

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

José de Arimatêa Rodrigues

"PLANEJAMENTO AGRÍCOLA A NÍVEL

FEDERAL: UMA ANÁLISE DO PERÍODO - 1960/74"

• Monografia apresentada à  
Escola Brasileira da Adminis-  
tração Pública para a obten-  
ção do grau de Mestrado em  
Administração Pública.

Rio de Janeiro, 1978.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

197902 94

T/EBAP R696p




1000003725

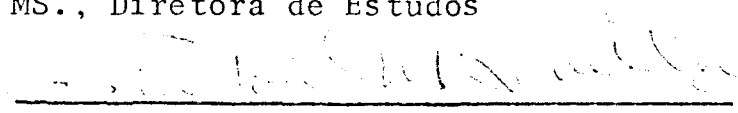
"PLANEJAMENTO AGRÍCOLA A NÍVEL  
FEDERAL: UMA ANÁLISE DO PERÍODO - 1960/74"

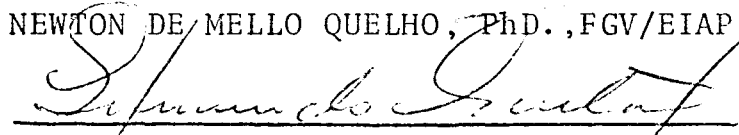
MONOGRAFIA DE MESTRADO APRESENTADA POR

José de Arimatêa Rodrigues

E APROVADA EM 31 / 10 / 78  
PELA COMISSÃO JULGADORA.

  
ANA MARIA BERNARDES GOFFI MARQUESINI,  
MS., Diretora de Estudos

  
NEWTON DE MELLO QUELHO, PhD., FGV/EIAP

  
EDMUNDO DA FONTOURA GASTAL, MS., Livre  
Docente da Universidade Federal de Pe  
lotas, Diretor da EMBRAPA.

A meus pais e irmãos

## A G R A D E C I M E N T O S

Na realização do Curso de Mestrado em Administração Pública e deste Trabalho, foram relevantes as contribuições das pessoas e instituições abaixo relacionadas, às quais o autor apresenta seus agradecimentos:

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), que o indicou e lhe deu condições para frequentar o curso.

Ministério da Agricultura, que financiou o curso.

Professora Ana Maria Bernardes Goffi Marquesini, diretora de estudos pela orientação e, acima de tudo, pela amizade.

Professora Beatriz M. de Souza Wahrlich, pelas dedicadas sugestões durante o período de elaboração do projeto de monografia e pela orientação neste e outros trabalhos, durante o curso.

Professor Newton Quelho, pela disposição com que aceitou discutir a versão preliminar.

Professora Elisa Maria da Conceição Pereira Reis, diretora de estudos até agosto de 1977, pelas sugestões iniciais.

Dr. Edmundo da Fontoura Gastal, pelas orientações e sugestões feitas.

Amigos José Luiz Fernandes Zoby e Celso Lemos Ro  
sal, pelo apoio prestado.

Colegas de curso e amigos Mario Olinto Campos de  
Araújo, Poty Reis e Ruy Gomes da Silva, pela amizade e incentiv  
vo no desenvolvimento do tema.

Senhoras Wanda Xavier Bastos, dedicada funcioná-  
ria da Secretaria da EBAP e Zilá Martins de Araújo, pela dedicaç  
ção e eficiência com o trabalho de datilografia e a Srt<sup>a</sup> Fernand  
a Nery Coelho, pelo apoio bibliográfico e, principalmente, pel  
o estímulo para a conclusão desta monografia.

## S U M Á R I O

	Página
LISTA DE TABELAS	08
LISTA DE FIGURAS	09
RESUMO	11
CAPÍTULO I	
1. <u>INTRODUÇÃO</u>	13
1.1. Colocação do Problema	14
1.2. Objetivo da Monografia	18
1.3. Justificativa da Escolha do Tema	18
CAPÍTULO II	
2. <u>TENTATIVAS DE ORGANIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL</u>	22
2.1. Fase do Planejamento "Ocasional"	24
2.2. Fase do Planejamento "Empírico"	24
2.3. Fase do Planejamento "Científico"	26
CAPÍTULO III	
3. <u>PLANEJAMENTO SETORIAL AGRÍCOLA</u>	41
3.1. Conceitos e Objetivos	45
3.2. Princípios de Planejamento	48
3.3. Estrutura do Sistema de Planejamento	50
3.3.1. Níveis de Planejamento	50
3.3.2. Figuras de Planejamento	55
3.3.3. Etapas de Planejamento	58

## CAPÍTULO IV

4. <u>ORGANIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO AGRÍCOLA</u>	64
4.1. Fase "Comissional" (1960/66)	66
4.2. Fase "Escritorial" (1967/70)	68
4.3. Fase "Secretarial" (1971/74)	71

## CAPÍTULO V

5. <u>POLÍTICAS AGRÍCOLAS E PLANEJAMENTO</u>	76
5.1. Políticas de Curto Prazo	80
5.2. Políticas de Longo Prazo	83
5.3. Programas Especiais	87
5.4. O Exemplo da Política de Preços Mínimos	91

## CAPÍTULO VI

6. <u>CONCLUSÕES</u>	99
----------------------	----

BIBLIOGRAFIA	104
--------------	-----

ANEXO I	113
---------	-----

ANEXO II	122
----------	-----

L I S T A   D E   T A B E L A S

TABELAS	PÁGINA
1.    Taxas Anuais de Crescimento do Produto Real.....	78
2.    Evolução das Exportações    Glo bais Brasileiras, 1966 a 1974..	79
3.    Crédito Rural - Aplicação    no Brasil, por Região e por Ativida de (Em percentagem).....	81
4.    Brasil: Índices Simples de Ren dimentos Médios das Principais Culturas da Agricultura    Brasi leira, 1960 a 1974.....	85
5.    Brasil: Rede de Transporte    e Carga Transportada.....	86



# L I S T A   D E   F I G U R A S

FIGURAS	PÁGINA
I.      Organograma da Presidência da República e dos Órgãos Ligados às Funções de Planejamento .....	37
II.     Organograma da Secretaria de Planejamento da Presidência da República .....	38
III.    Organograma do Instituto de Planejamento (IPLAN) .....	39
IV.     Esquema Gráfico de Compatibilização dos três Níveis de Planejamento .....	53
V.      Organograma dos Órgãos envolvidos pelo Sistema de Planejamento Agrícola a Nível Federal, em 1974 .....	54
VI.     Esquema de Compatibilização das Figuras de Planejamento com os Níveis de Planejamento .....	57
VII.    Esquema Gráfico do Inter-relacionamento das Etapas do Planejamento .....	59

R E S U M O

## R E S U M O

O planejamento do setor agrícola tem como objetivo básico a integração da agricultura com os demais setores, de modo a permitir uma visão global da economia, facilitar a seleção de alternativas de prioridades e maximizar a rentabilidade sócio-econômica dos recursos à disposição do setor.

A conscientização, cada vez mais crescente, da necessidade de adoção do planejamento como técnica que auxilia o atingimento dos objetivos de desenvolvimento nacional é enfoca do no Capítulo I.

A partir de 1939, ocorrem várias tentativas de institucionalização do planejamento global no Brasil. Três fases são caracterizadas: a do planejamento "Ocasional", a do "Empírico" e a do "Científico". Estas tentativas são analisadas no Capítulo II. Os aspectos de conceituação e de princípios do planejamento setorial, num sentido amplo, e as peculiaridades do planejamento setorial agrícola, inclusive os níveis, figuras e etapas são abordados no Capítulo III.

No Capítulo IV são tratados os aspectos de institucionalização do planejamento agrícola a nível federal, no período de 1960 a 1974, em três fases distintas: a "Comissional" (1960/66), a "Escritorial" (1967/70) e a "Secretarial" (1971/74). No Capítulo V são abordadas as políticas públicas comumente adotadas, enfatizando-se com maior detalhe a política de preços mínimos, por ser a mais contínua do período.

Finalmente, no Capítulo VI, são apresentadas as conclusões, onde se mostra que alguns resultados positivos têm sido alcançados, embora existam, ainda, pontos débeis a serem atacados, tendo em vista a consolidação de uma forte organização para o planejamento.

## CAPÍTULO I

### INTRODUÇÃO

## 1. INTRODUÇÃO

A técnica de planejamento como instrumento de política econômica, embora seja hoje difundida, é de aplicação relativamente recente no contexto da história econômica mundial.

O planejamento do desenvolvimento econômico e social vem-se tornando, cada vez mais, em todos os países do mundo, parte indispensável da atividade governamental.

A grande maioria dos governos está tendendo a adotar as técnicas de planejamento como um processo institucionalizado de suas atividades.

Isso ocorre não somente nos países de economia centralizada, onde a institucionalização representou uma transição brusca de uma quase total falta de planejamento para uma economia rigidamente planejada, como também nos países de economia de mercado, onde a transição tem sido mais gradual, porém nítida e inexorável.

Essa disposição crescente de embutir o planejamento no processo decisório governamental é um aspecto da tendência de toda a atividade humana, de se tornar cada vez mais consciente <sup>1</sup>.

Comumente, no passado, os governos agiam de acordo com o princípio do laissez-faire. Somente depois de alguma catástrofe natural, uma guerra, ou outra grave crise ou dificuldade, procuravam interpretar economicamente esses fenômenos.

---

1. Este ponto está claramente apresentado em Brasil. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Articulação com Estados e Municípios. (SAREM). O sistema nacional de planejamento. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, IBAM, 20 (117): 66-78, mar./abr. 1973.

É ponto pacífico, principalmente nos países em fase de desenvolvimento, que o processo de desenvolvimento econômico e social não deve ser deixado ao livre jogo das forças da economia mas que, pelo contrário, requer um esforço orientado e deliberado com vistas a tornar possível um maior crescimento da renda per capita, melhor distribuição da mesma e melhoria do nível de bem-estar da população.

Enfocar o processo de desenvolvimento econômico e social segundo esta ótica, implica em abordá-lo nos seus aspectos conceituais básicos e de diretrizes gerais (o macroeconômico) e nos seus aspectos práticos e operacionais (o microeconômico). Neste enfoque, portanto, está implícita a idéia de que o processo de desenvolvimento deverá ser planejado e orientado para o alcance das metas básicas: crescimento da renda per capita, distribuição equitativa da renda e melhoria no nível de bem-estar da população <sup>2</sup>.

Planejar consiste, em uma concepção simples, em introduzir na economia um elemento dinâmico capaz de ordenar, orientar, coordenar e, algumas vezes, acelerar ou redirecionar o ritmo e a tendência do crescimento e do desenvolvimento de uma economia.

### 1.1. Colocação do Problema

Dentro da concepção de planejamento, mencionada anteriormente, foi que no Brasil, só a partir do final da década de trinta, começou a administração pública brasileira a passar por uma série de modificações que alteraram os critérios, os instru

---

2. Para uma visão mais ampla ver, Organização das Nações Unidas. Manual de proyectos de desarrollo económico. México, ONU, 1958.

mentos e, principalmente, os objetivos da atuação governamental. Foi então, a partir daquela época, que se viu a experimentação dos primeiros fluxos de um processo de desenvolvimento industrial mais consistente e apoiado na necessidade de substituição das importações, dificultada pela crise de 1929.

Até então, a característica rudimentar da sociedade brasileira e o nível, ainda primário, da economia, apoiada exclusivamente pela exportação de produtos não-beneficiados, contentava-se com uma administração tradicional e formalista. Firmada no liberalismo político, comprazia-se esta em executar as limitadas funções do Estado, segundo a política do laissez-faire, exercendo, se muito, atividades de natureza assistencial, sem objetivos voltados para o alcance das metas básicas do desenvolvimento econômico e social.

A necessidade de atingir determinados objetivos econômicos e sociais, a instabilidade do sistema econômico, como decorrência das crises cíclicas, levaram a que as técnicas de planejamento como instrumento de intervenção na economia passassem a ser adotadas em ritmo crescente e com maior grau de intensidade.

Ora, como historicamente o processo de desenvolvimento econômico tem-se manifestado de forma acentuada no setor industrial, não fugindo o Brasil à regra geral, era de se esperar que ocorresse, como ocorreu, que as primeiras manifestações de adoção de técnicas de planejamento como instrumento de direcionamento do processo de desenvolvimento acontecessem no setor industrial.

Entretanto, não deve ser desprezado, ou mesmo relegado, o papel fundamental e estratégico que cabe ao setor agrícola no processo de desenvolvimento econômico e social, principal

mente nos países em fase de desenvolvimento, em que uma das características básicas é a alta concentração da população no setor agrícola, que se torna, por isso mesmo, responsável pela geração de elevada parcela da renda interna.

Daí, portanto, a necessidade de serem adotadas, atendendo às características do setor, técnicas de planejamento como instrumento de política econômica, capazes de levar o setor agrícola a contribuir mais para o processo econômico e social, como também de permitir maior participação deste setornos resultados do desenvolvimento.

No Brasil, o processo econômico tem sido, ao longo de sua história, caracterizado por sucessões de ciclos de produtos básicos, destacando-se o do pau-brasil, o da cana-de-açúcar, o do ouro, o do gado, o da borracha e o do café, para citar apenas os principais. Com excessão do ciclo do café, todos os demais impulsos, um após outro, foram-se extinguindo.

Um dos fatos mais conhecidos a respeito do comportamento da agricultura, ao longo do processo histórico-econômico brasileiro, tem sido o ritmo relativamente lento de seu crescimento, quando comparado com as taxas de expansão dos demais setores. Mesmo sendo do conhecimento de estudiosos do setor agrícola, pouca atenção tem sido dada a este fato. Constantemente são encontradas, em estudos acadêmicos e mesmo em documentos oficiais — embora sem levar em consideração os aspectos mais importantes do problema — afirmações de que o setor agrícola brasileiro é ineficiente pelo simples fato de não crescer ao mesmo nível do setor industrial. Isto seria de se esperar, como afirma Delfin Netto, "uma vez que a elasticidade-renda da demanda de produtos agrícolas tende a ser menor que a de produtos manufaturados. Decorrendo daí uma razão básica para o cres



cimento do setor rural em condições menos favoráveis que as do setor urbano-industrial" <sup>3</sup>.

Por outro lado, as políticas econômicas têm favorecido primordialmente o setor industrial. As políticas para o setor agrícola, embora amplas, nem sempre têm sido eficientes e eficazes. A agricultura foi, ao longo do período 60-74, considerada como setor induzido, só merecendo maior atenção quando surgiam problemas de ordem conjuntural e, mesmo nessas condições, as políticas adotadas foram quase sempre de curto prazo e visando do surtir efeitos imediatos <sup>4</sup>.

O processo de desenvolvimento econômico provoca constantes mudanças na estrutura e métodos de produção e organização da atividade econômica. Em outras palavras, o desenvolvimento econômico e social é o "processo pelo qual uma população aumenta a eficiência com que produz bens e serviços, aumentando assim seu padrão de vida e o bem-estar em geral" <sup>5</sup>.

Por concordarmos que "planejamento nada mais é do que um modelo teórico para ação" <sup>6</sup> e, como todo modelo pressupõe racionalidade, seu fracasso ou sucesso depende da habilidade com que determinadas variáveis sejam incluídas no modelo ou dele excluídas.

---

3. DELFIN NETTO, Antonio et alii. Agricultura e desenvolvimento no Brasil. São Paulo, 1967. (Estudos ANPES, 5), p. 15.

4. Ver, por exemplo Edward G. Schuch. Modernização da agricultura brasileira: uma interpretação. In: CONTADOR, Cláudio Roberto, ed. Tecnologia e desenvolvimento agrícola.

5. MELLOR, John. O planejamento do desenvolvimento agrícola. Rio de Janeiro. O Cruzeiro, 1967, p. 15.

6. LAFER, Betty Mindlin. Introdução: o conceito de planejamento. In: \_\_\_\_\_, ed. Planejamento no Brasil. 3. ed. São Paulo, Perspectiva, 1975, p. 26.

É dentro desta ótica conceitual em que o planejamento é abordado como meio para obter um processo de desenvolvimento ordenado e racional, que trataremos do caso específico do planejamento governamental, a nível federal, para o setor agrícola.

### 1.2. Objetivo da monografia

O tema da monografia é o estudo da experiência governamental brasileira em planejamento agrícola a nível federal. O estudo analisa o período de 1960 a 1974 e tem como premissa básica o fato de que o atual estágio da organização governamental brasileira para o planejamento econômico é fruto de um longo período de tentativas, com erros e acertos, quando organizações com as mais variadas características foram criadas, reestruturadas, extintas e que cada reforma introduzia uma diferente concepção de institucionalização do planejamento.

O objetivo principal dessa monografia é analisar as várias tentativas de institucionalização do planejamento agrícola, ocorridas no Brasil no período de 1960 a 1974 e o impacto da adoção da sistemática de planejamento na formulação e execução das políticas públicas para o setor.

Visa-se portanto, obter informações que sirvam de subsídios ao aprimoramento da formulação de políticas para o setor agrícola e a uma concepção institucional de planejamento mais adaptada à realidade nacional.

### 1.3. Justificativa da Escolha do Tema

No Brasil, como em muitos outros países em desenvolvimento, o setor público apresenta uma grande, complexa e he

terogênea estrutura administrativa. O período de 1960 a 1974 é marcado pela intenção de dar ao órgão de planejamento uma característica de permanência e tecnicidade.

A primeira tentativa de institucionalizar o planejamento em forma de sistema, ocorreu em 1963, quando foi proposto, através de projeto de Lei, a criação do Conselho Nacional de Planejamento, ao mesmo tempo em que era proposto, via projeto de Decreto, a institucionalização do Sistema Nacional de Planejamento<sup>7</sup>. Mas, de fato, só com o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estabeleceu nova organização para a Administração Federal e fixou as diretrizes para a Reforma Administrativa, é que foram definidos os princípios fundamentais que passaram a orientar a administração federal brasileira.

O referido Decreto-lei, que definiu os princípios de Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle, criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MPCG), promovendo, assim, a especialização e a institucionalização da função de planejamento, que há algum tempo vinha sendo praticada por núcleos de assessores anível presidencial.

No caso particular do setor agrícola, as primeiras manifestações visando a definição da função de planejamento ocorreram em 1962, com a criação da Comissão de Planejamento Agropecuário (COPLAG), que teve por incumbência planejar as atividades

---

7. Ver BRASIL. Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. Reforma administrativa federal de 1963. Projeto de criação do sistema federal de planejamento. Rio de Janeiro, Dep. de Imprensa Nacional, 1964, v.1.(Anexo nº 29).

agropecuárias do País. É, ainda em 1962, com a criação da Comissão de Planejamento da Política Agrícola (CPPA), com a finalidade de coordenar todas as políticas para o setor, que ocorre a primeira tentativa de ordenar o planejamento do setor agrícola a nível federal. Entretanto, só em 1971, quando foi criada a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SUPLAN), é que se institucionalizou, a nível do Ministério da Agricultura, a função de planejamento.

A administração pública brasileira caracteriza-se pela pluralidade e heterogeneidade dos órgãos que atuam no setor agropecuário, constituindo uma verdadeira "colcha de retalhos" institucional de grande complexidade e responsável, em parte, pela falta de unidade nos processos de formulação da política agrícola, pelo paralelismo das funções desempenhadas e pela superposição da atuação governamental no setor. Por entender-se que uma das características do planejamento agrícola consiste em viabilizar as condições institucionais e administrativas para se obter uma efetiva articulação e coordenação da política agrícola, é que justifica-se a escolha do tema, que desafia aqueles que estejam dispostos a investir algum tempo no trabalho científico de pesquisar e tentar interpretar um campo reconhecidamente virgem.

CAPÍTULO II

TENTATIVAS DE ORGANIZAÇÃO DO

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

## 2. TENTATIVAS DE ORGANIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O atual estágio em que se encontra a organização governamental brasileira para o planejamento econômico é fruto de um longo período de tentativas com erros e acertos, onde organizações com as mais variadas características foram criadas, reformuladas e extintas.

A adoção, pelo Brasil, da sistemática de planejamento como instrumento de política econômica é relativamente recente e foi de certa maneira lenta e gradual. Para Robert Daland<sup>8</sup>, o planejamento foi introduzido no Brasil não devido a qualquer senso inato de racionalismo e de ordem, como o atribuído à Alemanha, ou devido a qualquer crise de sobrevivência em um mundo hostil, como em Israel mas, pelo contrário, foi adotado pelo Governo como um meio julgado eficaz para encurtar o caminho para uma posição de nação moderna e poderosa, com elevado padrão de vida.

Tem sido comum tomar-se o final da década de trinta, mais precisamente a partir de 1939, com o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, como ponto de referência para o estudo do planejamento governamental no Brasil<sup>9</sup>.

No período que vai do final daquela década à segunda metade dos anos cinquenta, surgem as primeiras manifestações que, embora onerosas, traduzidas em documentos e decisões oficiais, não passaram de tentativas exploratórias — bem inten

---

8. DALAND, Robert T. Estratégia e estilo de planejamento brasileiro. Rio de Janeiro, Lيدador, 1967

9. Ver por exemplo, Jorge Gustavo da Costa. Planejamento governamental: a experiência brasileira. Rio de Janeiro, FGV, 1971; Benedicto Silva. Uma teoria geral de planejamento. Rio de Janeiro, Edição do autor, 1964.

cionadas, porém indecisas — no sentido de vincular as atividades da economia como um todo a uma sistemática de planejamento global. As experiências foram traduzidas em quatro planos quinquenais: O Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939 - 1943); o Plano de Obras e Equipamentos (1944 - 1948); o Plano de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (Plano SALTE 1950 - 1954) e o Plano de Metas (1956 - 1960).

Afora estas iniciativas de planejamento global, ocorreram outras de características setoriais, como o Plano Geral de Viação Nacional, aprovado em 1934, o Plano Postal Telefônico, em 1949 e o Plano do Carvão Nacional em 1953.

Na verdade, a história da implantação do planejamento global nas práticas administrativas do Governo Federal é um bom exemplo didático que se poderá encontrar para tipificar o método do "trial and error" <sup>10</sup>.

Para estudar o planejamento governamental brasileiro, Costa <sup>11</sup> sugere como ponto de referência, a classificação segundo a qual o planejamento pode ser "Ocasional", "Empírico" ou "Científico". Este autor identifica a fase "Ocasional", encerrada em 1939, como aquela caracterizada "pela ocasionalidade e pela falta de continuidade com que a administração encarava pro

---

10. BRASIL, op. cit., p. 9.

11. Para um entendimento amplo destas três categorias ver Jorge Gustavo da Costa, op. cit.

blemas que exigiam ação constante e previamente elaborada"<sup>12</sup>. A segunda fase, ou seja, a do planejamento "Empírico", iniciada a partir de 1939, é marcada pela "decisão expressa de vincular-se a atividade governamental a algum objetivo preformulado ou, ao menos, a recursos prefixados e especificamente destinados a determinadas realizações públicas"<sup>13</sup>. A partir de 1956, começa a transição do planejamento "Empírico" para o "Científico". Nesta fase, 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"<sup>14</sup>.

## 2.1. Fase do Planejamento "Ocasional"

Na fase do planejamento "Ocasional", merece destaque a criação dos seguintes órgãos: Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCEX), em 1934 (extinto em 1949), com a finalidade específica de centralizar a política de comércio exterior; Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, com o objetivo de racionalizar a administração pública. Este órgão "constituía o instrumento racional, 'científico' e central de controle administrativo tal como era concebido no movimento de administração científica"<sup>15</sup>, e teve o mérito de preparar os primeiros técnicos com uma nova visão dos problemas econômicos e administrativos do país.

## 2.2. Fase do Planejamento "Empírico"

Na chamada fase do planejamento "Empírico", surgiram: Coordenação da Mobilização Econômica (CME), criada em 1942 (extinta em 1945), com a finalidade de preparar um plano de ação para

12. Ibid., p. 14 e 15.

13. Ibid., p. 28.

14. Ibid., p. 36 e 37.

15. DALAND, op. cit., p. 15.



ra a defesa da economia face a emergência da II Guerra; Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), criado em 1944 (extinto em 1946), com a finalidade de coordenar a política industrial e comercial brasileira, que foi, por sua vez, responsável "pelo encaminhamento dado às idéias de criação de um órgão central de coordenação da economia brasileira" <sup>16</sup>; Comissão de Planejamento Econômico (CPE), criada em 1944 (extinta em 1945), órgão vinculado ao Conselho de Segurança Nacional, com funções de executar" ... o Planejamento Econômico além de tratar dos problemas referentes à agricultura, à indústria, aos comércios exterior e interior, aos transportes, à moeda, ao crédito, à tributação, procurando estimular e amparar a iniciativa e o esforço da economia particular" <sup>17</sup>.

A curta existência do CNPIC e da CPE foi marcada por uma grande polêmica em torno da doutrina do planejamento e da intervenção do estado no domínio econômico <sup>18</sup>.

Além do CNPIC e da CPE, surgiram ainda na fase do planejamento "Empírico" os seguintes órgãos: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado em 1952, com a finalidade de

---

16. MONTEIRO, Jorge Viana & CUNHA, Luiz R. Azevedo. Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil - (1934 - 1963). Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, IPEA, 4 (1): 1-24, fev. 1974, p. 8.

17. Ibid., p. 11.

18. As sugestões do CNPIC para implantação da Planificação da Economia Brasileira, sugerida por Roberto Simonsen e o parecer crítico emitido por Eugênio Gudín, através da CPE, podem ser consultadas em Roberto C. Simonsen. A controvérsia do planejamento na economia brasileira. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977.

coordenar a política de financiamento do desenvolvimento; Conselho Nacional de Economia (CNE), instituído pela Constituição de 1946, que em seu artigo 205, § 2º, o incumbia "de estudar a vida econômica do País e sugerir ao poder competente as medidas que considerar necessárias". Este órgão só iniciou suas atividades a partir de 1950 e deveria continuar os trabalhos do CFCEX. Por último, deve ser mencionada a tentativa do Governo Vargas de criar, em 1952, um órgão de planejamento de grande envergadura e elevada hierarquia, ao propor a criação do Conselho de Planejamento e Coordenação. Este Conselho seria um órgão de Planejamento Global de todas as atividades do Governo Federal que trataria ao mesmo tempo do desenvolvimento econômico e da melhoria das condições de vida da população <sup>19</sup>.

### 2.3. Fase do Planejamento "Científico"

Na chamada fase do planejamento "Científico", surgiu inicialmente, em fevereiro de 1956, o Conselho do Desenvolvimento (CD), extinto em maio de 1964. Este órgão tinha a responsabi

---

19. É interessante frisar que essa tentativa foi a primeira com objetivos de planejamento e coordenação global da Economia e que a Comissão Interparlamentar que a analisou emitiu parecer contrário do qual se extrai o seguinte tópico: "O anteprojeto, nos arts. 1º e 4º, propõe a criação do Conselho de Planejamento e Coordenação, que deverá incluir-se entre os órgãos da Presidência da República. Não deve ser criado esse órgão. Planejamento e a coordenação, como funções de um órgão específico, não podem ser gerais abrangendo todos os domínios administrativos, mas devem restringir-se às matérias de natureza econômica. Ora, o planejamento e a coordenação, no domínio econômico, poderão ser, com maior vantagem, realizados pelo órgão especializado já existente, que é o Conselho Nacional de Economia". In: SILVA, Benedicto. op. cit., p. 147.

lidade de estudar as medidas necessárias à coordenação da política econômica do país, particularmente no tocante ao seu desenvolvimento econômico, elaborar planos e programas visando aumentar a eficiência das atividades governamentais e a fomentar a iniciativa privada <sup>20</sup>.

Ainda em 1956 foi criada a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), com a finalidade de estudar e propor medidas visando: a melhoria da estrutura e funcionamento dos órgãos integrantes do Poder Executivo Federal; assegurar melhor coordenação das atividades administrativas e um controle efetivo das diretrizes fixadas pelo Presidente da República e a eliminação de práticas obsoletas e antieconômicas nos vários setores da administração federal <sup>21</sup>. No relatório final dos estudos da CEPA, foram propostos, entre outros pontos, a institucionalização do planejamento, a implantação do hábito de planejar e a adoção do orçamento funcional ou de execução (performance budget) <sup>22</sup>.

Posteriormente foi criada, em agosto de 1961, a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN), com a incumbência de elaborar um plano pluriênal de desenvolvimento econômico e social, controlar sua execução e sugerir as medidas ditadas pelo comportamento das conjunturas nacional e internacional. Com a alteração do regime Presidencialista para o Parlamentarista, a COPLAN foi reorganizada em novembro de 1961. Deve-se frisar que, paralelamente a esta Comissão, continuou existindo o CD.

---

20. No Governo Kubitschek, o CD formulou o Plano de Metas. Sobre o CD ver BRASIL, op. cit., p. 79.

21. BRASIL. Comissão de Estudos e Projetos Administrativos. Relatório Final. Relator: Benedicto Silva. Rio de Janeiro, Dep. de Imprensa Nacional, 1963. v. 4.

22. Ibid., p. 127.

Mesmo existindo dois órgãos com atribuições de planejamento, vinculados à Presidência da República, foram criados, em 1962, dois cargos de Ministros Extraordinários. Um deles foi ocupado por um Ministro que recebeu como atribuição, elaborar um plano nacional de desenvolvimento econômico e social, coordenar os planos dos órgãos de desenvolvimento regional, bem como a COPLAN <sup>23</sup>. Ainda naquele ano foi aprovado o plano nacional, denominado Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, preparado pela equipe do Ministro Extraordinário.

Outros eventos ocorridos em 1963 que merecem destaque, dada sua importância na institucionalização do planejamento governamental brasileiro, foram: a efetivação dos cargos de Ministro Extraordinário para o Planejamento e Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, em janeiro do referido ano, e a proposta de criação do Sistema Nacional de Planejamento, apresentada em abril, pelo Ministro Extraordinário para o Planejamento, prevendo a criação de um Conselho de Desenvolvimento Nacional, cinco Comissões de Planejamento, cinco Departamentos de Planejamento e núcleos de planejamento a nível dos vários Ministérios.

Em julho de 1963, mesmo existindo o cargo de Ministro Extraordinário para o Planejamento, que tinha entre suas atribuições a de reestruturar os órgãos responsáveis pelo planejamento, foi criada a Coordenação do Planejamento Nacional (CPN), com a incumbência de coordenar os Projetos prioritários que seriam implementados dentro do Plano Trienal. Na verdade, a CPN teve a incumbência de elaborar um novo Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, posto que o Plano Trienal havia sido de fato abandonado pelo Governo <sup>24</sup>.

---

23 Decreto nº 1.422, de 27.09.1962, Publicado no D.O. de 28 de setembro de 1962.

24. COSTA, op. cit., p. 497.

A Assessoria Técnica da Presidência da República (ATPR), criada em abril de 1963, vinculada ao Gabinete Civil da Presidência, passou a ter, entre outras finalidades, a de orientar a elaboração e revisões do Plano Trienal e de manter a CPN permanentemente informada sobre o andamento dos programas de trabalho do Governo e sobre a execução das providências determinadas pelo Presidente da República, relativamente a assuntos de ordem econômica e social <sup>25</sup>. O Decreto nº 52.256, de 11 de julho de 1963 que criou o CPN, subordinou à Assessoria Técnica da Presidência da República a COPLAN e o CD, e atribuiu ainda àque-la Assessoria a função de assistir a Coordenação do Planejamento Nacional na apreciação de políticas e programas do Governo Federal, com vistas a assegurar a adequada execução do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social.

Em outubro de 1963 o Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa submeteu ao Presidente da República uma Exposição de Motivos, acompanhada de um projeto de criação do Sistema Federal de Planejamento, visando a "solução do problema da implantação e institucionalização do planejamento administrativo em todos os setores integrantes do Poder Executivo e que deverá ser dada pelo Congresso Nacional, mediante criação, na Presidência da República, de um Conselho de Planejamento composto do Plenário e de uma Secretaria Geral, e ligado às Comissões de Planejamento dos Ministérios, também assistidas por uma Secretaria permanente" <sup>26</sup>. Esta proposição havia sido desenvolvida anterior

---

25. BRASIL, op. cit., na nota 7, p. 156.

26. BRASIL, op. cit., na nota 7, p. 27.

mente pela CEPA, mas não ia além das preocupações administrativas, daí porque, segundo Daland,<sup>27</sup> as dificuldades práticas de operacionalização da idéia.

A partir de 1964 novas concepções de organização e institucionalização do planejamento são testadas. É lógico que as mudanças ocorridas foram não apenas no modelo de planejamento nacional, mas, e principalmente, no modelo político e econômico. Daí porque a mudança no primeiro, levou a alterações na concepção até então vigente. Como afirma Fernando Henrique Cardoso<sup>28</sup>:

"A decisão de planejar é política, no sentido de que por intermédio da definição dos planos se alocam 'valores' e objetivos junto com os 'recursos' e se redefinem as formas pelas quais estes valores e objetivos são propostos e distribuídos. Assim, passa-se de um modo 'tradicional' de definição de prioridades e distribuição de recursos, baseados, por exemplo, na esfera de influência (entre os Estados, os Partidos e a Administração) e na continuidade do sistema político através do sistema eleitoral, para um modo 'racional' de proceder, graças ao qual se diagnosticam as carências, se escolhem os objetivos e se definem os meios a serem empregados, segundo regras e procedimentos aceitos como razoáveis por um conjunto de técnicos (embora sirvam, obviamente, para a reorganização do sistema do poder em benefício de uns partidos, grupos e líderes contra outros). Por ou

---

27. DALAND, op. cit., p. 97, referindo-se a este aspecto do trabalho da CEPA, afirma:

"o conceito de planejamento da CEPA baseia-se na clara suposição de que planejamento é uma atividade puramente administrativa. Porém, como o planejamento deve produzir uma política governamental em alto nível, há nuances políticas óbvias no trabalho. A inability em reconhecer este fato, provocou grandes dificuldades quando a idéia da CEPA foi posteriormente adotada".

28. CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do Planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin. Planejamento no Brasil. 3. ed., São Paulo, Perspectiva, 1975, p. 170 a 171.

tro lado, a implementação do plano implica em 'políticas', isto é, na escolha de alguns recursos que o sistema político fornece em detrimento de outros com o fim de, uma vez alcançados os resultados 'econômicos' do plano, reforçar politicamente o grupo que o apoiou (o Presidente, seus ministros, os técnicos e os 'partidos'). E, por fim a própria 'decisão administrativa', neste caso, longe de opor-se à 'decisão política' como um pólo antinômico, 'abre-se' ou dirige-se para a decisão política quando a persistência das normas organizacionais é incapaz de resolver os problemas ou de atender 'demandas políticas' de uma dada situação, esta dá lugar a um novo critério, induzido de fora da administração, capaz de solucionar o impasse criado".

O marco divisor do planejamento no Brasil a partir de 1964, segundo Cardoso, foi político, pois "implicou numa reorganização do sistema de Poder, que atingia desde algumas de suas bases ao modo de sua institucionalização" <sup>29</sup>.

A partir daquele ano a política adotada pelo Governo bem como suas bases de poder, passaram a ser distintas das até então vigentes. Assim é que, logo após a definição das atribuições do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica (maio de 1964), foram extintas a COPLAN, o CD, a CPN e a ATPR.

Dentro desta nova concepção política, foi criado, em 1964, o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), vinculado ao Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, sob cuja orientação preparou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) para o período 1964 - 1966 e os estudos do Plano Decenal, em 1966.

---

29. CARDOSO, Fernando Henrique op. cit., p. 180.

Posteriormente, com o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, foi criado o Ministério de Planejamento e Coordenação Geral (MPCG) e foi dada a base legal para a institucionalização do Sistema Federal de Planejamento. Foi com a implantação do MPCG que ocorreu a especialização das funções que há algum tempo eram praticadas por núcleos de assessores a nível presidencial. Em março de 1967, foi criada a Fundação Instituto Econômico-Social Aplicada (IPEA)<sup>30</sup>, vinculada ao MPCG, que passou a ser o órgão chave do planejamento brasileiro, permitindo uma atuação efetiva na formalização das atividades de planejamento nacional, regional e setorial. Com o IPEA deixou de existir o EPEA.

Dentro da sistemática de planejamento então adotada, o plano nacional que se seguiu ao PAEG foi o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), para o período de 1968/70, apresentando características diferentes do seu antecessor, posto que por uma lado, suas diretrizes se fundamentavam nos estudos do Plano Decenal e, por outro, a chamada fase de transição econômica e política já estava considerada vencida, daí porque o PED procurava uma trajetória de longo prazo equilibrada e auto-sustentada, diferentemente da adotada pelo PAEG.

Com o Ato Complementar nº 43, de 29.01.69, posteriormente alterado pelo Ato Complementar nº 76, de 21.10.69 e pela Lei Complementar nº 9, de 11.12.70, foi definida e institucionalizada a elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento. Fi

---

30. A Fundação IPEA foi instituída pelo Decreto nº 60.457, de 13.03.67. Posteriormente, o Decreto nº 64.016, de 22 de janeiro de 1969 alterou a denominação do Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA), para Instituto de Planejamento Econômico-Social (IPEA).



cam, também , definidos o período de vigência e as normas de aprovação, pelo Congresso Nacional, dos Planos Nacionais de Desenvolvimento <sup>31</sup>.

Definida esta nova sistemática de planejamento a nível federal, houve um intervalo entre o PED e a aprovação do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) em 1972. Nesse período foi preparado o chamado Metas e Bases para Ação de Governo que, conforme o próprio documento assinala, não se constitui em um novo plano de Governo mas representa apenas uma transição do PED para o I PND.

O I PND, como estabeleceu o Art. 10 da Lei Complementar nº 9, de 11.12.70, foi elaborado para ser executado no período de 1972 a 1974 e, como se tratava de um documento sintético, definia, num sentido amplo, a estratégia do desenvolvimento brasileiro visando assegurar a continuidade do desenvolvimento nacional. O grande aspecto diferenciador do I PND dos planos anteriores (PAEG, PED) é que, ao contrário destes que eram documentos de intenção do Poder Executivo, aquele foi aprovado e transformado em lei (Lei nº 5.727, de 04.11.71).

Após todas estas marchas e contra-marchas -o estabelecimento de nova legislação e a consequente revogação da anterior - julgou o Governo Federal estar suficientemente convencido da importância e da necessidade de criação de um sistema de planejamento a nível federal. Foi então que em 1972 foi institu

---

31. O Ato Complementar nº 75, de 21.10.69, estabelece, em seu Art. 1º - "O Poder Executivo elaborará Planos Nacionais de Desenvolvimento, de duração igual à do mandato do Presidente da República, os quais serão submetidos à deliberação do Congresso Nacional até 15 de setembro do primeiro ano de mandato presidencial".

cionalizado o Sistema de Planejamento Federal (CPF)<sup>32</sup>. O Sistema aprovado é, na verdade, uma criação do Decreto-lei 200, de 25.02.67, que, ao tratar da organização da Administração Federal e ao estabelecer as diretrizes da Reforma Administrativa, definiu o planejamento como um dos princípios fundamentais a que as atividades da Administração Federal deveriam obedecer.

Os objetivos do Sistema de Planejamento Federal, definidos pelo Decreto nº 71.353, de 9.11.72 são:

- a) coordenar a elaboração dos planos e programas gerais de Governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais;
- b) acompanhar a execução desses planos e programas;
- c) assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridade entre as atividades governamentais;
- d) modernizar as estruturas e procedimentos da Administração Federal, objetivando seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas do Governo;
- e) estabelecer fluxos permanentes de informação entre as unidades componentes do Sistema, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades governamentais.

---

32. O SPF foi institucionalizado através do Decreto nº 71.353, de 09.11.72. Uma série de outros instrumentos legais que tratam do SPF é encontrada em BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Secretaria Geral. Sistema de planejamento federal: legislação básica: Brasília, 1973.

A partir de 1974, com as Leis nºs 6.036, de 01 de maio de 1974 e 6.118, de 09 de setembro de 1974, voltou-se a enfatizar a importância dos Conselhos na institucionalização do sistema de planejamento. A primeira dessas leis criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), vinculado à Presidência da República, presidido pelo Presidente da República e integrado pelos Ministros da Fazenda, da Agricultura, do Interior, da Indústria e Comércio e pelo Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR) e outros Ministros, quando convocados por este. A SEPLAN-PR, foi criada pela mesma lei que deu origem ao CDE, mediante transformação do MPCG.

A segunda lei, a de nº 6.118, de 09.09.74, criou o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) presidido pelo Presidente da República e integrado pelos Ministros da Educação e Cultura, da Saúde, do Interior, do Trabalho, Ministro Chefe da SEPLAN-PR, outros Ministros quando convocados e pelo Ministro da Previdência e Assistência Social, ministério este criado pela mesma lei que criou o CDE. Além destes, outros Conselhos de atuação setorial, dos quais trataremos no Capítulo IV, foram instituídos a partir de 1974.

O ano de 1974, que é o final do período em estudo, marca o início de nova concepção da organização de planejamento governamental, onde as decisões do SPF passam a depender diretamente das decisões tomadas nos dois órgãos colegiados, (CDE) e (CDS), e o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral volta a ser uma Secretaria de Planejamento da Presidência da Republica com o status de ministério.

Assim, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR), que resultou da transformação do

MPCG, passou a contar com os seguintes órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro <sup>33</sup>: Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN); Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF); Secretaria de Articulação com Estados e Municípios (SAREM); Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR), e Secretaria de Planejamento (SEPLAN) <sup>34</sup>. Conta ainda com os seguintes órgãos de administração indireta: Financiadora de Estudos e Projetos S.A. (FINEP); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE); Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA); e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

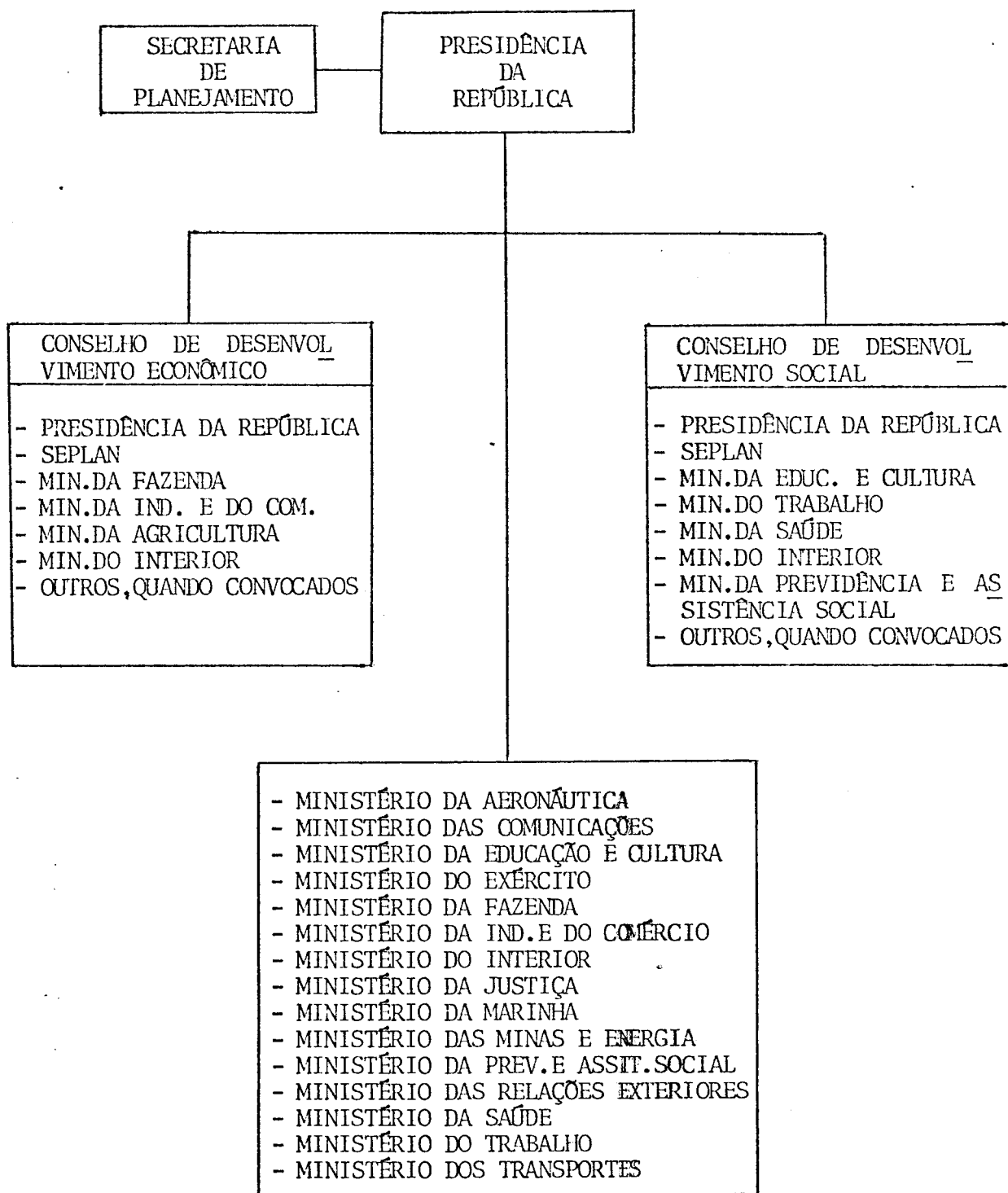
O IPEA, considerado o órgão-chave do Sistema de Planejamento, é constituído dos seguintes órgãos: Instituto de Pesquisas (INPES); Instituto de Planejamento (IPLAN); Instituto de Programação e Orçamento (INOR); Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC). Ao IPLAN, que por delegação exerce as funções da SEPLAN, competem a elaboração e a coordenação dos planos nacionais de desenvolvimento, a coordenação da elaboração dos planos regionais de desenvolvimento e também a articulação com o planejamento setorial que é executado pelos demais Ministérios. Para tanto o IPLAN conta com: o Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH); a Coordenadoria de Planejamento Geral (CPG); a Coordenadoria de Planejamento Setorial (CPS) e a Coordenadoria de Planejamento Regional (CPR). As Figuras I, II e III, dão uma visão, em forma de organograma, desta nova organização do planejamento federal brasileiro.

---

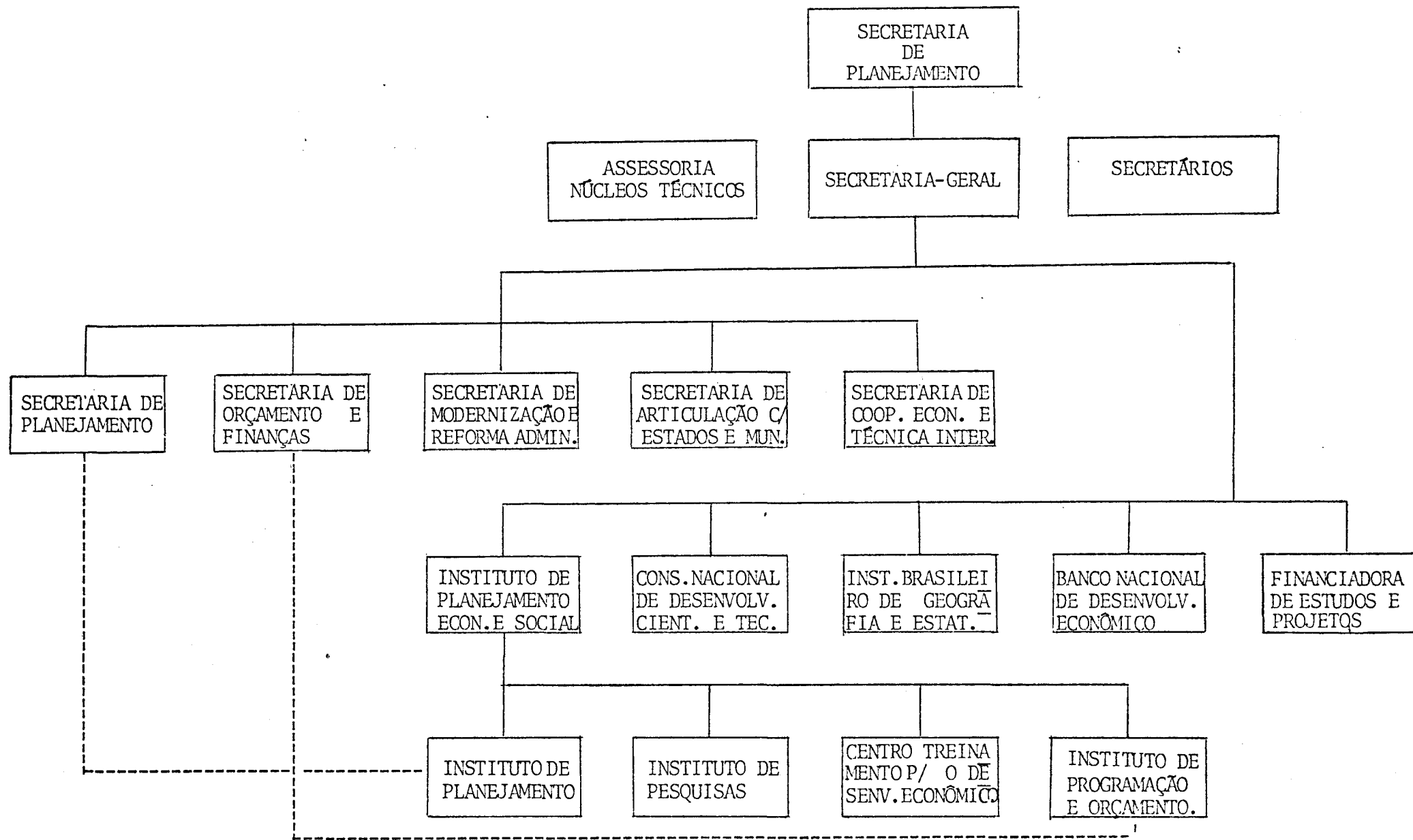
33. BRASIL. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa. Secretaria de Planejamento. In: \_\_\_\_\_. Cadastro da administração federal, 1975. Brasília, 1976. v. 2.

34. Aqui nos referimos à Secretaria de Planejamento da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR).

Figura I: Organograma da Presidência da República e dos Órgãos Ligados às Funções de Planejamento.



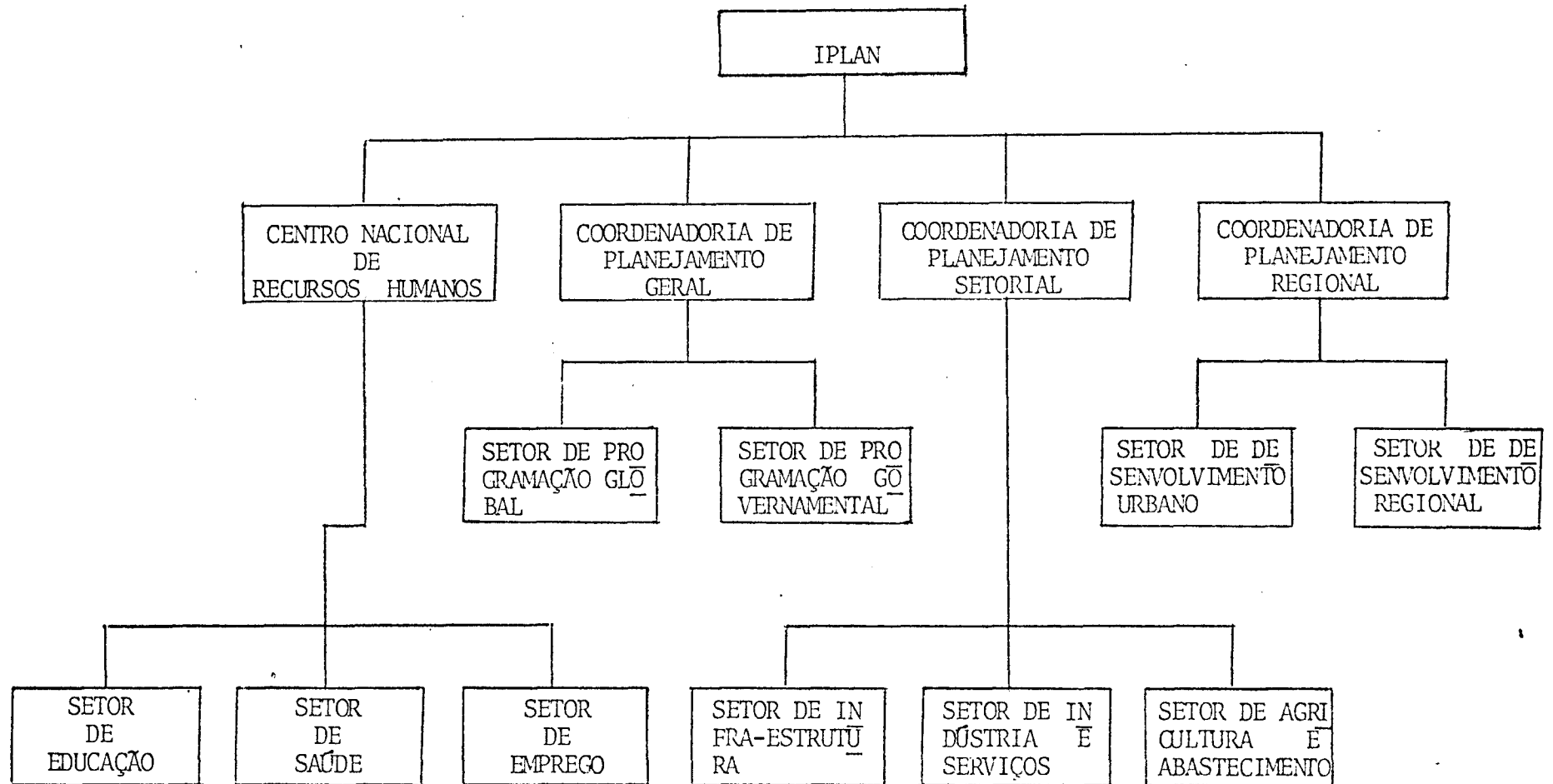
Obs: Organograma montado pelo autor.



LEGENDA: ————— Significa subordinação técnica e administrativa  
 - - - - - Significa supervisão técnica

Obs: Organograma montado pelo autor.

Figura III: Organograma do Instituto de Planejamento (IPLAN).



Obs: Organograma montado pelo autor.

CAPÍTULO III

PLANEJAMENTO SETORIAL AGRÍCOLA



### 3. PLANEJAMENTO SETORIAL AGRÍCOLA

A adoção da técnica de planejamento econômico global tem sido quase universal na maioria dos países subdesenvolvidos e em alguns desenvolvidos <sup>35</sup>. A tendência geral dos governos é de aceitar a responsabilidade da determinação dos objetivos gerais, das taxas de crescimento global da economia e da distribuição dos resultados, muito embora o enfoque se diferencie de país para país.

Segundo Tinbergen <sup>36</sup> o objetivo do planejamento global é estabelecer uma série de cifras para o possível desenvolvimento da economia. A questão decorrente seria que taxas de crescimento devem ser alcançadas pela economia como um todo. As autoridades governamentais têm concluído que se se deseja atingir progresso contínuo e permanente, o planejamento setorial (e no caso em estudo o agrícola) deve realizar-se como parte integrante de um enfoque amplo e múltiplo do planejamento global do desenvolvimento econômico.

São reconhecidas duas razões para isto: primeiro, do ponto de vista teórico, o que ocorre num dado setor depende do que acontece em outros e vice-versa; segundo, no planejamento do desenvolvimento é importante explorar em toda sua extensão as relações positivas intersetoriais e manter o equilíbrio do crescimento global. Estas razões só serão possíveis se a economia for tratada como um todo.

---

35. OJALA, E.M. A programação do desenvolvimento agrícola. In: PASTORE, José ed. Agricultura e desenvolvimento. Rio de Janeiro, APEC/ABCAR, 1975. p. 27 - 69.

36. TINBERGEN, Jan. Programação para o desenvolvimento. 3.ed. Rio de Janeiro, FGV, 1971.

O planejamento como técnica de intervenção racional na realidade econômica e social deve ser neutro. Para Del fin Netto <sup>37</sup>

"... o planejamento é uma simples técnica de administrar recursos e que em si mesmo, é neutro: ele pode ser utilizado para fortalecer a economia de mercado ou para substituí-la; pode ser restrito às áreas tradicionais da atividade governamental ou pode ampliá-la; pode ser utilizado com objetivos sociais dignos ou para beneficiar uma classe em detrimento de outra. Os objetivos do planejamento não são definidos dentro de sua própria esfera de ação, mas dentro da esfera de poder político. É a minoria que detém o poder político em todos os sistemas que decide os objetivos a serem alcançados".

Como processo, o planejamento não está limitado à formulação pura e simples de planos, programas e projetos de desenvolvimento. Deve ser entendido com uma forma de intervenção gradativa, compreendendo vários estágios interdependentes, e, na qual os planos, programas e projetos constituem documento de referência. Planejamento implica em planos, programas e projetos mas a existência destes não dá necessariamente origem à quele.

O processo de planejamento se estrutura por meio de um conjunto sistemático, racional e coerente de ações normativas e executivas. Estas são representadas por ações do tipo investigações, inventários, etc., e aquelas pelo instrumental jurídico-legal (leis, decretos, portarias, etc.). Ambas são importantes ao planejamento, tendo em vista o estabelecimento do balisamento jurídico-legal e o suprimento de informações neces

---

37. DELFIN NETTO, Antonio. Planejamento para o desenvolvimento econômico. São Paulo, Pioneira, 1966, p. 13 e 14 (Grifos do Autor).

sárias às etapas do processo de planejamento. Tanto uma como outra deve ser estabelecida segundo determinada metodologia de planejamento.

Como o planejamento se constitui num processo interativo, e devido ao caráter probabilístico, enão determinístico, da maioria das variáveis envolvidas, sua finalização é atingida por meio de ensaio e erro.

Assim entendido, o planejamento pode ser conceituado, em termos sistêmicos, como o processo pelo qual a sociedade, como sistema amplo, adapta seus recursos às forças ambientais e internas em mudança. É dentro do enfoque sistêmico que Hilhorst define o planejamento como "o processo de decisão que objetiva causar uma combinação ótima de atividades em uma área específica e pelo qual a utilização dos instrumentos de política seja coordenada, considerados os objetivos do sistema e as limitações impostas pelos recursos disponíveis".<sup>38</sup>

O planejamento, entendido segundo a terminologia dos sistemólogos, é "um conjunto de subprocessos (fases) interdependentes que visam um objetivo definido"<sup>39</sup>. Conceptualmente, sistema de planejamento indica "a existência não só de um método pelo qual se orientam os órgãos planejadores na formulação do alcance e determinação da coerência dos objetivos postulados. Implica, ainda um método administrativo e uma organização que permitam à Administração Pública e aos setores privados traze-

---

38. HILHORST, Jos, G. M. Planejamento regional: enfoque sobre sistemas. Rio de Janeiro, Zahar, 1973, p. 145.

39. CARVALHO, Horácio Martins de. Introdução à teoria do planejamento. São Paulo, Brasiliense, 1976, p. 60.

rem ao planejamento a contribuição de seus conhecimentos, informações e aspirações quanto às ações futuras" <sup>40</sup>.

Em uma organização, o propósito do planejamento, sob o ponto de vista sistêmico, é promover a integração dos subsistemas de tomada de decisão, estabelecendo um quadro de referência para as atividades propostas.

Portanto, para que isto ocorra, são selecionados os objetivos, as políticas, os planos, os programas, os projetos, os procedimentos organizacionais, assim como os métodos para atingi-los. Como o processo de planejamento é o meio através do qual se procura efetuar mudanças no sistema econômico e social, a inovação e a modernização das organizações são elementos importantes para o planejamento que deseja ser eficiente. Mas estas encontram acentuadas resistências em instituições burocráticas altamente estruturadas e hierarquizadas, dado que tais organizações tendem a limitá-las, pela sua própria natureza organizacional.

O planejamento, como técnica, pode ser enfocado segundo diferentes óticas: global, regional, setorial. Mas o arcabouço institucional do planejamento e a natureza das próprias relações econômico-sociais não permitem que qualquer dos enfoques adotados o seja de maneira isolada, ou desvinculada de uma visão integrada do processo global de planejamento. Dentro da perspectiva político-institucional o planejamento global assim como o setorial e o regional, enfrentam o mesmo tipo de dificuldade. Daí porque o planejamento setorial e o regional são partes localizadas das ações que constituem o sistema maior de planejamento.

---

40. INSTITUTO LATINO AMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES). Debates sobre planejamento. Rio de Janeiro, Forense, 1974, p. 99 a 100.

### 3.1. Conceitos e Objetivos

Conceptualmente, o planejamento setorial é uma técnica através da qual se procura (devido às características da problemática setorial, à heterogeneidade das decisões que devem ser adotadas para a gradual solução e à necessidade de formulação de políticas para o setor, compatíveis com as condições estruturais e os objetivos do desenvolvimento para a economia como um todo), racionalizar as ações do Estado e do setor privado.

Esta racionalização encontrará, através do planejamento setorial, condições propícias à formulação e execução de políticas, planos e projetos que, no caso da agricultura, permitirão, ao longo do tempo, transformar gradualmente o setor.

Na formulação da metodologia de planejamento setorial, deve-se tratar da estruturação de um conjunto de ações segundo certa lógica. Uma das exigências para a implantação eficiente de um processo de planejamento, é a formulação de metodologia que permita enquadrar, dentro de uma sistemática, todo um conjunto de ações normativas e executivas para a formulação, a execução, o controle e a avaliação dos planos, programas e projetos.

É a existência de metodologia de trabalho que indicará se a implantação do processo de planejamento será eficiente. Entretanto, não se deve ser ortodoxo quanto a um tipo particular de encadeamento lógico entre as diversas e heterogêneas ações para o planejamento. O encadeamento poderá manifestar-se de formas múltiplas, segundo seja a realidade em que se vai atuar. Por exemplo, as características geográficas do país, as instituições político-administrativas, a disponibilidade de pessoal treinado, de recursos materiais, de informações estatísticas, além de outros aspectos, condicionarão, numa experiência prática, a seleção de determinada metodologia de trabalho.

No planejamento setorial agrícola ocorrem problemas especiais porque este setor conta com uma diversidade de recursos (naturais e humanos) e porque sua produtividade e utilização são variáveis.

Como o objetivo do planejamento é conseguir maior eficiência na alocação dos recursos disponíveis, através da coordenação, esta deve basear-se numa visão geral do processo de desenvolvimento. E, por isso, o planejamento exige definição de objetivos concretos. Entretanto, o alcance destes nem sempre depende da pré-existência de mecanismos formais de planejamento. Estes só serão úteis quando levarem ao atingimento dos objetivos com maior rapidez, eficiência e efetividade. Ou seja, planejamento baseado em objetivos inviáveis e informações incorretas, além de não conduzir aos melhores resultados que os do processo de planejamento não-planejado, pode, algumas vezes, até prejudicar o processo de desenvolvimento <sup>41</sup>.

A complexidade que assume o processo de decisão, ligado à formulação e execução do planejamento da política agrícola, deriva das próprias características do setor agropecuário e de um fato institucional que tem atingido dimensões crescentes ao longo do processo histórico: a multiplicação de entidades atuantes no setor, sob esferas de influência jurídico-administrativa as mais diferentes possíveis. Daí decorrem, no nosso entender, dois objetivos a serem alcançados pelo planejamento setorial agrícola: montagem de uma organização técnico-administrativa capaz de identificar e equacionar tanto os problemas cuja natureza exige soluções de médio e longo prazos, como aqueles relativos à conjuntura agropecuária e que devem situar-se

---

41. Os objetivos do planejamento setorial agrícola são objetos de estudo em Jonh Mellor, op., cit., Capítulo 21.

nã área de política de curto prazo; e o aperfeiçoamento da coordenação institucional-administrativa dos vários agentes que atuam no setor (órgãos públicos e privados).

O setor agrícola apresenta características específicas que influenciam marcadamente os processos de produção e distribuição dos bens gerados, impondo certas inflexibilidades que de alguma maneira dificultam o processo de planejamento, conferindo-lhe elevado grau de complexidade.

Dentre as características, devem ser mencionados os *fatores ecológicos*, condicionantes do processo produtivo agrícola. Diferentemente dos demais setores econômicos, onde usualmente estes fatores não são considerados no planejamento da produção, no setor agrícola não poderá haver planejamento viável sem o prévio conhecimento dos fatores ecológicos (climatologia, pedologia, hidrologia, etc.) que de certa maneira condicionam ou podem limitar a produção do setor.

Através da pesquisa agrícola é possível controlar, em parte, a influência de muitos dos fatores ecológicos, via desenvolvimento de tecnologias geradas ou adaptadas a certas limitações ecológicas. Deve ser ressaltado que, às vezes, tecnologias tecnicamente viáveis nem sempre são adotadas devido aos elevados custos de implantação e operações ou a seu baixo rendimento relativo.

Outra característica, inerente ao processo produtivo agrícola, é o *caracter biológico* que torna a agricultura, diferentemente do processo de produção industrial, descontínua através do tempo, cíclica e sazonal. Em todos os ramos ou sub-setores do setor agrícola ocorrem períodos de safras, de entressafras, de maiores e menores rendimentos. Além do mais, todos os produtos do setor estão sujeitos a ciclos de maturação mais ou menos longos.

Embora a pesquisa agrícola tenha procurado reduzir e encurtar os ciclos de maturação, via criação de novas cultivares de plantas e raças precoces, aumentando o número de safras por unidade de tempo, ainda não foram amenizadas as intensas variações sazonais no que se refere à utilização de recursos do setor.

Merecem ser destacadas, também, as características: de *percebibilidade* dos produtos agrícolas in natura ou semi-elaborados, que induzem à realização de elevados investimentos em instalações para armazenamento e conservação (silos, frigoríficos, etc.); de *irreversibilidade* do processo produtivo, que implica na quase inflexibilidade de mudanças no processo produtivo a curto prazo; de *emprego descontínuo dos fatores* de produção, principalmente (mas não somente), da mão-de-obra, levando, às vezes, à ocorrência de sazonalidade de desemprego e subemprego.

### 3.2. Princípios de Planejamento.

Qualquer que seja o enfoque adotado para o planejamento, existe uma série de conceitos fundamentais ou qualidades do processo de planejamento, de aplicação universal, aos quais alguns autores chamam de princípios de planejamento<sup>42</sup>. Tais princípios são os de racionalidade, de previsão, de universalidade, de unidade, de continuidade e de inerência.

O princípio da *Racionalidade* faz parte da própria essência do planejamento e consiste na seleção científica de alternativas de ação, que permitem fixar um comportamento capaz de levar à maximização dos recursos empregados.

---

42. Estes aspectos são abordados em Horácio Martins de Carvalho, op. cit., e em Benedicto Silva, op. cit.



A *Previsão* está ligada ao aspecto tempo, dentro do qual os objetivos do plano deverão ser atingidos. Este princípio dependerá do tipo de atividade, da disponibilidade de recursos, das possibilidades de controle e revisão dos fins desejados. Pode ser estabelecida por períodos de um ano (como os orçamentos), três, quatro, cinco ou mesmo dez, como os planos, programas e projetos.

A *Universalidade* assegura uma orientação coerente e disciplinada dentro do quadro de constante mutação que se observa na vida econômica. Assim, deve abranger todas as etapas do processo econômico, social e administrativo.

A *Unidade* é o princípio que permitirá o exercício da efetiva coordenação, evitando duplicação de esforços e desperdícios de recursos. A unicidade do planejamento permitirá que planos, programas e projetos setoriais ou regionais sejam integrados entre si, formando um todo orgânico e compatível tanto ao nível horizontal como vertical.

A *Continuidade* é a qualidade do planejamento segundo a qual este deve ter duração ilimitada, no sentido de que elaborado e executado um plano (programa ou projeto), o seguinte deverá ser uma continuação do primeiro. Ainda que os objetivos não sejam os mesmos, as linhas gerais deverão basear-se na experiência anterior, principalmente nos erros e acertos.

A *Inerência* é própria do raciocínio humano e de cada organização, abrangendo todas as fases de atividades de que o homem participa, seja individualmente, seja como parte do grupo organizado. É, portanto, o princípio segundo o qual o processo de planejamento consiste em decidir o que, quando, onde, como, para que, porque e por quanto fazer alguma coisa.

### 3.3. Estrutura do Sistema de Planejamento

O sistema de planejamento, como um conjunto de atividades inter-relacionadas, visa racionalizar decisões e facilitar a execução de determinada tarefa.

Segundo os conceitos, objetivos e princípios de planejamento desenvolvidos neste Capítulo, a abordagem do planejamento setorial agrícola deve visar sua operacionalização com base em três categorias distintas que são: Níveis, Figuras e Etapas.

#### 3.3.1. Níveis de Planejamento.

Tendo em vista o aspecto político-jurídico-administrativo, o planejamento do desenvolvimento pode ser enfocado com base numa ótica nacional, estadual e municipal, conforme abranja o âmbito de um dos três níveis de governo. Dado que o planejamento destina-se, em essência, a racionalizar o uso dos recursos econômicos globais, torna-se conveniente abandonar o critério político-jurídico e basear-se em elementos geográficos e sociológicos, cortando horizontalmente a jurisdição dos níveis de governo. Assim, o planejamento pode ser global, regional e setorial.

Segundo esta conceituação, o *Planejamento Global* abrange toda a comunidade nacional e situa-se no campo da macroeconomia, tratando com os dados de Produto Interno Bruto, Renda Nacional, Poupança, Investimento e de outros agregados nacionais, a fim de que, com base neles, se defina a política de desenvolvimento no sentido amplo da economia. Deve abranger, inclusive, os problemas de Balanço de Pagamento, Incentivos, Subsídios, Política Fiscal, etc.

O *Planejamento Regional* deve ter como preocupação o equacionamento da problemática de uma dada região geoeconômica, visando corrigir os desequilíbrios entre áreas, decorrentes do processo de ocupação e exploração econômica do espaço geográfico e de fatores histórico-sociológicos. A adoção deste enfoque visa quase sempre a criação de pólos de desenvolvimentos que deverão, por sua vez, disseminar para às regiões limítrofes os resultados do processo de desenvolvimento.

Nas economias de mercado é premente a necessidade do planejamento regional, uma vez que as decisões da livre empresa tendem a conceder prioridade às regiões que demonstram condições de rentabilidade a curto prazo. Daí a necessidade do planejamento regional visar a criação de condições especiais para o desenvolvimento regional.

O *Planejamento Setorial* trata de atividades econômicas específicas, como por exemplo: educação, transporte, saúde pública, habitação, agricultura, etc. Neste enfoque, o objetivo primordial do planejamento deve ser o de determinar as diversas estratégias que devem ser empregadas visando os projetos necessários ao atingimento do desenvolvimento integrado do setor.

O enfoque setorial do planejamento é bastante útil na modificação ou adaptação do planejamento global, dado que sua organização permite formular estratégias alternativas. Seria possível, segundo Watterston <sup>43</sup>, localizar no setor agrícola e nos setores conexos de infra-estrutura (setores de transporte, de irrigação e de energia elétrica), os projetos e os programas necessários para por em prática cada uma das estratégias que devem ser empregadas para atingir o desenvolvimento global.

---

43. WATTERSTON, Albert. Metodo Practico para la planificacion del desarrollo. Finanzas y Desarrollo, Washington, Fondo Monetario Internacional, 6 (4): 44-9, dic. 1969.

Uma visão gráfica dos três níveis de planejamento e as formas de compatibilizá-los é apresentada na Figura IV.

No caso do planejamento agrícola sua operacionalização tem que estar necessariamente baseada nos níveis Nacional, Regional e Estadual. Justifica-se esta divisão do planejamento pelas seguintes razões:

- administrativamente, a descentralização do processo de planejamento, no tocante ao controle de normas de planejamento e a consolidação dos projetos e programas, é fundamental para garantir a fluidez e a agilidade do processo técnico-administrativo do planejamento;

- tecnicamente, a descentralização justifica-se por que assegura maior coerência dos planos, programas e projetos com a realidade regional e estadual, dificilmente apreciada a nível nacional.

A nível *Nacional*, participam do sistema de planejamento setorial agrícola brasileiro, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, através do setor de Agricultura e Abastecimento, o Ministério da Agricultura, o Ministério do Interior, o Ministério da Fazenda e o Ministério da Indústria e Comércio. A Figura V mostra o organograma dos órgãos envolvidos no Sistema de Planejamento Agrícola a nível nacional.

A existência do nível *Regional* prende-se à necessidade de coordenação do Sistema de Planejamento Nacional Agrícola em função das regiões geoeconômicas. Participam deste nível as Superintendências de Desenvolvimento Regional (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, Superintendência de Desenvolvimento do Extremo Sul - SUDESUL), os Bancos de Desen

Figura IV: Esquema Gráfico de Compatibilização dos Três Níveis de Planejamento.

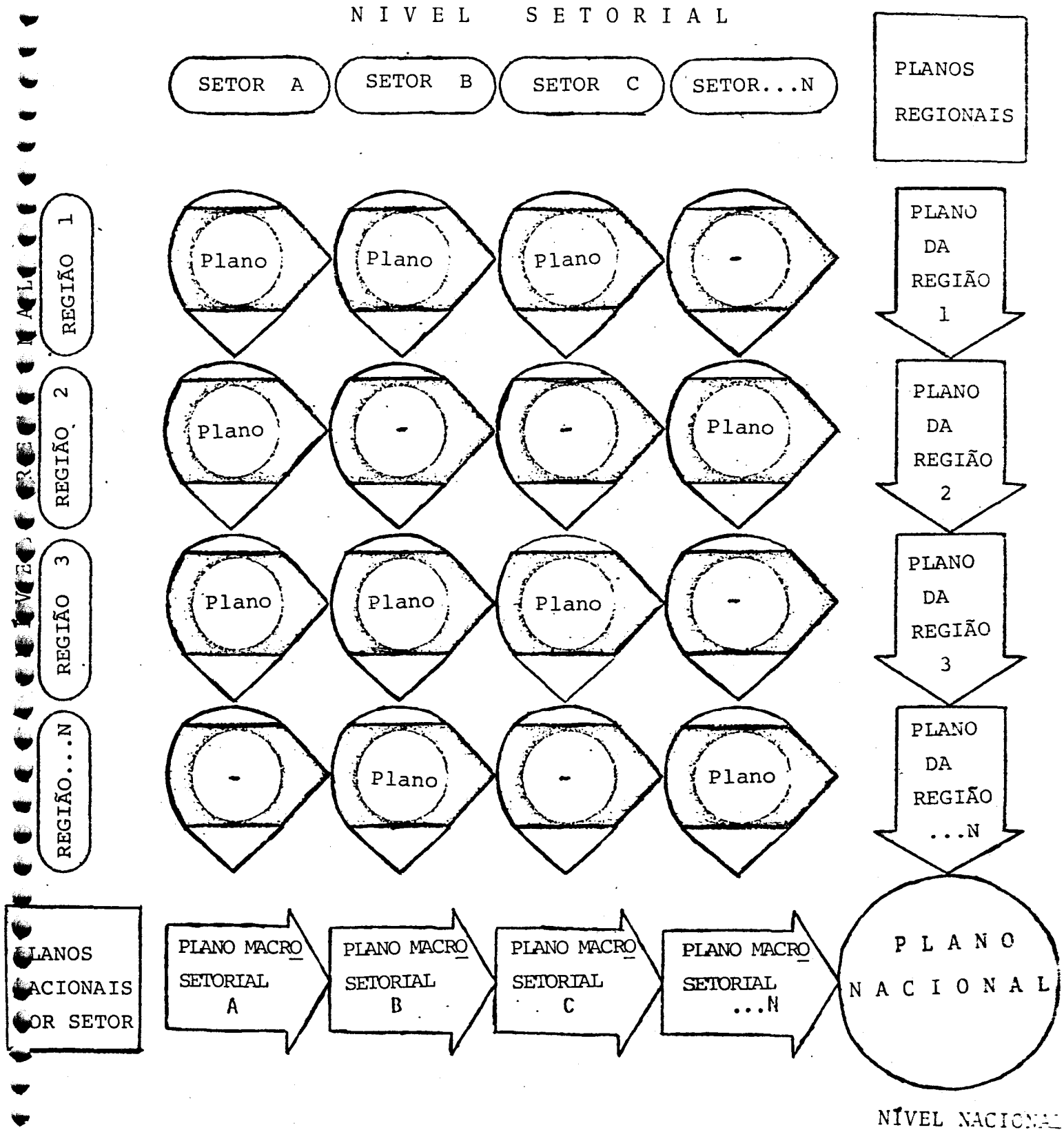
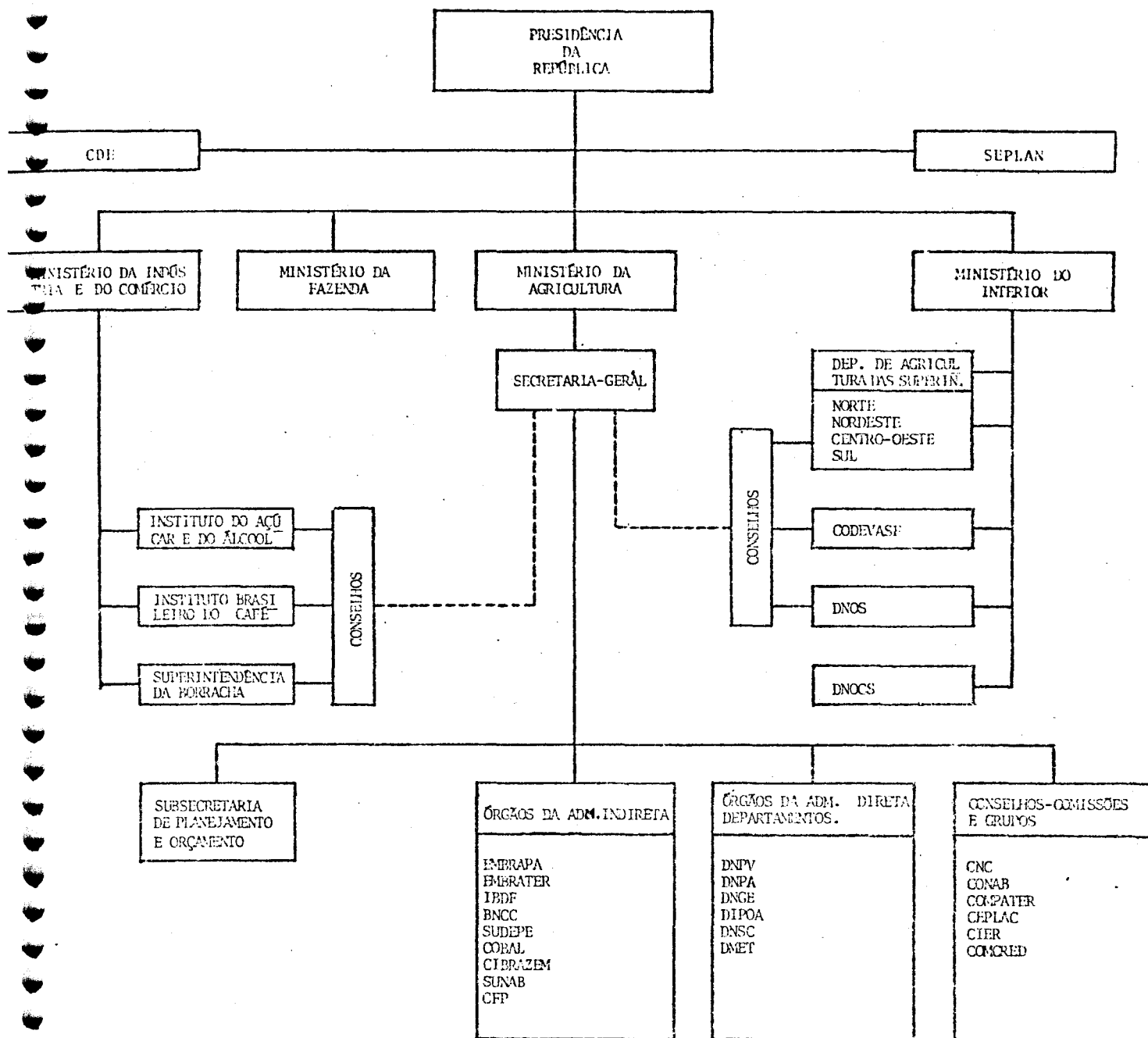


Figura V: Organograma dos Órgãos Envolvidos pelo Sistema de Planejamento Agrícola a Nível Federal, em 1974.



Legenda: ————— Significa subordinação, técnica e administrativa

- - - - - Significa supervisão técnica

Obs.: Organograma montado pelo autor

volvimento Regional (Banco da Amazônia - BASA, Banco do Nordeste do Brasil - BNB, Banco de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - CODEVASF, e as Coordenações Regionais do M.A. <sup>44</sup>.

A agricultura, como processo de produção de bens acontece a nível de unidades de produção, mas dadas as peculiaridades estaduais é necessário a existência do nível *Estadual*, que é onde se materializa o processo de planejamento. A composição deste nível tem a participação da Secretaria de Planejamento Estadual, da Secretaria de Agricultura, Diretoria Estadual do Ministério da Agricultura e Órgãos Descentralizados dos Ministérios envolvidos no nível nacional.

A sistematização do planejamento agrícola, nestes três níveis, implica no estabelecimento das vinculações funcionais dos órgãos componentes do sistema e na redefinição de normas de coordenação inter-institucional.

### 3.3.2. Figuras de Planejamento

Tendo em vista a operacionalização do planejamento Global, Regional e Setorial, é aconselhável a utilização de três figuras, o que, além do aspecto didático, facilita o processo de compatibilização do planejamento. As figuras são Planos, Programas e Projetos.

---

44. Sobre estes aspectos ver a organização administrativa do M.A. apresentado no Anexo I.

Os *Planos* são figuras ou unidades do processo de planejamento, que, com base na análise de informações estatísticas, no conhecimento da realidade econômica-social-política, traçam, em termos políticos, diretrizes, prioridades, objetivos gerais e metas globais do processo de desenvolvimento. São documentos de conteúdo normativo que devem apresentar informações sobre as disponibilidades de recursos, prazos de execução e os prováveis resultados.

*Programas* são figuras de planejamento decorrentes da agregação e da consolidação de diferentes projetos. Esta agregação poderá ter como consequência a necessidade de revisão, reformulação, eliminação ou inclusão de projetos visando o uso mais racional e eficiente dos recursos disponíveis.

Os *Projetos* são figuras básicas do processo de planejamento e são essencialmente operativos. É através destas figuras que se procura abordar e solucionar, num dado prazo, um problema específico do setor. O enfoque a nível de projeto é quase sempre microeconômico e, por ser operativo, indica o que deve ser feito, como fazer, quanto despender na sua realização e em quanto tempo será realizado. O projeto deve caracterizar sempre uma data de início e término. Esta figura pode ser decomposta em subprojetos e atividades <sup>45</sup>.

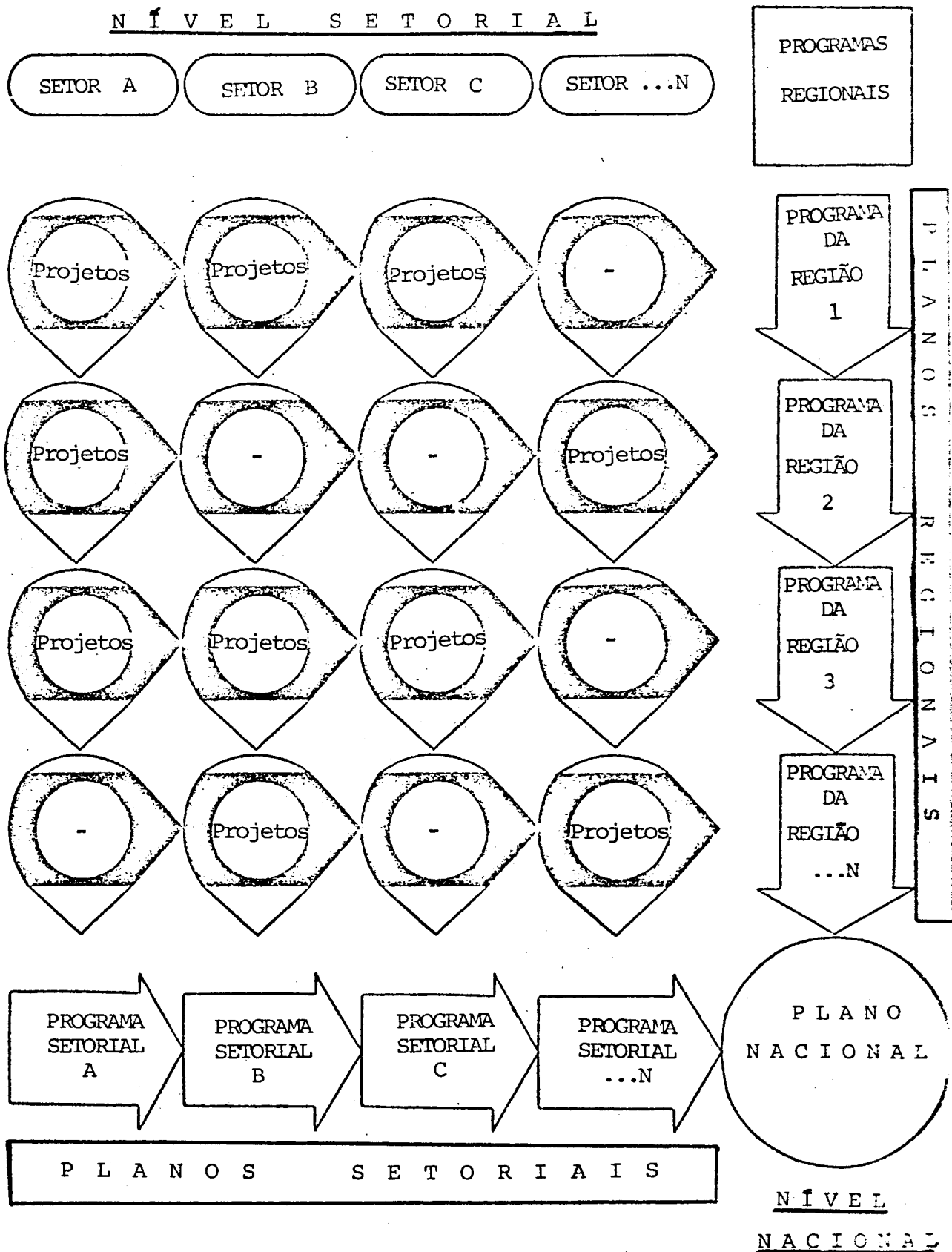
Estas figuras de planejamento podem ser compatibilizadas segundo os três níveis de planejamento apresentados no item 3.3.1. Uma arrumação da Figura IV permite compatibilizar as figuras de planejamento com os níveis, como pode ser visto na Figura VI.

---

45. Esta concepção de Projetos, Subprojetos e Atividades difere da concepção orçamentária definida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64.



Figura VI: Esquema Gráfico de Compatibilização das Figuras com os Níveis de Planejamento.



Um aspecto que deve ser ressaltado com relação às figuras de planejamento é o da avaliação e controle de resultados, que consiste de duas fases distintas, porém interligadas: o acompanhamento e a avaliação propriamente dita.

O acompanhamento tem por finalidade controlar e informar sobre o andamento e o desenvolvimento das figuras anteriormente definidas, permitindo, inclusive, que através das informações levantadas sejam corrigidas falhas, redefinidos objetivos, metas, enfim, revisado o processo de planejamento como um todo.

A avaliação é a fase que vai indicar o sucesso do planejamento como processo de intervenção na realidade substantiva. Esta fase dará o fluxo de informação capaz de redirecionar os futuros projetos e planos.

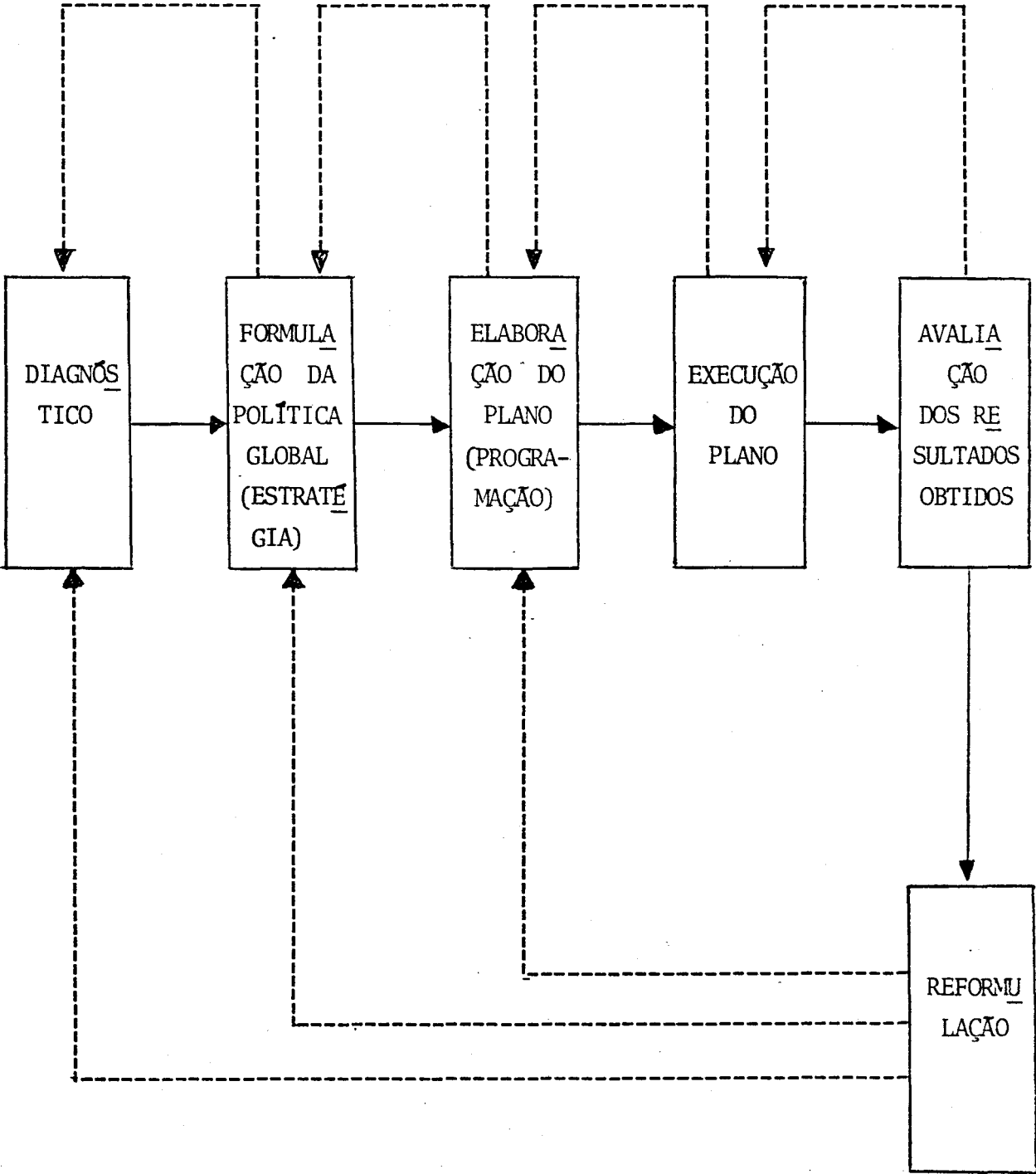
É a avaliação que vai examinar em que graus de eficiência, eficácia e efetividade o que estava previsto nos planos, programas e projetos foi alcançado. Já o acompanhamento examina a continuidade e o cumprimento das metas e procura mensurar o avanço de programação.

### 3.3.3. Etapas de Planejamento

O planejamento é um processo sócio-econômico; como tal ocorre gradativamente e segundo etapas ou estágios interdependentes.

Esquemáticamente as etapas do processo de planejamento do Desenvolvimento Econômico e Social são: diagnóstico; formulação da política global de desenvolvimento; elaboração do plano de desenvolvimento; execução do plano; avaliação dos resultados obtidos; e reformulação da política, dos planos e dos instrumentos de execução. A Figura VII mostra graficamente as inter-relações das etapas do planejamento.

Figura VII: Esquema Gráfico do Inter-relacionamento das Etapas do Planejamento.



Legenda: —————> Fluxos de informações e decisões  
-----> Reflexos (Feedback)

Como pode ser observado através da Figura VII, o planejamento é um processo dinâmico e, até certo ponto, circular. A passagem de um estágio para outro nem sempre é contínua, podendo haver freqüente retroalimentação (feedback) de informações e de decisões no desenvolvimento do processo. Na prática, a sequência apresentada no fluxograma nem sempre ocorre; muitas vezes o desencadeamento do processo se inicia pela formulação ou definição de uma política de desenvolvimento, mas se esta não estiver calcada em um diagnóstico realista o plano resultante poderá tornar-se inviável.

O *Diagnóstico* requer grande volume de informações, pesquisas e levantamento de dados básicos. Significa, muitas vezes, fazer o melhor uso possível de dados estatísticos e de resultados de pesquisas. O diagnóstico deve ser entendido, portanto, como o processo de compilação, análise e interpretação de todos os dados necessários à elaboração de planos, programas e projetos.

Esta etapa do planejamento é importante como base de referência para a definição das metas a serem alcançadas pelos planos, programas e projetos.

Completado o diagnóstico, a etapa seguinte é a da formulação da *Política Global de Desenvolvimento* para a economia como um todo, para um setor em particular ou para uma dada região, cujo desenvolvimento se pretende planejar. A política deve estar voltada para a fixação dos objetivos gerais do desenvolvimento e para a estratégia político-econômica a ser seguida.

Na definição da política, é importante que o crescimento da economia não vise apenas alcançar taxas elevadas mas, também, e principalmente, induzir transformações estruturais ca

pazes de propiciar uma participação maior e mais efetiva de toda a sociedade nos frutos do desenvolvimento, de modo equitativo, garantindo, inclusive, a continuidade do processo ao longo do tempo.

A *Elaboração do Plano*, propriamente dita, inicia-se com a definição dos objetivos e instrumentos que serão adotados na etapa de execução. Estes, confrontados com as conclusões do diagnóstico e com os princípios de planejamento vão indicar, ex-ante, a viabilidade do alcance das metas do plano. Os objetivos são, quase sempre, de caráter qualitativo; as metas costumam ser simultaneamente quantitativas e qualitativas. É através da correta seleção de ambos e da perfeita definição dos instrumentos de execução que o plano apresentará maior probabilidade de alcançar os resultados previstos.

A elaboração do plano se processa por fases e de modo interativo. As fases de elaboração do plano são: a macroeconômica, onde são definidos, em termos globais, o padrão de desenvolvimento desejado e o esperado, os objetivos e as taxas globais de crescimento; a setorial, onde se procura detalhar e quantificar os objetivos, metas e instrumentos escolhidos, isto é, refere-se aos aspectos físicos e financeiros de modo a tornarem concretas as pretensões do plano; a fase microeconômica trata da seleção e preparação de projetos que serão elaborados, analisados, agregados e através de cuja execução será concretizado o plano.

A *Execução do plano* é materializada quando da operacionalização dos projetos, que se constituem na unidade menor do processo de planejamento. É através dos projetos que serão alcançadas as metas e os objetivos previamente definidos pelo plano de desenvolvimento.

Quando um plano não é posto em prática ou é abandonado (ficando na "prateleira" ou na "gaveta"), o processo de planejamento deixa de ter continuidade. É interessante frisar, mais uma vez, que a simples ocorrência de um plano não indica que existe planejamento como processo.

Avaliação é a etapa que corresponde à análise dos resultados alcançados. Embora se constitua num dos estágios mais importantes do processo de planejamento, a avaliação periódica dos resultados da execução dos planos, projetos e programas não tem merecido a devida atenção na literatura especializada.

Na prática, a etapa de avaliação é sempre feita tomando por base procedimentos sem caráter científico. A inexistência de uma base metodológica adequada tem feito com que o número de avaliações formais seja reduzido. Mesmo existindo essas limitações, é com base na avaliação que, num processo contínuo de planejamento, proceder-se-á, através do tempo, os reajustes necessários à boa execução do plano.

Em termos rigorosos, a *Reformulação da Política, dos Planos e dos Instrumentos*, ou replanejamento, não se constitui numa verdadeira etapa do processo de planejamento. Sendo o planejamento um processo circular, o replanejamento consiste na reformulação das políticas, dos planos e dos instrumentos de execução, principalmente com a finalidade de regular, redirigir e reorientar a ação dos planos, programas e projetos, de acordo com as exigências das mudanças ambientais que estão ocorrendo a cada momento.

A reformulação toma como ponto de partida dois aspectos: o processo de retroalimentação (feedback) dos resultados da execução e do desempenho e as mudanças de premissas nas políticas e planos.

CAPÍTULO IV

ORGANIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO

DO PLANEJAMENTO AGRÍCOLA

#### 4. ORGANIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO AGRÍCOLA

A atuação do setor público brasileiro na promoção do desenvolvimento e na coordenação do setor agrícola, tem início com o Decreto Imperial nº 1.067, de 28.06.1860, criando a Secretaria de Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Daquele ano até 1974, esse Ministério passou por sucessivas mudanças organizacionais, procurando ajustar sua estrutura operacional às exigências impostas pelos processos de desenvolvimento em geral, e o agropecuário em particular <sup>46</sup>.

Com a Proclamação da República, mais precisamente em 1892, a então Secretaria de Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas foi absorvida pelo Ministério da Viação. Somente em 1906, na administração Afonso Pena, volta a ser restabelecido com a denominação de Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio.

Na década de 30, diversos modelos organizacionais foram introduzidos na administração pública brasileira. Assim é que, com a criação dos Ministérios da Educação, Saúde e Trabalho, da Indústria e Comércio, várias atribuições da área da agricultura passaram para esses novos Ministérios. É nessa década, a partir de 1934, que o Ministério passou a chamar-se Ministério da Agricultura (MA), quando são criados os Departamentos Nacionais da Produção Mineral, da Produção Vegetal e da Produção Animal.

---

46. De 1860 a 1974 o Ministério da Agricultura teve 118 Ministros, ou seja, mais de um Ministro por ano. Por outro lado, até 1972, o MA passou por aproximadamente 85 processos de reformulação institucional. In: BRASIL. Ministério da Agricultura. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SUPLAN). Organização. Atribuições e perspectivas de modernização. Brasília, 1975, p. 4.



Mesmo com essas reformas que visavam aumentar a capacidade de formulação e execução da política agrícola, diversos problemas de natureza administrativa e institucional limitaram a consecução daqueles objetivos e, talvez por estas razões novas reformas e desmembramentos do MA continuaram ocorrendo.

Merecem referência, embora sem nos aprofundarmos nesses pontos: a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool, em 1933, sob cuja responsabilidade passou a ser conduzida a política econômica para o complexo da agroindústria açucareira e a criação, em 1952, do Instituto Brasileiro do Café (IBC), com a finalidade de conduzir a política econômica do café, tanto internamente como no exterior. Deve-se ressaltar que todas as mudanças institucionais visando aprimorar a elaboração e execução da política agrícola fizeram com que, no final da década de 50, importantes produtos da agricultura brasileira (café, cana-de-açúcar e cacau, responsáveis por 65,6% das exportações totais do país<sup>47</sup>), não dependiam da orientação e de políticas públicas propostas e definidas a nível do Ministério da Agricultura. Estes fatos concorreram para aumentar os obstáculos às futuras tentativas de institucionalização do planejamento setorial agrícola.

Somente na década de 60, o setor público brasileiro, com base na experiência acumulada em planejamento, passou a atuar mais intensamente nos processos tendentes a institucionalizar aquela sistemática, como método de administração governamental.

---

47. Referimo-nos ao período 1958/60, quando café em grão, açúcar demerara e cacau em amêndoas participavam respectivamente com 56,3%, 3,5% e 5,8%, das exportações totais brasileiras, conforme Silvio Wanick Ribeiro. Desempenho do setor agrícola - década de 1960/70. Brasília, IPEA/INPES, 1973. (Estudos para o planejamento 6). p. 44.

Tendo em vista a análise das diferentes concepções organizacionais e da institucionalização do planejamento setorial agrícola, ocorridas no período que se propôs estudar (1960/1974), decidiu-se dividi-lo em três fases:

primeira fase 1960/66

segunda fase 1967/70

terceira fase 1971/74

A adoção dessa divisão em sub-períodos é devida à ocorrência de acontecimentos que, como ver-se-á na análise de cada um deles, marcam nitidamente a mudança da concepção da sistemática de planejamento global e setorial, tanto no seu aspecto jurídico-legal como na própria modelagem da organização proposta.

#### 4.1. Fase "Comissional" (1960/66)

A primeira manifestação formal nessa fase que se chama "Comissional", ou seja, do planejamento através de Comissões localizadas na estrutura básica do MA, ocorreu em 1962, com a criação da Comissão de Planejamento Agropecuário (COPLAG), à qual incumbia planejar as atividades agropecuárias do País, em articulação com a COPLAN que como mostra-se no Capítulo II, tinha a responsabilidade de elaborar e coordenar o plano plurianual de desenvolvimento econômico e social do País.

O segundo evento ocorrido na "fase Comissional" foi a reorganização do MA pela Lei Delegada nº 9, de 11 de outubro de 1962. Por três razões básicas essa lei pode ser considerada o marco de referência do processo de institucionalização do planejamento no setor agrícola: primeira, definia o MA como o órgão res-

ponsável pelo "estudo e a execução da política agrícola e agrária do Governo, competindo-lhe orientar, estimular e fiscalizar as atividades rurais do País" <sup>48</sup>; segunda, definia o Ministro da Agricultura como o "responsável pela formulação, direção e execução da política agrícola e agrária do País, perante o Poder Executivo" <sup>49</sup> e terceira, criava na estrutura do Ministério três órgãos importantes para a formulação do planejamento setorial, o Conselho Nacional Consultivo da Agricultura (CNCA), a Comissão de Coordenação do Crédito Agropecuário (CCCA) e a Comissão de Planejamento da Política Agrícola (CPPA).

A experiência desta reformulação foi, entretanto, isolada no âmbito do Ministério, onde a CPPA apenas compunha uma unidade de administração, sem integrar-se, sistêmica e organicamente, às demais unidades da administração, e não havia vínculo a um Sistema Nacional de Planejamento, então inexistente, embora tenha sido proposto em duas oportunidades diferentes, em 1963, pelos Ministros Extraordinários para o Planejamento, e para a Reforma Administrativa.

Deve-se observar ainda que nesse esforço inicial, os dois outros órgãos destinados a estabelecer condições para lograr maior integração e coordenação da ação governamental no setor agrícola, o CNCA e a CCCA, eram presididos pelo Ministro da Agricultura e contavam com representantes da Confederação Rural Brasileira, dos trabalhadores rurais, da União Nacional das Associações de Cooperativas, do Ministério da Fazenda, do Diretor da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), de um Diretor do Banco do Nordeste do Brasil, de um Diretor do Banco da Amazônia, de um Diretor do Banco Nacional de Crédito Coopera

---

48. Lei Delegada nº 9, de 11.10.62, artigo 1º.

49. Idem, artigo 2º.

tivo, dos Diretores dos Departamentos do MA e dos Superintendentes da Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e da Superintendência para Reforma Agrária (SUPRA). Procurava-se, desta maneira, assegurar um amplo debate sobre as políticas e planos para o setor, ao mesmo tempo em que era tentada a coordenação da política creditícia executada pelos estabelecimentos oficiais de crédito, visando ajustá-la às políticas governamentais para o setor agrícola brasileiro. Esta medida formalizava efetivamente o primeiro esforço governamental, embora de caráter parcial, de coordenação de sua intervenção na agricultura, porém, apenas no aspecto conjuntural, já que tratava somente da política de crédito.

Como já se disse, não é demasiado enfatizar a importância desses mecanismos; todavia, suas conseqüências práticas foram bastante limitadas, fundamentalmente em razão da inexistência de uma estrutura técnico-administrativa que servisse de suporte à estrutura institucional aprovada com objetivos de formulação das diretrizes de política agrícola.

#### 4.2. Fase "Escritorial" (1967/70)

Esta segunda fase, que se digna de "Escritorial" é marcada, a nível do MA, pela criação, a partir de 1968, de vários escritórios centrais com a finalidade de exercerem as várias atribuições do Ministério.

Somente a partir de 1968, com o advento do Decreto-lei 200, de 25.02.67, é que essa estrutura começou a se corporificar. A reforma administrativa levada a efeito naquele ano teve como característica principal a definição das unidades que viriam a se constituir na área central e na área descentraliza

da do Ministério da Agricultura <sup>50</sup> e especificar os mecanismos de coordenação a serem utilizados.

Essa reforma viabilizou, também, uma divisão de atribuições mais claras entre diferentes unidades administrativas do Ministério, onde os órgãos centrais exerciam, primordialmente, funções de planejamento, supervisão, coordenação e controle, cabendo aos órgãos descentralizados, autarquias e empresas públicas, as atribuições pertinentes à execução da política agrícola. Além disso, subordinou tecnicamente todas as funções de planejamento a um órgão, o Escritório Central de Planejamento e Controle (ECEPLAN).

Foi com a criação do ECEPLAN e de vários outros escritórios <sup>51</sup> que começou a se corporificar, no MA, tentativas de adoção de um modelo de planejamento agrícola que incorporasse a pluralidade de órgãos que atuavam no setor.

A primeira tentativa ocorreu ainda em 1967, quando o MA organizou o I Congresso Nacional de Agropecuária para discutir e aprovar um documento básico de política agrícola que se chamou "Carta de Brasília". Precederam esse Congresso diversas reuniões regionais destinadas a coletar subsídios técnicos para a elaboração do referido documento.

---

50. O Decreto nº 62.163, de 23.01.68, define a estrutura básica do MA e o Decreto nº 64.068, de 07.02.69, aprova seu regimento.

51. O ECEPLAN foi o sucessor do Escritório de Estudos Econômicos (EEE). Ao mesmo tempo em que o Decreto nº 62.163, de 23.01.68, criou o ECEPLAN, criou também, os Escritórios de Produção Vegetal, de Produção Animal, de Engenharia, de Meteorologia, de Pesquisa e Experimentação, e de Análises e Estudos Econômicos.

A "Carta de Brasília" pretendia constituir-se nas diretrizes do Plano Nacional Agropecuário, de caráter anual e plurianual, destinado a orientar as atividades da Administração Central e Descentralizada do MA e coordenar a ação do restante das entidades federais e estaduais, públicas e privadas, com vistas à consecução dos objetivos da "Política Nacional de Produção Agropecuária", claramente definidos no próprio documento.

A partir de 1970, em decorrência da mudança governamental de 1969 e como consequência da indicação de novo Ministro para o MA, as diretrizes até então fixadas pela "Carta de Brasília", avaliada e ratificada pelo II Congresso Nacional de Agropecuária em 1968, e pelo III em 1969, foram "deixadas de lado" e o planejamento da agricultura passou a orientar-se não mais em função daquele documento básico. As novas diretrizes para atuação no setor agrícola passaram a ser função dependente dos chamados "Programas de Impacto", como o Programa de Integração Nacional (PIN) (Decreto-lei nº 1.106, de 16.06.70), o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA) (Decreto-lei nº 1.179, de 06.06.71), o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE), (Decreto-lei nº 1.192, de 08.11.71) e o Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE) (Decreto-lei número 1.207, de 07.02.72).

Dois pontos devem ser mencionados com respeito a esta mudança de enfoque ocorrida na sistemática de planejamento, no período em análise. Primeiro, a "Carta de Brasília", foi até certo ponto, uma "experiência democrática de planejamento", posto que, através dos Encontros Regionais e dos Congressos Nacionais de Agropecuária era possível mudar, redefinir e conseguir consenso para as políticas agrícolas, tanto de âmbito nacional como regional e estadual, ao passo que pela sistemática dos "Programas de Impacto" as definições eram ditadas de cima para baixo, em forma de "pacotes", para serem executadas e, quando muito, detalhadas.

O segundo ponto, consequência do primeiro, é que ao mudar-se a sistemática de planejamento para atuação em programas e projetos, a estrutura básica do MA continuou como antes e, portanto, desvinculada dessa nova realidade até 1971, quando, mais uma vez, foi reestruturada. Por esta razão é que se acha que, mesmo tendo havido mudança no enfoque de planejamento, não deveria ser aberto um novo período, dado que a organização básica continuou sendo a mesma.

#### 4.3. Fase "Secretarial " (1971/74)

A partir da segunda metade de 1971 começa mais uma vez a corporificar-se no MA uma nova fase conceptual de organização e institucionalização do planejamento setorial. Essa terceira e última fase denomina-se de "Secretarial" <sup>52</sup>, pois, com o Decreto nº 68.594, de 06.05.71, reorganizou-se a estrutura básica do Ministério, o ECEPLAN foi transformado em Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SUPLAN) e os Escritórios de Produção Vegetal, de Produção Animal, de Pesquisa e Experimentação etc, voltaram a ser Departamentos Nacionais.

Os instrumentos jurídicos que entram em vigor nessa época objetivam propiciar ao MA base legal para a reorganização administrativa do planejamento setorial agrícola a nível federal e estabeleciam mecanismos institucionais capazes de eliminar as distorções existentes na formulação e execução da política agrícola brasileira, que sempre foi resultante da atuação

---

52. A partir de 1975 vem sendo estudada nova proposta de reorganização do Ministério, a qual, segundo informações dos técnicos que vêm trabalhando nessa área, pode-se, pelo mesmo critério anterior, chamar de "fase sistêmica".

ção atomizada do setor público e da iniciativa privada. Além do Decreto citado no parágrafo anterior, o instrumento jurídico que marca esta fase é o Decreto nº 71.353, de 09.11.72, que institucionalizou o Sistema Federal de Planejamento e definiu a Secretaria Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MPCG) como órgão central do Sistema de Planejamento e as Secretarias-Gerais dos Ministérios Cíveis e órgãos equivalentes dos Ministérios Militares como órgãos setoriais do Sistema.

Com as Leis 6.036, de 01.05.74 e 6.118, de 09 de setembro de 1974, a primeira criando o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), que substituiu o MPCG, e a segunda criando o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), voltou-se à sistemática do planejamento baseado em decisões tomadas a nível de colegiado, experiência amplamente tentada em outras oportunidades, como foi visto no Capítulo II.

Paralelamente ao desenvolvimento de todas essas tentativas, o MA procurava aperfeiçoar e ampliar uma experiência de planejamento regional e estadual que vinha sendo conduzida, desde 1968, em alguns estados da região Nordeste, juntamente com a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) contando, inclusive, com assistência técnica da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Esse ensaio visava desenvolver novos processos de gestão técnico-administrativa com o objetivo de aumentar a eficiência do setor público voltado para a agricultura.

Como resultado, ficou patente a necessidade de descentralização do planejamento e foram criadas a nível experimental, unidades de planejamento agrícola vinculadas aos Con



selhos Estaduais de Agricultura (CEA)<sup>53</sup>. Estas unidades de âmbito estadual foram denominadas Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola (CEPAs).

As CEPAs foram criadas inicialmente na região Nordeste, mediante convênio do qual participavam, além da SUDENE e do Ministério da Agricultura, as Secretarias de Agricultura dos Estados, as entidades de extensão rural e os órgãos estaduais de planejamento. A função da SUDENE era de coordenação a nível regional e a do MA, através da SUPLAN, era de coordenação geral do sistema a nível nacional, procurando, inclusive, compatibilizar a política agrícola com os objetivos gerais do desenvolvimento nacional.

Três pontos caracterizam marcadamente esta fase: primeiro, a preocupação com a implantação da sistemática de treinamento formal de pessoal técnico para atuar no sistema de planejamento agrícola, iniciada em 1972 e acelerada em 1974; segundo, a crescente preocupação com a descentralização do planejamento e de estudos visando dar maior consistência técnico-administrativa às unidades estaduais de planejamento (CEPAs), bem como aos mecanismos de coordenação regional e nacional; terceiro, a mudança de enfoque na atuação governamental na agricul

---

53. Com o Decreto nº 62.163, de 23.01.68, posteriormente alterado pelo Decreto nº 68.594, de 06.05.71, foram criados colegiados em cada Estado, denominados Conselho Estadual de Agricultura (CEA).

O CEA é composto pelos dirigentes de todos os órgãos que atuam no setor agropecuário dos Estados, inclusive entidades de classe. Sua função é deliberativa no que diz respeito à coordenação dos trabalhos executados pelos diferentes órgãos que o compõem. Sobre esse aspecto ver MIRANDELA, Cesar R. de Souza et alii. M.A. - Organização, funcionamento e sua participação no sistema nacional de planejamento. Brasília, SUPLAN/MA, 1973, p. 20.

tura, não mais em "Programas de Impacto", embora legalmente continuassem existindo <sup>54</sup>, mas sim nos chamados Programas Pólos de Desenvolvimento, como no caso do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE) e de uma série de políticas e estímulos para o setor, como créditos subsidiados, financiamentos e incentivos fiscais.

---

54. Mesmo tendo sido criados os Programas POLAMAZÔNIA e POLONORDESTE, o PIN e o PROTERRA continuaram existindo, só que passaram a funcionar como fundos para financiamento daqueles e de outros programas. A esse respeito, ver os Decretos n°s 74.607, de 25.09.74 e 74.794, de 30.10.74, que criaram respectivamente os Programas POLAMAZÔNIA e POLONORDESTE.

CAPÍTULO V  
POLÍTICAS AGRÍCOLAS E  
PLANEJAMENTO

## 5. POLÍTICAS AGRÍCOLAS E PLANEJAMENTO

As tentativas de institucionalização de um modelo de planejamento setorial levaram à definição de uma sistemática de fixação de políticas públicas, até certo ponto coerentes com os modelos de planejamento adotados ao longo do período analisado.

O insucesso, em certa medida, das várias tentativas de planejamento setorial, provavelmente, decorreu da ambiguidade dos objetivos e do desvirtuamento na aplicação dos instrumentos de políticas voltadas para o desenvolvimento setorial.

Nem sempre os objetivos almejados por um determinado rol de políticas agrícolas foram previamente determinados com suficiente clareza, resultando, portanto, numa política econômica global cujo grau de coerência dependia do resultado das diversas relações institucionais e das relações entre os vários interesses corporativos no setor agrícola, e deste com os demais setores econômicos.

Segundo documento apresentado na IV CONCLAP<sup>55</sup> "um exemplo bastante conhecido da influência das relações institucionais sobre o conteúdo e a eficiência das políticas agrícolas no Brasil, é a dificuldade de se estabelecerem metas para o se

---

55. CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CLASSES PRODUTORAS (CONCLAP), 4. Rio de Janeiro, 1977. IV CONCLAP, Documentos básicos : agricultura. Rio de Janeiro, 1977, p. 28.

tor agropecuário que, ao mesmo tempo, conciliem os instrumentos de curto prazo implementados pelo Ministério da Fazenda com os planos de fomento do Ministério da Agricultura, cuja maturação se encerra, via de regra, no longo prazo. Enquanto não houver um equilíbrio nessas relações institucionais, torna-se supérfluo buscar compatibilidade entre políticas especificamente voltadas para o desenvolvimento agropecuário".

Uma questão de difícil solução na área do planejamento é a da definição de prioridades. Às vezes tem sido preferível elaborar listas de políticas que cubram todas as áreas carentes de atuação governamental, ao invés de se estabelecer políticas prioritárias. Não resta dúvida de que é uma maneira de evitar o problema de compatibilização dos objetivos estabelecidos com as restrições impostas pelos recursos econômicos disponíveis.

O enfoque adotado para definição das políticas agrícolas tem sido de caráter imediatista, voltado para solução de problemas de curto prazo. O esforço despendido em dar "tratamento casuístico à elaboração das políticas para o setor agrícola, naturalmente rouba dos planejadores o tempo e a energia para o tratamento de outras questões pendentes" <sup>56</sup>.

Para que sejam alcançados os objetivos do desenvolvimento dentro de um modelo de planejamento, é necessário primeiramente resolver um ponto-chave, qual seja o do grau de prioridade macroeconômica da agricultura no modelo de de

---

56. CONFERÊNCIA NACIONAL ..., op. cit., p. 29.

envolvimento. Caso isto não ocorra, os sucessos obtidos pelo planejamento setorial serão medidos, na ausência de outros parâmetros, através da expansão do volume de crédito concedido ano após ano, da expansão da fronteira agrícola, etc. O planejamento de longo prazo, cujo horizonte se situa pelo menos dez anos à frente, dificilmente terá condições de ser extrapolado para efeito de mensuração.

A agricultura brasileira, embora sempre tenha contribuído para a expansão da economia (TABELA 1) e para o montante das exportações (TABELA 2), não tem merecido a devida atenção das autoridades quando da definição das políticas públicas para o setor.

TABELA 1. Taxas Anuais de Crescimento do Produto Real do Brasil.

				Em %
PERÍODO \ SETOR	AGRICULTURA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS	TOTAL
1950/60	4,4	8,9	6,9	6,8
1960/70	4,4	7,0	5,5	6,0
1970/74*	6,9	12,2	14,0	10,7

FONTE: RIBEIRO, Silvio V. *Desenvolvimento do Setor Agrícola Década de 1960/70*. Brasília, IPEA, 1973.

\*Estimativa com base nos dados de Mesquita <sup>57</sup>.

57. MESQUITA, Almir. Alguns indicadores sobre a evolução da economia global e do setor agrícola no Brasil. Brasília, IPEA/Setor de Agricultura e Abastecimento, 1976, (mimeografado).

O professor Schuch afirma que a política econômica brasileira, bem como a de outros países latino-americanos "não foi eficiente na maior parte do período transcorrido desde a II Guerra Mundial" e, mais ainda, "o Brasil teve que enfrentar o problema de transferir recursos do setor agrícola para os não-agrícolas, utilizando uma política de produtos orientados para o mercado" <sup>58</sup>. Segundo este autor, estas medidas políticas, que agem através do mercado de produtos, trazem embutidos forte desestímulo à produção, de vez que afetam a receita marginal de retorno. Devem ser destacados, também, as distorções na alocação de recursos tendentes a introduzir divergências na relação custo/benefício, sociais e privados.

TABELA 2. Evolução das Exportações Globais Brasileiras, 1966 a 1974.  
(em US\$ milhões FOB)

ANOS	PRODUTOS EXPORTADOS		TOTAL (C)	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL	
	AGROPECUÁRIOS (A)	NÃO AGROPECUÁRIOS (B)		A/C	B/C
1966	1.496,0	244,5	1.741,4	86,0	14,0
1967	1.367,5	286,3	1.653,8	82,7	17,3
1968	1.594,7	286,6	1.881,3	84,8	15,2
1969	1.911,5	399,7	2.311,2	82,7	17,3
1970	2.109,0	629,9	2.738,9	77,0	13,0
1971	2.091,6	812,2	2.903,8	72,0	18,0
1972	2.990,7	1.000,5	3.991,2	74,9	25,1
1973	4.529,6	1.669,6	6.199,2	73,1	26,9
1974	5.209,2	2.741,8	7.951,0	65,5	34,5

FONTE: MESQUITA, op. cit. p. 12.

58. SCHUCH, op. cit., p. 40.

Estas distorções poderiam ser reduzidas, desde que fossem elaboradas políticas alternativas capazes de compensar as transferências de recursos do setor agrícola para os não-agrícolas, sem contudo causar fortes efeitos de má alocação. Mesmo reconhecendo as dificuldades de mensuração dos e feitos das políticas agrícolas no período em análise, serão aborda dos, nos itens seguintes, as principais políticas adotadas.

### 5.1. Políticas de Curto Prazo

Dentre as políticas de curto prazo, ou de atuação de mercado, merecem destaque: as políticas de crédito; de pre ços; de subsídios; de abastecimento; e as específicas por pro dutos.

A *Política de Crédito*, mesmo recebendo grande con sideração por parte dos que atuam no setor agrícola, não tem sido usada eficientemente. Paiva <sup>59</sup> aponta como pontos falhos desta política: a distribuição não equânime do crédito a nível regional (TABELA 3); a não equitatividade na distribuição do crédito entre pequenos e grandes agricultores, principalmente os não-proprietários; e, por último, as dificuldades para conces são de crédito de longo prazo.

A *Política de Preços* foi sempre voltada para pena lizar o setor agrícola e transferir seus recursos para os outros setores. Como o objetivo de uma política de preços deve ser o

---

59. PAIVA, Ruy Miller et alii. Setor agrícola do Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1976.



de aumentar a produção agrícola, proteger a renda do setor e reduzir o risco de queda de preço enfrentado pelo produtor, é necessário, portanto, que ela provoque uma maior inversão de recursos no setor. Este objetivo é de certo modo contraditório com o que foi aplicado no caso brasileiro, de punir o setor agrícola. Abordando a política de preços no Brasil, o professor Schuch diz que "esse programa não tem sido eficaz, com a possível exceção de 1965, pois a alta taxa de inflação tem em geral sido tão grande que os preços fixados têm sido inferiores àqueles no mercado" <sup>60</sup>.

TABELA 3. Crédito Rural - Aplicação no Brasil, por Região e por Atividade.  
(Em percentagem).

ESPECIFICAÇÃO	A	N	O	S	MÉDIA
	1971	1972	1973	1974	
<u>Região</u>					
Norte	1,1	1,7	1,3	1,0	1,3
Nordeste	13,0	12,2	11,4	11,6	12,0
Sudeste	46,1	42,8	44,2	42,5	44,1
Sul	32,6	34,5	34,7	36,2	34,5
Centro-Oeste	7,2	8,0	8,4	8,7	8,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<u>Aplicação por Atividade</u>					
Lavouras	71,5	71,9	70,1	72,1	71,4
Pecuária	27,9	27,7	29,6	27,9	28,3
Pesca	0,6	0,4	0,3	—	0,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Mesquita, op. cit., p. 17.

60. SCHUCH, G. Edward. O desenvolvimento da agricultura no Brasil. Rio de Janeiro, APEC, 1971, p. 353.

A *Política de Subsídios* foi introduzida com vistas a estimular o uso dos chamados insumos modernos (sementes melhoradas, defensivos, corretivos e fertilizantes agrícolas, etc.), e consiste basicamente na não cobrança de juros bancários nos financiamentos para compra daqueles insumos. Considerando as taxas de inflação de 25 a 30% ao ano, a política de subsídios representava uma taxa de juros real negativa de aproximadamente 25% a.a. Não resta dúvida que as alterações ocorridas, visando reduzir o preço ao invés de subsidiar o crédito, são mais benéficas para a agricultura, assim como para a indústria destes insumos, de vez que permitirão a esta, via ampliação do mercado, alcançar economias de escala, deixando de beneficiar somente os agricultores que têm acesso ao crédito.

A *Política de Abastecimento e de Comercialização* foi, como as demais, discriminatória para o setor agrícola. Esta política tem sido operacionalizada via tabelamento de preços, melhoria do sistema de comercialização e, algumas vezes, intervenção direta do órgão governamental responsável pela execução da política. A comercialização, dado que a realização da receita da agricultura é concentrada num certo período do ano e tendo em vista que as despesas são diferidas, sempre penalizará a agricultura, a não ser que sejam adotadas medidas outras, como estímulo ao cooperativismo, etc. Segundo Paiva, as políticas de abastecimento via tabelamento de preços provocaram em geral, "grande prejuízo para os agricultores que tiveram suas rendas diminuídas e que perderam o estímulo para fazerem os investimentos que se faziam necessários à melhoria de produção" <sup>61</sup>.

---

61. PAIVA, op. cit., p. 139.

Alguns produtos, dado sua elevada importância na economia agrícola, passaram a ser objeto de *Política Específica*. É o caso do café, cana-de-açúcar, cacau, trigo e pecuária. Estes produtos, além de contarem com políticas de preço e crédito específicas, dispõem inclusive, em alguns casos, de organizações administrativas autárquicas.

## 5.2. Políticas de Longo Prazo

Do lado das políticas de longo prazo ou estruturais, destacam-se: as políticas de educação; de pesquisa agrícola e extensão rural; de sistemas de transporte e de reforma agrária. Estas políticas são as que apresentam resultados duradouros, embora se caracterizem por longo período de maturação.

As *Políticas de Educação e Treinamento* são consideradas externalidades ao processo produtivo propriamente dito. Comumente, o atraso relativo do setor agrícola é debitado ao baixo nível de cultura formal, como também à mão-de-obra não especializada existente no setor. Baixa prioridade tem sido dada, tanto em quantidade como em qualidade, para a educação e o treinamento para a agricultura. As estatísticas indicam que este aspecto tem sido negligenciado <sup>62</sup>.

As *Políticas de Pesquisa Agrícola e Extensão Rural* mereceram reduzidos esforços e só recentemente lhes foi dis

---

62. SMITH, Gordon W. Agricultural Policy, 1950-67. In: ELLIS, Howard S. ed. The economy of Brazil. Berkeley, University of California Press, 1969, p. 216.

pensada maior atenção, principalmente após a criação de duas em presas públicas para atuarem nessas áreas (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, em 1973 e Empresas Brasilei ra de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER, em 1974).

A agricultura no Brasil tem evoluído até o presen te, mais em função de incorporação de novas áreas ao processo produtivo do que em função do crescimento da produtividade dos fatores envolvidos, ou seja, da incorporação de tecnologias modernas <sup>63</sup>. Isto mostra que em certa medida as políticas ligadas à geração e difusão da tecnologia agrícola (pesquisa e extensão rural), foram pouco utilizadas e, em alguns casos, incorretamen te direcionadas (TABELA 4).

A *Política de Transporte* está intimamente ligada ao desenvolvimento dos transportes rodoviários. Observa-se que não tem havido complementação intermodal no sistema. As estra das vicinais, que são elementos-chave para o desenvolvimento a grícola, têm sido pouco comtempladas pela política global de transporte. Os sistemas de transporte ferroviário, hidroviário e de cabotagem foram pouco explorados. O que imperou foi a polí tica do "rodoviarismo" (TABELA 5).

A *Política de Reforma Agrária*, embora seja uma das que já mereceram maior debate no Brasil, tem apresentado re sultados bastante discutíveis. A má exploração da terra, princi palmente nas grandes propriedades, e a elevada concentração

---

63. Ver PATRICK, George F. Fontes de crescimento na agricultu ra brasileira: o setor de culturas. In: CONTADOR, Cláudio Roberto, ed. *Tecnologia e desenvolvimento agrícola*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1975. (Série monográfica, 17).

TABELA 4

BRASIL: Índices Simples de Rendimentos Médios das Principais  
Culturas da Agricultura Brasileira, 1960 a 1974  
(BASE 1960 = 100)

ANO	ARROZ	FEIJÃO	TRIGO	MILHO	SOJA	CAFÉ	CACAU	CANA	ALGODÃO	MANDIOCA	BANANA	LARANJA
1960	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1961	104,58	100,00	85,14	101,08	94,22	107,96	94,81	102,25	102,91	98,72	100,86	99,60
1962	102,72	93,04	151,60	100,54	92,13	104,24	87,03	100,36	100,18	101,51	103,74	98,75
1963	95,48	96,30	78,91	101,30	79,50	81,74	88,18	99,39	100,36	103,85	97,48	101,92
1964	94,28	92,16	140,09	89,67	70,96	59,87	90,77	102,85	85,97	107,63	106,91	95,86
1965	101,67	103,55	122,04	106,39	101,33	105,83	95,96	104,71	90,34	107,85	105,33	102,11
1966	89,72	95,56	136,90	100,69	101,50	78,66	107,78	109,07	87,43	104,84	102,52	95,53
1967	98,02	103,55	120,92	106,70	97,82	114,65	118,73	107,95	82,87	107,56	113,46	100,89
1968	92,38	97,63	141,05	103,00	75,81	85,66	99,42	106,90	93,26	110,36	113,10	105,34
1969	85,70	86,64	155,91	101,31	97,57	105,94	139,19	105,92	91,62	111,90	122,10	106,23
1970	93,93	93,93	155,43	111,09	95,73	66,66	128,53	108,81	82,87	109,90	129,09	102,98
1971	82,78	92,60	156,39	116,72	108,11	31,63	140,63	109,48	94,53	117,22	137,67	108,31
1972	100,50	99,55	67,57	108,86	123,01	140,12	148,41	111,12	98,36	109,74	146,76	107,24
1973	92,57	86,39	176,35	109,70	115,98	89,06	135,73	110,40	93,80	95,32	81,13	84,41
1974	89,90	77,81	137,54	114,02	128,11	150,53	92,79	109,73	123,13	87,29	82,31	111,56

FONTE: Calculado pelo Autor com base nos dados de MESQUITA, op.cit. p. 39

TABELA 5. BRASIL: Rede de Transporte e Carga Transportada

A N O	TRANSPORTE RODOVIÁRIO				TRANSPORTE FERROVIÁRIO		TRANSP. AQUÁTICO (CABOTAGEM)	
	Rede Federal (Em 1000 km)	Rede Estadual (Em 1000 km)	Rede Municipal (Em 1000 km)	Carga Trans- portada (Em 100 t.)	Rede Existente (Em 1000 km)	Carga Trans- portada <sup>c</sup> (Em 100 t.)	Tonelagem de Carga (Em TPB)	Carga Trans- portada (Em 1000 t.)
1960	34,0	83,1	359,7	...	38,3	43.727,0	595.013	...
1965	<del>36,2</del>	99,6	667,3	21.233,0 <sup>a</sup>	33,9	52.956,0	620.376	...
1970	51,5	129,5	949,4	39.438,0	31,8	49.747,0	522.146	23.504,6
1974	66,8	151,8	1.125,7	77.589,0 <sup>b</sup>	30,5	42.990,0 <sup>d</sup>	730.734	39.777,0

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil dos anos de 1962, 1967, 1973 e 1976

NOTA: ... = O dado é desconhecido, não implicando, porém, a afirmativa de que o fenômeno existe.

a = Dados de 1966

b = Dados de 1973

c = Exclusive o transporte de minério das Estradas de Ferro Vitória a Minas e do Amapá

d = Refere-se apenas ao Sistema da Rede Ferroviária Federal.

da posse da terra, estão intimamente ligadas à sobrevivência e mesmo à proliferação de formas de tenência em que a terra não é diretamente explorada pelo proprietário, como a parceria e o arrendamento <sup>64</sup>.

Uma política de reforma agrária que redistribua a posse de terra, provavelmente terá papel de destaque num processo que leve a uma distribuição mais equitativa da renda. No Brasil, mesmo existindo uma política de reforma agrária definida e institucionalizada pelo Estatuto da Terra, lei vigente desde 30 de novembro de 1964, segundo Hoffmann "nada foi feito, a nível nacional, que faça jus a esse nome. Nos 10 anos de vigência do Estatuto da terra foram entregues apenas 22.232 títulos de propriedades rurais em todo o País" <sup>65</sup>.

### 5.3. Programas Especiais

Paralelamente à execução das Políticas de Curto e de Longo Prazos, foi adotada, a partir de 1970, nova forma de planejamento governamental, que procurava, em certo sentido, integrar as atividades de planejamento e de execução dos diferentes setores da economia, através de "Programas de Impacto".

Assim é que com o Decreto-lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970, foi criado o *Programa de Integração Nacional (PIN)*, cujos objetivos da primeira etapa foram: construção das

---

64. Ver, por exemplo, Celso Furtado. Análise do "modelo" brasileiro. 5 ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1975.

65. HOFFMANN, Rodolfo & SILVA, José F. Graziano da. A estrutura agrária brasileira. In: CONTADOR, Cláudio Roberto, ed. Tecnologia e desenvolvimento agrícola. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1975. p. 248 (Série Monográfica, 17).

rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém; colonização de 10 Km à direita e à esquerda das novas rodovias e implementação da primeira fase do Plano de Irrigação do Nordeste. Para financiar a execução do PIN, foi estabelecido pelo citado Decreto-lei a dotação de Cr\$ 2 bilhões a serem constituídos nos exercícios financeiros de 1971 a 1974, com recursos orçamentários, recursos de incentivos fiscais, recursos provenientes de empréstimos internos e externos e de outras fontes <sup>66</sup>.

O Decreto-lei nº 1.179, de 06 de junho de 1971, criou o *Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-Indústria do Norte e Nordeste* (PROTERRA), com objetivos de promover o mais fácil acesso do homem à terra; criar melhores condições de emprego de mão-de-obra e fomentar a agroindústria, das regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE. Foram definidas as seguintes fontes de financiamento para o PROTERRA: recursos provenientes de transferências do PIN, de incentivos fiscais, do Banco Central e de outras fontes orçamentárias, num total de Cr\$ 4 bilhões para o período de 1972 a 1976 <sup>67</sup>.

O terceiro programa, criado pelo Decreto-lei nº 1.192, de 08 de novembro de 1971, foi denominado *Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste* (PRODOESTE), com objetivos de construção de uma rede rodoviária básica, conjugada a um sistema de estradas vicinais; construção de uma rede de silos,

---

66. Artigo 1º do Decreto-lei nº 1.106, de 16.06.1970.

67. Artigo 2º do Decreto-lei nº 1.179, de 06.06.1971.



armazéns, usinas de beneficiamento e frigoríficos; realização de obras de saneamento geral e retificação de cursos d'água e recuperação de terras. O custo do programa foi estabelecido em Cr\$ 650 milhões, a serem financiados pela abertura de Créditos Especiais no Orçamento da União e por recursos do Orçamento Monetário, no período de 1972 a 1974 <sup>68</sup>.

O quarto programa criado pelo Decreto-lei nº 1.207, de 07 de fevereiro de 1972, foi o *Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE)*, considerado complementar aos programas em execução e que tinha como objetivos da primeira fase: serviços de dragagem, balizamento e outras obras de melhoramento das condições de navegabilidade do rio São Francisco; apoio aos programas de colonização, irrigação e desenvolvimento agrícola; ligações rodoviárias e proteção das nascentes do rio São Francisco. O custo do programa foi estabelecido em Cr\$ 840 milhões, a serem financiados com dotações orçamentárias, transferências do PIN, PROTERRA e outras fontes internas e externas. A execução do programa foi definida para 1972 a 1974 <sup>69</sup>.

O quinto programa foi estabelecido dentro de novo modelo de planejamento, qual seja o do enfoque de pólos de desenvolvimento. O Decreto nº 74.607, de 25 de setembro de 1974, estabeleceu o *Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA)*, com o objetivo de promover o aproveitamento integrado das potencialidades agropecuárias e agroindústriais, florestais e minerais, em áreas prioritárias da Amazônia.

---

68. Artigo 3º do Decreto-lei nº 1.192, de 08.11.1971.

69. Artigo 5º do Decreto-lei nº 1.207, de 07.02.1972.

Preliminarmente, foram selecionadas 15 áreas para a execução do programa: Xingu-Araguaia, Carajás, Araguaia-Tocantins, Trombetas, Altamira, Pré-Amazônia Maranhense, Rondônia, Acre, Juruá-Solimões, Roraima, Tapajós, Amapá, Juruena, Aripuanã e Marajó. A dotação de recursos para o POLAMAZÔNIA foi estabelecida em Cr\$ 2,5 bilhões, para o período de 1974 a 1977, a serem financiados com recursos do PIN, PROTERRA, do Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (FDPI) e de outras fontes orçamentárias <sup>70</sup>.

O sexto e último programa do período analisado, foi o *Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE)*, criado pelo Decreto nº 74.794, de 30 de outubro de 1974, com o objetivo de promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias do Nordeste, com o sentido de pólos agrícolas e agropecuários.

Preliminarmente, foram selecionadas, com vistas à execução do POLONORDESTE, as seguintes áreas: Vales Úmidos, Seras Úmidas, Tabuleiros Costeiros, Pré-Amazônia e Áreas de Agricultura Seca. Os recursos definidos para os exercícios de 1975 a 1977 foram de Cr\$ 3 bilhões a serem financiados com recursos do PIN, PROTERRA, FDPI, financiamentos internos e externos e outras fontes orçamentárias <sup>71</sup>.

---

70. Artigo 3º do Decreto nº 74.607, de 25.09.1974.

71. Artigo 3º do Decreto nº 74.794, de 30.10.1974.

#### 5.4. O Exemplo da Política de Preços Mínimos

Teoricamente, os objetivos de uma política de preços mínimos são aumentar a produção agrícola; proteger a renda do setor agrícola e reduzir o risco de queda de preço enfrentado pelo produtor rural. No Brasil, o conceito de preço mínimo tem estado estreitamente ligado ao de estoques reguladores, significando que a política de preços mínimos só poderá ser bem sucedida se acompanhada de uma política de estoques que consiga, de fato, sensibilizar o mercado <sup>72</sup>.

Neste sentido estas duas políticas são complementares, tendo em vista o objetivo de sustentação da renda do setor. Este conceito, por sua vez, envolve dois aspectos: de curto prazo, significando a superação dos efeitos decorrentes de excesso (ou excassez) aleatório da produção e de longo prazo, significando impedir que a tendência de queda da renda agrícola se concretize.

O que é importante destacar numa política de estoques reguladores é que ela visa, essencialmente, eliminar as variações aleatórias da renda do setor agrícola, ao passo que a política de preços mínimos dificilmente desempenharia papel semelhante, de vez que esta tende sempre a manter uma renda mínima. Dependendo do nível em que é fixado o preço mínimo, este poderá aumentar a renda do setor, através de uma sensibilização da oferta, ou então poderá apenas gerar custos.

---

72. Para uma visão aprofundada dos aspectos teóricos da política de preços mínimos ver, João do Carmo Oliveira: Observações sobre a política de preços mínimos. São Paulo, USP/IEPE, 1973 (Série monográfica, 5).

Já as políticas de sustentação de preços em situação de avanços tecnológicos, objetivam impedir que a renda do setor agrícola caia demasiadamente. Esta distorção, introduzida no mercado, acaba por criar excesso estrutural de oferta. Esse problema passa a exigir a intervenção do governo no sentido de comprar a produção excedente ao preço mínimo garantido, subsidiar a diferença excedente entre o preço mínimo garantido e o preço conseguido no mercado e evitar os "malabarismos" governamentais visando controlar, de alguma forma, a oferta agrícola para manter os níveis de preço mínimo sem o problema da manutenção de estoques ou pagamento do diferencial de preços.

Como diz Oliveira <sup>73</sup>, "em termos de transformação do setor agrícola a política de preços mínimos tem o mérito de eliminar os riscos e incertezas que estão imbutidos na oferta e com isto incentivar investimentos adicionais no setor". Ao governo caberá, então, encontrar uma forma, dentre as diferentes políticas de sustentação dos preços, que consiga, por uma lado, minimizar os custos financeiros do setor público e, por outro, provocar menor custo social.

A política de preços mínimos apresenta-se como instrumento de manipulação governamental que pode influir na estabilização dos preços e renda do setor, e no nível e composição da produção agrícola. Esta política pode ser usada como instrumento de planejamento da produção, afetando a decisão de "o que" e "quanto" produzir, quando atua antecipando ao produtor os relativos de preços garantidos.

---

73. OLIVEIRA, op. cit. p. 23.

A decisão de "como" produzir não é afetada diretamente por uma política de preços mínimos. A transformação do setor pode ser conseguida quando o produtor entende que uma nova tecnologia se apresenta mais rentável. Como a combinação de fatores de produção depende de seus preços relativos, uma nova combinação pode ser conseguida, por exemplo, pela alteração nos preços relativos, via política de subsídio.

No tocante ao aumento da produção, a política de subsídios a insumos pode ser uma alternativa à política de preços mínimos, já que por ambas pode-se atingir o objetivo de aumento da produção. Tanto uma quanto a outra acarretam custos sociais que decorrem da distorção dos preços no mercado dos fatores, isto é, de uma ineficiência alocativa.

No longo prazo, parece que a alternativa dos subsídios é melhor do que a dos preços mínimos elevados, para se obter o aumento da produção agrícola. Embora no curto prazo a política dos subsídios possa ter custo mais elevado, no longo prazo esses custos desaparecem, enquanto que os custos sociais da política de preços mínimos permanecem.

No curto prazo, a política de subsídios a insumos leva flagrante desvantagem em relação à de preços mínimos, no que se refere ao planejamento da produção. Enquanto esta pode orientar a produção através de preços relativos, aquela é voltada para os fatores de produção, o que não dá o controle de safras específicos. Outra desvantagem da política de subsídios aos insumos modernos é que o benefício atinge pequena parte dos custos de produção, enquanto que a política de preços mínimos atinge o valor unitário total do produto.

No Brasil, a política de preços mínimos tem funcionado, na prática, como um sistema de preços mínimos anteci

pados ao lado de um sistema de subsídios a insumos modernos. Esta política é administrada pela Comissão de Financiamento da Produção (CFP), órgão vinculado ao Ministério da Agricultura, e a execução financeira está a cargo do Banco do Brasil. As operações relativas a armazenagem e comercialização são apoiadas pela COBAL e CIBRAZEM.

Segundo tem sido entendido, a política de preços mínimos está inserida nos "objetivos fundamentais da política agrícola brasileira e visa" <sup>74</sup>:

- a) funcionar como orientação ao produtor rural em relação ao mercado, agindo como fator de influência na alocação de recursos;
- b) transferir para o produtor, através do cálculo dos preços mínimos, benefícios de modo a evitar que parcelas destes sejam transferidas ao setor de comercialização de forma indevida;
- c) evitar frustrações dos agricultores, decorrentes da concentração da oferta agrícola em período de safra;
- d) evitar, no que respeita ao combate à inflação, que as composições de preço ao produtor exerçam pressão altista no preço do mercado terminal.

---

74. BRASIL, Ministério da Agricultura. Comissão de Financiamento da Produção. Departamento de Pesquisas Econômicas. Fixação de preços mínimos: Regiões Centro-Oeste, Sudeste, Sul, safra 72/73. Brasília, CEP, 1972, p. iii.

Tal como é planejada e executada, a política de preço mínimo, este não é um preço de comercialização e não representa uma intervenção do governo no mecanismo de troca. A idéia tem sido que o preço mínimo seja estabelecido respeitando o preço de mercado de tal maneira que possa servir de referência ao produtor e ao intermediário.

Os preços mínimos eram, inicialmente, fixados apenas para alguns produtos e em determinados centros urbanos onde poderiam ser entregues e financiados aos preços fixados. Só depois de algum tempo a medida foi estendida para pontos de interior e, segundo Nicholls <sup>75</sup>, o caráter errático de fixação dos níveis de preços mínimos e de sua correção monetária não evidenciou, em análise feita por Smith <sup>76</sup>, exceto para as culturas de amendoim e provavelmente algodão, que o programa brasileiro de preços mínimos tivesse influência relevante sobre a área plantada ou o uso de fertilizantes e outros insumos modernos.

A falta de confiança dos agricultores nos programas de fixação de preços mínimos, fez com que as flutuações anuais dos produtos agrícolas continuassem a ocorrer como função da produtividade das safras, determinada pelo clima, e dos ajustamentos de áreas plantadas, efetuados pelos produtores através das instáveis indicações de preço de mercado.

---

75. NICHOLLS, William H. "A economia agrícola brasileira: desempenho e política recente". In: CONTADOR, Cláudio Roberto - ed. Tecnologia e desenvolvimento agrícola. IPEA/INPES, 1975 (Série monográfica, 17).

76. SMITH, op. cit.

Apesar da ênfase dada às políticas de fixação de preços mínimos, a partir de 1962, faltaram-lhes definições de objetivos dentro de um contexto de longo prazo. Esta política esteve sempre preocupada com suas repercussões sobre a política de combate à inflação. Segundo Oliveira "a orientação da política de preços mínimos continua ainda estritamente dependente da política monetária governamental" <sup>77</sup>. Isto parece ser verdadeiro pois, pelo menos no caso de São Paulo, os preços mínimos estiveram quase sempre muito abaixo dos preços de mercado, não podendo, portanto, ter grande eficiência esse tipo de ação governamental <sup>78</sup>.

Por outro lado, se um dos objetivos da política de preços mínimos é transferir os benefícios de preços ao agricultor, isto não foi alcançado. Tomando-se os dados de renda per capita rural e total (rural e urbana), apresentados por Mesquita <sup>79</sup>, temos que a renda per capita total do Brasil, que em 1966 era de 455 dólares, passou para 733 dólares em 1975, crescendo a uma taxa média anual de 5,4%, enquanto que a rural, no Brasil, evoluiu num ritmo mais lento, de 188, dólares em 1966, alcançou 296 dólares em 1975, crescendo a uma taxa média anual de 5,2%.

Finalmente, deve ser lembrado que talvez estas políticas tenham tido apenas "um impacto meramente residual quando comparadas aos estímulos naturais recebidos pelos agriculto

---

77. OLIVEIRA, op. cit., p. 82.

78. Ibidem, p. 88.

79. MESQUITA, op. cit., p. 4 e 8.



res face à ampliação dos seus mercados externos e internos, e concomitantemente, pelo impacto indireto do desenvolvimento da infra-estrutura básica no país, de que são bons exemplos a ampliação da rede rodoviária, das comunicações e a modernização de algumas instalações portuárias"<sup>80</sup>.

---

80. CONFERÊNCIA NACIONAL..., op. cit., p. 30.

## CAPÍTULO VI

### CONCLUSÕES

## 6. CONCLUSÕES

O esforço que vem sendo desenvolvido pela sociedade brasileira visando organizar e consolidar um Sistema Nacional de Planejamento (Global e Setorial) tem, em certa medida, produzido alguns resultados de significação que levam a acreditar que, num futuro não muito distante, poder-se-á contar com elevado número de técnicos treinados na área de planejamento, como também dispor-se-á de uma organização institucional capacitada e adequada a responder às demandas da sociedade.

Iniciativas, muito delas válidas, têm acontecido no planejamento de vários setores e, na área agrícola, pode-se constatar — não obstante as limitações da variável tempo, que caracterizam esta experiência —, a existência de resultados até certo ponto animadores.

Os resultados positivos que têm ocorrido na área do Planejamento Agrícola não tem permitido, todavia, equacionar todos os problemas básicos que caracterizam o setor agrícola brasileiro. Provavelmente, o aprimoramento do Sistema de Planejamento trará, como conseqüência, não só a modernização e a consolidação dos processos de formulação e de execução da Política Agrícola, como também novos mecanismos técnico-administrativos e ainda o treinamento de equipes técnicas capacitadas em cursos específicos, com a mentalidade e a maturidade profissional necessárias para atuar nas várias frentes dos problemas do Setor Agrícola ainda não solucionados satisfatoriamente.

A decisão de implantar o Sistema Nacional de Planejamento deve ser entendida como o esforço da sociedade de dispor de um eficiente e eficaz mecanismo da formulação e implementação dos objetivos de desenvolvimento. Como tal, o Sistema Nacional de Planejamento Global/Setorial deve transformar-se num

REDA CIVILIS CORDONATI  
MILITARI

dos principais instrumentos da Administração Governamental. Caso não seja esta a decorrência de sua implantação, ou, pelo contrário, concordando com o professor Genari "enquanto o planejamento governamental for interpretado como uma técnica ou um sistema desvinculado de suas implicações operacionais e com sua viabilidade condicionada por um simples ato de vontade dos escalões superiores, seguirá como uma gesticulação administrativava zia e sem repercussões concretas; e os resultados obtidos serão uma mera coincidência ocasional e histórica com metas fixadas arbitrariamente" <sup>81</sup>.

Como a administração pública brasileira tem sido estruturada e adaptada no transcurso de longos períodos de tempo e suas características básicas de organização nem sempre são compatíveis com as novas exigências que impõe o processo de desenvolvimento econômico e social, é claro que a organização do Sistema Nacional de Planejamento, neste contexto de Administração Pública tradicionalista, se constitui em processo complexo de ajuste, necessariamente lento, e que exige, fundamentalmente, continuidade administrativa, incorporação de significativos recursos humanos e financeiros e a implementação de mudanças nos procedimentos até então dominantes na Administração Pública.

O Sistema de Planejamento Federal, como decorrência da Reforma Administrativa (Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967), tem objetivos essencialmente administrativos e orçamentários, mais do que de coordenação econômica, strictu sensu.

---

81. GENARI, Breno. A modernização operacional do planejamento: uma identificação de áreas críticas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 3 (2): 7-30, julho dezembro, 1969, p. 30.

Daí porque, segundo Jorge Monteiro, "o termo planejamento usado na qualificação desse sistema trai uma origem de management. Porém, mesmo na sua concepção administrativa, o SPF parece desfoçado com a real organização de tomada de decisões políticas"<sup>82</sup>.

Outros aspectos importantes que merecem destaque são as chamadas disfunções do planejamento, onde decisões típicas da área "são tomadas fora da organização formal de planejamento, o que se acentua pela centralização do controle da política econômica a nível de órgãos colegiados; o plano tornou-se um documento técnico e operacionalmente redundante, por não refletir os critérios de decisão que orientam a formulação da política econômica. Em decorrência, é o orçamento da União, e não o plano, o documento mais representativo do planejamento"<sup>83</sup>.

A experiência tem indicado que a maioria dos órgãos atuantes no setor agrícola, tanto a nível federal como estadual, sempre dispôs, e ainda dispõe, de ampla margem de autonomia financeira e administrativa, o que tem permitido a adoção de modelos de planejamento bem como de políticas, independentes entre si, muitas vezes incoerentes e incompatíveis umas com as outras. O M.A., que legalmente tem a responsabilidade pelo planejamento do setor (Decreto-lei nº 200, de 25.02.67), de fato só tem exercido um controle direto sobre algumas das políticas estabelecidas e muito menos ainda sobre as tentativas de organização do planejamento agrícola nos níveis estaduais e sub-setorial.

---

82. MONTEIRO, Jorge Viana & CUNHA, Luiz R. Azevedo. A organização do planejamento econômico: o caso brasileiro. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, IPEA 3(4): 1.045 - 1.064, dez. 1973, p. 1.063.

83. MONTEIRO, Jorge Viana. Sobre a teoria da organização econômica. In: REZENDE, Fernando, coord, Aspectos da participação do governo na economia. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976 (Série monográfica, 26), p. 26.

Quanto às perspectivas do sistema de planejamento setorial agrícola e aos esforços do País visando organizá-lo e consolidá-lo, é oportuno salientar que devido às características que são inerentes ao planejamento setorial, é necessário que o mesmo seja concebido como uma intervenção permanente dos poderes públicos nas atividades do setor e não apenas como resultado da ação isolada do M.A.

Deve-se salientar, também, que a implantação do Sistema de Planejamento Agrícola requer medidas descentralizadas e um grande esforço no sentido de interiorizar as mudanças na Administração e conseguir graus crescentes de racionalidade e objetividade nos processos decisórios.

Antes de concluir, dois aspectos merecem destaque: O primeiro, diz respeito à necessidade da política agrícola ser tratada como integrante da política global de desenvolvimento do País, da qual é complemento e não apenas um segmento isolado. A política agrícola deverá estar bastante vinculada à solução de problemas não apenas no curto prazo mas, e principalmente, no médio e longo prazos. Dai, portanto, a necessidade de, nas definições de política, serem levados em consideração os estudos básicos (diagnósticos, pesquisas, etc.), desenvolvidos pelo órgão do sistema de planejamento. O segundo aspecto, relaciona-se com a necessidade de ser investido maior esforço em pesquisa metodológica, visando definir uma sistemática de planejamento e, principalmente, de avaliação de resultados, dada a quase inexistência de estudos, na área específica da agricultura, sobre aspectos macro-setoriais.

Finalmente, espera-se que os obstáculos referidos não constituam fatos insuperáveis. Sua gradual superação deverá ser interpretada como objetivo permanente da própria implantação e aprimoramento do Sistema Nacional de Planejamento global e, particularmente, do Agrícola.

BIBLIOGRAFIA  
CONSULTADA

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

### Livros e folhetos

1. ARAUJO, Paulo F. Cidade. Agricultura no processo de desenvolvimento econômico. In: \_\_\_\_\_, coord. Desenvolvimento da agricultura: natureza do processo e modelos duas listas. São Paulo, Pioneira, 1975. p. 83-97.
2. BETTELHEIM, Charles. Planificação e crescimento econômico acelerado. Rio de Janeiro, Zahar, 1968.
3. BRASIL. Comissão de Estudos e Projetos Administrativos. Relatório final. Relator: Benedicto Silva. Rio de Janeiro, Dep. de Imprensa Nacional, 1963: v.4.
4. BRASIL. Comissão de Financiamento da Produção. Departamento de Pesquisas Econômicas. Fixação de preços mínimos. Regiões Centro-Oeste, Sudeste, Sul, safra 72/73. Brasília, CFP, 1972.
5. BRASIL. Ministério da Agricultura. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SUPLAN). Organização, atribuições e perspectivas de modernização. Brasília, 1975.
6. \_\_\_\_\_. Manual de planejamento. Brasília, 1973.
7. BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA). Diagnóstico preliminar do setor de agricultura. Rio de Janeiro, EPEA, 1966.



8. \_\_\_\_\_. Plano decenal de desenvolvimento econômico e social. Agricultura e abastecimento - agricultura e reforma agrária. Rio de Janeiro, 1967. T.4, v.1.
9. \_\_\_\_\_. Programa de ação econômica do governo, 1964/66. 2.ed. Rio de Janeiro, EPEA, 1965. (Documento EPEA, 1).
10. BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Programa estratégico de desenvolvimento - 1968-70. Áreas estratégicas I e II: agricultura e abastecimento (versão preliminar). Rio de Janeiro, 1968.
11. BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Secretaria Geral. Sistema de planejamento federal: legislação básica. Brasília, 1973.
12. BRASIL. Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. Reforma administrativa federal de 1963. Projeto de criação do sistema federal de planejamento. Rio de Janeiro, Dep. de Imprensa Nacional, 1964. v.1.
13. BRASIL. Presidência da República. Metas e bases para a ação do governo (síntese). Brasília, 1970.
14. \_\_\_\_\_. Plano básico de desenvolvimento científico e tecnológico - 1973/74. Brasília, 1973.
15. \_\_\_\_\_. II PBDCT: II Plano básico de desenvolvimento científico e tecnológico. Brasília, 1976.
16. \_\_\_\_\_. II Plano nacional de desenvolvimento (1975-1979). Brasília, 1974.

17. \_\_\_\_\_. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social, 1963-1965 (síntese). Rio de Janeiro, Dep. de Imprensa Nacional, 1963.
18. \_\_\_\_\_. Primeiro plano nacional de desenvolvimento(PND). São Paulo, Sugestões Literárias, s.d.
19. BRASIL. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa. Secretaria de Planejamento. In: \_\_\_\_\_. Cadastro da administração federal, 1975. Brasília, 1976, v.2.
20. \_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura. In: \_\_\_\_\_. Cadastro da administração federal, 1975. Brasília, 1976. v.5.
21. CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin, ed. Planejamento no Brasil. 3.ed. São Paulo, Perspectiva, 1975. p.161-84.
22. CARVALHO, Horácio Martins de. Introdução à teoria do planejamento. São Paulo, Brasiliense, 1976.
23. CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CLASSES PRODUTORAS (CONCLAP), 4. Rio de Janeiro, 1977. Documentos básicos; agricultura. Rio de Janeiro, 1977.
24. CONGRESSO NACIONAL DE AGROPECUÁRIA, 1. Brasília, 1967. Carta de Brasília. Brasília, Ministério da Agricultura, 1967.
25. CONGRESSO NACIONAL DE AGROPECUÁRIA, 2. Brasília, 1968. Carta de Brasília - Ano II - 1967/1968. Brasília, Ministério da Agricultura, 1968.

26. COSTA, Jorge Gustavo da. Planejamento governamental: a experiência brasileira. Rio de Janeiro, FGV, 1971.
27. DALAND, Robert T. Estratégia e estilo do planejamento brasileiro. Rio de Janeiro, Lidador, 1967.
28. DELFIN NETTO, Antonio. Planejamento para o desenvolvimento econômico. São Paulo, Pioneira, 1966.
29. DELFIN NETTO, Antonio et alii. Agricultura e desenvolvimento no Brasil. São Paulo, 1967. (Estudos ANPES, 5).
30. EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). Guia de planejamento. Brasília, 1974. (mimeografado).
31. FIGUEROA, Manoel. Manual de planificación agrícola. Brasília, CENDEC, 1971. (mimeografado).
32. FURTADO, Celso. Análise do "modelo" brasileiro. 5. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975.
33. GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. Teoria econômica agrícola. In: BRASIL. Ministério da Indústria e do Comércio (MIC-IBC). Ensaio sobre o café. Rio de Janeiro, IBC, 1973. p. 379-420.
34. HILHORST, Jos G. M. Planejamento regional: enfoque sobre sistemas. Rio de Janeiro, Zahar, 1973.
35. HIRSCHMANN, Albert O. Projetos de desenvolvimento. Rio de Janeiro, Zahar, 1969.

36. HOFFMANN, Rodolf & SILVA, José F. Graziano da. A estrutura agrária brasileira. In: CONTADOR, Cláudio Roberto, ed. Tecnologia e desenvolvimento agrícola. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1975. p. 233-65. (Série monográfica, 17).
37. IANNI, Octávio. Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970). 2.ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.
38. INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES). Debates sobre planejamento. Rio de Janeiro, Forense, 1974.
39. LAFER, Betty Mindlin. Introdução: o conceito de planejamento. In: \_\_\_\_\_, ed. Planejamento no Brasil. 3.ed. São Paulo, Perspectiva, 1975. p. 9-28.
40. MALASSIS, L. Agricultura y processo de desarrollo. Paris, UNESCO, 1973.
41. MELLOR, John W. O planejamento do desenvolvimento agrícola. Rio de Janeiro, O Cruzeiro, 1967.
42. MESQUITA, Almir. Alguns indicadores sobre a evolução da economia global e do setor agrícola no Brasil. Brasília, IPEA/Setor de Agricultura e Abastecimento, 1976. (mimeo grafado).
43. MIRANDELA, Cesar R. de Sousa et alii. M.A. - Organização, funcionamento e sua participação no sistema nacional de planejamento. Brasília, SUPLAN/MA, 1973.

44. MONTEIRO, Jorge Viana. Sobre a teoria da organização econômica. In: RESENDE, Fernando, coord. Aspectos da participação do governo na economia. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976. p.5-34. (Série monográfica, 26).
45. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Manual de proyectos de de sarrollo económico. México, ONU, 1958.
46. NICHOLLS, William H. A economia agrícola brasileira: de sempenho e política recente. In: CONTADOR, Cláudio Roberto, ed. Tecnologia e desenvolvimento agrícola. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1975, p.45-87. (Série monográfica, 17).
47. OJALA, E. M. A programação do desenvolvimento agrícola. In: PASTORE, José, ed. Agricultura e desenvolvimento. Rio de Janeiro, APEC/ABCAR, 1975. p. 27-69.
48. OLIVEIRA, João do Carmo. Observações sobre a política de preços mínimos. São Paulo, USP/IPE, 1973. (Série monográfica, 5).
49. PAIVA, Ruy Miller. Bases de uma política para a melhora técnica da agricultura brasileira. In: PRADO Jr., Caio et alii, ed. A agricultura subdesenvolvida. Petrópolis, Vozes, 1969. p. 234-261.
50. PAIVA, Ruy Miller et alii. Setor agrícola do Brasil. 2.ed. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1976.
51. PATRICK, George F. Fontes de crescimento na agricultura brasileira: o setor de culturas. In: CONTADOR, Cláudio Roberto, ed. Tecnologia e desenvolvimento agrícola. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1975. p. 89-110. (Série monográfica, 17).

52. RIBEIRO, Sílvia Wanick. Desempenho do setor agrícola - década de 1960/70. Brasília, IPEA/INPES, 1973. (Estudos para o planejamento, 6).
53. SCHUCH, G. Edward. Modernização da agricultura brasileira: uma interpretação. In: CONTADOR, Cláudio Roberto, ed. Tecnologia e desenvolvimento agrícola. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1975. p. 1-45. (Série monográfica, 17).
54. \_\_\_\_\_. O desenvolvimento da agricultura no Brasil. Rio de Janeiro, APEC, 1971.
55. SILVA, Benedicto. Uma teoria geral de planejamento. Rio de Janeiro, Edição do autor, 1964.
56. SIMONSEN, Roberto C. A controvérsia do planejamento na economia brasileira. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977.
57. SMITH, Gordon W. Agricultural policy, 1950 - 67. In: ELLIS, Haward S., ed. The economy of Brazil. University of California Press, 1969. p. 213-65.
58. TINBERGEN, Jean. Programação para o desenvolvimento. 3.ed. Rio de Janeiro, FGV, 1971.
59. WATTERSTON, Albert. Development planning; lessons of experience. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins Press, 1965.

#### Periódicos

60. BRASIL. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios. (SAREM). O Sistema

nacional de planejamento. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, IBAM, 20 (117) : 66-78, mar./abr. 1973.

61. GENARI, Breno. A modernização operacional do planejamento; uma identificação de áreas críticas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 3 (2) : 7-30, jul./dez. 1969.
62. MONTEIRO, Jorge Viana & CUNHA, Luiz R. Azevedo. Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963). Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, IPEA, 4 (1) : 1-24, fev. 1974.
63. \_\_\_\_\_. A organização do planejamento econômico: o caso brasileiro. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, IPEA, 3 (4) : 1045-64, dez. 1973.
64. WATERSTON, Albert. Metodo pratico para la planificación del desarrollo. Finanzas y Desarrollo, Washington, Fondo Monetario Internacional, 6 (4) : 44-9, dic. 1969.

A N E X O    I



## A N E X O <sup>1</sup> I

1. Área de Competência do Ministério da Agricultura, segundo as Diretrizes do Decreto-lei nº 200/67.

- 1.1. Agricultura; Pecuária; Caça; Pesca.
- 1.2. Recursos Naturais Renováveis; Flora, Fauna e Solo.
- 1.3. Organização da Vida Rural; Reforma Agrária.
- 1.4. Estímulos Financeiros e Creditícios.
- 1.5. Meteorologia; Climatologia.
- 1.6. Pesquisa e Experimentação.
- 1.7. Vigilância e Defesa Sanitária Animal e Vegetal.
- 1.8. Padronização e Inspeção de Produtos Vegetais e Ani  
mais ou do Consumo nas Atividades Agropecuárias.

2. Políticas desenvolvidas pelo Ministério da Agricultura atra  
vés de órgãos de Administração Indireta.

- 2.1. Preços Mínimos - Diretrizes para financiamento da  
produção - (CFP) <sup>2</sup>.
- 2.2. Fortalecimento do Sistema Cooperativo - Créditos-(BNCC).
- 2.3. Centrais de Abastecimento (COBAL).

- 
- 1. As informações deste Anexo foram extraídas das Obras nº14, 20 e 43, citadas na Bibliografia.
  - 2. As siglas entre parênteses correspondem aos nomes dos ór  
gãos que tem a responsabilidade principal, pela coordena  
ção da política. No item 3 deste Anexo é encontrado o sig  
nificado das siglas.

- 2.4. Armazenamento - Silagem (CIBRAZEM).
  - 2.5. Estudos de Mercado - Fiscalização e Controle de Preços - Importação e Comercialização do Trigo (SUNAB).
  - 2.6. Colonização e Reforma Agrária (INCRA).
  - 2.7. Desenvolvimento Florestal (IBDF).
  - 2.8. Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE).
  - 2.9. Pesquisa e Experimentação Agropecuária (EMBRAPA)
  - 2.10. Política Nacional de Abastecimento (CONAB)
  - 2.11. Crédito Rural (COMCRED).
  - 2.12. Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER).
3. Organização do Ministério da Agricultura segundo as Diretrizes do Decreto-lei nº 200/67.

ADMINISTRAÇÃO DIRETA

- 3.1. Órgãos de Assistência Direta e Imediata ao Ministro
  - 3.1.1. Gabinete (GM).
  - 3.1.2. Divisão de Segurança e Informação (DSI).
  - 3.1.3. Consultoria Jurídica (CJ)
  - 3.1.4. Fundo Federal Agropecuário (FFAP).
- 3.2. Órgãos Colegiados.
  - 3.2.1. Comissão Central de Coordenação (CCC).
  - 3.2.2. Conselho Nacional de Abastecimento (CONAB)
  - 3.2.3. Comissão Nacional de Pesquisa Agropecuária e de Assistência Técnica e Extensão Rural (COMPATER).
  - 3.2.4. Comissão Coordenadora da Política Nacional de Crédito Rural (COMCRED).

3.3. Órgão de Área Pertinente

3.3.1. Conselho Nacional de Desenvolvimento da Pecuária (CONDEP).

3.4. Órgãos Centrais de Planejamento, Coordenação e Controle Financeiro.

3.4.1. Secretaria Geral (SG).

3.4.1.1. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SUPLAN).

- Assessoria de Programação, Orçamento e Avaliação (APROA).
- Assessoria de Organização e Métodos (ASOM).
- Escritório de Estatística (EAGRI)
- Escritório de Análise Econômica e Política Agrícola (EAPA).

3.4.1.2. Assessoria Técnica (AT)

3.4.1.3. Assessoria Administrativa (AA)

3.4.1.4. Coordenação de Informação Rural (CIR)

3.4.1.5. Coordenação de Assuntos Internacionais de Agricultura (CINGRA)

3.4.2. Inspetoria Geral de Finanças (IGF)

3.4.2.1. Divisão de Administração e Finanças (DAF).

3.4.2.2. Divisão de Contabilidade (DC)

3.4.2.3. Divisão de Auditoria (DAU)

3.4.2.4. Serviço de Administração (SA)

### 3.5. Órgãos Centrais de Direção Superior

#### 3.5.1. Departamento Nacional da Produção Animal (DNPA)

##### 3.5.1.1. Setor de Controle e Avaliação (SCA)

##### 3.5.1.2. Divisão para Animais de Grande Porte (DAGE)

##### 3.5.1.3. Divisão para Animais de Médio e Pequeno Porte (DAMPE)

##### 3.5.1.4. Divisão de Fisiopatologia da Reprodução e Inseminação Artificial (DIFRIA)

##### 3.5.1.5. Divisão de Nutrição Animal e Agrostologia (DNAGRO).

##### 3.5.1.6. Divisão de Defesa Sanitária Animal - (DDSA).

#### 3.5.2. Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal (DIPOA)

##### 3.5.2.1. Divisão de Inspeção de Carnes Derivadas (DICAR)

##### 3.5.2.2. Divisão de Inspeção de Leite e Derivados (DILEI)

##### 3.5.2.3. Divisão de Inspeção de Pescados e Derivados (DIPES)

##### 3.5.2.4. Laboratório Central de Controle de Produtos de Origem Animal (LACEP)

##### 3.5.2.5. Divisão de Padronização e Classificação de Produtos de Origem Animal (DIPAC)

- 3.5.3. Departamento Nacional de Produção Vegetal (DNPV).
  - 3.5.3.1. Divisão de Sementes e Mudas (DISEM)
  - 3.5.3.2. Divisão de Culturas Econômicas (DICE)
  - 3.5.3.3. Divisão de Corretivos e Fertilizantes (DICOF)
  - 3.5.3.4. Divisão de Defesa Sanitária Vegetal (DDSV)
  - 3.5.3.5. Setor de Controle e Avaliação (SCA)
- 3.5.4. Departamento Nacional de Engenharia Central (DNCE)
  - 3.5.4.1. Divisão de Construções e Instalações (DCI)
  - 3.5.4.2. Divisão de Mecanização Agrícola (DIMA)
  - 3.5.4.3. Divisão de Revenda Agropecuária (DIRA)
  - 3.5.4.4. Divisão de Aviação Agrícola (DIAV)
  - 3.5.4.5. Divisão de Conservação do Solo e da Água (DICOSA)
  - 3.5.4.6. Setor de Controle e Avaliação (SCA)
- 3.5.5. Departamento Nacional de Meteorologia (DEMET)
  - 3.5.5.1. Divisão de Observações e Documentação (DIODO)
  - 3.5.5.2. Divisão de Estudos e Aplicações (DIESA)
  - 3.5.5.3. Divisão de Telecomunicações (DITEL)
  - 3.5.5.4. Centro de Análise e Previsão (CAPRE)
  - 3.5.5.5. Setor de Controle e Avaliação (SCA)

3.5.6. Departamento Nacional de Serviços de Comercialização (DNSC)

3.5.6.1. Divisão de Informação do Mercado Agrícola (DIMAG)

3.5.6.2. Divisão de Inspeção, Padronização e Classificação (DIPC)

3.5.6.3. Setor de Controle e Avaliação (SCA)

3.5.7. Departamento de Pessoal (DP)

3.5.7.1. Divisão de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (DICLACE)

3.5.7.2. Divisão de Legislação de Pessoal (DILEP)

3.5.7.3. Divisão de Cadastros e Lotação (DICASLO)

3.5.7.4. Divisão de Recrutamento e Seleção (DIRESE)

3.5.7.5. Coordenação de Treinamento e Aperfeiçoamento (COTREMA)

3.5.7.6. Serviço de Assistência Médico-Social (SEAMS)

3.5.8. Departamento de Administração (DA)

3.5.8.1. Divisão de Material (DM)

3.5.8.2. Divisão de Administração Patrimonial (DAP)

3.5.8.3. Divisão de Atividades Auxiliares (DAA)

### 3.6. Órgãos Regionais

3.6.1. Coordenações Regionais (CR) - existem cinco CR.

### 3.7. Órgãos Locais

3.7.1. Diretorias Estaduais (DEMA) - existem vinte e quatro DEMAs.

3.7.1.1. Grupo Executivo da Produção Vegetal (GEPV)

3.7.1.2. Grupo Executivo da Produção Animal (GEPA)

3.7.1.3. Grupo Executivo de Economia Agrícola e Comercialização (GEACO)

3.7.1.4. Grupo Executivo de Engenharia Rural (GENGE)

3.7.1.5. Grupo Executivo de Finanças (GEF)

3.7.1.6. Grupo Executivo de Administração (GEA)

3.7.1.7. Grupo Executivo de Informação Rural (GEIR)

3.7.1.8. Setor de Controle e Avaliação (SCA)

### 3.8. Órgãos Autônomos

3.8.1. Comissão Executiva do Plano de Recuperação Econômica da Lavoura Cacaueira (CEPLAC)

## ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

### 3.9. Autarquias

3.9.1. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)

- 3.9.2. Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB)
- 3.9.3. Comissão de Financiamento da Produção (CFP)
- 3.9.4. Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEP)
- 3.9.5. Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF)

### 3.10. Empresas Públicas

- 3.10.1. Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL)
- 3.10.2. Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM)
- 3.10.3. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)
- 3.10.4. Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER)

### 3.11. Sociedade de Economia Mista

- 3.11.1. Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC)



A N E X O    I I

A N E X O    II

DECRETO Nº 71.353 — DE 9 DE NOVEMBRO DE 1972

Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências.

O Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 81, itens III e V, da Constituição, e tendo em vista o disposto no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967,

DECRETA

Art. 1º — As atividades de planejamento, orçamento e modernização da Administração Federal ficam integradas no Sistema de Planejamento de que trata este decreto.

Art. 2º — São objetivos do Sistema de Planejamento:

I — coordenar a elaboração dos planos e programas gerais de Governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais;

II — acompanhar a execução desses planos e programas;

III — assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridade entre as atividades governamentais;

IV — modernizar as estruturas e procedimentos da Administração Federal objetivando seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas do Governo;

V — estabelecer fluxos permanentes de informação entre as unidades componentes do Sistema, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades governamentais.

Art. 3º — Integram o Sistema de Planejamento todos os órgãos da Administração Federal Direta e Indireta incumbidos, especificamente, de atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa.

§ 1º — A Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral é o órgão central do Sistema de Planejamento e as Secretarias-Gerais dos Ministérios Cíveis e órgãos equivalentes dos Ministérios Militares, são os seus órgãos setoriais.

§ 2º — São órgãos seccionais do Sistema de Planejamento as unidades que, em cada entidade da Administração Federal Indireta, centralizem as funções de planejamento, orçamento e modernização administrativa.

Art. 4º — Os órgãos componentes do Sistema de Planejamento receberão orientação normativa do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação administrativa ao órgão ou entidade em cuja estrutura estejam integrados.

Parágrafo único. A articulação entre o órgão central e os órgãos seccionais se fará por intermédio dos órgãos setoriais dos Ministérios a que estiverem vinculados.

Art. 5º — Ao órgão central compete zelar pelo bom funcionamento do Sistema, cabendo-lhe para isto:

I — prestar, quando solicitado, assistência técnica aos órgãos setoriais e seccionais, para que sejam alcançados os objetivos definidos no artigo 2º deste decreto;

II — expedir normas operacionais, quando for o caso;

III — orientar os diversos órgãos do Sistema na atuação profissional dos seus participantes, de acordo com as necessidades do Sistema e em consonância com os interesses próprios de cada órgão.

Art. 6º — Ao Órgão central do Sistema de Planejamento caberá articular-se com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a nível dos respectivos órgãos centrais de planejamento, mediante intercâmbio de informações e experiências, visando a compatibilizar os Sistemas de Planejamento, bem como prestar assistência técnica para implementação de programas e projetos relacionados com planejamento, orçamento e modernização administrativa.

§ 1º — As Superintendências Regionais de Desenvolvimento, notadamente a SUDENE e a SUDAM, darão sua colaboração ao órgão central do Sistema de Planejamento, no que couber, para efeito de melhor coordenação entre programas estaduais e federais.

§ 2º — Aos órgãos setoriais do Sistema caberá, semelhantemente, articular-se com os seus correspondentes nos Estados, Distrito Federal e Territórios, visando a compatibilizar o planejamento global de seus setores, bem como prestar assistência técnica para implementação de programas e projetos setoriais.

Art. 7º — Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 9 de novembro de 1972; 151º da Independência e 84º da República.

EMÍLIO G. MÉDICI

Alfredo Buzaid  
Adalberto de Barros Nunes  
Orlando Geisel  
Jorge de Carvalho e Silva  
Antônio Delfim Netto

Mário David Andreazza  
L.F. Cirne Lima  
Jarbas G. Passarinho  
Júlio Barata  
J. Araripe Macêdo  
Mário Lemos  
Marcus Vinicius Pratini de Moraes  
Antônio Dias Leite Júnior  
João Paulo dos Reis Velloso  
José Costa Cavalcanti  
Hygino C. Corsetti.

