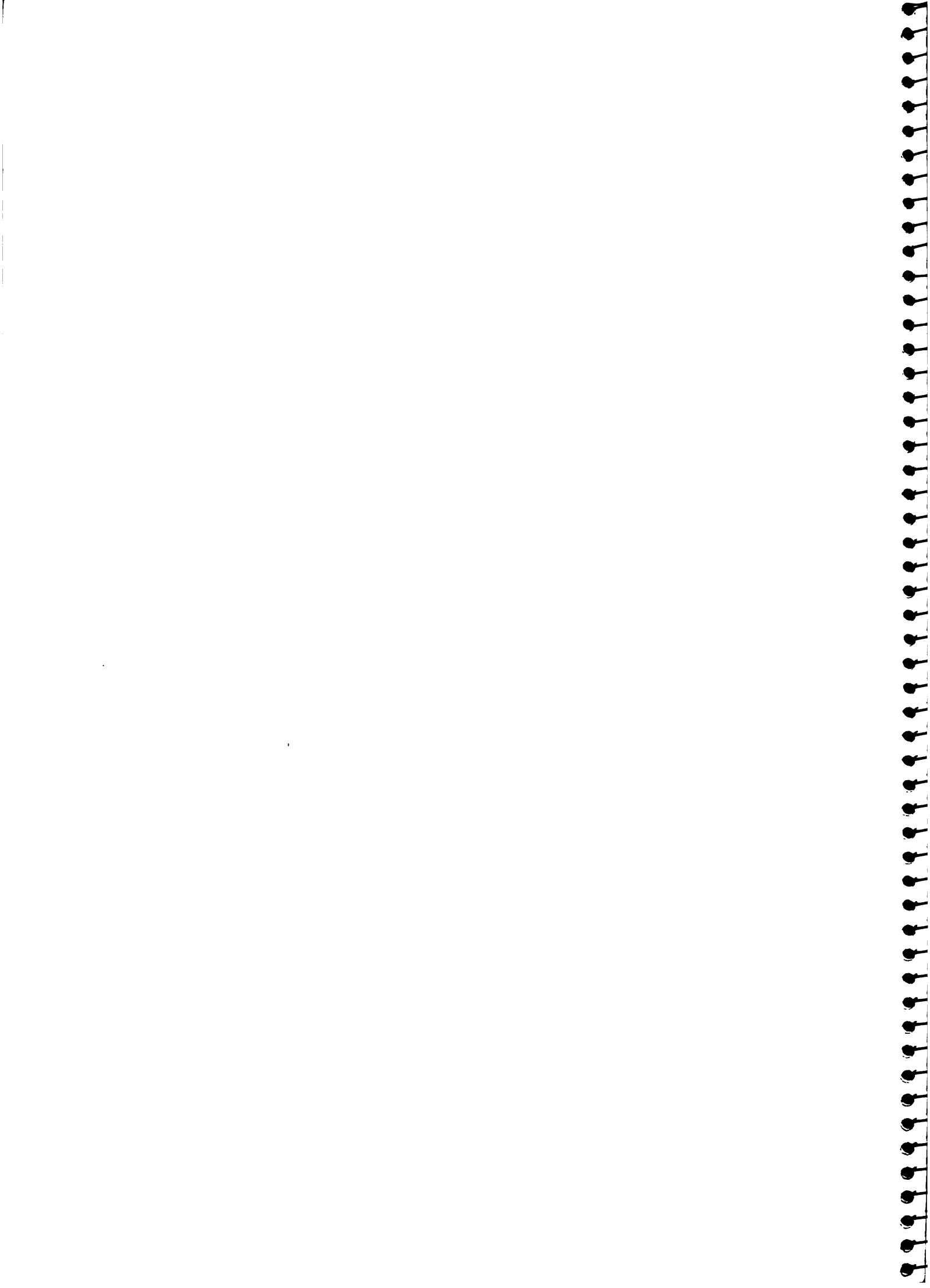
En la práctica, todas las funciones del ítem 1. e xisten, distribuidas en diferentes centros de decisión como se ve en la Matriz nº 1.



MATRIZ DE FUNCIONES POR CENTROS DE DECISION

CENTROS DE DECISIONES	CENTROS DE DECISION																				
	MINISTERIO DA AGRICULTURA										MIN. INDUSTRIA E DO COMERCIO										
	COE	SEC. ESP. NACIONAL	SEC. ESP. ABASTEC.	MIN. DO INTERIOR	IAA	IBC	SURVEYA	INDCA	EMBAPA	EMBATER	CEPLAC	COBAL	CFP	CIBRAZEN	SG	SMP	SMB	SMD	COE	BACEN	BB
1. Formulación de la Política Sectorial		X																			
2. Enfoque Regional del Desarrollo Rural		X		X																	
3. Desarrollo Tecnológico Proyectado a los Mercados Interno y Externo y Algunos Rubros de Exportación								X		X											
4. Desarrollo Tecnológico y Fomento a la Exportación de Productos de Exportación			(X)		(X)	(X)				X											X
5. Política de Abastecimiento			X								(X)										
6. Política de Crédito Rural	X	X								X									X	X	X
7. Política de Precios			X							X											
8. Política Funcionaria	X	X										(X)									
9. Política Agroenergética	X	X					X														
10. Política de Irrigación																					

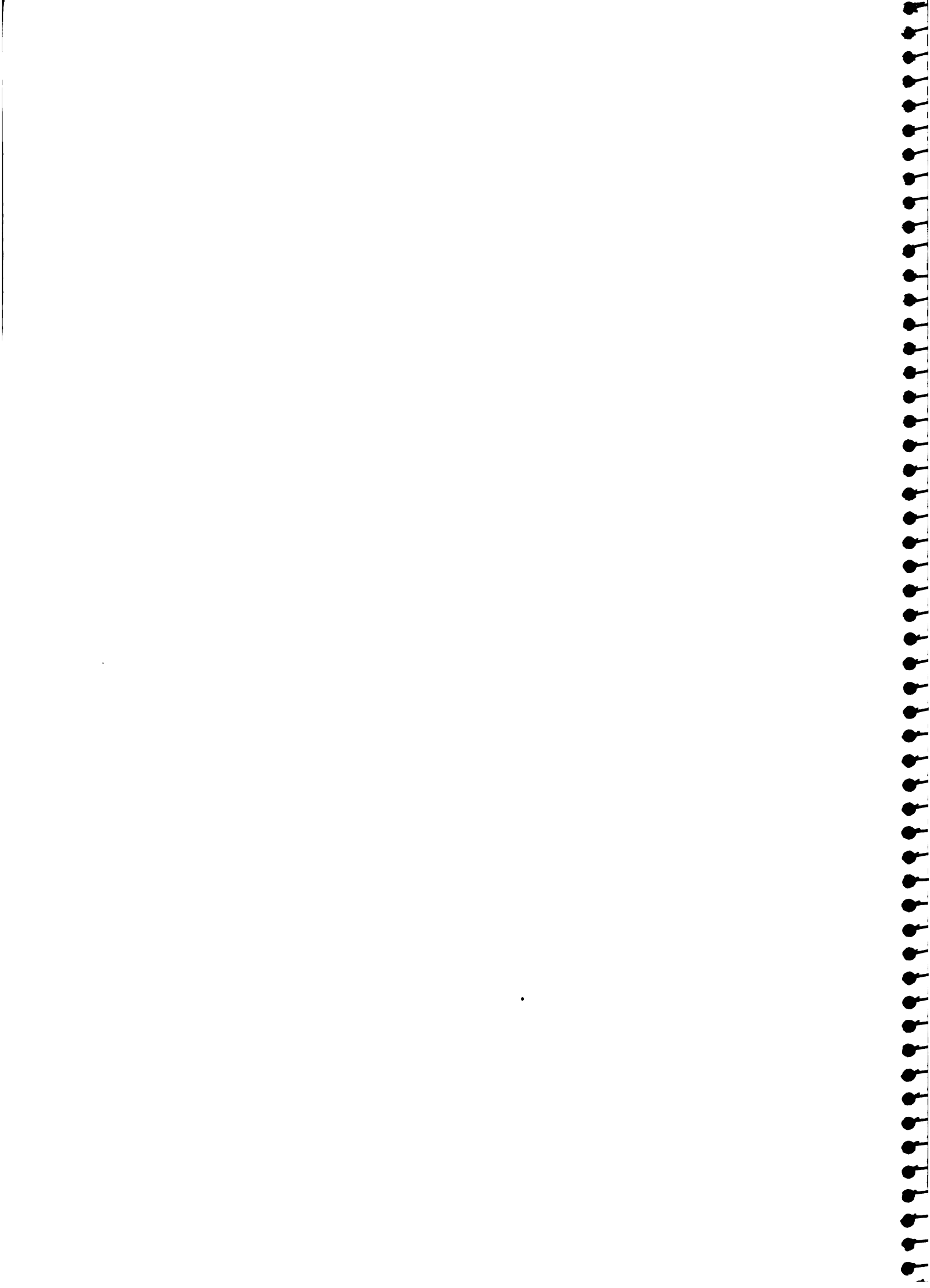
LEYENDA: X - Predomina en las decisiones
 (X) - Decide autónomamente en relación al M.A.
 [X] - Se subordina a más de un centro de decisión
 O - Participa sin poder de decisión



MATRIZ DE FUNCIONES POR CENTROS DE DECISION

CENTROS DE DECISIONES	CENTROS DE DECISION																	
	MINISTERIO DA AGRICULTURA										SUD	SUD	SUD	SUD	SUD	SUD	SUD	SUD
	CE	CE	CE	CE	CE	CE	CE	CE	CE	CE								
SEC. PLANIFICACION PRESID. REPUBLICA	SEC. ESP. AGRICULT.	MIN. DO INTERIOR	MIN. INDUSTRIA E DO COMERCIO	INCA	ENRADA	COMINTER	CEPLAC	COSAL	COT	CIBAZEN	S6	SUP	SAAS	SUD	CEZ	BACEN	BB	
1. Formulación de la Política Sectorial	X																	
2. Enfoque Regional del Desarrollo Rural	X																	
3. Desarrollo Tecnológico Proyectado y Mercado Interno y Alencas Rurales de Exportación																		
4. Desarrollo Tecnológico y Fomento a la Elaboración de Alimentos Productos de Exportación																		
5. Política de Abastecimiento																		
6. Política de Crédito Rural																		
7. Política de Precios																		
8. Política Funcionaria																		
9. Política Agroenergética																		
10. Política de Irrigación																		

LEYENDA: X - Participa en las decisiones
 (X) - Decide autónomamente en relación al M.A.
 [] - Se subordina a más de un centro de decisión
 O - Participa sin poder de decisión



De la observación de la Matriz nº 1. merece destaque:

1. Que importantes productos como café, azúcar, alcohol y caucho, tienen su política definida por el Ministério de Indústria y Comercio, con casi independencia en relación al Ministério de Agricultura.

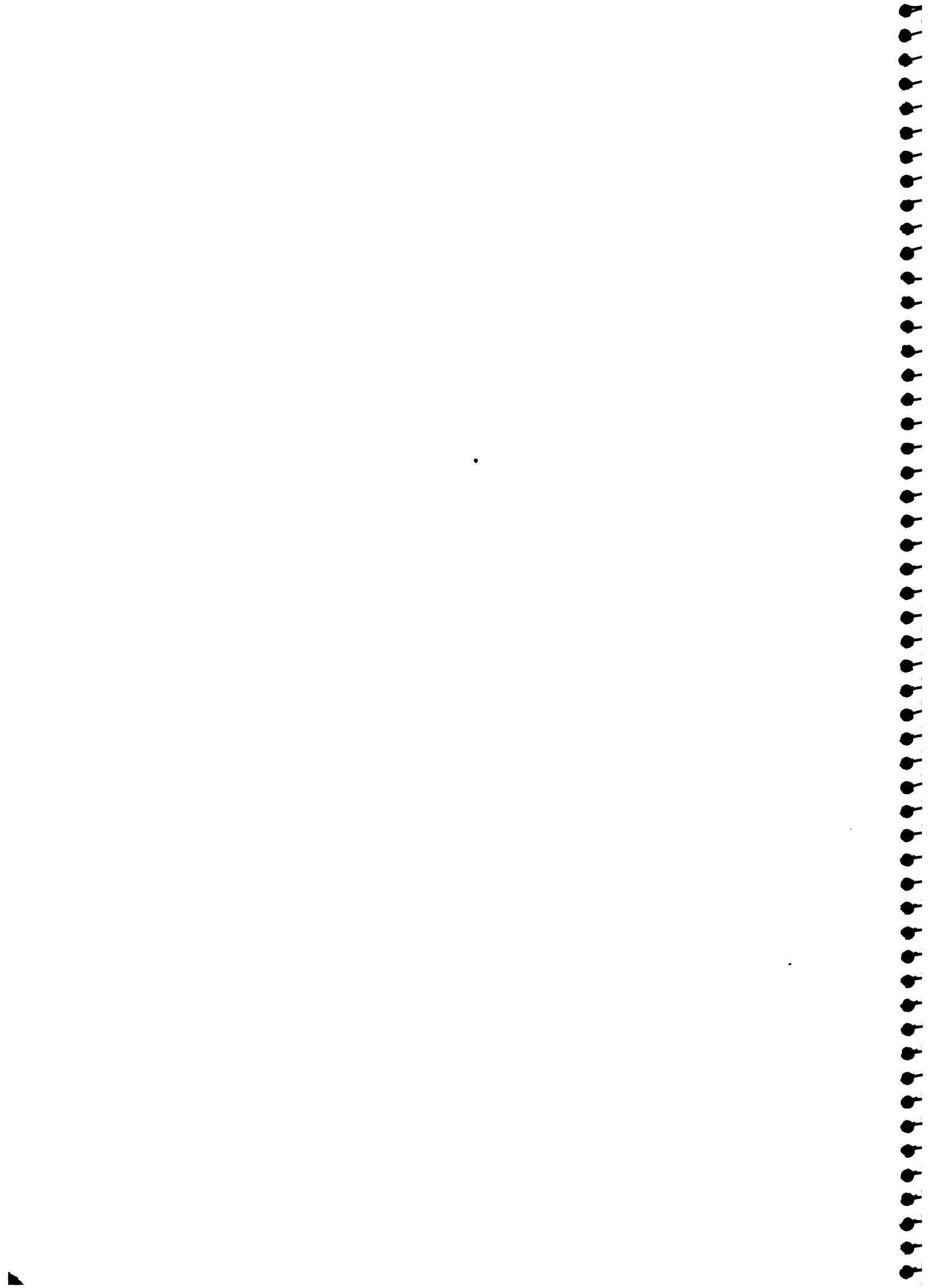
2. La política de abastecimiento tiene sus mecanismos propios subordinados a la Secretaria de planificación de la Presidencia de la República, a través de la Secretaria Especial de Abastecimiento (SEA) y los órganos del Ministério de Agricultura están supeditados a la orientación de la SEA.

3. El enfoque del Desarrollo Regional del Sector Agrícola está bajo la orientación del Ministerio del Interior, y de la Secretaria de Planificación de la Presidencia de la República, principalmente a través de los programas Especiales de Desarrollo Regional (Polonordeste, Polo Amazónico, Polo Centro y otros Programas localizados de desarrollo regional).

Sin embargo, en relación a estos programas están institucionalizados mecanismos interinstitucionales de coordinación a nivel nacional, regional y estadual.

En lo que consierne a los (PDRIS) proyectos de desarrollo regional integrados existe una experiencia de coordinación institucional muy rica, que tiende a perfeccionarse, en donde, la participación de los principales Ministerios se hacen a través de Comisiones Interministeriales, participando principalmente:

- Secretaria de Planificación de la Presidencia de la República;
- Ministerio do Interior;



- Ministerio de Agricultura;
- Ministerio de Salud;
- Ministerio de Educación.

A nivel regional la coordinación corresponde a las superintendencias de desarrollo regional (SUDENE, SUDAM, SUDECO, SUDESUL).

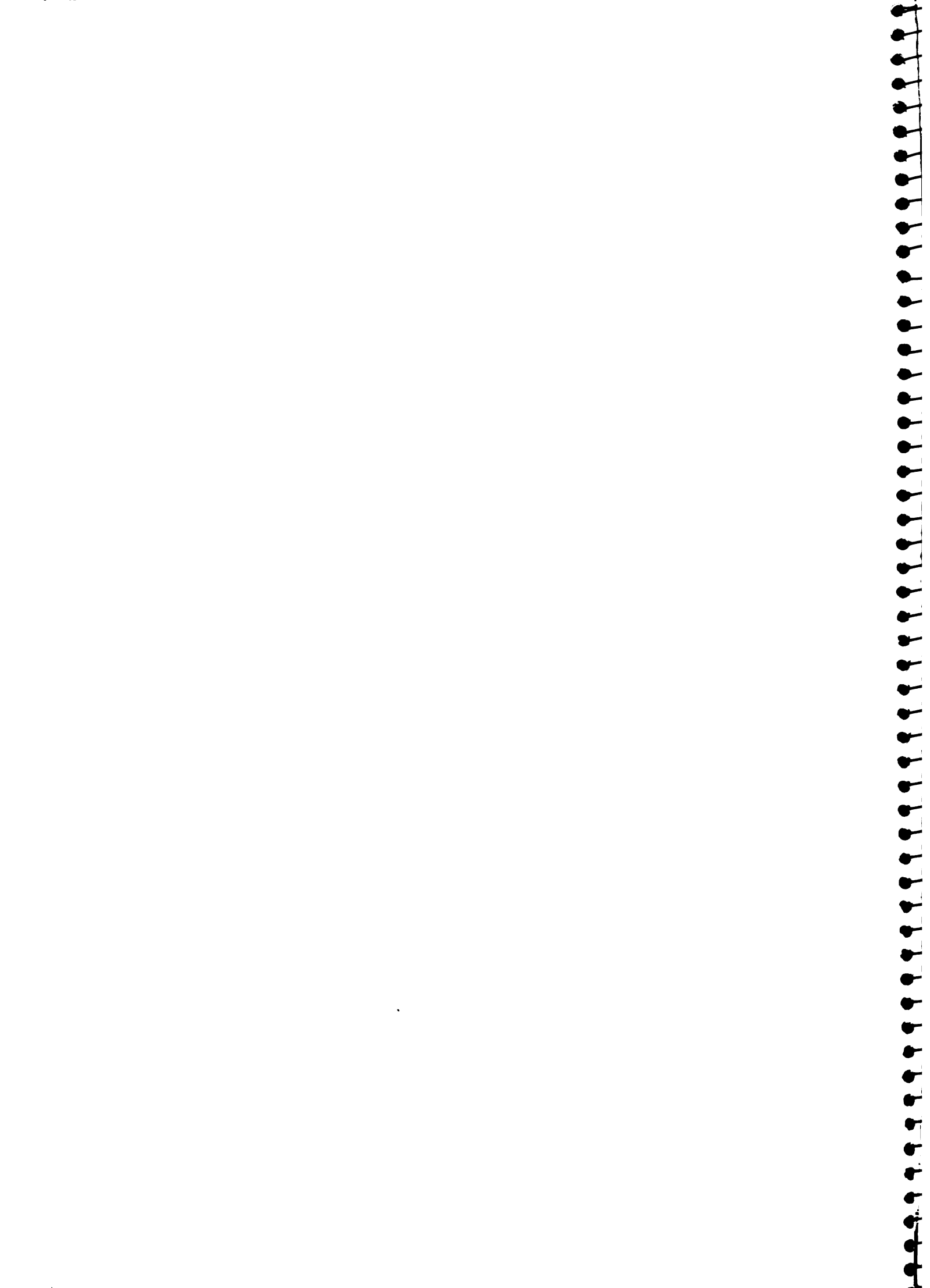
La coordinación de la ejecución suele ser a través de las Secretarías de Agricultura y Planificación de los Estados, a través de una Unidad Técnica.

La mayor parte de estos proyectos están financiados por el Banco Mundial y por el BID.

4. La política de irrigación de acuerdo a Ley de irrigación es de entera responsabilidad del Ministerio del Interior. El Ministerio de Agricultura en la práctica está tratando de desarrollar un Programa de Desarrollo de valles húmedos e inundados (várzeas).

5. La orientación de la producción de agroenergía está supeditada a la Comisión Nacional de Energía que cuenta con la participación de los varios ministerios y de representantes de la industria automovilística. Esta comisión está compuesta por:

- Vicepresidente de la República;
- Ministerio de Planificación de la Presidencia de la República;
- Ministerio de Minas y Energía;
- Ministerio de Industria y Comercio;
- Ministerio de Agricultura;

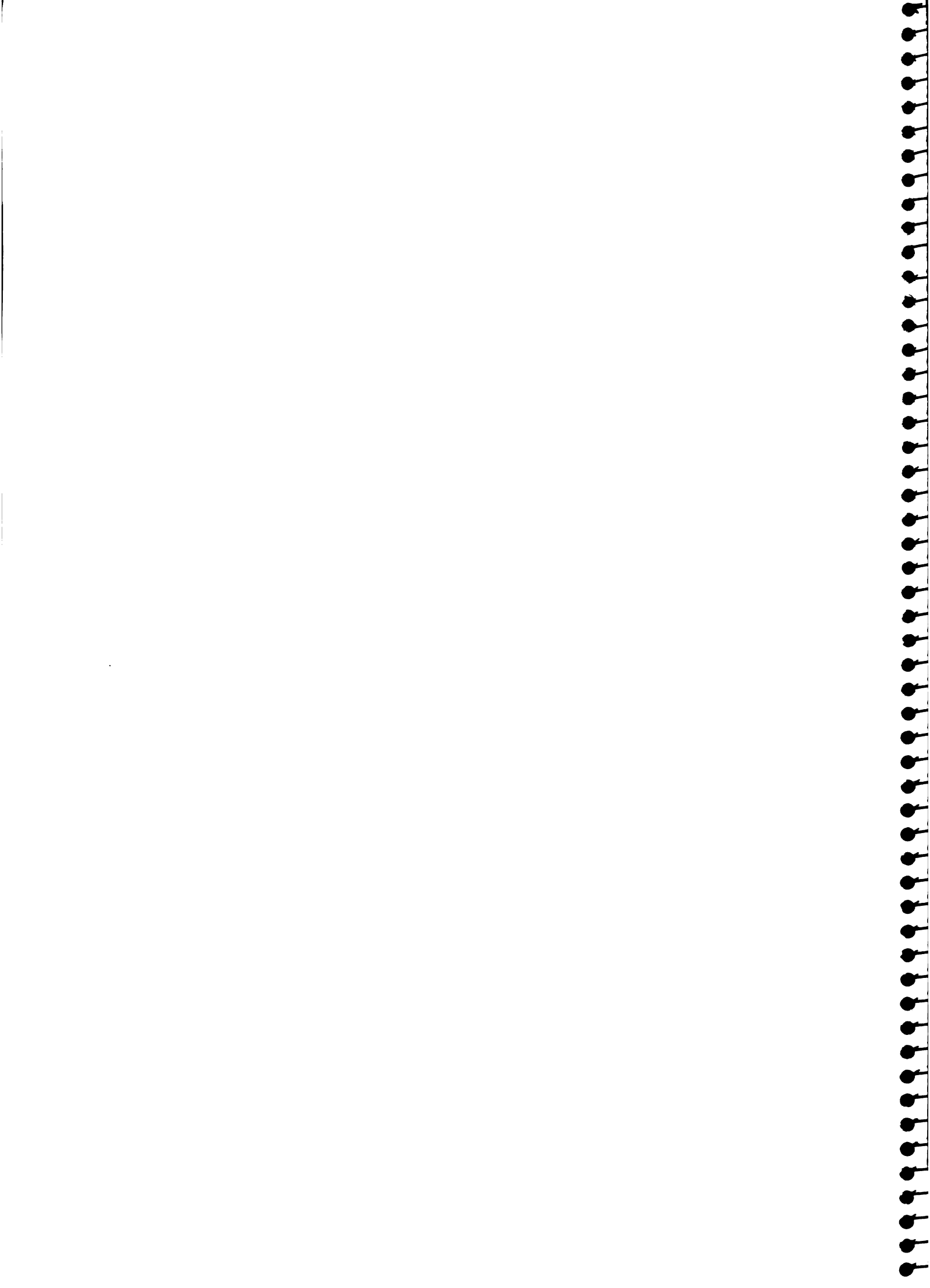


- Ministerio de Transportes;
- Ministerio de Hacienda;
- Secretaria de Comunicaciones Sociales de la Presidencia;
- Gabinete Militar de la Presidencia;
- Presidencia de la PETROBRAS;
- Presidencia de la ELETROBRAS;
- Presidencia del Consejo Nacional de Petroleo;
- Presidencia de los Fabricantes de Automóviles y Vehiculos.

De otra parte, la Comisión Nacional del Alcohol - CENAL - dicta la política de producción de materias primas para el alcohol esta comisión esta constituida por:

- Secretaria de Planificación de la Presidencia de la República;
- Ministerio de Industria y Comercio;
- Ministerio de Agricultura;
- Ministerio de Minas y Energia;
- Ministerio de los Transportes;
- Ministerio de Hacienda;
- Ministerio del Interior;
- Ministerio del Trabajo;
- Confederación Nacional de Industria;
- Confederación Nacional de la Agricultura.

Dentro del Programa de Agroenergia, el Ministerio de Agricultura tiene la coordinación de los programas de aceites



vegetales, y combustibles de la madera, etanol, carbón vegetal y leña, a través de la Comisión Especial de Energía, que actúa en la coordinación de las acciones en el ámbito del MA y en sus relaciones con los demás órganos involucrados con el tema agronegocio.

6. En relación a la Política de crédito, los centros de decisión están distribuidos entre el Consejo Monetario Nacional, el Banco Central, el Banco del Brasil y el Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de Agricultura comanda parcialmente el crédito agrícola del Banco Nacional de Crédito Cooperativo.

7. Estos datos son suficientes para constatar:

a) No hay en la práctica un delimitamiento claro de un conjunto de instituciones que configuran el "Sector Público Agrícola".

b) La reducida participación del Ministerio de Agricultura en los centros de decisión que afectan el sector rural.

c) La dispersión de acciones de formulación y ejecución de la política agrícola en diferentes centros de decisión y la ejecución sin mucha articulación entre ellos.

Esta dispersión es consecuencia del surgimiento histórico de prioridades nacionales que determinan la creación de instituciones y organismos, que a la larga en el futuro absorben funciones y acciones que naturalmente deberían estar dentro del Ministerio de Agricultura.

El Ministerio de Agricultura de Brasil, como en otros países, es el resultado del desmembramiento del Ministerio de Industria, Comercio y del Trabajo.



III - EL MINISTERIO DE AGRICULTURA

1. Administración Directa e Indirecta

En su evolución histórica el Ministerio de Agricultura trató de descentralizar las funciones para dar más flexibilidad y modernidad administrativa.

Este hecho determinó la existencia paralela de varios órganos de Administración Directa con otros de Administración Indirecta.

Pertenecen a la Administración Directa los órganos del Ministerio que funcionan dentro de los patrones administrativos fijados por el (DASP) "Departamento Administrativo de Serviço Público", que es responsable por la definición y supervisión de todos los aspectos administrativos y de personal del sector público federal. Sus normas y reglamentos son comunes a todos los Ministerios.

A la Administración Indirecta, pertenecen todas las empresas públicas, entes autónomos, fundaciones y empresas de economía mixta, vinculadas administrativamente a los Ministerios.

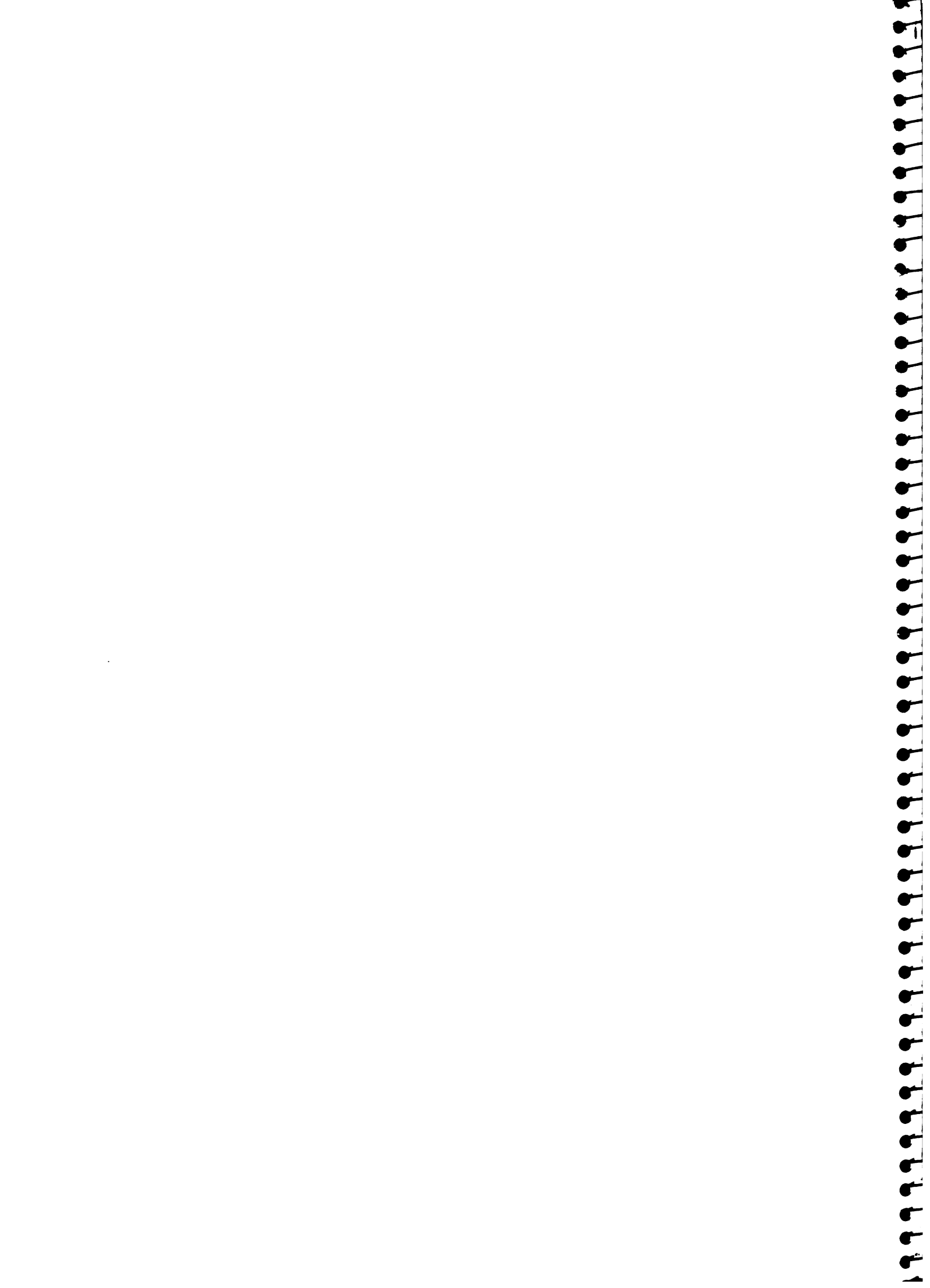
El Ministerio de Agricultura, con el propósito de dar mayor flexibilidad a funciones importantes, fué creando su estructura de Administración Indirecta.

Con esta filosofía administrativa, fue aprobado el Decreto que dispone sobre la Estructura Básica del Ministerio, considerando la Administración Directa y los órganos vinculados (Administración Indirecta).

1.1 - Estructura Básica del Ministerio de Agricultura 1/

a. Áreas de actuación:

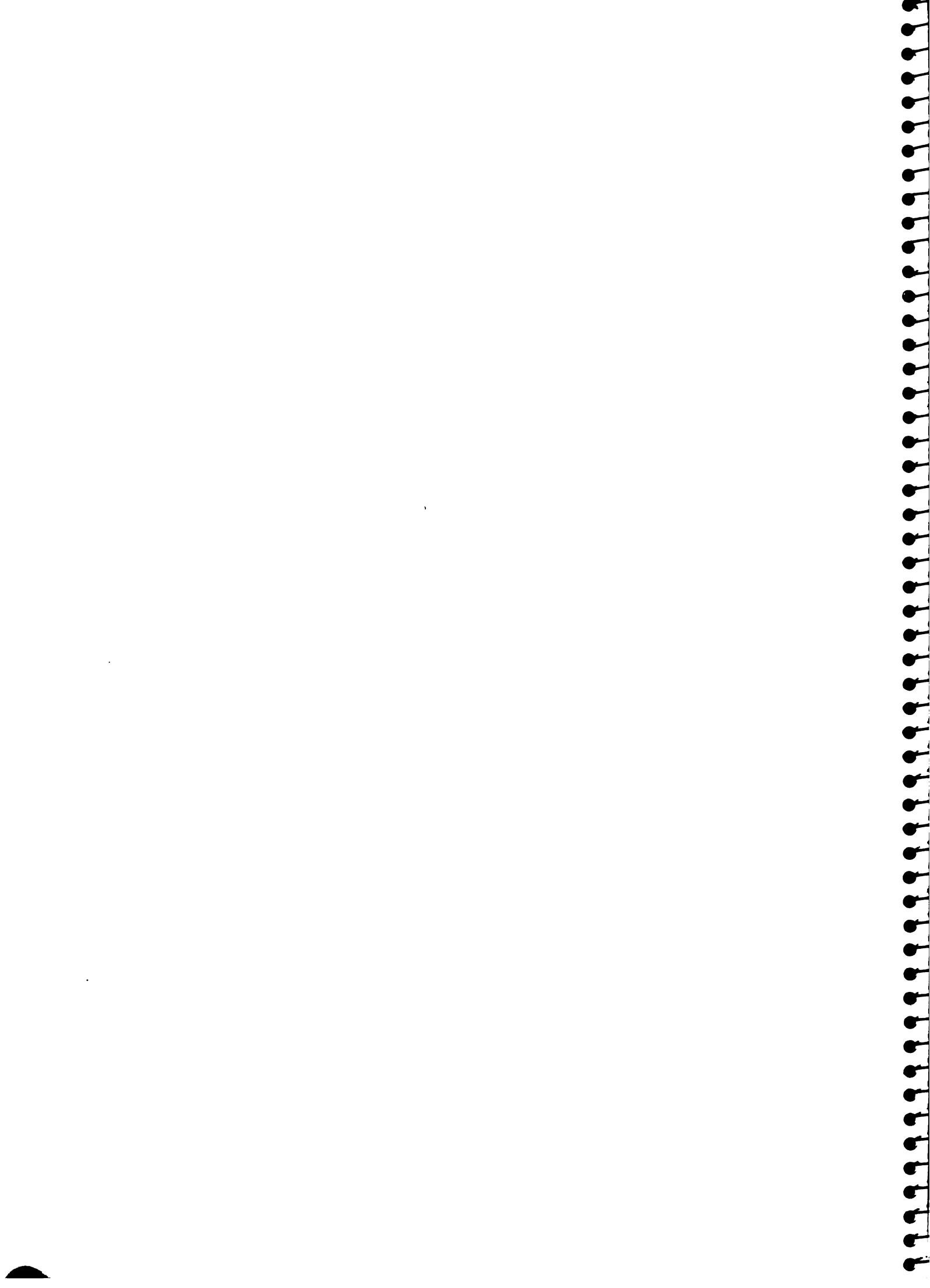
1/ Ver anexo nº 1.



- . Agricultura, pecuária, caza, pesca;
- . Recursos naturales renovables: flora, fauna, suelos;
- . Estímulos financieros y crediticios;
- . Meteorología, climatología;
- . Investigación y experimentación;
- . Vigilancia y defensa sanitária animal y vegetal;
- . Padronización e inspección de productos vegetales y animales o de consumo en las actividades agropecuárias.

b. Organos que constituyen la estructura básica del Ministerio de Agricultura:

- Organos de Asistencia Directa e Inmediata al Ministro de Estado:
 - . Gabinete del Ministro (GM)
 - . Consultoria Jurídica (CJ)
 - . División de Seguridad e Informaciones (DSI)
 - . Coördinadoria de Comunicación Social (CCS)
 - . Coördinadoria de Asuntos Económicos (CAE).
- Organos colegiados:
 - . Consejo Nacional de Agricultura (CONAG);
 - . Comisión Central de Coordinación (CCC);
 - . Consejo del Fondo Federal Agropecuario (CFFA);
 - . Comisión Coordinadora de la Criación del Caballo Nacional;



- . Comisión Nacional de Pesquisa Agropecuária y de Asistencia Técnica y Extensión Rural - (CONPATER).

d. Organos Centrales de Planificación

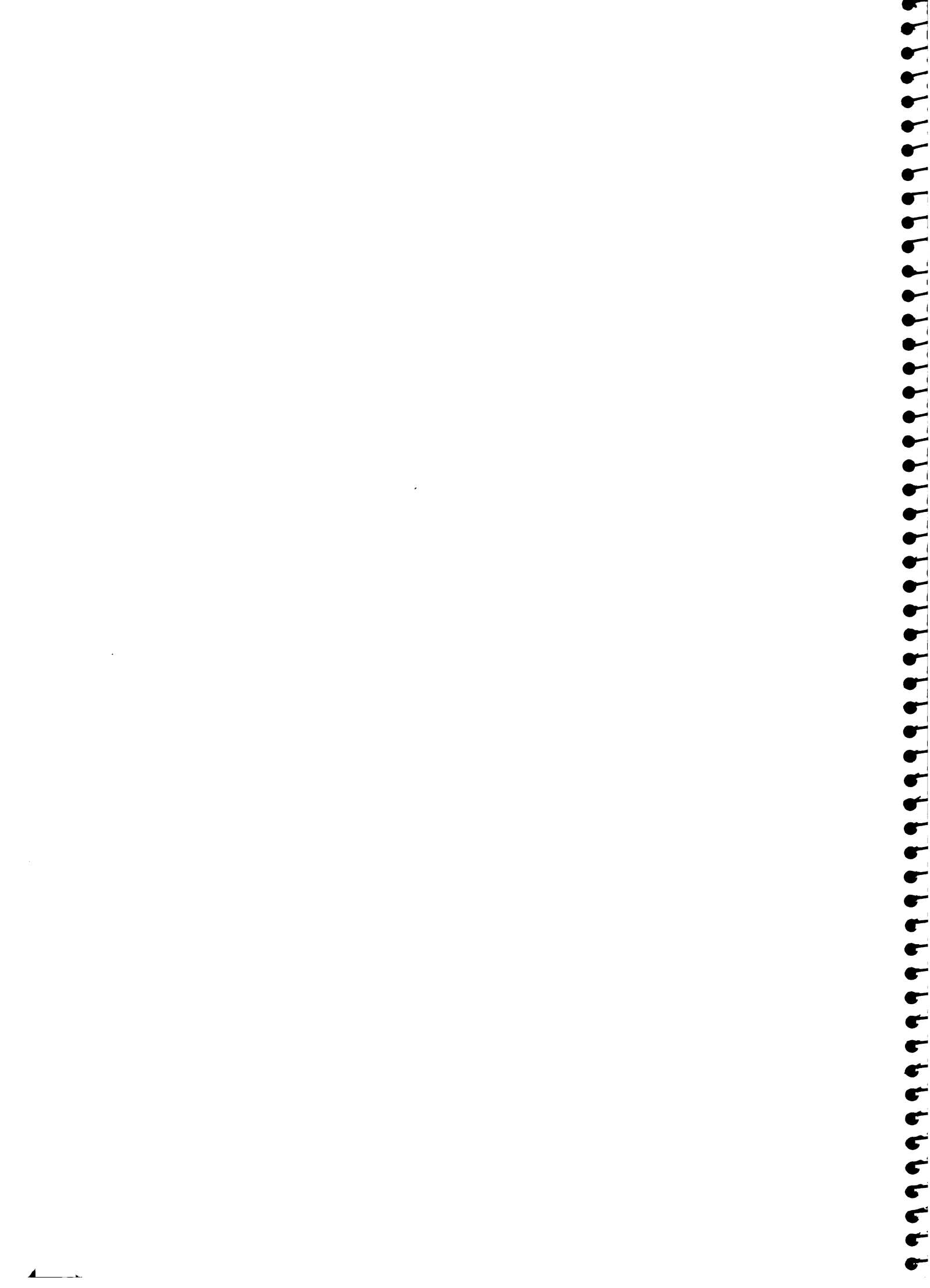
- . Secretaria General;
- . Inspectoria - General de Finanzas (IGF).

e. Organos Centrales de Dirección Superior:

- . Secretaria Nacional de Producción Agropecuária (SNAP);
- . Secretaria Nacional de Abastecimento (SNAB);
- . Secretaria Nacional de Defensa Agropecuária (SNAD);
- . Departamento de Administración (DA);
- . Departamento de personal (DP).

f. Organos Autónomos:

- . Comisión Ejecutiva del Plan de la "Lavoura Cacaueira" (CEPLAC);
- . Centro Nacional de Ingenieria Agrícola (CENEA);
- . Coordinación de Asuntos Internacionales de Agricultura (CINGRA);
- . Grupo Ejecutivo de Eletrificación Rural de Cooperativas (GEER);
- . Consejo Nacional de Cooperativismo (CNC);
- . Instituto Nacional de Metereologia (INEMET).



g. Organos Regionales

Delegacias Federales de Agricultura (DFA)

h. Organos Colegiados Interministeriales, presididos por el Ministro de Estado

- . Comisión Coordinadora de la Política Nacional de Crédito Rural (COMCRED);
- . Consejo Nacional de Abastecimiento (CONAB).

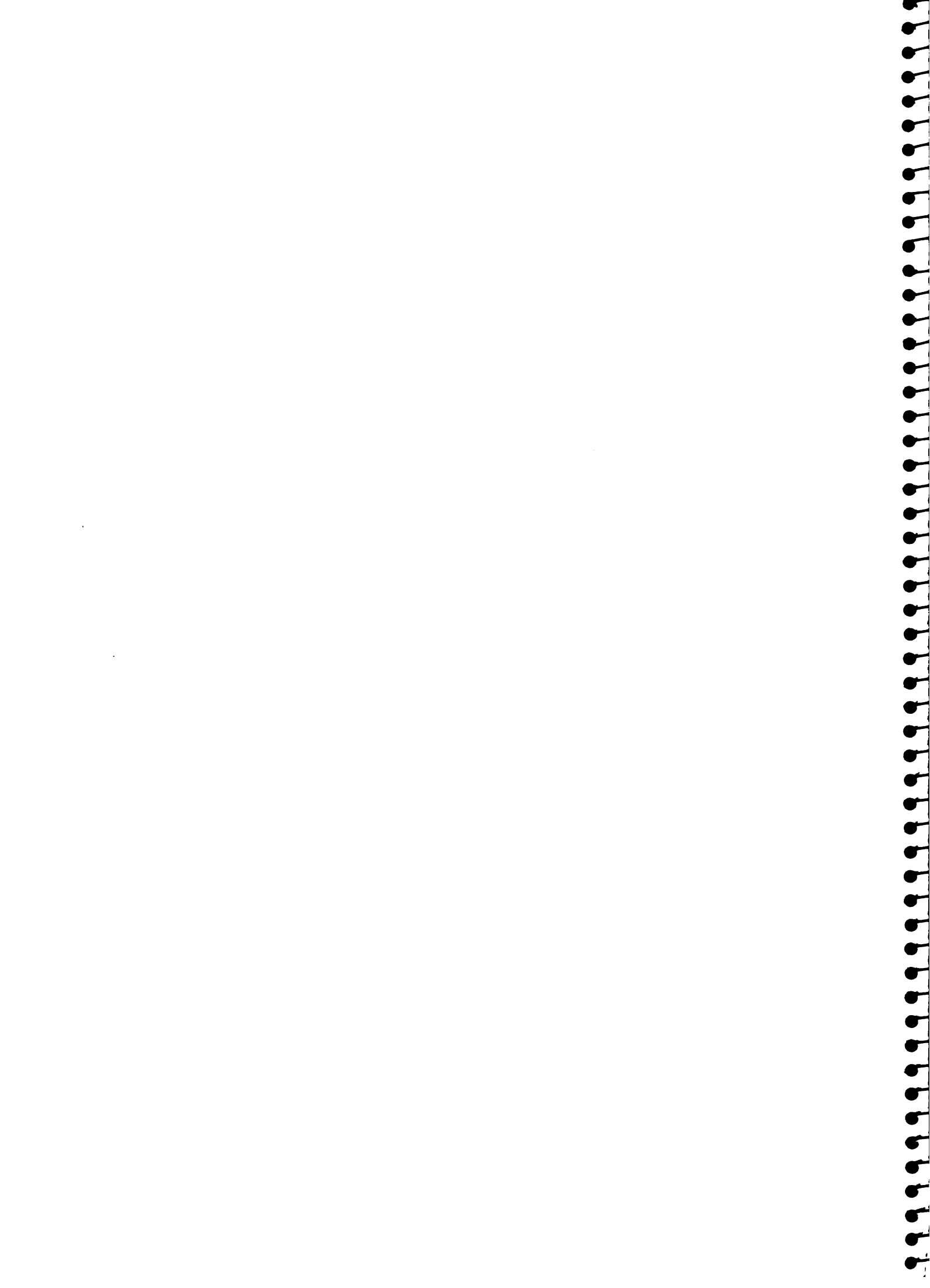
i. Organos vinculados al Ministerio de Agricultura

- Entes Autónomos

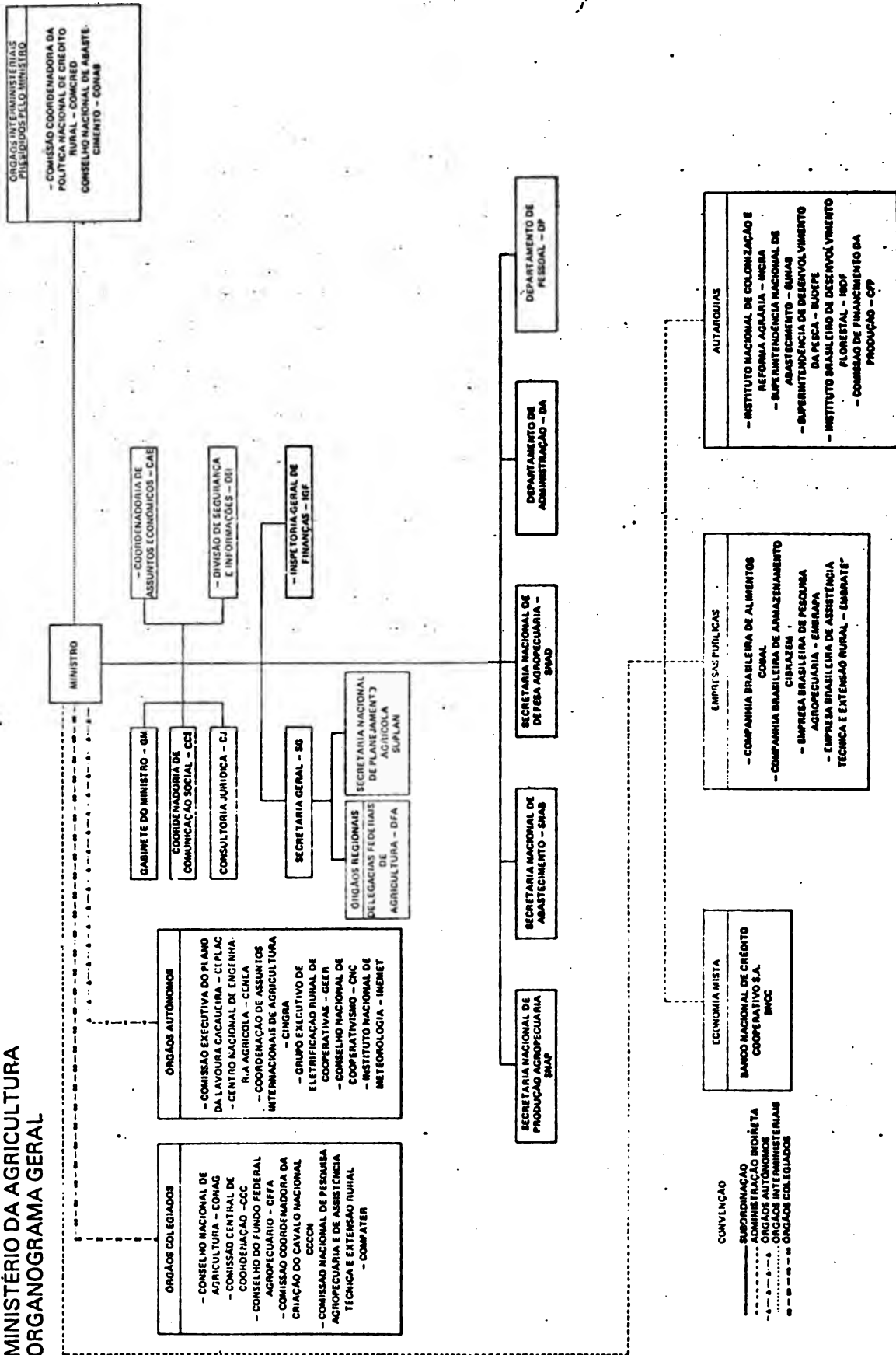
- . Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agrária (INCRA)
- . Superintendencia Nacional del Abastecimiento (SUNAB);
- . Instituto Brasileño de Desarrollo Florestal (IBDF);
- . Superintendencia del Desarrollo de la Pesca (SUDEPE);
- . Comisión de Financiamiento de la Producción (CFP).

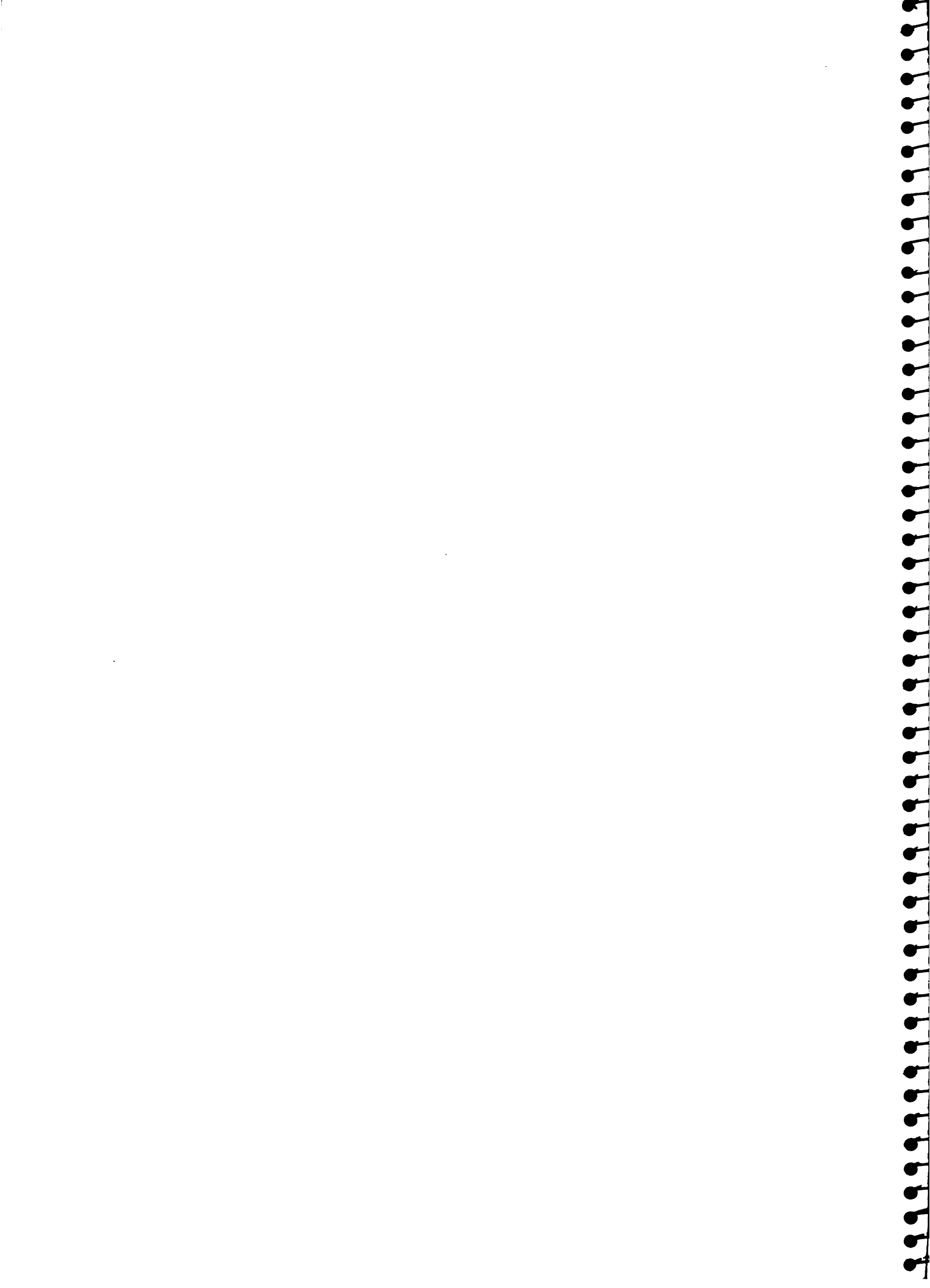
. j. Empresas Públicas

- . Empresa Brasileña de Investigación Agropecuária (EMBRAPA)
- . Empresa Brasileña de Asistencia Técnica y extensión Rural (EMBRATER);
- . Compañía Brasileña de Alimentos (COBAL)
- . Compañía Brasileña de Almacenamiento - (CIBRAZEN)



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA ORGANOGRAMA GERAL

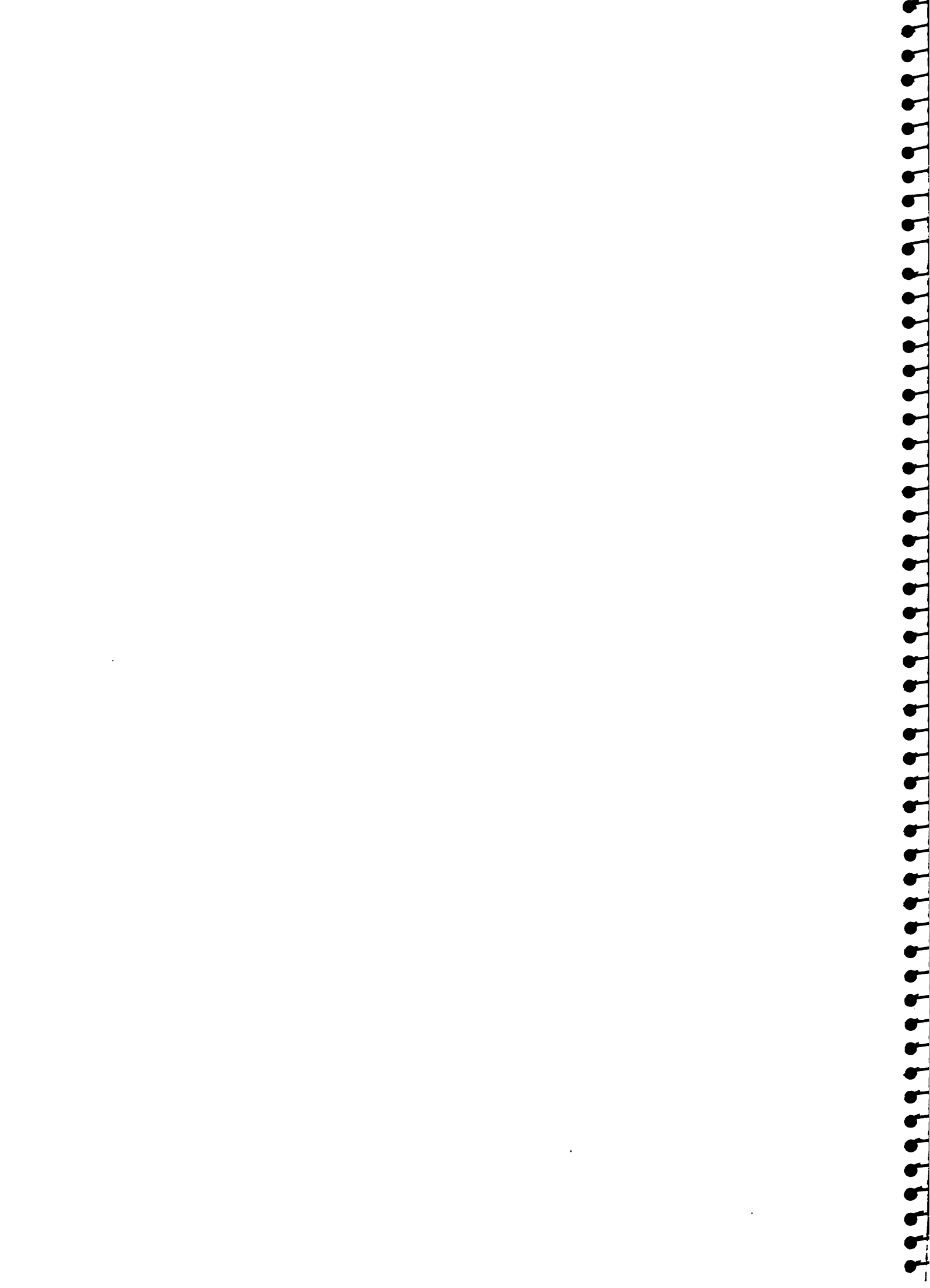




1. Sociedad de Economía Mixta

- . Banco Nacional de Crédito Cooperativo S.A.
(BNCC)

El organograma nº 1. define las principales rela
ciones administrativas del Ministerio de Agricultura.



2. Algunos Problemas de la gestión en el Ambito del Ministerio

2.1 - Dualidad de comportamiento de las personas

En algunas unidades operacionales, sobretodo las que tienen a ver con los aspectos "Administrativos, de tipo burocrático" y en unidades técnicas como son las "De Administración Superior" (SNAP), (SNAB), (SNAD), sus funcionarios pertenece al "cuadro permanente de personal de la Unión", en donde los niveles de remuneración suelen ser 1/3 de valor de mercado. Esto crea de sajustes cuando se confrontan con funcionarios con las mismas funciones y tal desnivel de remuneración.

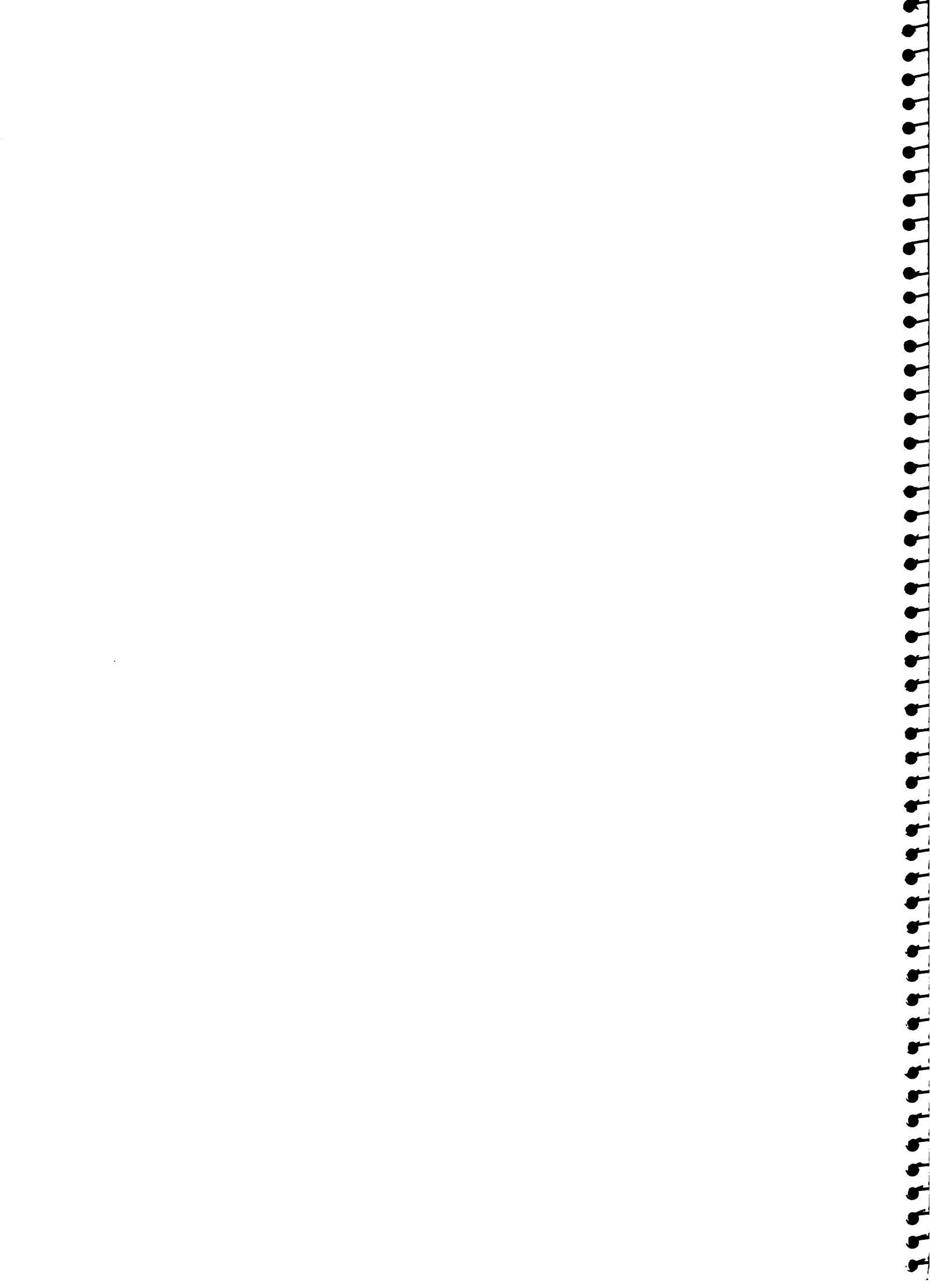
2.2 - Administración Directa versus la Indirecta

La conformación de la Administración Indireta, anterior a la actual Estructura Básica dificulta la operacionalización de coordinación de políticas, tales como: las de Abastecimiento, Producción, Investigación, Asistencia Técnica, en vista del no reconocimiento de los directivos destes organos, de la autoridad formal y no de hecho, del liderazgo de los organos creados para cordinar y supervisionar la Administración Indireta.

2.3 - Dispersión de los centros de decisión en relación al agro.

Como se ha visto en el punto III, el sector público agrícola esta contenido en varias esferas administrativas, a demás del ámbito del Ministerio de Agricultura.

En este contexto, la capacidad real del Ministerio de liderar la conducción de la política agrícola es reducida por la dispersión de las decisiones en el própio sector público agrícola y en el sector público como un todo. Esto resulta muchas veces en falta de unidad de criterio, y de autoridad administrativa.



IV - EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION AGRICOLA

1. Justificativa

El Sistema Nacional de Planificación Agrícola - (SNPA) emerge de los propios antecedentes del sector rural y del sector público agrícola.

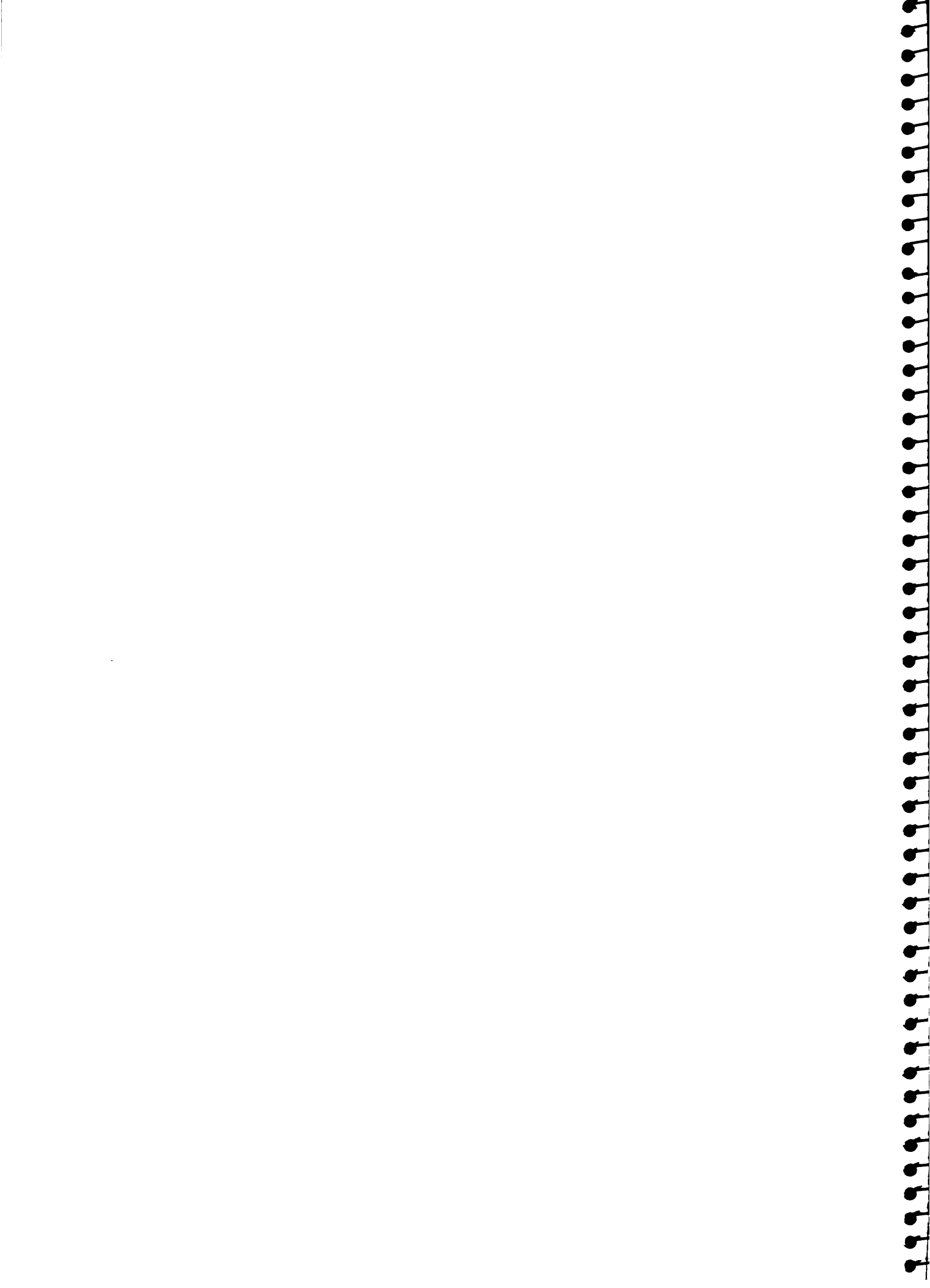
En el sector rural observamos que sus características socio-económicas y sus problemas son complejos, regionalizados e involucran relaciones de interdependencia con todo el proceso de desarrollo.

En el sector público agrícola están evidenciadas lagunas de funcionalidad que merecen mejores nexos de articulación interinstitucionales importantes.

Por último, emerge de la necesidad de dotar al Ministerio de Agricultura de una estructura de Planificación y programación, capaz de apoyar la administración superior de los instrumentos indispensables, sea para liderar la política agrícola, sea para liderar la conducción de la ejecución a través de sus órganos de administración Directa e Indirecta.

2. Diretrices del SNPA

El SNPA es parte del sistema de planificación federal y mantiene ligaciones con otros sistemas, sea a nivel federal como regional y estadual, con el objetivo de garantizar la unidad y coherencia de la acción del sector público agrícola con el sector privado.



De ser así, de su acción deberán resultar aspectos de carácter normativo para el sector público e indicativo para el sector privado.

Otra fuente de orientación para el SNPA, fue la decisión del gobierno de desarrollar el Sistema Sectorial de Planificación Federal dentro de una jerarquía definida en todos sus niveles.

Asociada a esta verticalidad de los sistemas de planificación, las dimensiones geográficas y condiciones sócio-económicas diferenciadas de las macro-regiones y estados brasileños indujeron la necesidad de implantar un Sistema Nacional de Planificación Agrícola espacialmente descentralizado, capaz de contemplar, al nivel de la formulación de las políticas agrícolas, las aspiraciones regionales y estatales.

Esa descentralización, sea en la jerarquía de los sistemas de planificación, sea en su dimensión geográfica, se justifica por la forma como históricamente la administración pública se estructuró a nivel federal, regional y estadual - resultando en una acentuada dispersión y especialización de órganos que formulan y ejecutan la política agrícola.

3. Componentes del SNPA

El diagrama a seguir permite una visión general de los principales componentes y relaciones del sistema.

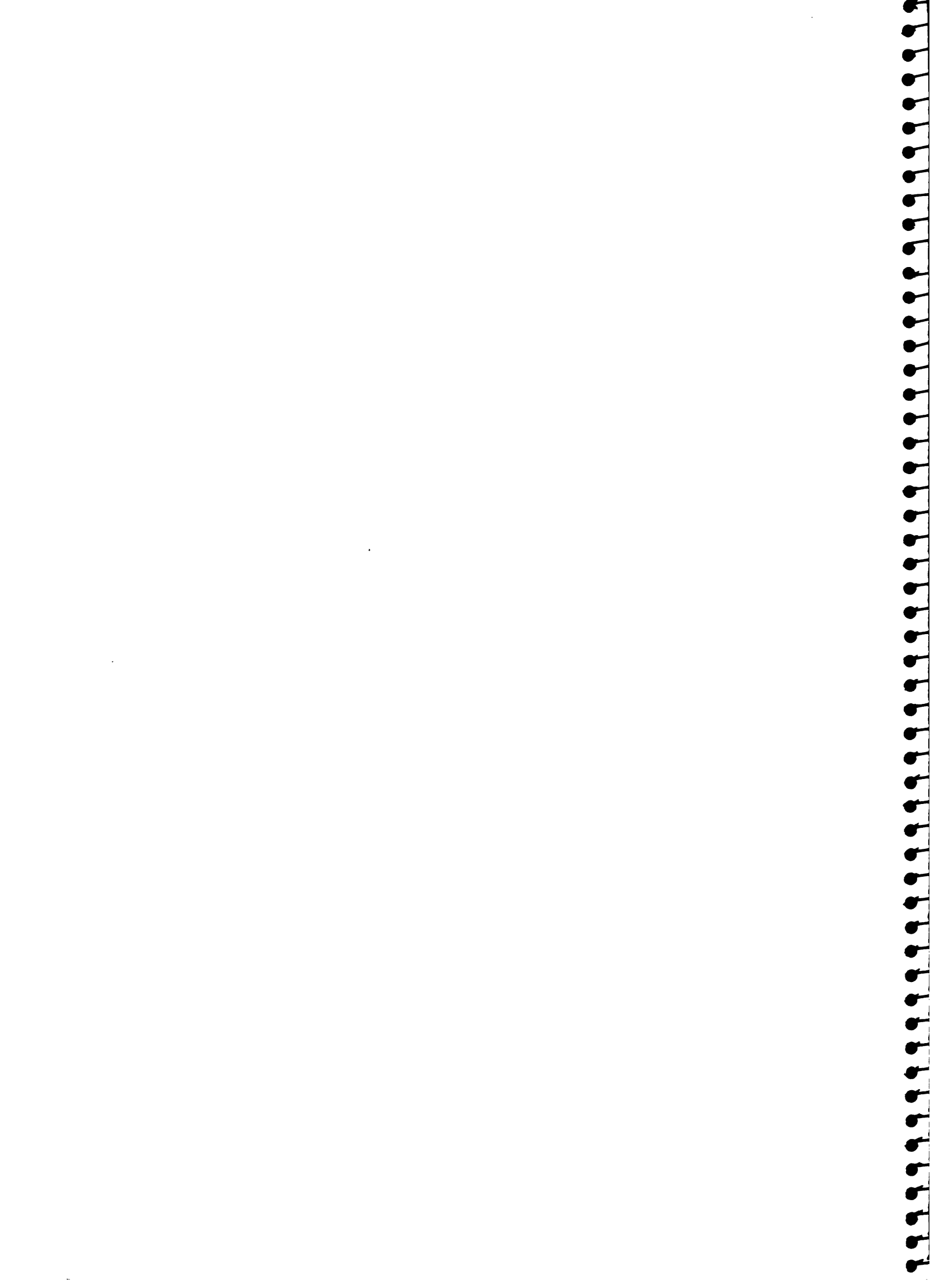
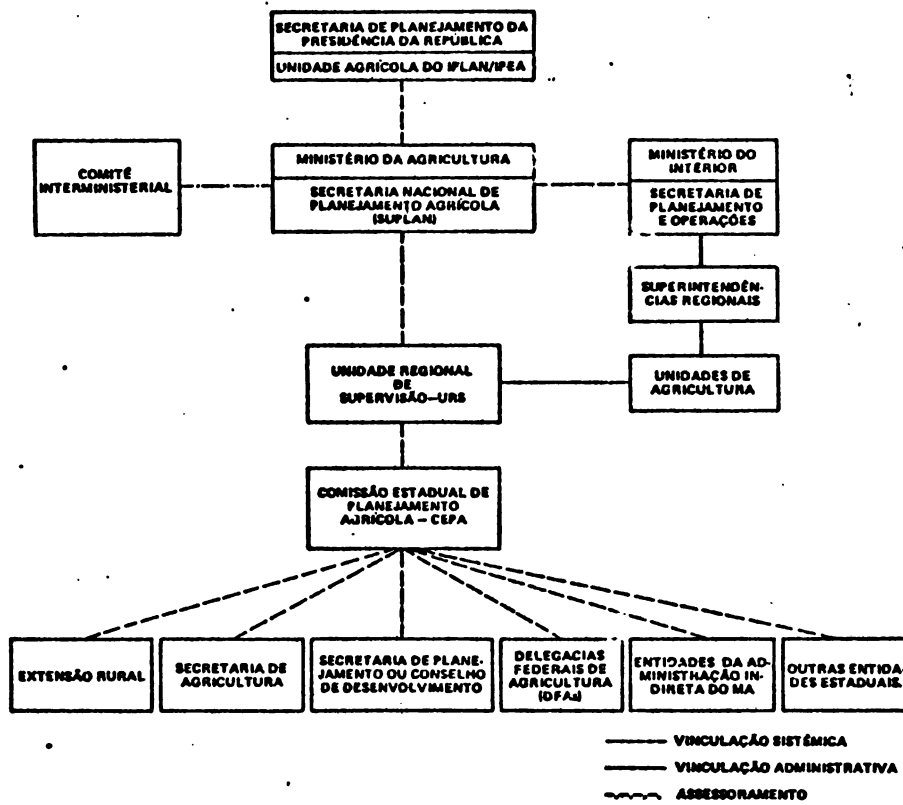
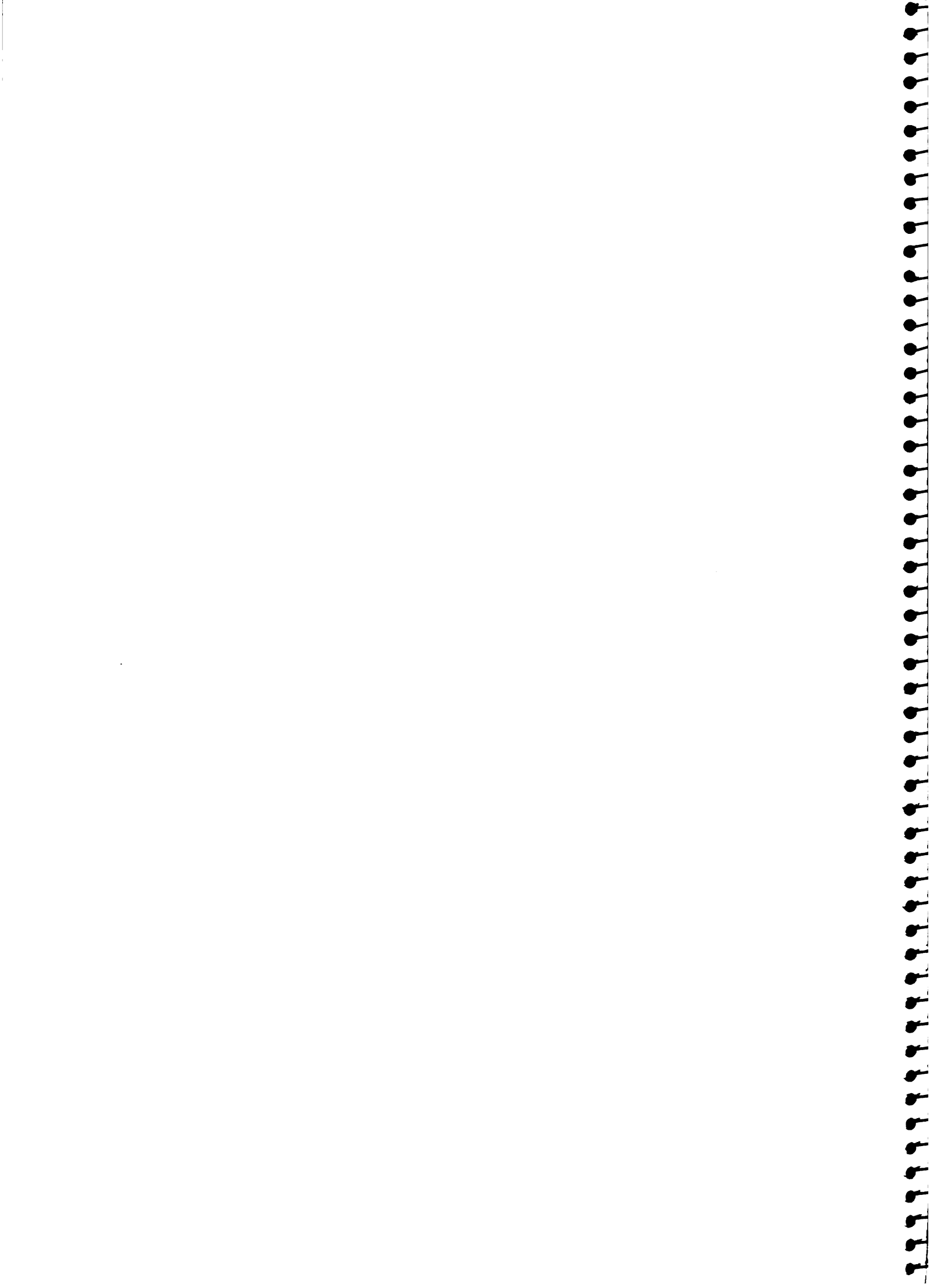


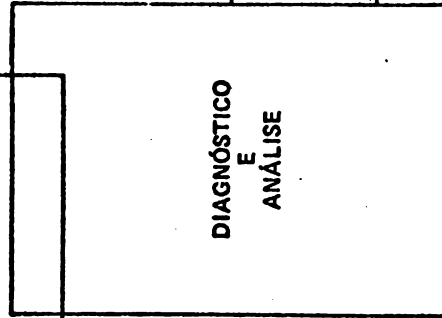
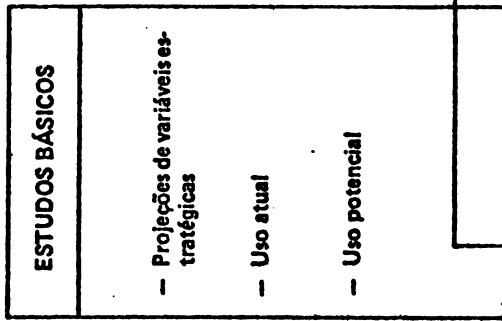
DIAGRAMA DO SISTEMA NACIONAL DE PLANEJAMENTO AGRÍCOLA – SNPA



As Delegacias Federais de Agricultura constituem-se em importantes órgãos do Ministério da Agricultura, integrantes do SNPA, a nível estadual, juntamente com as Secretarias de Planejamento, Secretarias de Agricultura, Entidades de Administração Indireta do MA, Órgãos que compõem o Sistema Nacional de Assistência Técnica e de Extensão Rural e outros órgãos e entidades estaduais específicos de execução de políticas agrícolas.



FLUXO DE ELABORAÇÃO



INTERPRETAÇÃO DA EVOLUÇÃO
HISTÓRICA E ANÁLISE DE TENDÊNCIAS

PROGRAMAS PROPOSTOS

RECURSOS
INSTRUMENTOS
INSTITUIÇÕES

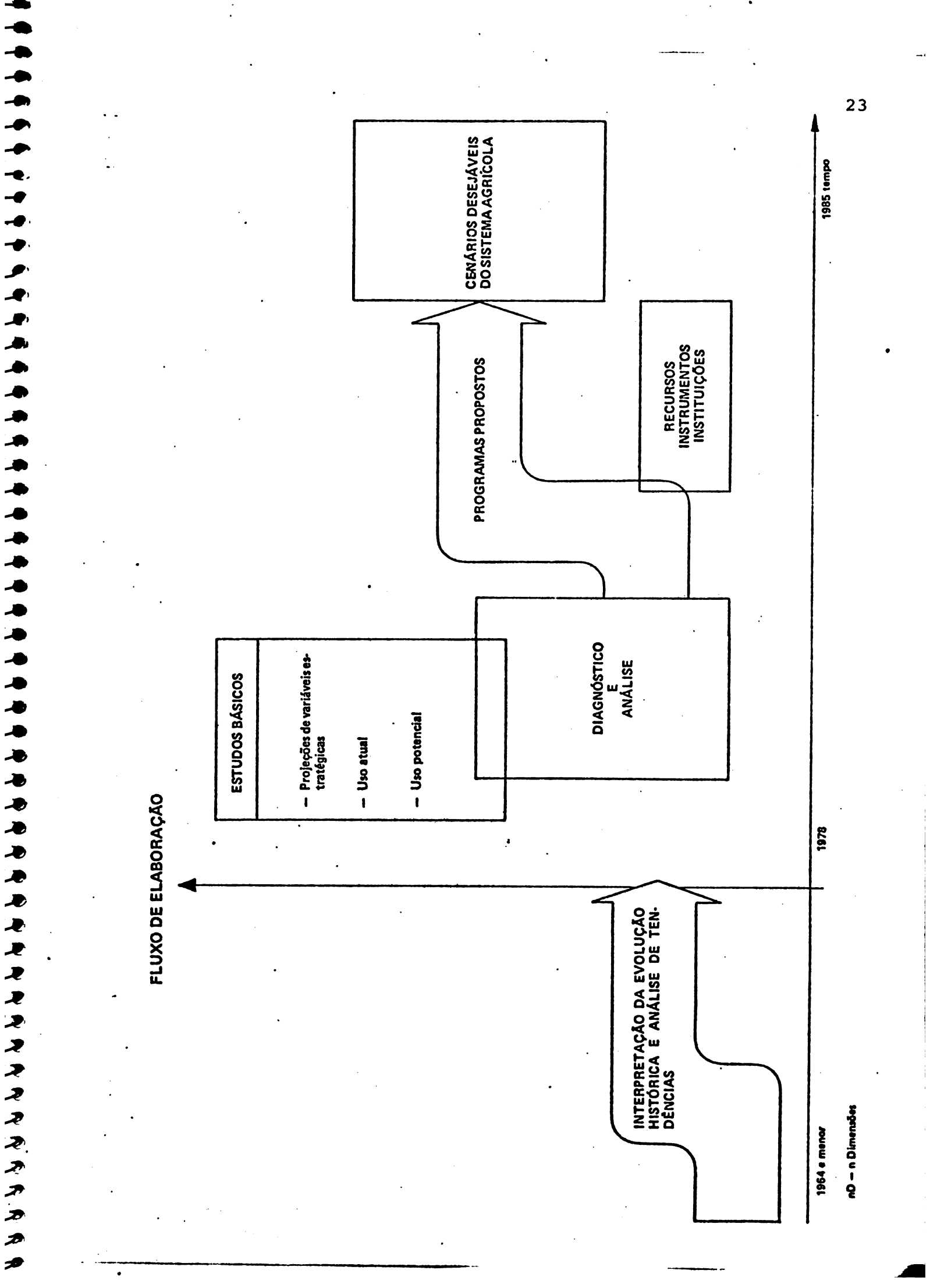
CENÁRIOS DESEJÁVEIS
DO SISTEMA AGRÍCOLA

1985 tempo

1978

1964 e menor

nD - n Dimensões



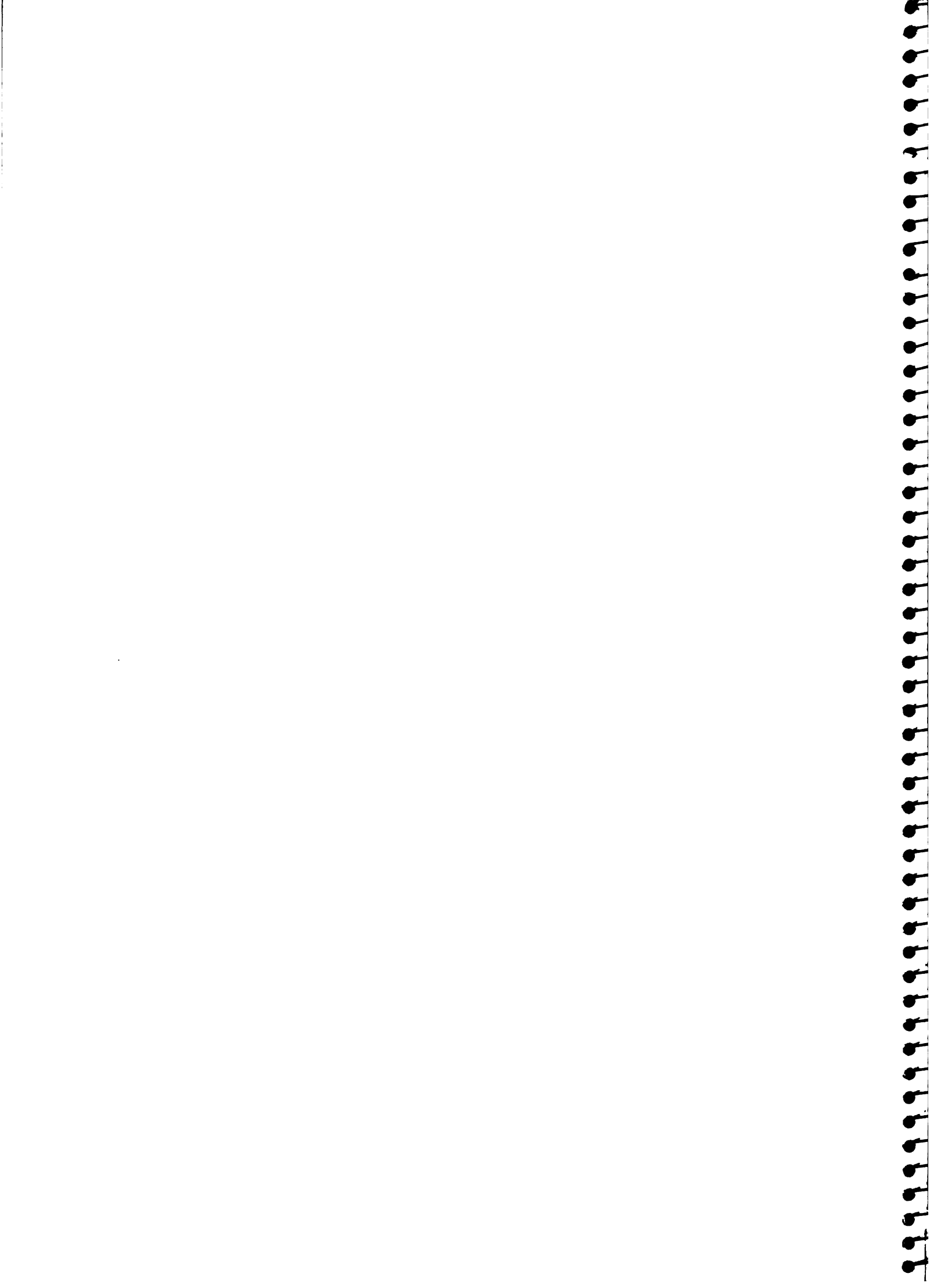


4. Instrumentos del SNPA

El proceso decisorio formal de la Administración Agrícola Nacional utiliza instrumentos básicos que explicitan y consustancian las políticas, objetivos, directrices y metas de curto y mediano plazos. Ellos son:

- Planes Nacionales de Desarrollo (PND): Sector Agrícola;
- Planes de Desarrollo Regional (PDR): Sector Agrícola;
- Planes Estaduales de Desarrollo (PED): Sector Agrícola;
- Planes Anuales de Producción y Abastecimiento - (PAPA) a nivel estadual y nacional;
- Presupuesto Consolidado del sector público agrícola a nivel estadual regional y nacional;
- Perspectiva de Producción y Abastecimiento Regional;
- Programa y Proyectos Especiales;
- Programa de Modernización del sector Público Agrícola;
- Programa de Desarrollo de los Recursos Humanos;
- Planes operativos anuales (PO) del Ministerio de Agricultura;
- Presupuesto-Programa (OP) del Ministerio de Agrícultura.

Con el objetivo de crear base técnico-científica para estos instrumentos se estructuró un conjunto de estudios básicos orientados a una interpretación amplia del proceso de desarrollo sectorial y del soporte político Institucional. Estos estudios obedecieron el flujo de elaboración que se presenta a seguir.



5. Puntos para reflexión sobre el SNPA

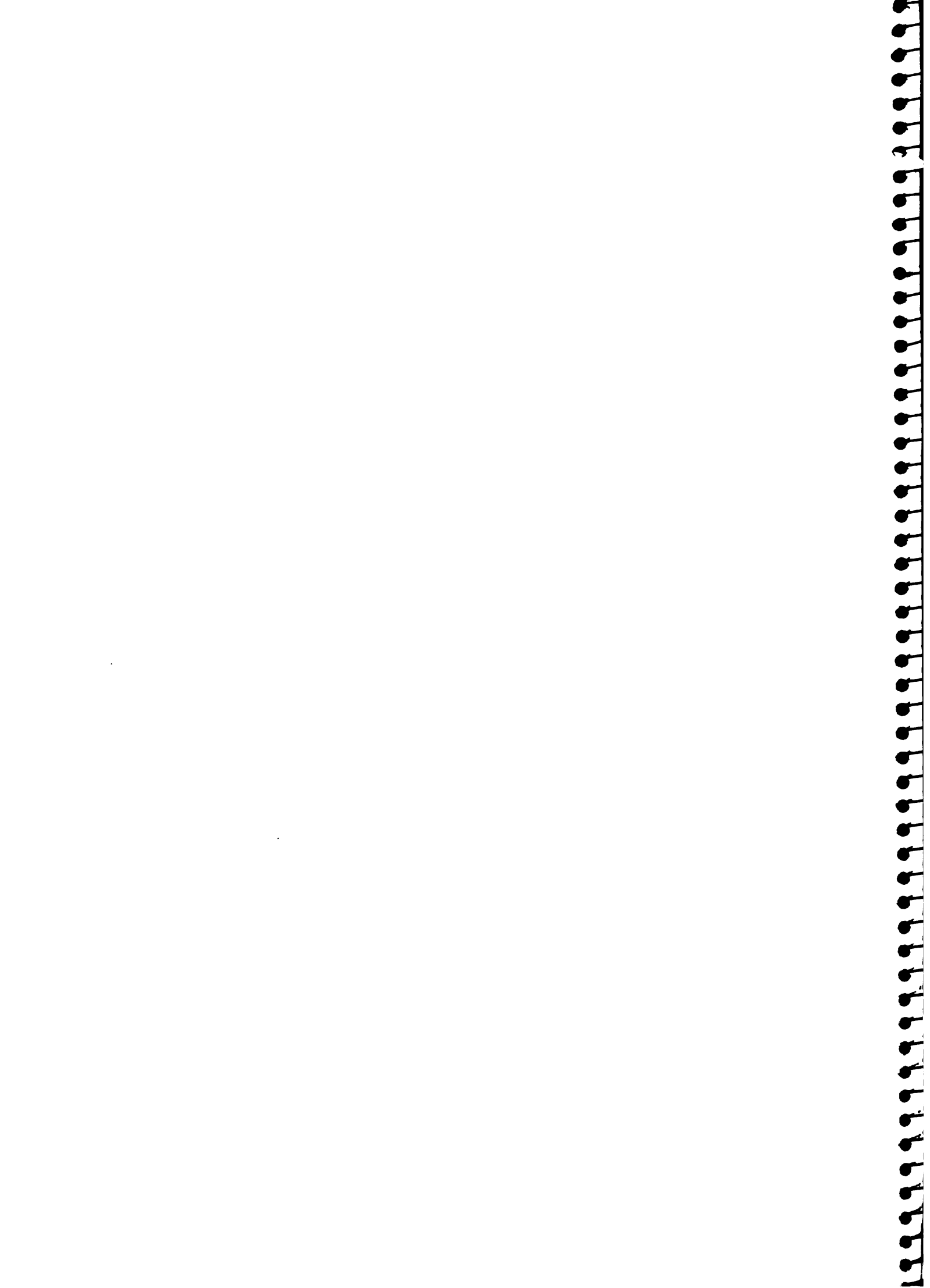
a) La idealización de un Sistema de Planificación Agrícola Nacional en el contexto político institucional del sector público agrícola corre riesgos de ser considerado cuerpo es traño, principalmente por dos motivos:

- por el sentido crítico que pueda asumir el equi po de planificación, con lo ya establecido his toricamente;
- la actitud de aislamiento que pueda asumir el equipo mientras desarrolla largos y engorrosos estudios.

b) Los responsables por la administración de orga nismos del sector público suelen absorberse, por las presiones de los aspectos conjunturales de la política agrícola. Para que ha ya la sensibilización de los directivos, que desempeñan cargo "político" es indispensable que el equipo de planificación tenga sensibilidad para generar y ayudar a operacionalizar instrumentos que contribuyan a resolver los problemas conjunturales, con el cuidado de no dejarse absorber totalmente en los aspectos conjun turales.

c) La participación de los equipos de ejecución de la política agrícola en las etapas de formulación de planes, pro gramas y proyectos es más importante de lo que muchos planifica- dores imaginan.

d) El sentido común, en la etapa actual de conoci miento socio-económico del sector puede superar las más refina das metodologías cuantitativas.



e) La viabilidad de planes, programas y proyectos, dependen tanto o mas de la participación de los productores y agentes privados y de lo que se propongan hacer, que de las idealizaciones tecnocráticas.

V - RESUMEN

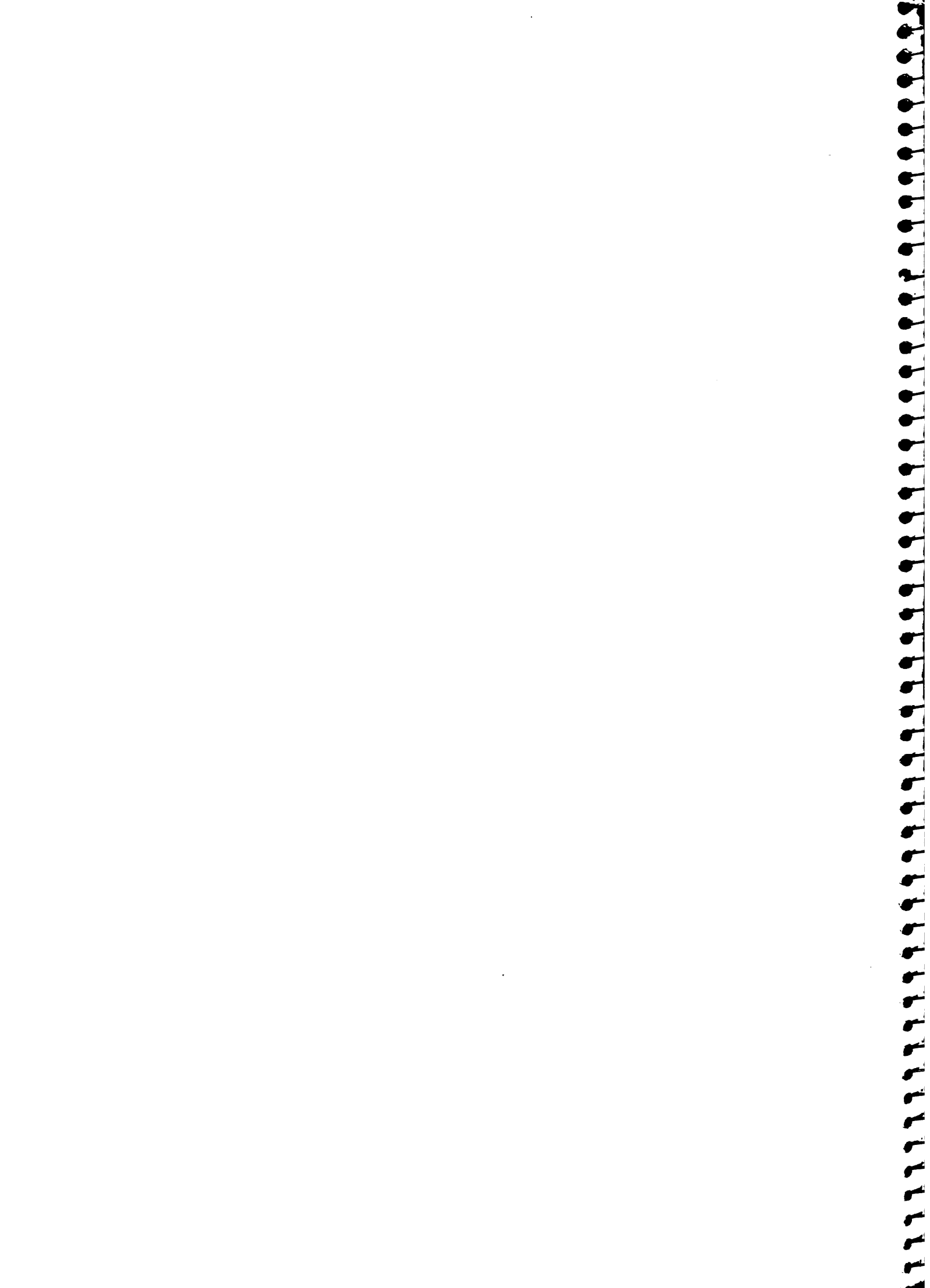
De los cuatro puntos analizados en estos documentos resultan conclusiones que pueden ser asi sintetizadas:

1. En la medida en que se fueron cumpliendo las prioridades nacionales de desarrollo, teniendo el sector rural como sector sacrificado en el proceso, el sector público federal fue creando organismos especializados para dar cumplimiento a la estratégia global.

Es asi que en el ámbito del Ministerio de Indús-
tria y Comercio están importantes funciones relativas a la promo
ción de productos prioritários, como azúcar, alcohol, caucho y
café.

2. La modernización tecnológica del sector se hi-
zo en forma desigual entre regiones y estratos de productores, en
donde la pequeña producción de alimentos se mantuvo predominante-
mente con bajos ingresos.

3. El control de los precios agrícolas y de abas
tecimiento interno de los centros industrializados a bajos cos
tos para la masa de trabajadores urbanos, determinó sistemas ins
titucionales de decisión que extrapolan el ámbito del sector pú
blico agrícola y constituye factor de ampliación de la dispersión
de los centros de decisión.



4. En este contexto la configuración del sector público agrícola se hace a través de varios Ministerios, y otros organismos, haciendo difícil armonizar los aspectos de formulación y ejecución de la política agrícola.

5. El Ministerio de Agricultura idealizado para ser el órgano responsable por la política agrícola tiene restricciones en razón de:

a) Incapacidad para liderar el proceso de conducción de la política agrícola, debido al grado de dispersión de los centros de decisión.

b) Su estructura interna dotada de una administración directa y otra indirecta, no ha logrado los mecanismos para armonizar y coordinar las acciones principalmente de todos los órganos de la administración indirecta hacia criterios uniformes y objetivos convergentes y/o complementarios.

c) La existencia de importantes funciones de crédito rural y de abastecimiento y política fundiaria, sobre las cuales no tiene poder de decisión.

6. El funcionamiento del sistema nacional de planificación aunque válido como idea, para apoyar al Ministerio como mecanismo de concepción, formulación y articulación de políticas, todavía carece de operacionalización en muchos aspectos fundamentales especialmente relativos a la creación de un núcleo pensante y con capacidad de articulación de los diferentes aspectos de la planificación operacional.

En el presente se ha considerado el estudio de
los aspectos económicos y sociales de la agricultura
en el campo de la economía social y rural.
El presente estudio se divide en tres partes.

La primera parte trata de la agricultura
en el campo de la economía social y rural.
La segunda parte trata de la agricultura
en el campo de la economía social y rural.

La tercera parte trata de la agricultura
en el campo de la economía social y rural.
La cuarta parte trata de la agricultura
en el campo de la economía social y rural.

La quinta parte trata de la agricultura
en el campo de la economía social y rural.
La sexta parte trata de la agricultura
en el campo de la economía social y rural.
La séptima parte trata de la agricultura
en el campo de la economía social y rural.

La octava parte trata de la agricultura
en el campo de la economía social y rural.
La novena parte trata de la agricultura
en el campo de la economía social y rural.

La décima parte trata de la agricultura
en el campo de la economía social y rural.
La undécima parte trata de la agricultura
en el campo de la economía social y rural.
La duodécima parte trata de la agricultura
en el campo de la economía social y rural.
La treceava parte trata de la agricultura
en el campo de la economía social y rural.
La catorceava parte trata de la agricultura
en el campo de la economía social y rural.