

# PLANEJAMENTO AGRÍCOLA BRASILEIRO — ABORDAGEM À PREVISÃO DE AÇÕES E PROCESSOS DO GOVERNO FEDERAL PARA O ESTADO DE PERNAMBUCO

---

André de Oliveira Cavalcanti  
BeLem Direito — CONDEPE

## 1 — INTRODUÇÃO

O processo de planejamento governamental, relativamente ao setor agropecuário brasileiro, oferece, em sua fase inicial, poucas oportunidades de apreciação. Essa etapa, denominada fase de planejamento ocasional,<sup>1</sup> se encerra, para os efeitos do presente trabalho, em 1939.

“Caracterizou-se, este período, pela ocasionalidade e pela falta de continuidade com que a administração encarava problemas que exigiam ação constante e previamente elaborada. Assim, são raros os exemplos de atividades planejadas em toda a fase colonial, no império e na primeira república, e os que podem ser encontrados trazem a marca da eventualidade.”<sup>2</sup>

Na obra pesquisada, são raras, portanto, as referências expressadas ao setor primário. Destacam-se as medidas governamentais destinadas à defesa econômica da borracha, e a estimular a colonização da Amazônia. Em função dos objetivos do presente trabalho, pode-se anotar, a título de ilustração, que a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia — SPVEA, tinha por função “instalar serviços, os quais, quando estivessem em condições de funcionar normalmente, passariam à jurisdição do Ministério da Agricultura”.

No caso do Nordeste Brasileiro, e, por extensão, do Estado de Pernambuco, pode ser citada menção indireta, no contexto das obras de açudagem, cujos estudos preliminares foram iniciados no governo de Afonso Pena. Na Administração do paraibano Eptácio Pessoa, foi dado outro passo, com a criação da Caixa Especial das Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis no Nordeste Brasileiro (Caixa Especial de Obras de Irrigação). Objetivo: "centralizar recursos garantidos para a construção, o custeio e a conservação das obras necessárias à irrigação de terras no Nordeste". A ineficiência com que a administração se conduziu, em relação aos objetivos-meio e aos objetivos-fim da instituição,<sup>3</sup> levou o então Presidente da República, Artur Bernardes, a extinguir a Caixa, na data de 12.03.24. O decreto no. 16.403, de 12.03.24, que deu forma legal a essa medida, aprovou também o regulamento para a Inspeção Federal das Obras Contra as Secas-IFOCS.

O segundo período da história do planejamento governamental brasileiro, a chamada fase do planejamento empírico,<sup>4</sup> tem início a partir de 1939. Nela se constata que o Governo realmente reconhece a relevância e mesmo a imperiosidade de basear suas atividades em programas de ação. Observa-se, por outro lado, a par dessas intenções, que o aparelhamento governamental, além de não dominar suficientemente as técnicas de planejamento, não contava com uma estrutura administrativa que pudesse exercer as funções de fornecimento de dados e de execução e controle dos planos elaborados.

Nesta etapa, cumpre assinalar duas tendências hierarquizadas no sentido da maior complexidade e abrangência. A primeira se caracteriza pela "tentativa de identificar aspectos parciais para os quais o governo deveria canalizar recursos especiais ou de aplicação garantida, do ponto de vista financeiro e orçamentário". Progressivamente, foi sendo suplantada pelo "tratamento dos problemas governamentais de forma globalizada e com dominância expressa da perspectiva econômica"

## **2 – PLANEJAMENTO AGROPECUÁRIO: O CASO BRASILEIRO, A 2a. GRANDE GUERRA E O PLANEJAMENTO MACROECONÔMICO OCIDENTAL**

### **2.1 – Os Planos mais antigos**

Segundo TINBERGEN,<sup>5</sup> "a origem histórica das técnicas de planejamento, atualmente aplicadas, sem dúvida é encontrada em duas fontes principais: o planejamento comunista russo e o macroplanejamento ocidental".

Deixando de lado a primeira fonte, pode-se observar que a segunda "foi fortemente influenciada pelos conceitos estatísticos relativos às contabilidades nacionais ou sociais, e pelos conceitos keynesianos, com análises de mercado, que posteriormente se desenvolveram em modelos econométricos macroeconômicos".

Sob o ponto de vista do alcance, amplitude e estrutura dos níveis decisórios, acreditava-se, basicamente, "que muitas decisões detalhadas poderiam e deveriam ficar com o sistema descentralizado de empresas isoladas e que a orientação governamental poderia limitar-se à intervenção indireta com o auxílio de apenas alguns instrumentos. *A experiência de guerra*,\* com a distribuição por racionamento, e outros, teve alguma influência, mas a preocupação sempre foi a de intervir, diretamente, apenas em mercados estáveis".<sup>6</sup>

O texto ora comentado e citado é fruto de um curso ministrado pelo professor Tinbergen (Universidade de Yale). Assim, redigido ao correr da pena, não teve oportunidades de comentar e desenvolver frases como esta: "Os ocidentais, cada vez mais, também, têm-se interessado em planejar o desenvolvimento de países de baixa renda".

O segundo período da história do planejamento governamental brasileiro, referido no primeiro item do presente trabalho, a chamada fase do planejamento empírico, participa amplamente das características referidas por Tinbergen.

A "experiência da guerra" recebe grande destaque de Jorge Gustavo da Costa, situando-se, mesmo, como fator essencial do "take-off" \*\* quanto ao processo de planejamento governamental". Ao incluir-se no rol dos países beligerantes da Segunda Guerra Mundial, em agosto de 1942, viu-se o Brasil na contingência de estabelecer a mobilização completa dos recursos econômicos existentes no território nacional".

"Para esse fim, foi criada a função de Coordenador da Mobilização Econômica. O conjunto de atribuições e poderes que lhe foram cometidos, representava medida sem precedentes da intervenção federal do campo da economia, e, ao mesmo tempo, a deliberação evidente de estabelecer planos de emergência".<sup>7</sup>

---

\* O grifo é nosso. Ver o texto adiante.

\*\* "Take-off" deve ser tomado aqui em relação ao planejamento brasileiro, e não à Teoria do Desenvolvimento Econômico.

Tendo em vista os objetivos do presente trabalho, destaca-se aqui a seguinte atribuição do Coordenador: "I — Orientar a mineração, a agricultura, a pecuária e a indústria em geral, no sentido de habilitá-las a produzir, com a máxima eficiência, os materiais e produtos mais necessários e urgentes".\*

Entretanto, outras providências legais necessárias não foram tomadas nesta linha. A instituição do Conselho Nacional de Economia, pela Constituição de 1946, com o objetivo de "Estudar a vida econômica do país e sugerir ao poder competente as medidas que considerar necessárias", apresenta analogias com a função administrativa do planejamento. Envolve, logicamente, o setor primário. Mas não dá continuidade às atividades de Mobilização Econômica. Constata-se assim, pelo menos, uma "super-conexão" de funções.

Por outro lado, já em sua primeira exposição, o Conselho Nacional de Economia destacou a necessidade de planos de "desenvolvimento conjunto", \*\* para fins de desenvolvimento econômico. \*\*\* A epígrafe "desenvolvimento conjunto" assume importância especial, se comparada às características anteriores do planejamento governamental brasileiro, como se verá a seguir.

Ainda citando COSTA,<sup>8</sup> pode-se inicialmente enumerar o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (Plano Especial), vigente de 1939 até 1943. Seu prazo de vigência se iniciava a 1944, para terminar em 1948; entretanto, foi extinto em 1946.

Ambos se caracterizavam, (justificando a designação de "Plano") por "uma definição geral de objetivos e a fixação de limites orçamentários para a sua consecução, bem como a vinculação das rendas necessárias para a constituição da receita correspondente. *Foram, essencialmente, orçamentos paralelos de investimentos, sujeitos a tratamento especial*".

À míngua das publicações referentes aos planos citados, não se pode, aqui, comentar e analisar as referências que os mesmos contêm, de forma direta ou indireta, relativamente ao setor agropecuário.

---

\* Decreto-Lei no. 4.750 de 28.09.42.

\*\* Aquela época, observe-se, a ideologia do Desenvolvimento Global, e, mesmo a teoria do Desenvolvimento Econômico, não haviam chegado a uma capacidade operacional suficiente para influenciarem a Política Governamental. Donde a utilização do termo "desenvolvimento conjunto".

\*\*\*Ainda não se chegou à noção de desenvolvimento como um todo.

O Plano SALTE é comumente apontado como o primeiro instrumento de planificação do Setor Público Federal, no Brasil. Entretanto, seu segundo Administrador-Geral, Arízio de Viana, observa, na "Introdução"<sup>9</sup> do Relatório de 1951, que "o Plano SALTE constituiu mais uma tentativa — cronologicamente a terceira — de coordenar em um todo sistematizado, à parte do orçamento ordinário, programas parciais de empreendimentos e obras, a cargo do Governo Federal, até então afetos aos diferentes setores da administração." \*

A Lei no. 1.102, de 18.04.50 aprovou o Plano SALTE, designação formada pela justaposição das iniciais de Saúde, Alimentos, Transporte, Energia. O setor agropecuário é contemplado no anexo 2 (Alimentos) à lei citada. Relaciona e discrimina recursos financeiros para quatorze tipos de culturas, além das seguintes categorias: horticultura e fruticultura; armazéns e silos; produção animal; imigração e colonização; conservação do solo; fertilizantes e corretivos; defesa sanitária vegetal; óleos, ceras e resinas; mecanização agrícola; enxadas e instrumentos agrícolas; arame para cerca; serviço de meteorologia. Deve-se ainda citar o subsetor\*\*XVI - Vale do Parnaíba, cuja abrangência pode caracterizá-lo como embrião dos futuros programas de desenvolvimento microrregional. Montante do setor, presumivelmente a preços de 1950: 2.733.400,00 de cruzeiros.

Ainda segundo COSTA,<sup>10</sup> "o quarto plano federal de longo prazo ampliava as áreas contempladas pelo Plano SALTE. Numa tentativa de levantamento global dos problemas nacionais a serem superados num processo de desenvolvimento. Esquematizado como o Plano de Desenvolvimento Econômico, abrangendo 4 setores e 30 metas ou objetivos básicos, foi finalmente apresentado sob a designação de Programa de Metas". Sob o ponto de vista agropecuário, nesse contexto, citam-se: Meta 13 — produção de trigo; Meta 14 — armazéns e silos; Meta 15 — armazéns com frigorífico; Meta 16 — matadouros com frigorífico; Meta 17 — mecanização da agricultura; Meta 18 — fertilizantes. Pode-se ainda citar a Meta 25 — borracha, que geralmente se inclui no setor primário.

No caso da Meta 14 — armazéns e silos, foi prevista a implementação de 28.930 toneladas de armazéns e 38.430 toneladas de silos para o Estado de Pernambuco. Quanto à Meta 18 — fertilizantes, as jazidas da Fosforita, no município de Olinda, estão expressamente mencionadas como alternativa para fornecimento de matéria-prima. Portanto, ao nível da presente pesquisa,

---

\* Salvo melhor juízo, essa conceituação de Arízio de Viana se apresenta mais funcional e completa que a precedente.

\*\* O Plano SALTE estava dividido em quatro setores, subdivisíveis em subsetores.

o Programa de Metas pode ser situado como o primeiro instrumento de planejamento governamental brasileiro, a mencionar Pernambuco. Aqui se encerra também, segundo COSTA,<sup>11</sup> a fase de planejamento empírico.

As duas tendências hierarquizadas, referidas na "Introdução" do presente trabalho, são caracterizadas pelo já citado autor, da seguinte forma: a primeira, de 1939 até 1952, encerrando-se com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-BNDE; a segunda, de 1952 até o Programa de Metas, inclusive. Como se vê, a caracterização de Tinbergen, já referida anteriormente, encontra vários pontos de identificação com a mesma, destacando-se a influência da Guerra e o enfoque macroeconômico (ou enfoque relativo à Política Econômica, face à influência do Conselho Federal de Economia).

Quanto ao setor agropecuário, sua presença se apresenta relativamente marcante, conseqüente, sem dúvida, à sua importância intrínseca como conjunto de bens de produção, particularmente de alimentos. (V. Plano SALTE). As deficiências relativas às funções administrativas de coordenação, execução e controle (até de controle financeiro); se apresentam como importantes deficiências, ou problemas de natureza funcional.

A pequena influência do Nordeste, e, nesse contexto, do Estado de Pernambuco, poderá ser creditada à Política Governamental relativa às disparidades regionais da nação e ao complexo conjunto de influências derivadas desse fato.

## 2.2 — O Planejamento Agropecuário e a Influência Crescente do Processo no Setor

Abstraindo, para efeitos do presente trabalho, o inevitável período de transição entre a fase de planejamento empírico, e a de planejamento científico,<sup>12</sup> têm-se inicialmente, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social.

Anote-se aqui, simplesmente, a inclusão do termo "Social", no título do Plano, sem que, por falta de tempo, se possa dar ao fato um maior nível de análise.

O setor agropecuário está contemplado em quatro partes articuladas. A primeira aproxima-se de um diagnóstico, dividida também em quatro partes: a agricultura e o desenvolvimento nacional, estrutura do produto agríco-

la do Brasil, eficiência do setor agrícola, a estrutura agrária e o desenvolvimento econômico. A segunda intitula-se Programa de Desenvolvimento, dividido em: produção, produtos alimentares, produtos de exportação, matérias-primas, pesca. A terceira diz respeito à Ação Governamental: pesquisa e fomento, crédito agrícola, política de preços mínimos. Finalmente, a quarta parte se refere aos Bens de Produção para Agricultura, com quatro itens: equipamentos agrícolas, fertilizantes, produtos de defesa agropecuária, armazéns e silos.

A "Síntese"<sup>13</sup> consultada não menciona o Estado de Pernambuco, nem qualquer outra unidade territorial da República, no que tange ao setor ora enfocado. Anunciado à nação, oficialmente, a 31.12.62, com vigência prevista de 1963 a 1965, encerrou de fato a sua trajetória com a Reforma Ministerial de junho de 1963.

Antes de prosseguir, convém mencionar o planejamento regional nordestino, iniciado com o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste-GTDN e a posterior criação da SUDENE em 1959. As implicações do fato para Pernambuco exigem uma análise em separado.

Em 1964, retomando o curso dos acontecimentos, o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada-EPEA (atual IPEA), organização vinculada ao Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, elaborou o Programa de Ação Econômica do Governo Revolucionário-PAEG-1964/66. Nele, a perspectiva global de desenvolvimento, nos moldes do Plano Trienal, cedeu lugar a um "Programa de ação coordenada do governo, no campo econômico".<sup>14</sup> Essa redução de amplitude correspondeu à delicada situação interna do país, originada pelo processo inflacionário.<sup>15</sup>

Para a execução do Programa, foram elaborados três instrumentos: a Política Financeira, a Política Econômica Internacional e a Política de Produtividade Social. Nesta última, estava incluída a política agrária. O Ministro do Planejamento, em articulação com o Ministro da Fazenda ficou encarregado da operacionalização dessas políticas através de uma série de medidas específicas. Diretamente ao caso da política agrária, couberam as seguintes medidas: eliminação dos subsídios cambiais de importação para o trigo; criação de um sistema de crédito rural; importação de fertilizantes com financiamento do AID; revisão dos preços mínimos agrícolas; aprovação da lei de reforma agrária.

O setor agrícola no PAEG está contemplado no capítulo XVII, dividido em três partes: providências imediatas com efeito de curto prazo sobre

a oferta de produtos agrícolas; meios de ação para atingir os objetivos fixados para a produção agrícola; recursos e aplicações. Esse capítulo, como se vê, situa-se num contexto marcadamente setorial. Dentro de uma visão mais ampla, os instrumentos gerais de ação para o setor encontram-se no capítulo XIII — Diretrizes gerais para o desenvolvimento das atividades agrícolas. Divide-se em quatro partes: introdução, condições gerais da agricultura brasileira, quantificação prospectiva do setor agrícola, a ação governamental no setor agrícola. Cumpre assinalar, ainda, no capítulo XX, referente aos Recursos Naturais sob a perspectiva da programação setorial já referida no capítulo XVII, aspectos diretamente ligados ao setor primário: Recursos Florestais, Recursos dos Solos (para fins de agropecuária), Recursos das Pastagens, Recursos de Caça, Recursos da Pesca. \*

O documento consultado (Síntese do PAEG)<sup>16</sup> não discrimina ações de Governo por Estados-membros. Não contém referências, portanto, à agropecuária no Estado de Pernambuco.

Em relação ao triênio 68/70, pode ser citado o Programa Estratégico de Desenvolvimento. Apresentado em quinze volumes, consagra o segundo à questão da Agricultura e Abastecimento.<sup>17</sup> Adota, portanto, categoria semelhante à utilizada pela SUDENE (Departamento de Agricultura e Abastecimento).

Divide-se em três partes: síntese do programa estratégico de agricultura e abastecimento, programas e projetos destinados ao aumento da produção e produtividade agrícola, sistema de apoio econômico-financeiro ao setor agrícola. A mera dimensão do volume citado (455 p.), comparado aos precedentes instrumentos de planejamento governamental brasileiro, relativamente ao setor, já serve para dar uma impressão, ainda que vaga, do seu raio de ação, bem como da profundidade com que o mesmo foi traçado.

A primeira parte apresenta três capítulos. O primeiro, "síntese do programa de aumento da produtividade agrícola e modernização do sistema de abastecimento", menciona a Central de Abastecimento no Recife e, indiretamente, o Estado de Pernambuco, através da fixação e análise da política do açúcar. O capítulo segundo, "desempenho do setor agrícola: diagnóstico", cita vários estados, entre os quais Pernambuco, na análise da evolução de culturas como o algodão e o milho. O capítulo terceiro, "objetivos e estratégia de desenvolvimento agrícola", apenas menciona os "estados do Nordeste", nas metas específicas referentes a aumento de produtividade.<sup>18</sup>

---

\* Bem entendido, a atividade de beneficiamento relativa aos dois últimos está fora do setor primário.

O capítulo quarto, na segunda parte, relaciona, no projeto Pesquisas Pedológicas, levantamento e reconhecimento dos solos das zonas da Mata e Agreste de Pernambuco. Na parte relativa à política de fertilizantes e corretivos, as jazidas de fosforita no litoral sofrem restrições, em virtude do custo do frete.<sup>19</sup> Seu preço, (de 1961 a 1965) em 1965, apresenta o pico mais elevado, desde que se exclua o salitre-do-chile.<sup>20</sup> No projeto Expansão das Bacias Leiteiras, Pernambuco está expressamente mencionado, o mesmo sucedendo, embora de forma implícita, no projeto Controle da Febre Aftosa.\* O mesmo se constata no projeto Combate à Brucelose, e no projeto Combate à Raiva dos Herbívoros. Entre os projetos prioritários de irrigação, conta-se apenas o projeto de Irrigação do Vale do Moxotó. Entre os projetos prioritários de eletrificação rural, cita-se o projeto Eletrificação Rural, a cargo do INDA, onde está incluído Pernambuco, a par de mais de uma dezena de estados-membros.

O capítulo quinto, ainda na segunda parte, intitula-se "programas e projetos prioritários de reforma agrária e colonização; expansão da área agrícola". Entre os mesmos, o projeto Cadastramento e Tributação de Imóveis Rurais se estende a todo o território nacional, ficando a cargo do IBRA. O mesmo se observa quanto ao projeto Regularização de Títulos de Domínio e Discriminação de Terras, também a cargo do IBRA. No projeto Desenvolvimento dos Trabalhos dos Núcleos de Colonização nas Áreas Prioritárias, a cargo do IBRA, está incluído o Distrito de Caxangá, em convênio com a SUDENE. Entre os projetos prioritários de colonização, Pernambuco está incluído no projeto Consolidação e Emancipação de Núcleos Coloniais, a cargo do INDA.

Na parte terceira, o capítulo sexto, "sistema de apoio ao desenvolvimento agrícola: incentivos creditícios e infra-estrutura de abastecimento", torna a contemplar a Central de Abastecimento do Recife, então em fase de construção.

No ano de 1970, concluiu-se a elaboração do documento "Metas e Bases para a Ação do Governo". Sua própria apresentação declara que "o trabalho de programação governamental, com fundamentos nestas "Metas e Bases", irá complementar-se com dois outros documentos: o novo Orçamento Plurianual de Investimentos-OPI, com vigência no período 1971/73, passível de revisão anual, até para acréscimo de um ano em substituição ao exer-

\* A inclusão de Pernambuco no projeto pode significar que o mesmo foi atingido pela doença, ao contrário de outros estados expressamente excluídos desses projetos. Pode também significar que o valor do rebanho estadual justifica esse ônus parcial para o projeto, ou ainda, representa apenas uma ação preventiva.

cício executado, a fim de se manter sempre um horizonte de três anos para o programa das despesas de capital; e, o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para vigência no período 1972/1974”.

“Metas e Bases para a Ação de Governo”,<sup>21</sup> constitui, portanto, documento bem menos detalhado que o “Programa Estratégico de Desenvolvimento”. Por outro lado, conta com os desdobramentos do OPI.

A categoria Agricultura e Abastecimento volta a ser utilizada, como no plano anterior. Figura, a par de Educação, Saúde, Saneamento, Ciência e Tecnologia, entre as grandes prioridades governamentais para o período.

O Estado de Pernambuco está mencionado na realização V — Desenvolvimento Acelerado da Pecuária, projeto de Modernização da Infra-Estrutura da Pesca. Na realização VII — Fortalecimento da Infra-Estrutura Agrícola do País — o projeto Bebedouro e o projeto de Eletrificação Rural também dizem respeito ao estado. Na realização VIII — Implantação Efetiva da Reforma Agrária, estão previstos projetos na Zona da Mata de Pernambuco. O Recife está incluído na realização X — Modernização do Sistema Nacional de Abastecimento.

Sob o ponto de vista formal, portanto, observa-se uma continuidade entre ações de Governo para o setor, entre os planos anteriormente citados, digo, entre os documentos citados, e o Programa Estratégico de Desenvolvimento.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, referido no documento anteriormente enfocado (Metas e Bases), veio a ser aprovado pelo titular do Poder Executivo, a 04.11.71, pela assinatura da Lei no. 5727, sob a designação de Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento-PND.<sup>22</sup> As qualificações “Econômico” e “Social” que dela anteriormente faziam parte, não foram utilizadas na versão final ora consultada.

Observada sob a dupla ótica da técnica legislativa e da técnica de planejamento, a Lei no. 5727 apresenta importantes aspectos para a evolução do Processo de Planejamento Governamental do Brasil. Com efeito, em conformidade ao seu artigo 1o., pode-se observar que, a aprovação pelo mesmo concretizada (e que portanto constitui Direito Vigente) se refere “às *diretrizes e prioridades* \* estabelecidas” no Plano. Assim, a expressão legal, já de per si menos rigorosa que “*texto*”, contribui para abrir caminho ao segundo

---

\* O grifo é nosso.

artigo, cuja redação é bastante radical. Segundo o mesmo, "O Poder Executivo adaptará o Plano a que se refere o artigo anterior, às circunstâncias emergentes e atualizará os elementos quantitativos a que ele se refere". Sob o duplo ponto de vista jurídico e administrativo, como já foi observado antes, esse dispositivo apresenta notáveis características de ordem funcional e estrutural. Na eventualidade de ocorrências inesperadas, cujo vulto torne necessária a medida, o Poder Executivo já está autorizado a adotar as providências necessárias para a adaptação do Plano a elas, reduzindo ao máximo as possibilidades de desvio do mesmo, normalmente oriundas ou influenciadas pelas deficiências do sistema de retroação, retroalimentação ou "feed-back".

Esse dispositivo do art. 2o. abre ao I PND amplas perspectivas para o projetamento e operação de um sistema de retroação que lhe seja exterior, objetivando não apenas o acompanhamento e controle dos resultados, como também em certos casos, a manutenção da estrutura do Plano.\* Tal dispositivo assume particular importância econômico-financeira, relativamente à atividade agropecuária.

Como geralmente se observa, boa parte dos produtos finais do setor primário depende de um complexo processo cíclico-iterativo, de natureza biológica. A automática atribuição de valores em unidades monetárias, aos produtos finais do processo, lhes confere uma posição especial na estrutura econômica. Assim por exemplo, semeado o feijão, objetivando determinada demanda, conforme os mecanismos da economia de mercado, ao ser colhido terá que ser estocado ou consumido, tendo como objetivo último, a função social básica da alimentação.\*\* Portanto, uma vez concluída a fase do plantio, os objetivos da atividade — cultura do feijão —, não poderão ser modificados em função de outro produto final, a não ser que o agente se disponha a arcar com vultosas despesas suplementares, caracterizando-se, mesmo, outro tipo de investimento. Por outro lado, o problema não se esgota na etapa do produto final. Surgem as questões relativas à comercialização e armazenamento, fatos esses cuja complexidade particular é acrescida pela natureza perecível do produto.

Aqui se impõe a comparação com o setor secundário. Apresenta, sem dúvida, problemas semelhantes. Sua gravidade, entretanto, é menor. A natu-

---

\* O mecanismo de Acompanhamento dos PNDs já foi estabelecido, sendo-lhe recentemente acrescentada, a função administrativa de Coordenação.

\*\* A propósito, recorde-se a designação do setor agropecuário no Plano SALTE (Alimentação) e a associação da categoria Abastecimento à Agricultura, na SUDENE, e no Programa Estratégico de Desenvolvimento.

reza específica dos seus processos, de forma geral, comporta uma mais ampla margem de variações, com menores ônus que no caso anterior. O caso da transformação de grande parte do parque industrial americano, durante a Segunda Guerra, é por demais conhecido.

Voltando ao setor agropecuário, facilmente se pode deduzir da relação de características do setor, anteriormente citada, que a estabilidade econômico-administrativa é um dos requisitos básicos para o atingimento de melhores índices de desempenho no setor, diminuindo, assim, a necessidade de subsídios por parte do Setor Público. E para que a estabilidade postulada seja alcançada, a manutenção e *operação* da estrutura do PND assumem importância especial. Bem entendido que os demais setores da economia também se beneficiarão com o emprego dessa nova técnica jurídico-administrativa.

Finalizando, convém destacar a importância específica do mecanismo de retroação ou "feed-back", para as funções administrativas de acompanhamento e controle, mecanismo esse, como foi visto, facultado pelo art. 2o. da Lei no. 5727, já citada. O fato também representa uma inovação, na sistemática de planejamento governamental brasileiro.

O enfoque direto à Agricultura, no instrumento ora analisado, inicia-se no capítulo III-A — Estratégia de Desenvolvimento. Afirma, inicialmente que "os setores diretamente produtivos, — Indústria e Agricultura — acionam o processo desenvolvimentista, aumentando os investimentos, a produção e comunicando igual impulso à infra-estrutura econômica e social". Observa-se portanto, que à Agricultura, juntamente com a Indústria, é conferido o papel de sistema-motor do Processo de Desenvolvimento.

Ainda no mesmo cap., está incluída a Estratégia Agrícola. Para o Nordeste, abrangendo por extensão o Estado de Pernambuco, cita-se o seguinte objetivo básico: "transformar a agricultura do Nordeste, na forma do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste — PROTERRA, tornando viável, — econômica, social e politicamente — o desenvolvimento da agricultura do Nordeste, para mudar em economia de mercado a sua agricultura tradicional, com a racionalização da estrutura agrária e a introdução de nova tecnologia em suas culturas básicas; e ainda desenvolver o Programa de Irrigação do Nordeste". Também como objetivo básico, no caso de Pernambuco, situa-se a expansão da fronteira agrícola, no sentido de incorporar o Vale do São Francisco.

Sem especificar áreas restritas no território nacional, a Estratégia Agrícola do I PND objetiva, ainda, a modernização das estruturas de comercialização e distribuição de produtos agrícolas, mediante:

- criação de estruturas especializadas de Transportes ("Corredores de Transportes"), associadas à modernização dos principais portos;
- programas de crédito aos produtores rurais para ampliar a capacidade de estocagem a nível de fazenda, bem como ao setor privado, para expandir a armazenagem intermediária;
- instalação do Sistema Nacional de Abastecimento;
- instalação de redes de supermercados e outros sistemas de auto-serviço, nos principais centros urbanos.

Para que a estratégia formulada se torne exequível, dois princípios básicos foram adotados:

- garantia de rentabilidade adequada para a exploração agrícola dos principais produtos;
- garantia de disponibilidade de mercado em crescimento acelerado.

Objetivando a utilização prática desses princípios, foram previstos:

- o desenvolvimento de setores com alta elasticidade-renda, nos níveis de renda das regiões brasileiras, especialmente no tocante à pecuária de corte e de leite, à pesca, e outros produtos de origem animal; intensificação da atividade pesqueira, inclusive em função da ampliação de mar territorial;
- a industrialização de produtos agrícolas, para reduzir os efeitos da entressafra e permitir a conquista de novos mercados no País e no exterior;
- o aumento da exportação de produtos agrícolas não tradicionais "in natura" ou industrializados, para criar, com a de minérios, nova categoria de exportação que, nos próximos cinco anos, alcance, pelo seu volume, o dos produtos manufaturados e do café.

O elenco de medidas e instrumentos citados, a política de desenvolvimento agrícola do I PND, em suma, fundamentar-se-ia essencialmente:

- no sistema existente, de incentivos fiscais e financeiros ao aumento de produção, ao investimento, à comercialização e à transformação tecnológica no setor agrícola;
- na disseminação do uso de insumos modernos, de forma diversificada para o Centro-Sul e Nordeste, atentos os seus efeitos sobre a absorção da mão-de-obra;
- no programa, já em curso, de pesquisa agrícola em grande dimensão, a fim de obter, para os produtos básicos do Centro-Sul e do Nordeste, os resultados alcançados, por exemplo, no caso do trigo.

Ampliando o seu enfoque à problemática agrícola, o I PND, ainda em seu capítulo III, contempla a inter-relação entre Integração Nacional e Transformação da Agricultura Tradicional. Nessa etapa, procura-se utilizar economicamente, a dimensão continental do País. Sob um ponto de vista mais amplo, procurou-se, também, modificar os efeitos da alta densidade populacional de certas áreas da zona rural do Nordeste, para melhor combinar os fatores produtivos nacionais.

Combinando a Estratégia de Desenvolvimento com as Estratégias Regionais em relação ao setor, prevê-se, ainda, uma área de transformação da economia rural, através da "aceleração do *crescimento* \* agrícola, para sustentar o processo industrial, e transformar em economia de mercado a agricultura de subsistência na região, notadamente na faixa semi-árida". A adaptação das atividades agrícolas nordestinas às condições ecológicas regionais, a construção de açudes e barragens, a exploração dos recursos hídricos subterrâneos, o florestamento e as obras de engenharia rural, constituem todo um elenco de medidas objetivando aquela transformação, para que a zona rural do Nordeste "retenha o maior contingente possível de população, em níveis de produtividade aceitáveis". Constata, ainda, que "com o ritmo atual de migrações, agravar-se-á o subemprego urbano, pois, na década de 60, a população urbana cresceu de 6% ao ano, enquanto que o emprego industrial aumentou de apenas 1 a 2% anualmente".

O Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste — PROTERRA, que juntamente com o Programa de Integração Nacional — PIN, complementa a estratégia de desenvolvimento do Nordeste, formulada pelo I PND, será comentado em etapa posterior.

---

\* O grifo é nosso.

O capítulo V — Integração Social, menciona o Programa de Assistência Social ao Trabalhador Rural, por intermédio do fundo de Assistência ao Trabalhador Rural — FUNRURAL. Objetivo-fim: apoiar as categorias de renda mínima.

Estimativa dos investimentos no setor Agricultura e Abastecimento, para o período (não computados os financiamentos de custeio pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil — CREAL, e outros órgãos): Cr\$ 15.600 milhões. Para o PROTERRA, Cr\$ 3.000 milhões, sendo Cr\$ 2.060 milhões de incentivos fiscais.

No tocante à política científica e tecnológica, especifica área tecnológica prioritária objetivando Programa Intensivo de Pesquisa Agrícola, notadamente com relação às principais culturas, agricultura de "cerrados", técnicas de irrigação, tecnologia de alimentos tropicais.

### 2.3 — O II PND e o Setor Agropecuário

Encerrado o período ora analisado, abrangido pelo I PND, entrou em vigor o segundo plano, com o mesmo nome: II Plano Nacional de Desenvolvimento — II PND,<sup>23</sup> aprovado que foi pela Lei no. 6151 de 04.12.74. Importa salientar que o mencionado diploma legal apresenta exatamente a mesma redação da Lei no. 5727 de 04.11.71, aprovando o I PND. Apenas foram alterados o período, o número e as datas, como não podia deixar de ser. Portanto, os comentários tecidos à sistemática que presidiu à elaboração daquele texto legal, permanecem para esse. Ressalte-se apenas, que essa continuidade parece atestar a eficiência operacional do instrumento.

Convém ressaltar, a título de esclarecimento básico, a menção feita pela Mensagem Presidencial (no. 430, de 10.09.74) encaminhando o texto do projeto do II PND ao Congresso Nacional, na qual se delineiam os diferentes níveis de detalhe do Processo proposto ao Planejamento Governamental do Brasil: "As prioridades do Plano, ora proposto, deram configuração aos projetos do Orçamento Plurianual de Investimentos — OPI 1975-1977 e do Orçamento para o exercício de 1975, atualmente já em apreciação por Vossas Excelências. Os dois orçamentos, expressão financeira e instrumentos, por excelência, de execução do II PND, detalham a programação das diferentes áreas, até o nível de projetos e atividades".\*

\* Na portaria MINIPLAN, "projeto" é definido como um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais

Complementando o exposto por essa citação, ainda a nível de Setor Público Federal, deve-se consultar a Portaria MINIPLAN no.09, de 28.01.74,<sup>24</sup> que define "projeto" e "atividade", termos esses referidos na Mensagem Presidencial. A nível do Setor Público Estadual (Pernambuco), deve-se consultar a Portaria CONDEPE no. 147, de 03.06.74.<sup>25</sup> A Portaria SEPLAN-PE, no. 22, de 23.04.75, revigora o assunto.<sup>26</sup>

Na "Síntese" do II PND, no contexto da área de Integração Nacional, são previstos: o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas e o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste. Ao que tudo indica, o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE, se refere ao primeiro caso citado. Está analisado em trabalho posterior.

Ainda na área de Integração Nacional, deve ser mencionado o Pólo de Fertilizantes do Nordeste, em articulação com o Complexo Mineral-Petroquímico Regional, no esquema Salvador-Aracaju-Maceió.

No Capítulo I — Sentido da Tarefa Nacional, observa o Plano que "persistem os desafios da economia ainda vulnerável do Nordeste semi-árido, e do quase intocado continente tropical úmido da Amazônia, não obstante tudo o que o Governo Médici ali realizou, com iniciativas válidas como o PIN, o PROTERRA, o PROVALE". São evidentes as repercussões diretas desses fatos sobre o setor primário regional, e, por extensão, sobre o Estado de Pernambuco.

Ainda no mesmo capítulo, na parte referente aos Objetivos e Opções Nacionais, apresenta importância direta para a Agropecuária, a seguinte orientação básica: "realizar o desenvolvimento sem deterioração da qualidade da vida, e, em particular, sem deterioração do patrimônio de recursos naturais do País". Tal recomendação assume particular importância para Pernambuco, grande área do qual está incluída na Região Natural das Formações Degradadas do Brasil.<sup>27</sup>

No Quadro I, Perspectivas da Economia Brasileira, a previsão do Produto Agrícola para 1974, orça os 93 bilhões de cruzeiros, estando previstos para 1979, a uma taxa de aumento de 40%, 130 bilhões.

---

resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do Governo. "Atividade" é definida como um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação do Governo.

No Capítulo II — Estratégia de Desenvolvimento e Modelo Econômico, o “pragmatismo reformista, nos campos econômico e social, principalmente com relação à agropecuária”, está assinalado como uma das bases para a consolidação de um modelo econômico-social no Brasil. Entre os campos de atuação dessa Estratégia de Desenvolvimento, convém ressaltar a “condição brasileira de fornecedor mundial de alimentos e matérias-primas”, observação essa cuja importância em relação ao setor dispensa maiores comentários.

A estreita relação, consagrada pelo II PND, entre a agropecuária e o campo social, é novamente assinalada no segundo objetivo da Estratégia de Desenvolvimento Social: “eliminar, no menor prazo, os focos de pobreza absoluta existentes, principalmente na região semi-árida do Nordeste e na periferia dos grandes centros urbanos”.

Como os principais pontos de interesse para o setor, na Estratégia Industrial, já foram apontados, aprecia-se agora a Estratégia Agrícola do II PND. Define-se inicialmente o novo papel do setor na Estratégia Nacional de Desenvolvimento:

- “contribuição mais significativa para a expansão do PIB, com menor preço para o consumidor, mais renda para o agricultor e melhor padrão de vida para o trabalhador”.

Encarando-se tais propósitos como objetivo-meio, tem-se como objetivo-fim, “efetivar a vocação do Brasil como supridor mundial de alimentos, matérias-primas agrícolas e produtos agrícolas industrializados”.

Tendo em vista estas finalidades, a estratégia agropecuária deverá:

- criar as facilidades e dotar o setor de instrumentos para o pleno aproveitamento de seu potencial produtivo;
- ampliar o estoque de recursos produtivos pela atração de poupanças (internas e externas) e capacidade empresarial para as atividades diretamente ligadas à produção;
- estimular a participação mais intensa do setor privado para as funções de serviços de apoio à produção, circulação e transformação dos produtos agropecuários;
- dinamizar o processo de criação, importação, adaptação e difusão de tecnologia às peculiaridades regionais.

Antes de se passar adiante, assinale-se o apelo do Setor Público ao Setor Privado, no caso da terceira recomendação. Observe-se, inclusive, que se trata de serviços de apoio, e não de atividades de primeira linha. Tendo em vista a estrutura projetada para o I Plano de Desenvolvimento Estadual-PDE, que prevê a atuação conjunta dos Setores Público e Privado Estaduais, essa constatação pode assumir importância especial.

Voltando ao II PND, constata-se que a execução desta estratégia compreende as seguintes áreas de atuação:

- . política de uso da terra para fins agropecuários, objetivando a utilização mais racional dos recursos ambientais (solo, relevo, clima, recursos hídricos, vegetação, fauna), e a compatibilização das dotações de fatores, nas regiões, com a infra-estrutura física e de serviços.
- . esforço de modernizar e de dotar de bases empresariais o setor agropecuário, principalmente no Centro-Sul. "O objetivo é levar a capacidade empresarial, que já se mostrou apta a desenvolver a indústria e outros setores urbanos, à atividade agropecuária nacional". (Em que pese a ênfase dada à região Centro-Sul, o que foi afirmado em relação ao I PDE, é válido com respeito a essa área de atuação). Para o caso específico do Nordeste, e, por extensão, para o Estado de Pernambuco, a expansão da utilização de insumos modernos, o uso conjugado de poderosos mecanismos técnicos e creditícios (preços mínimos, créditos de diferentes modalidades, seguro agrícola), a expansão da Agroindústria, a formação de um novo modelo operacional para o setor, e o apoio às formas de organização de produtores, poderão oferecer particular interesse;
- . "execução da Reforma Agrária e de Programas de Redistribuição de Terras, nas áreas em que as distorções no sistema de propriedades fundiária sejam obstáculo ao desenvolvimento agropecuário, nos aspectos de produção e bem-estar do trabalhador";
- . "estratégia de ocupação de novas áreas, principalmente no Centro-Oeste, Amazônia, e vales úmidos do Nordeste". No caso de Pernambuco, a concretização prática dessa estratégia poderá representar uma alternativa válida para os vales úmidos não incluídos no POLONORDESTE, na primeira fase do mesmo;

- “continuação da política de implantação de novas estruturas de abastecimento”, como sejam: rede nacional de estradas de abastecimento, sistemas de supermercados, mercados de produtores e outras;
- “fortalecimento da ação do setor público relativa a áreas indelegáveis, como informação de mercados, defesa sanitária vegetal e animal, classificação e padronização de produtos”. Em sentido diametralmente oposto, essa área também deverá ser apreciada em termos de PDE;
- “formação de estoques reguladores, com vistas a normalizar a remuneração aos produtores, permitindo adoção de cálculos realistas na escolha das ofertas tecnológicas do lado da produção e diminuir as tensões dos preços para os consumidores”;
- “concentração setorial de incentivos para a formação de pólos florestais e de produção agrícola intensiva, pelo uso racional da terra e dos recursos hídricos”. O fâcies agrestino e sertanejo de grande segmento de Pernambuco oferece particular campo de ação para esta área;
- “estratégia social para o setor rural, voltada para assegurar ao produtor maior participação na renda do setor, proteção ao pequeno produtor, elevação contínua da renda real dos trabalhadores e sua colocação sob o amparo das leis trabalhistas e da previdência e assistência social”. O atual estágio do processo de desenvolvimento do setor em Pernambuco oferece amplo espaço de atuação para essa área.

Ainda no II PND, o Capítulo V – Integração Nacional e Ocupação do Universo Brasileiro, apresenta importantes aspectos relativos à agropecuária. Inicialmente, a segunda preocupação principal do Governo ao definir a estratégia de integração nacional, foi “a colocação geopolítica da interação entre utilização econômica do grande espaço brasileiro, realização da vocação do Brasil de supridor de produtos agrícolas e política de população”. Como se recorda, essa vocação do Brasil de supridor de produtos agrícolas já se encontra assinalada no Capítulo II – Estratégia de Desenvolvimento e Modelo Econômico.

Para a zona rural do Nordeste, assume importância especial a utilização do Enfoque de “Áreas Integradas”, “para permitir tirar vantagem de economia de escala, economias externas, economias de aglomeração (ou seja,

de relação de complementaridade entre diferentes projetos)". Entre os programas conseqüentes a esse enfoque, situa-se o POLONORDESTE. Mais uma vez, observe-se a prevista atuação do setor privado, a par da ação de Governo.

Em função da densidade demográfica regional, e das características dos seus recursos ambientais, o II PND designa o Nordeste, além de outras regiões do país, para maior ênfase relativamente à política de colonização e desenvolvimento agropecuário orientado, também prevista nesse capítulo. Tal política situa-se no contexto da "estratégia que conjuga programas de colonos e pequenos produtores, com programas a serem realizados através de empresas rurais — pequenas, médias e grandes —, assim como de empresas de colonização". Também nesse caso, o papel do Setor Privado poderá se situar de forma essencial para a execução da política em tela.

Encerrando a parte referente à Estratégia de Integração Nacional, cita-se a "consciência de que o desenvolvimento do Nordeste e ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste dependerão, de forma essencial, da aplicação da ciência e da tecnologia a regiões tropicais, com preocupação de evitar a devastação de recursos naturais. Assim, serão desenvolvidos o Programa de Trópico Semi-Árido, o Programa de Trópico Úmido e o Programa de Cerrados, através de centros e núcleos de pesquisas que deverão alcançar nível internacional". Convém observar que o fácies tropical úmido do Nordeste e de Pernambuco, particularmente no Litoral-Mata, capacita as áreas que assim se caracterizam, como participantes potenciais do Programa do Trópico Úmido, o qual poderá fornecer valiosas alternativas para o setor primário na Área-Programa, particularmente no que diz respeito às atividades produtivas tradicionais.

A presente Estratégia para o Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste apóia-se no Programa de Investimentos, com recursos federais da ordem de 165 bilhões de cruzeiros, no período 1975-1979. Observe-se, para fins comparativos, que o POLONORDESTE, para o período 1975-1977, conta com recursos da ordem dos 3 bilhões de cruzeiros.

No contexto da Estratégia de Integração Nacional, especifica o II PND, que "para reduzir o hiato econômico em relação ao resto do País, deverá o Nordeste crescer a taxas superiores a 10% ao ano". Para uma "meta de difícil consecução"<sup>28</sup> como essa, condiciona-se a reação do setor agropecuário aos estímulos dados nos últimos dois anos, já que foi constatada a "maturação de investimentos industriais, realizados no período anterior". A viabilização dessa meta ocorreria com crescimento agropecuário da ordem de 6% a 7%, e industrial da ordem de 15%.

São áreas da atuação dessa política em relação ao Nordeste:

- . Efetivação de investimentos entre 1975 e 1979, com recursos federais no montante de 100 bilhões, sendo 10 bilhões de cruzeiros em Programas Especiais e 11 bilhões em Incentivos Fiscais. Em conexão com o setor primário, apresentam particular importância a Implantação do Pólo de Fertilizantes do Nordeste e o fortalecimento dos pólos de indústrias tradicionais, principalmente dos Têxteis-Confecções e Couros-Calçados.
- . "Execução do Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste (Cr\$ 1 milhão no período), abrangendo, entre outros, projetos de algodão, castanha de caju, mamona, pelotização de mandioca, suco de frutas".
- . Na área rural, esforço de transformação em economia de mercado, da agricultura tradicional, principalmente da faixa semi-árida".

Para essa última área de atuação, foram assinaladas as seguintes linhas:

- . Execução do POLONORDESTE.
- . Programa de Irrigação do Nordeste, com a ação conjugada da SUDENE, DNOCS, Ministério da Agricultura, BNB, Banco do Brasil, e CODEVASF. "Deverá permitir a implantação de 130.000 hectares de lavouras irrigadas e o desenvolvimento de agroindústrias a elas associadas, prevendo-se investimentos da ordem de Cr\$ 3,7 bilhões (exclusive crédito rural e financiamentos para a agroindústria)". "O esforço harmonizado de desenvolvimento e de elevação do padrão de vida do homem do campo" merece referência expressa.
- . "Programa de Reforma Agrária e Colonização, inclusive com recursos do PIN e do PROTERRA, a desenvolver-se nas áreas prioritárias definidas para os Estados de Pernambuco, Alagoas, Ceará, Bahia, Paraíba e Maranhão".
- . "Programa de Pecuária, objetivando o aumento dos rebanhos e a elevação da produtividade nas propriedades rurais de médio e pequeno porte, em áreas selecionadas por sua capacidade de resposta

à ação programada". \* "A ação conjugada do Ministério da Agricultura, CONDEPE, \* SUDENE, ANCAR, Governos Estaduais e bancos oficiais deverá permitir a atuação do projeto numa área de 1,4 milhão de ha."

"Aproveitamento de Novas Oportunidades Agropecuárias, através de projeto visando à implantação de novas atividades em escala comercial. É o caso, entre outras, das culturas de soja, gergelim, girassol, amendoim, sorgo, alfafa, batatinha, assim como a produção de matrizes de ovinos e caprinos". A Produção Vegetal relativa a essa linha de atuação oferece amplo campo para articulação com o POLONORDESTE, bem como para utilização de áreas excluídas da primeira fase daquele Programa, em Pernambuco, como sejam as áreas de Agricultura Seca e Vales e Serras Úmidas, desde que entre os dois últimos citados, apenas se encontram os vales do Moxotó e Petrolina-Juazeiro (vale do São Francisco) e Brejo de Triunfo, respectivamente.

Assim se conclui a parte do Capítulo V — Integração Nacional e Ocupação do Universo Brasileiro, referente ao Nordeste. Como se vê, é bastante acentuada a ênfase dada ao setor primário. Finalmente, estima o II PND que "dessa forma serão criadas condições para promover mais ampla diversificação da agricultura regional, maior aproveitamento de fatores produtivos disponíveis, modificações na estrutura produtiva das empresas, redução do risco das atividades agrícolas, permitindo melhores condições de desempenho para as empresas, mercê de maior participação de culturas mais rentáveis no valor total da produção".

No Capítulo VI — Estratégia de Desenvolvimento Social, a primeira base para essa Estratégia apresenta grande influência no meio rural. Formulada como "conjugação da Política de Salários com a Política de Emprego", objetiva a criação de uma base para o mercado de consumo de massa. Com uma política de emprego capaz de expandir as oportunidades de emprego de mão-de-obra a taxas acima de 3,5% ao ano, permitirá reduzir substancialmente o subemprego. E, segundo a previsão do Plano, "tal absorção de subemprego deverá realizar-se, em grande parte, no meio rural, com impactos importantes esperados, sobre a produtividade média por pessoa ocupada na agricultura e sobre a distribuição de renda".

\* Essa "capacidade de resposta à ação programada", também é critério utilizado para a seleção de áreas contempladas no POLONORDESTE.

\*\* CONDEPE — Conselho Nacional de Desenvolvimento de Pernambuco.

No Capítulo VII — Integração com a Economia Internacional, a estratégia externa definida, compreende, como segundo campo de ação, o impulso continuado às exportações. Em tal contexto, os produtos agrícolas não tradicionais dividem com os minérios, a segunda nova grande categoria de produtos exportáveis. Por outro lado, a contínua diversificação e recomposição da pauta de exportações será utilizada para fazer face a eventuais restrições à mesma, no mercado externo. Para tal diversificação, produtos não tradicionais do Nordeste e de Pernambuco, poderão exercer papel de influência. O texto se refere, ainda, “a produtos de base, caso em que o Brasil dará o seu apoio à ação dos produtores (de preferência associando também os países consumidores), no sentido da sustentação de seus preços e da valorização de tais produtos”. No caso do Nordeste, o texto menciona produtos de base como o açúcar e algodão. (Café, no caso de produto fino, nas Serras Úmidas, possivelmente com recursos do POLONORDESTE).

A parte do Capítulo IX, relativa à Preservação do Meio-Ambiente, apresenta interesse para a agricultura, nos seguintes pontos:

“Política de preservação de recursos naturais do País, utilizando corretamente o potencial de ar, água, solo, subsolo, flora e fauna; possibilitando a ocupação efetiva e permanente do território brasileiro, a exploração adequada dos recursos de valor econômico, o levantamento e a defesa do patrimônio de riquezas da natureza; e evitando ações predatórias e destruidoras das riquezas naturais”. Como se recorda, já foi ressaltado anteriormente, no presente trabalho, o fato de grande área do Estado de Pernambuco estar incluída na Região Natural das Formações Degradadas do Brasil. Tal fato torna ainda mais importante essa política, quanto ao setor primário em Pernambuco e nos demais estados da Região.

Política de recuperação e expansão dos recursos ambientais renováveis do Nordeste, principalmente quanto a reflorestamento, assume particular importância, face à devastação no Estado e na Região e ao potencial econômico desse recurso.

Passando agora às taxas de crescimento do setor, assinala o Capítulo X — Perspectivas: a Economia e a Sociedade Brasileira no Fim da Década, que a taxa média de crescimento do setor deverá alcançar o índice da ordem de 7%. As lavouras deverão apresentar taxa entre 6% e 7%, ao passo que da pecuária se espera taxa acima de 7%.\*

\* A catastrófica Frente Fria que se abateu sobre o país, no início da segunda quinzena de julho de

No Capítulo XI — Programa de Investimentos e Apoio Financeiro dos Bancos Oficiais, assinala-se que “a Agropecuária, que recebeu uma das mais altas taxas de crescimento de recursos no OPI, será atendida com dispêndios governamentais (inclusive Estados) de Cr\$ 56 bilhões. Ao lado disso, o saldo de aplicações totais dos bancos oficiais em agropecuária, a preços de 1975, deverá elevar-se de Cr\$ 51 bilhões em 1974 para a ordem de Cr\$ 100 bilhões em 1979”. Destaque-se, mais uma vez, o peso do Setor Privado, num instrumento para ações coordenadas de Governo: “Nesses valores, não se inclui estimativa do investimento privado na agropecuária”. Ou por outra: não se inclui a estimativa, mas não se deixa de levar em conta o investimento.

A Política Científica e Tecnológica, formulada no Capítulo - XIV, prevê desenvolvimento da tecnologia agropecuária, principalmente através da EMBRAPA e da EMBRATER, a “realização de um programa permanente e intensivo de pesquisas para os produtos básicos das diferentes regiões, a fim de dispor-se continuamente de novas espécies rentáveis e de formas de combate às doenças; programa de tecnologia de alimentos; pesquisa de cerrados”. Os já referidos Programa: de Trópico Úmido e Programa do Trópico Semi-Árido, também são apontados especificando-se, dessa vez, que se destinam à Amazônia e ao Nordeste, respectivamente.

Em linhas gerais, são esses os excertos do II PND que apresentam interesse mais direto ao processo de Planejamento do setor agrícola de Pernambuco, para fins de elaboração de planos, programas e projetos subsidiários.

O plano ora analisado apresenta-se mais abrangente, ambicioso e detalhado que o I PND, em relação ao setor. Tanto em geral, como nesse particular, carrega no enfoque social, embora predomine, como em toda essa fase, o aspecto econômico.

Tendo em vista o detalhamento do Plano, em políticas, estratégias, programas, subprogramas, projetos e atividades, ao qual estão conexos os recursos financeiros, pode-se constatar a crescente influência do Processo de Planejamento Governamental no setor agropecuário brasileiro e, por extensão, pernambucano.

## 2.4 — A Fase Principal: *Apreciação Conclusiva*

---

1975, mercê dos seus violentos efeitos sobre o Sul e o Sudeste (geada sobre as lavouras), haverá de incidir com certa violência sobre as taxas de crescimento referidas. Trata-se, como se vê, de uma “circunstância emergente”, como já foi previsto no art. 2o. da Lei no. 6151, e comentado quando se tratou do I PND, nesse trabalho.

A fase de planejamento científico da experiência brasileira de Planejamento Governamental pode ser caracterizada, segundo COSTA,<sup>29</sup> como o segmento temporal mais recente do processo, "onde o plano passa a ser de fato o roteiro, o guia, o ponto de convergência e de informações de todas as atividades governamentais". Importa salientar que "a administração passa a se exercer em função de planos e, progressivamente, se vai afeiçoando à prática das previsões sistemáticas, dos controles a partir de dados concretos e lógicos de referência, da coordenação pelos objetivos preestabelecidos, desdobrados em objetivos parciais equilibrados e harmônicos, entregues à execução das várias unidades governamentais".

"A elaboração dos planos passa a obedecer a fases lógicas, cumpridas com tanto mais rigor quanto mais se refina a instrumentalidade disponível para o planejamento. Inicia-se com a formulação clara das políticas, após o sazonalamento de uma das várias alternativas de ação. Baseia-se na pesquisa exaustiva dos dados relevantes para se determinar o curso de ação a cumprir, pesquisa essa fundamental nas previsões que o plano deverá conter. Desce, nessa pesquisa, até o nível da execução, para testar a capacidade de realização dos órgãos a serem encarregados dos diversos projetos, obrigando a inclusão, quando necessária, das previsões de reaparelhamento desses órgãos".

"E essencialmente, atinge o grau científico da quantificação minuciosa, exata e precisa. As cifras e os prazos perdem o caráter global e genérico para se revestirem de conteúdo de informação concreta e de cômputo".

"Finalmente, o planejamento científico pressupõe o domínio de instrumentos eficazes de controle, registro e análise necessários ao acompanhamento progressivo dos planos, às reformulações parciais e à elaboração de planos seqüentes, cada vez mais exequíveis e precisos".

A esse conjunto de características, pode-se ajuntar (ou mesmo assinalar como uma nova fase), a utilização coordenada e sistemática do Setor privado, como elemento participante do processo, especialmente no caso do II PND, como foi visto. Como não podia deixar de ser, tal característica influenciou, fortemente, os modelos de planejamento estadual brasileiro, podendo-se apontar entre eles, o I Plano de Desenvolvimento Estadual - I PDE (Pernambuco). Sob o ponto de vista político-administrativo, as consequências desse fato (bem como os seus antecedentes), apresentam vasto elenco de repercussões, tendendo a ultrapassar, mesmo, as fronteiras do Processo de Planejamento Governamental Brasileiro. A complexidade de tal fenômeno não comporta, entretanto, mais que essa referência, nesse trabalho.

Ainda citando COSTA,<sup>30</sup> e procurando aproximar-se do setor objeto do presente estudo, observa-se que "o planejamento governamental no Brasil, nos níveis federal, regional e estadual, tem sido pautado sempre por um objetivo econômico, *expresso* ou *implícito*".\* Prosseguindo, observa o autor que no caso dos planos federais, até agora comentados, a identificação explícita da respectiva finalidade econômica só se tornou evidente a partir de 1950, quando se cristalizaram instituições dedicadas ao estudo da economia brasileira e à conseqüente programação em termos globais (. . .)"

Coloca-se agora, ponto crucial para esta "Apreciação conclusiva", a seguinte característica ou fato histórico: "Os planos federais brasileiros revelam na sua sucessão desde o Plano Especial de Obras Públicas até o Plano Trienal, não apenas o aperfeiçoamento das formulações econômicas, mas também a progressiva posição intervencionista do Estado face aos problemas conjunturais e de desenvolvimento da economia nacional. Esse processo intervencionista foi marcado, desde seu início, na década de 1934 a 1944, pelo *tema central da industrialização do país*".\*\* Em sua consecução, a intervenção do Estado tem obedecido a duas determinantes básicas: a) ao postulado de que a industrialização, e, *em conseqüência*,\*\*\* todo o processo de desenvolvimento econômico depende do atendimento a certos pré-requisitos infra-estruturais básicos; b) e a identificação de setores-chaves correspondentes a esses pré-requisitos".<sup>31</sup>

A presente citação, descrevendo um fato histórico específico, caracteriza a primazia indiscutível do setor secundário sobre o primário, no processo de planejamento governamental brasileiro (como se sabe, esse fato é comum à maioria das nações modernas). Essa definição operacional de prioridades, resultou (ou contribuiu) para prejudicar o setor agrícola, ao menos em termos de equilíbrio em relação a outros setores ou áreas. Assim por exemplo, "o Plano SALTE fundou-se mais ostensivamente no conceito de pré-requisitos, identificando quatro setores fundamentais para a conjuntura econômica brasileira. Dois desses setores constituíam, de fato, a retomada, em termos de apresentação global, das obras em curso ou em perspectiva, incluídas no Plano Geral de Viação Nacional e no Plano Nacional de Eletrificação. Os dois outros, Saúde e Alimentação, \*\*\*\* considerados sob o ângulo

---

\* O grifo é nosso.

\*\* O grifo é nosso.

\*\*\* O grifo também é nosso. Compare-se essa afirmação com a contida e grifada no período imediatamente anterior. Aponta claramente uma tomada básica de posição no que tange ao desenvolvimento econômico brasileiro.

\*\*\*\* Como se recorda, no Plano SALTE, "Alimentação" designava o setor agropecuário.

econômico da força de trabalho — mais que de suas repercussões sociais — não conseguiram vingar em projetos específicos e continuados, ensejando forte desequilíbrio setorial. Esse desequilíbrio seria repetido na experiência seguinte do Programa de Metas, o qual, em essência, dava guarida aos dois setores infra-estruturais básicos — energia e transportes. O Programa de Metas emprestava, ainda, a mesma cobertura simbólica conferida pelo Plano SALTE ao setor da agricultura e retomava do Plano Especial, dando-lhe relevo acentuado, o setor estrutural da Industrialização”.<sup>32</sup>

Tem-se portanto uma opinião clara e precisa quanto à situação da agricultura no processo de planejamento governamental brasileiro: desequilíbrio setorial, no Plano SALTE e no Programa de Metas. Apenas o Plano Trienal (63-65) buscou uma estrutura mais harmônica.

Existem indícios, ainda que não suficientemente claros, de que os subsequentes instrumentos de planejamento governamental têm dado maior destaque ao setor. O II PND, por exemplo, parece ter realizado grande esforço nesse sentido, especialmente no que tange ao Nordeste. Como adiante se verificará, a título de comparação entre o PROTERRA (I PND) e o POLO-NORDESTE (II PND), esse se dedica mais especificamente à agricultura e à pecuária que o primeiro citado, cuja preocupação industrializadora transporece no próprio título.

Analisando, agora, características do planejamento setorial brasileiro, pode-se observar o que COSTA denomina “Condições ambientais reforçantes”.<sup>33</sup> No caso, bem entendido, semelhantes condições ambientais reforçam *negativamente* a estrutura do processo de planejamento referente ao setor.

A primeira condição ambiental refere-se ao fator técnico-humano (ou tecnológico). São raros no Brasil os técnicos projetistas em agricultura (ao menos na época em que foi redigido o livro citado, 1971), bem como em educação e saúde pública (pelo menos em 1971). COSTA<sup>34</sup> ainda afirma que, excetuando-se certas áreas de engenharia, ainda não foram desenvolvidas no Brasil, soluções adequadas às condições e características nacionais (sempre em termos de planejamento governamental). Quanto a essa observação, deve-se atentar: que o desenvolvimento e utilização de técnicas como a agricultura seca, em programas como o POLONORDESTE, representa um sinal bastante animador. (outubro de 1974).

A segunda condição ambiental diz respeito a condições institucionais. Enquanto que diversas áreas governamentais e paragovernamentais da área de engenharia, se apóiam num corpo técnico permanente de especialis-

tas no ramo, o Ministério da Agricultura, entretanto, não funciona movido por uma equipe de agrônomos.

As condições políticas, terceira característica ambiental citada, podem apresentar em seu bojo, e geralmente apresentam, o seguinte: "Os administradores públicos brasileiros têm sido sistematicamente atraídos para as realizações que produzam resultados visíveis e palpáveis imediatos, sempre em consonância com os seus desígnios políticos. Isto é devido, ora à falta de capacidade para realizar projetos, em perspectiva de empreendimentos intangíveis, como os relacionados com saúde, educação, e *mesmo agricultura*; \* ora à descontinuidade administrativa que transforma empreendimentos intangíveis em malogros sem vestígio".<sup>35</sup>

Deve-se agora comentar, mais por sua importância geral — a qual, de resto, recai sobre o setor ora enfocado — o último aspecto político apontado por COSTA.<sup>36</sup> "O último aspecto político que nos propomos a considerar, refere-se à influência das áreas mais desenvolvidas para a dominância daqueles setores que lhe são particularmente favoráveis".

"No Brasil, esta influência e predominância se tem manifestado em três dimensões: no privilégio das áreas litorâneas em prejuízo das áreas continentais; na composição política majoritária da região Leste-Sul contra as regiões Norte, Centro e Nordeste; e no domínio dos centros urbanos sobre as áreas rurais. Todas estas três dimensões são reforçantes da ênfase nos setores de transportes, energia e industrialização".

Interrompendo a citação, note-se que o privilégio das áreas litorâneas em prejuízo das áreas continentais, priva o setor primário, ou pelo menos o prejudica, quanto ao aproveitamento de imensas áreas potencialmente utilizáveis. O PROTERRA, o POLOCENTRO e o POLONORDESTE, posteriores à publicação da obra citada, poderão alterar esse estado de coisas. Quanto ao citado domínio dos centros urbanos sobre as áreas rurais, o II PND (1974), para citar apenas esse, ataca o problema. \*\*

Proseguindo a citação "voltamos a frisar que apontamos esta dominância setorial como uma proposição de fato, e não como um juízo de valor. Em várias circunstâncias, repetimos, essa dominância tem sido e continuará

---

\* O grifo é nosso.

\*\* Ademais, note-se que boa parte desse domínio é constituída pelo fator demográfico, vale dizer, mão-de-obra egressa de um setor econômico estrutural, cuja oferta precisa aumentar, em conexão à Política de Governo (II PND).

sendo funcional ao processo de desenvolvimento brasileiro. Na medida em que, entretanto, ela intervém como barreira ao planejamento regional ou ao planejamento integrado, então esta dominância tem sido e continuará sendo disfuncional ao processo de desenvolvimento econômico": As ações coordenadas de governo, objetivando expressamente a diminuição, com objetivos práticos, daquela dominância setorial, parecem confirmar esta segunda hipótese, a ser progressivamente erradicada.

Encarando, por outro lado, o processo de planejamento como um processo de decisões antecipadas, observe-se inicialmente que, como afirma CIDADE DE ARAÚJO, <sup>37</sup> "nos países subdesenvolvidos, a maior parte da mão-de-obra e dos recursos naturais é empregada na agricultura. Embora o capital seja escasso, é a agricultura que comanda a maior parcela do capital total disponível na economia e, nessas condições, torna-se evidente a importância econômica da agricultura. A medida que se acelera o processo de desenvolvimento, recursos humanos e materiais tendem a ser mobilizados para outros setores da economia, modificando-se a estrutura de produção. A agricultura experimenta então uma substancial redução de importância relativa como fonte de renda e emprego. *Talvez por essas razões, os economistas são tentados a considerar a industrialização como sinônimo virtual de desenvolvimento econômico.*"\* Entretanto, sem o progresso simultâneo do setor agrícola, o processo de industrialização será unilateral e dificilmente alcançará os objetivos mais amplos de desenvolvimento global".

Já é do conhecimento geral que no polígono de ação da SUDENE, e por extensão, no Estado de Pernambuco, o crescimento industrial não teve alcançados seus objetivos e metas de natureza sócio-econômica. A pressão "negativa" ou "parasitária" do setor secundário sobre o primário, referida na citação anterior, contribuem, sem dúvida para compor o conjunto explicativo do atual estado de coisas.

Prosseguindo na citação, "existem pelo menos cinco razões fundamentais para que o desenvolvimento agrícola possa ser justificado como um dos objetivos prioritários de qualquer programa de desenvolvimento econômico. Essas razões são: a) necessidade de prover alimentos para uma população crescente e de fornecer matérias-primas para as novas indústrias; b) necessidade de transferir mão-de-obra para os setores não agrícolas da economia; c) possibilidade de acelerar o processo de formação de capital para o desenvolvimento econômico; d) possibilidade de contribuir para o aumento

---

\* O grifo é nosso.

da capacidade de importar; e e) necessidade de estimular o crescimento e a integração dos mercados internos para os produtos manufaturados". A essas razões fundamentais, acrescenta o II PND a vocação do Brasil como produtor agrícola e a contribuição à pauta de exportações.

Observe-se aliás, prosseguindo nessa tecla de planejamento aplicado ao processo de desenvolvimento, que o desenvolvimento da agricultura "requer um esforço deliberado e consciente para aumentar a produção total, mas esse esforço deve abordar os problemas agrícolas em toda a sua extensão; desde os aspectos teóricos e políticos, até os ajustamentos sociais e econômicos que decorrem do seu próprio dinamismo. A participação dos outros setores da economia na agricultura aumenta à medida em que a agricultura se desenvolve. O desenvolvimento agrícola implica numa considerável diminuição da importância dos fatores tradicionais, terra e trabalho; capital e administração adquirem importância crescente na função de produção agrícola. O setor terciário, fornecendo serviços (transporte, educação, crédito, assistência técnica e outros) e o setor secundário fornecendo insumos e bens de capital (fertilizantes, defensivos, máquinas, etc.) passam a ter maior influência na agricultura. Também uma agricultura que se moderniza é extremamente exigente no que se relaciona com "timing", isto é, os insumos devem ser disponíveis e utilizados no momento exato".<sup>38</sup> Como se recorda, o II PND, atualmente em vigor, apresenta muitos pontos de contato com a descrição aqui reproduzida, fazendo crer que assim a presente face do processo histórico de planejamento governamental caracteriza francamente um processo de crescimento global a ser suportado por uma estrutura já em formação.

### 3 – O PROCESSO DE PLANEJAMENTO INTERNO AO SETOR (Apêndice)

O presente trabalho analisou, até agora, o processo histórico de planejamento governamental relativo ao setor, enfocando semelhante processo sob o ponto de vista prioritariamente econômico e social. Ou seja: um ponto de vista externo, sempre relacionado e comparado, mesmo indiretamente, aos demais setores econômicos e sociais. O Sistema de Planejamento para o setor agropecuário, no âmbito de órgão-fim responsável, qual seja o Ministério da Agricultura, fornecerá ao que se acredita, subsídios de valor para a compreensão global do processo. Propositadamente, tendo em vista os limitados objetivos do trabalho, o mesmo não se estende sobre outros órgãos de efetiva importância para o setor, como as Agências de Desenvolvimento Regionais, as CEPAs, a EMBRAPA e a EMBRATER.

O Manual de Serviço para a operacionalização do Sistema de Planejamento, de Programação, de Orçamento, de Controle e Avaliação das Atividades do Ministério da Agricultura, foi aprovado pela portaria Mag-SUPLAN no. 05 de 04.07.73.<sup>39</sup> Será, para os efeitos da presente análise, a fonte prioritária de referência.

O processo e, conseqüentemente, o Manual citado, tiveram início, sob a ótica jurídico-administrativa, a partir da Lei Delegada no. 09/62, criada que foi a Comissão de Planejamento da Política Agrícola. "Entretanto", ressalva o Manual, "tratou-se de um fato isolado na Administração Pública, sem o devido respaldo ou vinculação do mesmo a um sistema nacional de planejamento, na época inexistente". Recorde-se, ademais, que a Comissão mencionada teve o seu início coincidente à elaboração do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (63-65), de execução abortada.

Cinco anos mais tarde o Decreto-Lei no. 200/67 desencadeou (juridicamente) o Processo de Reforma Administrativa Nacional, conseqüente à Constituição de 1967. O Ministério da Agricultura, na oportunidade, criou o Escritório Central de Planejamento e Controle, que foi, ao que tudo indica, o primeiro órgão de planejamento governamental no setor.

Torna-se interessante destacar que, no contexto do processo de geração do Sistema Nacional de Planejamento, a criação do órgão setorial de planejamento agrícola antecedeu à existência do Sistema mencionado. Com efeito, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento foi criada pelo Decreto no. 68593/71, enquanto que o Sistema Nacional de Planejamento só foi institucionalizado um ano depois, pelo Decreto no. 71353, de 09.11.72.

A publicação ora citada destaca, com agudeza, o fato de que antes das providências referidas, a estrutura do Ministério da Agricultura, no que tange à sua capacidade operacional administrativa, ressentia-se da falta de prioridade conferida à prestação de serviços e assistência técnica ao produtor rural. Em suma: a função administrativa de execução superava as demais. Digase de passagem, que superava de muito as demais, ou ainda, que abrangia notavelmente as atividades do Ministério.

Portanto, o processo de planejamento governamental brasileiro, interno ao setor agropecuário, pode ser dividido em duas fases básicas, separadas no tempo, pela portaria Mag/SUPLAN, já referida.

Saindo do âmbito desse item, convém transcrever a constatação de que "no campo econômico, a importância da agricultura brasileira vem ad-

quirindo caráter marcante, recebendo tratamento prioritário nos documentos e manifestações oficiais. Após um longo período relegada a um plano secundário, resultante de uma política prioritariamente dirigida ao desenvolvimento industrial, viu-se na agricultura — sustentáculo histórico daquele processo — um potencial dinamizador, após esgotadas as possibilidades do processo de desenvolvimento com base no modelo de substituição de importações, que abrangeu as mais diversas linhas de produção do setor industrial. Este potencial resulta das vantagens comparativas singulares de que dispõe o Brasil, através de condições naturais e de mercados de trabalho favoráveis, propiciando maiores facilidades em carrear divisas para o país, através da exportação de produto "in natura" ou industrializado". Observe-se que essa constatação antecede e concorda com o enfoque dado pelo II PND ao setor, um ano depois. Tem-se aqui, portanto, o nexu lógico principal entre o processo de planejamento ora enfocado, e os novos rumos do planejamento para o desenvolvimento da agricultura brasileira, expressos no II PND e em seus programas subsidiários.

Os objetivos do processo de planejamento instrumentalizado pelo Manual citado, classificam-se em dois grupos:

— de ordem técnica:

- . vinculação estreita entre o PND e os projetos executados pelo Ministério;
- . critérios técnicos para alocação de recursos em programas e regiões;
- . melhoria do planejamento a nível estadual;
- . aperfeiçoamento da programação na administração direta e indireta do Ministério, com vistas à sua adequada orçamentação;
- . eficiência do controle e avaliação dos trabalhos desenvolvidos pelo Ministério (administração direta e indireta);
- . comunicação eficiente entre o Ministério e outras instituições que atuam no setor agrícola.

— de ordem organizacional:

- . relacionamento sistemático entre os órgãos de decisão superior e os de planejamento;
- . coordenação entre as políticas de curto e longo prazo;
- . melhor equacionamento da estrutura financeira e ocupacional dos órgãos do Ministério;
- . definição de uma política de pessoal;
- . melhor capacitação técnica do pessoal ligado ao Sistema de Planejamento;
- . ajustamento estrutural dos órgãos envolvidos no Sistema, nos níveis central, regional e local.

Importa salientar o enfoque sistêmico que se pretendeu dar ao Manual. Constatase, entretanto, que tal esforço alcançou maior sucesso na esfera funcional que na estrutural.

Apresenta as seguintes partes:

1. Portaria SUPLAN no. 05, de 04.07.73, baixando o Manual;
2. "Introdução", apresentando os Antecedentes e os Objetivos do Processo de Planejamento no setor;
3. "Estratégia de Implantação", apresentada no Capítulo I, e, destacando especialmente, no tempo, o Nordeste, e por extensão, o Estado de Pernambuco;
4. No Capítulo II, é apresentado o "Processo de Planejamento", convenientemente ilustrado por gráficos e fluxogramas;
5. No Capítulo III, está o "Organograma do Sistema de Planejamento", esquematizado em três níveis: nacional, regional, estadual;
6. No Capítulo IV, são apresentados "Diagramas de Fluxo", objetivando a visualização das funções do sistema de planejamento do Ministério. Os diagramas apresentam cinco fases;
7. Os "instrumentos" destinados à uniformização e racionalização

do desempenho técnico-administrativo dos órgãos envolvidos no processo de programação setorial do MA, são apresentados no Capítulo V — "Programação", São eles: roteiro básico de projeto, roteiro operativo de projeto, roteiro de subprograma, roteiro de plano operativo;

8. O Orçamento-Programa, definido como "um plano de trabalho, expresso pelo conjunto de ações a serem desenvolvidas (Programas) e pela especificação dos recursos necessários à sua execução", é apresentado no Capítulo VI;
9. O processo de Controle e Avaliação do Ministério, dividido em quatro fases (análise de viabilidade, controle e avaliação de desempenho, avaliação de resultados, informática), é apresentado no Capítulo VII;
10. O calendário para elaboração do Orçamento-Programa está no Capítulo VIII.

As demais partes, componentes do Manual, constituem oito apêndices. O primeiro é o Decreto no. 71353 de 09.11.72, instituindo o Sistema de Planejamento Federal. O segundo é a minuta de portaria ministerial, organizando, no âmbito do Mag., sob a forma de sistemas, as atividades setoriais de planejamento, programação, orçamentação e avaliação. À semelhança do que foi constatado quando da apreciação genérica do presente Manual, o enfoque sistêmico constante da presente minuta oferece maiores possibilidades funcionais que estruturais.

O terceiro apêndice é constituído por catorze diplomas legais, ou excertos de legislação, versando sobre a atividade orçamentária. A codificação orçamentária é apresentada no apêndice IV. No quinto, está a interpretação das despesas correntes.

As normas legais referentes ao processo administrativo particular ao Mag., participante de Convênios e Ajustes, estão consubstanciadas na Portaria Mag no. 374 de 22.10.71, constituindo o apêndice VI.

A aplicação do Programa de Acompanhamento aos Planos Nacionais de Desenvolvimento, anteriormente fixado pelo Decreto no. 68993 de 28.07.71, é atualmente regida pelo Decreto no. 70852 de 20.07.72, que constitui o apêndice VII.

O apêndice VIII divide-se no anexo I, constituído por uma relação de "Órgãos de Especial Interesse para a Política Global e Regional de Desenvolvimento" e, numa minuta de Decreto, dispondo sobre a supervisão Ministerial das Entidades da Administração Federal Indireta, vinculadas ao Ministério. Aqui se encerra o texto do Manual. Observe-se, de passagem, que a minuta de Decreto citada abre boas perspectivas para a coordenação de ações de Governo no setor agropecuário. Por outro lado, no momento da elaboração do presente trabalho, não foi possível dispor de informações no que diz respeito à efetiva sanção presidencial ao projeto. A hipótese afirmativa poderá certamente contribuir para a solução do problema. De qualquer maneira, porém, observe-se que entre os objetivos do Manual não se inclui expressamente aquela função administrativa. \*

Sem que aqui se alongue, por ocioso, no tocante à importância do documento em apreço, cumpre assinalar que, com a sua elaboração, deu-se o primeiro passo efetivo para uma uniformização funcional no âmbito do Ministério da Agricultura, no que se refere aos objetivos do Manual. As eventuais tentativas anteriores, se é que existiam, deveriam ter se ressentido fortemente, das dificuldades de grande porte, decorrentes da falta daquela necessária uniformização de atos e formas de proceder, ora iniciada.

## NOTAS DE REFERÊNCIAS

- 1 – COSTA, Jorge Gustavo da, *Planejamento Governamental: A experiência brasileira*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971. p. 14
- 2 – Idem, p. 14.
- 3 – Idem, p. 26.
- 4 – Idem, p. 28.
- 5 – TINBERGEN, Jan. *Planejamento Central*. São Paulo. Editora Atlas S/A, 1971. p. 14.
- 6 – Idem, p. 14.
- 7 – COSTA. p. cit. nota 1 p. 29.
- 8 – Idem, p. 32.

---

\* Em que pesem as opiniões daqueles que consideram a coordenação, não como uma simples função administrativa, mas como um conjunto de várias delas.

- 9 – BRASIL. Presidente 1946-1951. (E. G. Dutra) *Plano SALTE*. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1953. Relatório apresentado pelo Administrador Geral ao Exmo. Sr. Presidente da República, sobre as operações do Plano SALTE, de 1949 a 1951. p. 1.
- 10 – COSTA. Op. cit. nota 1 p. 33
- 11 – Idem, p. 36.
- 12 – Idem, p. 36.
- 13 – BRASIL. Presidente 1963-1966. (J. B. Goulart). *Plano Trienal do Desenvolvimento Econômico e Social - 1963-1966* (Síntese). Rio de Janeiro. Departamento de Imprensa Nacional, 1963.
- 14 – COSTA. op. cit. nota 1 p. 533
- 15 – Idem, p. 533.
- 16 – BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica. *Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG. 1964-1966*. (Síntese)
- 17 – BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral. *Programa Estratégico de Desenvolvimento – 1968-1970 – Áreas Estratégicas I e II – Agricultura e Abastecimento*. Rio de Janeiro, Fundação IBGE, 1969. p. 455.
- 18 – Idem, p. 81.
- 19 – Idem, p. 151.
- 20 – Idem, p. 155.
- 21 – BRASIL. Presidência da República. *Metas e Bases para a Ação do Governo*. s.l. Fundação IBGE. p. 265.
- 22 – BRASIL. Presidente 1970-1974 (E. G. Médici). *I Plano Nacional de Desenvolvimento. (PND) 1972-1974*. Brasília, Fundação IBGE, 1971. p. 77
- 23 – BRASIL. Presidente 1975-1979 (E. Geisel). *II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1975-1979*. Rio de Janeiro, Fundação IBGE, 1975. p. 149.
- 24 – CONDEPE. *Portaria no. 147 de 03.06.74*. Instruções para elaboração das propostas parciais dos Orçamentos do Estado de Pernambuco – OPI, para o Triênio 1975/77 e OPA para 1975. Recife, 1975. p. 68.
- 25 – Idem. p. 44.
- 26 – PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento. *Portaria no. 22 de 23.04.75*. Instruções para elaboração das propostas parciais do Programa de Ação do Setor Público Estadual – PASPE, do Programa Anual de Trabalho – PAT, do

Orçamento Plurianual de Investimentos – OPI, para o triênio 1976/78 e do Orçamento Programa Anual – OPA para 1976. Recife, 1975. p. 77.

- 27 – VASCONCELOS SOBRINHO, João et alii. *As Regiões Naturais do Nordeste; o Meio e a Civilização*. Recife, CONDEPE, 1971. p. 442.
- 28 – II PND. op.cit. nota 23 p. 61
- 29 – COSTA. op. cit. nota 1 p. 36
- 30 – COSTA. op. cit. nota 1 p. 413
- 31 – Idem, p. 414.
- 32 – Idem, p. 414.
- 33 – Idem, p. 422
- 34 – Idem, p. 423.
- 35 – Idem, p. 427
- 36 – Idem, p. 428.
- 37 – ARAÚJO, Paulo Fernando Cidade de & SCHUH, G. Edward. *Desenvolvimento da Agricultura*. São Paulo. Ed. Pioneira, 1975. p. 192, 92.
- 38– ARAÚJO. op. cit. p. 96.
- 39 – BRASIL. Ministério da Agricultura. *Manual de Planejamento*. Brasília, 1973. p. 311.

