338.981
E63
TRA
AG
Agr

M. P. C. G. - Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada - (IPEA)
SETOR DE DOCUMENTAÇÃO

Instituto de Planejamento Econômico-Social - IPEA

Setor de Agricultura

A AGRICULTURA E O PROGRAMA ESTRATÉGICO

Documento para discussão interna

IPEA
087

Rio de Janeiro, 29 de maio de 1969

Doação 2,50

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
INSTITUTO DE PESQUISA
ECONÔMICO-SOCIAL APLICADA
(IPEA)
F N.º 3466
Data 30 / 5 / 69

A AGRICULTURA E O PROGRAMA ESTRATÉGICO

Constitui motivo de honra e satisfação comparecer à Universidade de Brasília e ter a oportunidade de uma troca de idéias sôbre o planejamento nacional, com especial referência ao setor agrícola.

Após 1964 o sistema de planejamento brasileiro experimentou acentuado progresso. A institucionalização do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (até fevereiro de 1967 havia o Ministro Extraordinário para o Planejamento Econômico), a existência de um Orçamento Programa e, posteriormente de um Orçamento Plurianual de Investimentos proporcionaram base mais concreta para a elaboração dos planos globais e setoriais do Govêrno Federal.

Encontra-se em plena vigência o Programa Estratégico do Govêrno Federal, elaborado para o período 1968/70 que procurou, após detido diagnóstico, apontar novos rumos para a economia brasileira, estabelecendo nova estratégia para o desenvolvimento econômico e social.

Já no documento intitulado "Diretrizes do Govêrno Federal", divulgado em julho de 1967, eram apontados os principais pontos nos quais deveriam concentrar-se os órgãos do Govêrno Federal. É, todavia, nos dois documentos referentes à síntese do Programa Estratégico de Desenvolvimento e nos volumes correspondentes a cada setor que se encontram, de forma pormenorizada os programas e linhas de ação e, principalmente, a listagem dos projetos prioritários que constariam, igualmente, do Orçamento Plurianual de Investimentos.

Evidenciou-se assim, um sentido prático e objetivo no Programa de Govêrno. Fugia-se à concepção clássica da elaboração de planos de desenvolvimento, às vêzes bem preparados, com um adequado diagnóstico e definição de diretrizes gerais mas com pouco conteúdo prático desde que não se traduziam em projetos. Daí, o próprio acompanhamento do plano tornava-se penoso e, não raro, inviável.

O Programa Estratégico do Govêrno Federal para o período 1968/70 salientou a importância do setor agrícola no desenvol-

vimento econômico. Além de fixar objetivos básicos para o crescimento do setor agropecuário, dentro da estratégia geral de expansão da economia, foram selecionados projetos específicos ou diretrizes para duas principais linhas de ação:

a) aumento dos níveis de produção e de produtividade;
b) melhoria do sistema de abastecimento.

A ênfase concedida à agricultura no Programa Estratégico decorria da análise efetuada sôbre o comportamento da economia brasileira, notadamente na década 1950/60 e nos anos de 1960 a 1963, na qual se salientou o papel da indústria como fator do desenvolvimento brasileiro, em decorrência da política de indústiralização substitutiva de importações. Entre 1948 a 1961 o crescimento industrial se manteve intenso, mas apresentou declínio apreciável em 1962 e 1963 quando os sinais da economia brasileira já mostravam o esgotamento do processo de substituição de importação em razão, principalmente, da dimensão do mercado interno.

O Quadro 1 mostra a evolução do Produto Interno Bruto e do Produto Industrial e Agrícola no período.

Quadro 1 - Evolução do Produto Interno Bruto e dos Setores Agrícola e Industrial - 1950/65 - Taxas Anuais %

Anos	Produto Interno Bruto	Agricultura	Indústria	Crescimento do Produto Per Capita
1951	5,1	0,7	6,4	2,1
1952	5,6	9,1	5,0	2,5
1953	3,2	0,2	8,7	0,2
1954	7,7	7,9	8,5	4,6
1955	6,8	7,7	10,6	3,6
1956	1,9	- 2,4	6,9	- 1,1
1957	6,9	9,3	5,6	3,8
1958	6,6	2,0	16,4	3,5
1959	7,3	5,3	12,9	4,2
1960	6,7	4,9	10,0	3,5
1961	7,3	7,6	10,8	4,1
1962	5,4	5,5	7,7	2,2
1963	1,6	1,0	0,7	- 1,6
1964	3,1	1,3	5,0	0,0
1965	3,9	13,8	- 4,7	0,7
1966	4,4	- 2,0	11,8	1,3
1951/55	5,7	5,1	7,8	2,7
1956/60	5,9	3,8	10,4	2,8
1961/65	4,3	5,8	3,9	1,3

FONTE: Instituto Brasileiro de Economia - F G V

Os dados do Quadro 1 demonstram que o crescimento econômico brasileiro no pós-guerra teve como principal impulso a industrialização substitutiva de importações. O crescimento industrial se manteve intenso, com tendência a acelerar, entre 1948 e 1961, mas apresentou declínio apreciável em 1962 e 1963.

As taxas de crescimento agrícola foram bem menores que as da produção industrial em todo o período. Além de inferiores, o aumento da produção agrícola tem-se caracterizado por marcante irregularidade. Em 1963 e 1964 aumentou de apenas 1,0 e 1,1%, respectivamente, o que contribuiu para as altas taxas de inflação e queda do produto bruto; em 1965, verificou-se excepcional crescimento: 13,8%; em 1966, não houve aumento do produto agrícola sôbre o alto nível observado no ano anterior; em 1967 a safra foi bastante favorável: 7%, enquanto que em 1968 alcançou um incremento anual de 5,2% ao passo que, em 1956/60, a média foi de 3,8%, inferior à demanda. Observa-se, pois, que o aumento médio da oferta agrícola no qüinqüênio 1964/69 (apesar das limitações de uma análise em têrmos agregados) mostra-se satisfatório desde que o crescimento vegetativo da população é de cêrca de 3% ao ano e o coeficiente de elasticidade-renda médio para produtos agrícolas, pode admitir-se de 0,5, o que, em função do aumento da renda real, resulta um acréscimo teórico da demanda da ordem de 1,3% que, adicionado à taxa de crescimento demográfico, proporciona uma elevação da demanda de produtos agrícolas de, aproximadamente, 4,8% para uma oferta que alcançou a média anual de 5,2%, nos últimos cinco anos.

Como objetivo geral, de caráter mais amplo, do Programa Estratégico espera-se um crescimento do produto agrícola de 5 a 6% ao ano, sendo de 5% para lavouras e 6,5% para a produção animal. Essas taxas de crescimento do produto agrícola permitiriam, juntamente com a expansão prevista no setor industrial e dos serviços, alcançar o crescimento desejado do produto interno bruto de 6 a 7% ao ano que, em decorrência dos cálculos econométricos efetuados, e conjugado com outros fatôres, como, por exemplo, um natural declínio da taxa de natalidade, permitirá ao Brasil um desenvolvimento em ritmo mais acelerado.

O desafio que nos apresenta a estratégia de desenvolvimento e, no entanto, como conciliar a necessidade de modernização tecnológica na agricultura, com o objetivo de elevar a renda global e per capita com a existência de excedentes de mão-de- o-

bra rural. Como introduzir programas que levem a uma elevação da oferta agrícola se a demanda é limitada pelo próprio nível de renda de grande parte da população. De que maneira elevar o padrão alimentar de grande parcela da população (reconhecidamente de baixo nível de consumo), se para isso, é necessário elevar a renda. De que forma é possível aumentar substancialmente a renda agrícola se, para isso, é preciso reduzir a mão-de-obra e esta não é fàcilmente absorvida pelas atividades urbanas produtivas.

Nos países em crescimento o planejamento econômico deve levar em conta essencialmente os aspectos relacionados com a utilização da população ativa. O modêlo clássico que se verificou em outros países foi a progressiva transferência da mão-de-obra das atividades primárias para as secundárias (indústrias de beneficiamento e transformação, construção civil, serviços industriais, de utilidade pública) e terciárias (serviços em geral, atividade governamental, comércio e transportes), ampliando os mercados que, por sua vez, induziam à modernização da agricultura.

Uma idéia do crescimento do produto, por setores e do emprêgo, entre 1948 e 1965, permite diagnosticar a evolução da economia brasileira. Quadro 2.

2. Taxa Geométrica de Crescimento do Produto Real Por Setor - (% ao ano)

S E T O R	1948/56	1957/61	1952/61
Primário	3,9	5,8	3,8
Secundário	8,8	11,1	3,9
Terciário	5,2	6,0	3,4
TOTAL	5,6	7,0	3,7

FONTE: FGV

A Evolução da Mão-de-Obra

No tocante à evolução do emprêgo não se dispõe de informações recentes. No entanto, os dados disponíveis mostram o seguinte crescimento:

3. População Econômicamente Ativa Total e Setorial - Taxas Geométricas de Crescimento Anual - (% ao ano)

S E T O R	1940/50	1950/60	1940/60
Primário	1,[illegible]	1,7	1,5
Secundário	5,[illegible]	2,3	3,8
Terciário	2,[illegible]	5,2	3,7
TOTAL	2,[illegible]	2,8	2,4

Combinando êsses dados com os índices do produto real chega-se às seguintes estimativas para as taxas setoriais de crescimento da produtividade.

4. Taxas Médias de Crescimento Geométricas do Produto Por Pessoa Econômicamente Ativa - (% ao ano)

S E T O R	1940/50	1950/60	1940/60
Primário	2,[illegible]	2,7	2,3
Secundário	2,[illegible]	6,6	4,5
Terciário	3,[illegible]	- 0,6	1,4
TOTAL	3,[illegible]	3,0	3,0

Do exame dos dados acima pode ser extraídas as seguintes conclusões:

a) O emprêgo na agricultura cresceu a taxas bem menores que as da média da população ativa, dentro do processo atual de migração dos campos para as cidades em um período de desenvolvimento. Apesar disso a população rural representa, hoje, cêrca de 46% da população do país e a mão-de-obra na agricultura, aproximadamente, 50%.

É importante, porém, observar que na formação do produto interno bruto ou da renda nacional a agricultura participa com cêrca de 30% e ocupa 50% da fôrça de trabalho enquanto que a indústria, contribuindo, também, com cêrca de 30% do produto interno bruto dá emprêgo a apenas 10% da mão-de-obra disponível.

O Quadro 5 apresenta uma comparação entre a situação de diversos países no tocante à participação das indústrias de transformação no emprêgo e no produto interno bruto.

5. Participação das Indústrias de Transformação, no Emprêgo e no PIB.

P A Í S E S	% do Produto Industrial no PIB	% Emprêgo Industrial	
		População	Empregada
Brasil	29,9	8,3	
Argentina	34,0	25,0	
México	25,2	16,0	
Itália	30,5	24,5	
Holanda	30,3	29,5	
Canadá	28,2	25,3	
EE.UU.	30,3	29,6	
Dinamarca	27,1	23,4	

A explicação dessa diferença reside principalmente na tecnologia empregada no desenvolvimento industrial, inclusive nas áreas mais atrasadas como o Nordeste, que tende à maior concentração de bens de capital, e menor utilização da mão-de-obra. Na realidade tal fato se, por um lado, constituia um imperativo em determinadas indústrias, de outro, não favoreceu à ampliação do mercado interno, que era vital à própria indústria.

Um dos obstáculos ao desenvolvimento econômico brasileiro está, pois, no grande paradoxo que, resulta sermos um país com tecnologia, em alguns casos altamente desenvolvida, e com

uma grande parcela de população não integrada no mercado em virtude do seu baixo poder aquisitivo. Em grande parte essa população se encontra no meio rural, ainda atrasado e sem meios de constituir-se em fator de dinamismo de crescimento econômico.

A Nova Estratégia na Agricultura

Mencionou-se que os objetivos básicos da política de modernização da agricultura se ajustam à estratégia de desenvolvimento econômico e social do Programa de Govêrno que se baseia, em grande parte, na ampliação do mercado interno. Não seria possível prosseguir no esfôrço de desenvolvimento econômico brasileiro, alcançar as taxas previstas no Programa Estratégico, ou mesmo superá-las, de forma duradoura e em ritmo crescente, com um setor agrícola pouco dinâmico, sem aumento adequado nos níveis de produção e produtividade, sem elevação nos níveis de renda da população agrícola ou a melhoria do sistema de abastecimento.

Alguns planos e projetos de elevação da produtividade agrícola resultarão, certamente, na redução da mão-de-obra agrícola. Por outro lado, outros programas deverão ser desenvolvidos com o objetivo precípuo de utilizar a fôrça de trabalho na agricultura. Haverá, pois, uma realocação de parcela da mão-de-obra que não tiver, ainda, possibilidade de transferir-se para ocupações urbanas. Aliás, a execução de determinados programas deverá levar ao aproveitamento de parte da mão-de-obra no meio rural em projetos fora do setor agrícola, embora com êle relacionados, tais como a construção de estradas rurais, onde há alto coeficiente de aproveitamento de mão-de-obra, em obras hidráulicas para irrigação, e outras.

Em todos os planos e projetos relacionados com o incremento da produtividade agrícola, o papel reservado à extensão rural é dos mais salientes. Na execução de um programa intensivo de pesquisa tecnológica associada à extensão; no aumento da produção de sementes melhoradas para as principais culturas; na difusão do uso de fertilizantes; na implantação acelerada, principalmente no nordeste, de projetos prioritários de irrigação; na execução do programa de eletrificação rural e de industrialização de produtos agrícolas; na efetiva execução da reforma agrária em áreas selecionadas do território nacional, principalmente onde o fator terra fôr o principal obstáculo ao aumento da produtivida-

de, na aplicação da nova política de crédito agrícola associada à assistência técnica, desenvolvendo o grande esfôrço que vem sendo feito nêsse campo sob a orientação direta do Banco Central; na aplicação da política de preços mínimos; no apoio técnico a importantes projetos de infra-estrutura e de modernização tecnológica.

Pesquisa Agrícola

Constitui a pesquisa e a experimentação agrícola uma atividade quase sempre governamental em face dos elevados investimentos que requer e do tempo geralmente longo necessário à maturação dos resultados.

É certamente a mais importante função executiva do Ministério da Agricultura que deve complementar-se pelo trabalho de extensão rural.

Temos procurado acompanhar o planejamento setorial da pesquisa do Ministério da Agricultura e, apesar do progresso alcançado muita coisa resta, ainda, a fazer. Maior articulação da pesquisa com a extensão, uma programação mais objetiva voltada para as culturas e espécies animais de maior significação econômica, e ampliação racional da rêde de pesquisa e experimentação.

Os investimentos atribuídos à pesquisa agrícola no Orçamento Plurianual 1968/70 e no Programa Estratégico do Govêrno Federal somam a NCr$ 30 milhões aos quais devem adicionar-se recursos do VII e VIII Acôrdo do Trigo, além de recursos do BNDE, através do FUNTEC, estudando-se, ainda, projeto específico para a pesquisa agrícola a ser solicitada à USAID no montante de cêrca de US$ 16 milhões.

Sementes Melhoradas

A existência no Programa Estratégico de um plano específico para aumentar a produção e comercialização de sementes melhoradas decorre do pouco avanço que se alcançou nêsse campo, de excepcional importância para a elevação dos níveis de produtividade agrícola.

Há cêrca de quatro anos vem-se procurando definir uma política mais racional na produção de sementes, cabendo ao Poder Público a coordenação de estímulos e incentivos, a pesquisa

agrícola, ou seja, a obtenção da semente básica ou genética e funções normativas de legislação e fiscalização; à iniciativa privada caberia a multiplicação de sementes e sua comercialização.

Uma estimativa da proporção de sementes melhoradas sôbre o total de sementes utilizadas, por cultura principal,(Quadro 6) mostra a situação ainda existente, indicando o mesmo Quadro as metas que esperam atingir em 1970.

6. % de Sementes Melhoradas a Atingir em 1970

CULTURAS	Situação em 1967	Meta a Alcançar em 1970
Algodão	20	30
Arroz	5	15
Batata inglêsa	10	30
Cana-de-açúcar	1	5
Feijão	1	5
Milho	40	60
Soja	16	25
Trigo	65	70

Para estudar a ampliação da produção de sementes melhoradas o Ministério da Agricultura contratou firma consultora que vem preparando um projeto para o BID no montante aproximado de US$ 20 milhões que deverá abranger, também, atividades básicas executadas pelos órgãos de pesquisa e extensão rural.

Fertilizantes

Os investimentos que vêm sendo levados a efeito no Brasil na indústria de fertilizantes proporcionarão, em breve, autosuficiência em matéria de nitrogenados e fosfatados enquanto que, em relação à potássicos, descobertas recentes de minerais de carnalita e silvinita no nordeste abrem novas perspectivas para a produção de adubos de potássio no Brasil, até então totalmente importados. Entre 1955 e 1965 o consumo de fosfato, em têrmos de

P_2O_5, evoluiu de 89 mil para 120 mil toneladas, crescendo a uma taxa anual de 4,4%. O consumo de potássio, em têrmos de K_2O (totalmente importado) aumentou de 49,5 mil toneladas, em 1965, para 100 mil em 1965, com um incremento médio anual de 12,7% enquanto que, no tocante ao nitrogênio, o consumo variou de 23 mil para 71 mil toneladas com um crescimento médio anual de 14%. A partir de 1966 foi criado um esquema de estímulos financeiros, ao uso de fertilizantes pelo qual, através de fundo específico, são absorvidos custos financeiros no montante de cêrca de 20% do custo total do adubo. Êsse esquema e mais a expansão da indústria nacional resultaram em excepcional crescimento. A venda de fertilizantes em 1968 acusou um volume superior em cêrca de 30% ao registrado em 1967 que, por sua vez já alcançara um incremento de 59% em relação a 1966. É importante ainda assinalar o esfôrço que vem sendo realizado pela ANDA - Associação Nacional de Distribuidores de Adubo em convênio com o BNDE, com o objetivo de contribuir na difusão do emprêgo de fertilizantes, através demonstrações de resultados de pesquisas.

Produção Animal

O rebanho brasileiro, da ordem de 80 milhões de bovinos, apresenta uma taxa de crescimento anual de cêrca de 2,5%. Os estudos mais recentes sôbre a oferta e demanda de produtos de origem animal acusam "deficit" de carne bovina, de leite e ovos. É bem verdade que êsses estudos tem-se baseado na demanda potencial e não na demanda efetiva. Como se tratam de produtos que apresentam altos coeficientes de elasticidade-renda verificou-se, nos últimos anos, com a crescente urbanização, alta pressão sôbre a oferta, tendo-se verificado natural elevação de preços. Com o passar dos anos (a criação exige naturalmente um período razoável de adaptação e expansão, em função de crescentes níveis de demanda) verificar-se-ia, decerto, uma normalização do mercado. Por outro lado, a flutuação cíclica de preços, em decorrência de uma situação natural de oferta e procura, é acompanhada, muitas vêzes, de especulação exagerada o que leva o Govêrno a adotar medidas de contrôle de preços que, por sua vez, contribuem para desestimular novos e investimentos no setor.

Os principais planos e projetos do desenvolvimento da pecuária nacional, constantes do Programa Estratégico do Govêrno

visam a atender ao melhoramento dos rebanhos, à defesa sanitária e à melhoria de pastagens. Tais ações decorrem de projetos governamentais e de estímulos à iniciativa privada. No tocante à esfera governamental devem ser assinalados os projetos do Banco Mundial de financiamento à pecuária de corte, US$ 40 milhões aos quais se acrescentam US$ 40 milhões de financiamento interno e US$ 20 milhões de produtores, para atender a programas globais de expansão da pecuária no Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Goiás e São Paulo.

Êsse projeto constituiu a primeira iniciativa importante com o objetivo de imprimir novos rumos à pecuária de corte, tendo sido criado o Conselho de Desenvolvimento da Pecuária - CONDEPE, junto ao Banco Central, destinado a coordenar a execução do projeto. Com o mesmo objetivo foi aprovado recentemente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, projeto que atenderá aos Estados de Minas Gerais, Bahia e Espírito Santo, no montante de US$ 26 milhões de dólares e igual importância de recursos do FUNAGRI, totalizando, pois, US$ 52 milhões para o desenvolvimento da pecuária nesses Estados.

No programa de expansão da pecuária leiteira destaca-se o PLAMAM, do Ministério da Agricultura, projeto em execução há alguns anos que aplica recursos orçamentários (NCr$ 6,8 milhões em 1968) e orienta financiamentos do Banco do Brasil para as propriedades leiteiras em diversos Estados. No setor de defesa sanitária animal realiza-se também grande esfôrço. Algumas das principais doenças dos rebanhos constituem o principal fator de baixo nível de produtividade da pecuária, tais como a febre aftosa, a brucelose, a raiva e as verminoses. Um dos mais importantes projetos no setor animal é o da febre aftosa, já encaminhado ao BID, que mobilizará recursos federais, estaduais e da iniciativa privada, sendo de US$ 10 milhões o financiamento do BID. Já são vacinados, regularmente, cêrca de 15 milhões de cabeças.

O Programa de Govêrno concedeu, ainda, destaque especial ao setor da pesca. Os estímulos financeiros proporcionados à pesca pelo Decreto-Lei nº 221/67 cuja vigência se estenderá até 1972 resultaram na aprovação, em 1968, de projetos de captura, industrialização e comercialização no montante de NCr$ 250 milhões. Os novos esquemas técnicos e financeiros deverão dar nova dimen-

são à pesca nacional cujo potencial, já reconhecido e avaliado, situa o nosso país em grande destaque entre os maiosres produtores do mundo.

Irrigação

Grande esfôrço vem sendo desenvolvido pelo Govêrno Federal, através dos órgãos executivos do Ministério do Interior (SUDENE, DNOS, DNOCS, SUVALE) com o apoio dos Ministérios do Planejamento e Coordenação Geral, da Agricultura e da Fazenda com o objetivo de concretizar a execução de projetos integrados de irrigação, aproveitando-se a água acumulada em açudes públicos e privados e as possibilidades que oferecem determinadas bacias fluviais. A água acumulada no nordeste alcança cêrca de 13 bilhões de m^3 enquanto que a área irrigada não ultrapassa 30 mil hectares na região.

O Programa Estratégico do Govêrno Federal selecionou 13 projetos prioritários que deverão mobilizar, no triênio 1968/70, 145 milhões de cruzeiros novos, além de recursos externos.

A fim de alcançar maior integração entre os órgãos do Govêrno Federal e acelerar a execução de projetos prioritários foi criado em 1968, pelo Decreto nº 63 775, de 11 de dezembro, o Grupo Executivo de Irrigação para o Desenvolvimento Agrícola -GEIDA, com base na Secretaria Geral do Ministério do Interior.

De acôrdo com o esquema elaborado em 1968 o programa de irrigação será desenvolvido em três etapas:

a) Elaboração do Plano Nacional de Irrigação, incluindo a seleção dos principais projetos, o estudo do estágio em que se encontram, a análise das instituições que deverão participar do programa, o estudo e revisão da legislação vigente sôbre o uso da água. Para a elaboração do Plano Nacional pretende-se utilizar a assistência técnica de forma especializada de Israel - a Tahal, com grande experiência de trabalho no México e em outros países.

b) Implementação de projetos específicos que se encontram em fase adiantada de elaboração nos Vales do Jaguaribe (Projeto Morada Nova) e São Francisco (Projetos Bebedouro e Favela), região de Petrolina.

c) Elaboração de outros projetos com base nos estudos da 1ª fase.

Os projetos de irrigação, notadamente no nordeste, terão grande influência no aumento da produção e produtividade agrícola da região e deverão ser executados em estreita ligação com o programa de Reforma Agrária. Os projetos do Vale do Jaguaribe deverão ser apresentados ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e os do Vale do São Francisco ao Banco Mundial.

Os projetos de irrigação incluem não só a parte de engenharia como também todos os aspectos relacionados com o aproveitamento da terra e as formas de exploração agrícola de tal forma que caberá à extensão rural a tarefa básica de participar dos projetos integrados.

Eletrificação Rural

Concluiu-se em 1968 projeto destinado a intensificar a eletrificação rural em diversas áreas do país, prevendo-se na 1ª etapa alcançar 30 mil propriedades agrícolas, mobilizando recursos da ordem de US$ 59,5 milhões em três anos, sendo US$ 28,5 milhões do BID, US$ 17,4 milhões do INDA e US$ 13,6 milhões das cooperativas agrícolas. O referido projeto permitirá inclusive maior expansão da industrialização de produtos agrícolas, relacionando-se, assim, com projeto específico que vem sendo desenvolvido pelo Banco do Brasil. Estuda-se, ao mesmo tempo, nôvo esquema institucional com a criação do Fundo Nacional de Eletrificação Rural e de emprêsa estatal subsidiária da ELETROBRÁS para intensificar o programa.

Serão executores do projeto de eletrificação rural as Companhias Elétricas Estaduais que, na 1ª etapa, correspondem aos Estados de: Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Alagoas, Paraíba, Ceará, São Paulo, Rio Grande do Sul e Goiás.

Na realidade, o projeto será incompleto se não tiver estreito acompanhamento de especialistas em extensão rural para orientar a utilização da eletricidade em atividades relacionadas com o aumento da produção e produtividade, inclusive indústrias rurais.

Reforma Agrária

A decisão de executar a reforma agrária no Brasil coube

ao Govêrno Revolucionário em 1964, após anos de indecisões, indefinições e tentativas não raro de caráter puramente demagógico.

O primeiro passo concreto foi dado em 10 de novembro de 1964, resultante da aprovação da Emenda Constitucional nº 10 pela qual se dispensou a obrigatoriedade de, nos casos de desapropriação por interêsse social, ser esta efetuada"mediante prévia e justa indenização em dinheiro", como determinava a Constituição Federal de 1946, permitindo a Emenda Constitucional a utilização de títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em seguida, foi aprovado o Estatuto da Terra,em 30 de novembro de 1964 - Lei nº 4 504. Trata-se de legislação ampla e complexa, contendo 128 artigos entre os quais figuram os seguintes pontos fundamentais:

a) definiu critérios sôbre a Reforma Agrária;
b) cogitou sôbre a realização do zoneamento e do cadastro dos imóveis rurais;
c) estabeleceu critérios básicos sôbre a tributação da terra;
d) tratou de aspectos relacionados com a colonização;
e) regulou o uso ou a posse temporária da terra;
f) criou o Fundo Nacional de Reforma Agrária.

Quatro anos decorridos, ou seja, em 1968 tornou-se claro ao Govêrno Federal que pouco se progredira ou alcançara na execução da reforma agrária. O Programa Estratégico 1968/70 o considera prioritário no setor de agricultura mas, na realidade,os projetos desenvolvidos pelo IBRA careciam de objetividade e dispersavam-se as ações do órgão em atividades paralelas e desconexas.

Em setembro de 1968, o Govêrno Federal, decidiu acelerar a execução da Reforma Agrária, criando, pelo Decreto nº..... 63 250, Grupo Interministerial de Trabalho com o objetivo de examinar, em extensão e profundidade, os obstáculos que vêm dificultando a realização da reforma e de propor as soluções mais aconselháveis em cada caso.

Não se tratava de reabrir questões teóricas sôbre a conveniência ou não de executar a Reforma Agrária, matéria ainda sujeita a controvérsias e até mesmo incompreensões, mas sim de se

proceder a um exame, de caráter pragmático, das razões do pouco êxito dos trabalhos em programa que o Govêrno considera prioritário.

A Exposição de Motivos, elaborada pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral que encaminhou o projeto de Decreto Lei no qual figurava a criação do Grupo Interministerial de Trabalho, antecipou alguns dos pontos que deveriam ser objeto de exame para acelerar a execução da reforma agrária:

a) exame e revisão da lsgislação vigente;
b) principais obstáculos de caráter administrativo, institucional e financeiro;
c) reexame das áreas prioritárias;
d) medidas específicas para maior amparo dos trabalhadores rurais;
e) aspectos relacionados com a tributação para fins de Reforma Agrária;
f) revisão dos projetos existentes.

O Grupo Interministerial de Trabalho examinou durante três meses aspectos técnicos, administrativos, financeiros e legais da reforma agrária. Teve por base estudos efetuados pelos próprios órgãos técnicos do IBRA, tendo sido de extrema valia relatório de missão de técnicos internacionais, solicitada à FAO, em janeiro de 1968, que permaneceu no Brasil nos meses de abril e maio.

A reforma agrária faz parte de um conjunto de medidas que visam a elevação dos níveis de produtividade do setor agrícola, tendo como principal objetivo a melhor distribuição e o melhor aproveitamento das terras. Em outras palavras, não significando exclusivamente distribuir terras, a reforma agrária apresenta como uma de suas finalidades essenciais a formação de novas unidades de exploração, em áreas de latifúndio não utilizadas devidamente, a redistribuição da propriedade nos casos de minifúndios, a eliminação progressiva de formas atrasadas de arrendamento e parceria e a adoção de medidas concretas de maior amparo aos trabalhadores rurais. A reforma agrária se relaciona com a política global de desenvolvimento do Govêrno, com a modernização da agricultura, com o emprêgo no meio rural, com a melhoria da renda e

ampliação do mercado interno.

É necessário salientar que a reforma agrária não é contrária à grande propriedade ou à emprêsa rural racionalmente organizada. O Estatuto da Terra deu ênfase, talvez exagerada, àformação de "propriedades familiares", o que tem sido motivo de críticas pelos que consideram êsse sistema inviável, dentro de um programa de utilização da técnica agrícola mais recomendável. No entanto, a propriedade familiar constitui apenas uma das opções na reforma agrária e os técnicos do IBRA vêm desenvolvendo novos sistemas capazes de evitar a exagerada subdivisão da terra em pequenas unidades.

Na realidade, a propriedade extensa é, de um modo geral, um imperativo para o uso da moderna tecnologia. Assim como na atividade industrial com a grande emprêsa se aproveitam as economias de escala, na agricultura, a grande propriedade, em determinados casos, facilita o uso da técnica. No entanto, na própria indústria reconhece-se a necessidade de assegurar, também, à pequena indústria meios para a sua atividade. Daí, a existência de fundos especiais como o FIPEME e o FINAME para as médias e pequenas indústrias.

Outro aspecto que cabe salientar na execução da reforma agrária é o da infundada apreensão dos que consideram a possibilidade de decréscimo do nível de oferta de produtos agrícolas em conseqüência da reforma. No plano internacional há trabalhos que demonstram, ao contrário, um aumento progressivo da produção em decorrência da reforma agrária. No Brasil, a reforma deverá concentrar-se em áreas prioritárias não exploradas ou que apresentembaixos níveis de aproveitamento, razão pela qual não é aceitável a hipótese de decréscimo da oferta, devendo-se admitir, mesmo,um aumento da produção pela incorporação de novas terras ou pela utilização mais racional de terras aproveitadas.

Soluções Propostas Para Dinamização da Reforma Agrária

As proposições do Grupo de Trabalho Interministerial sôbre a reforma agrária compreenderam medidas relacionadas com os aspectos técnicos, financeiros, administrativos e legais.

Sob o ponto-de-vista técnico a orientação é a de delimitar as áreas prioritárias em função de requisitos perfeitamentede

finidos, evitando a dispersão de atividades ora existente. Objetiva, também, o preparo de projetos de maneira mais racional e simplificada.

No tocante aos aspectos administrativos o propósito é de se alcançar uma co-responsabilidade e co-participação dos diversos Ministérios e de empresários e trabalhadores no planejamento e execução da reforma agrária. De igual forma sugeriu-se a simplificação da estrutura do IBRA e procurou-se reformular o INDA a fim de mais identificá-lo com os trabalhos do IBRA.

No que se refere aos aspectos financeiros foram efetuadas as seguintes proposições: 1) transferência de parte do Impôsto Territorial Rural (a previsão foi de 50%) dos municípios para a União, para aplicação em projetos de reforma agrária conforme preceitua a legislação em vigor (proposição ainda não aprovada); 2) transferência de parte dos recursos próprios do INDA para o IBRA; 3) correção do limite máximo de circulação dos títulos de dívida agrária de que trara o artigo 105, da Lei nº 4 504 - Estatuto da Terra; 4) criação do Fundo de Modernização da Agricultura, matéria ainda em estudo em conjunto com o Banco Central.

No tocante aos aspectos legais, a principal medida se refere a uma nova legislação sôbre desapropriação de terras, estabelecendo um critério objetivo para a fixação do valor da indenização e permitindo, ao IBRA, imediato domínio sôbre o imóvel desde que efetuado o depósito, em títulos, do valor das terras e das benfeitorias, em dinheiro.

As proposições do Grupo de Trabalho foram traduzidas, inicialmente, em quatro atos já apresentados à consideração do Senhor Presidente da República, alguns dos quais já aprovados. O primeiro altera dispositivo constitucional e facilita o processo de desapropriação em áreas prioritárias. O segundo regulamenta o nôvo dispositivo constitucional, através de legislação sôbre desapropriação de terras. Outro ato, dispõe sôbre a estrutura administrativa do IBRA, promove a reformulação do INDA, determina medidas capazes de emancipar os atuais núcleos de colonização, dispõe sôbre recursos para a reforma agrária, determina a extinção das companhias de prestação de serviços e de produção de insumos e cria um Grupo Executivo Interministerial para a Reforma Agrária, com a participação dos organismos interessados na matéria e de representantes, dos empresários e de trabalhadores.

Outro ato permite o funcionamento de Associações de Reforma Agrária como um dos meios para sua implantação, embrião de sistema cooperativista, evitando, assim, o excessivo parcelamento das terras.

O Govêrno Federal pretende dinamizar a reforma agrária através de planejamento e execução objetivos e racionais. As propriedades rurais, mesmo as de grande extensão, que estiverem produzindo ou cujos proprietários mostrem interêsse em participar de um programa de desenvolvimento agrícola com o Poder Público nada têm a temer. O Govêrno Federal preservará e estimulará a grande propriedade produtiva e racional. Outro ponto é a necessidade de colaboração dos Governos Estaduais e da iniciativa privada. Faz parte da atual política descentralizar, ao máximo tarefas executivas e alcançar efetiva integração de serviços.

Estrutura Agrária Brasileira

A fim de se ter uma idéia da extensão da propriedade territorial no Brasil, da concentração da terra em latifúndios e da proliferação de minifúndios, e em face da importância do assunto, figura a seguir um resumo sôbre essa matéria.

Os dados mais recentes sôbre a distribuição da propriedade territorial no Brasil, provenientes do cadastro efetuado pelo IBRA, a partir de 1965, confirmam os levantamentos de 1940,1950 e 1960 que indicavam a predominância de grandes imóveis rurais, ao lado de numerosos estabelecimentos que não apresentam condições para alcançar um nível de produção suficiente para sustentar sequer uma família.

O Cadastro do IBRA, levantou cêrca de 3,4 milhões de imóveis rurais com uma área total de 307 milhões de hectares. O Censo Agrícola de 1960, havia registrado 3 337 769 estabelecimentos agrícolas com uma área de 250 milhões de hectares. A diferença de área é explicável desde que o Censo registra estabelecimentos em exploração e o IBRA imóveis rurais existentes. No tocante à alta concentração da propriedade territorial ambos os levantamentos oferecem idêntico panorama. Quadros 7 e 8.

7. Extensão da Propriedade Territorial no Brasil
1966

Classes de Área (ha)	Imóveis	%	Área (1 000 ha)	Área %	Área Média (ha)
tal	3 346 059	100,0	307 132	100,0	91,8
é 10	1 201 863	35,9	5 565	1,8	4,6
10 a 100	1 727 469	51,6	57 072	18,6	33,0
100 a 1 000	375 804	11,2	105 825	34,5	280,2
1 000 a 10 000	39 269	1,2	97 342	31,7	2 478,8
10 000 a 100 000	1 627	0,1	35 925	11,7	22 203,4
100 000 e mais	27	0,0	5 400	1,8	20 000,0

NTE: I B R A

Na distribuição territorial apresentada pelo IBRA o alargamento das classes de área dificulta, sobremodo, a análise. A área média dentro das classes mostra o afastamento da média na configuração das classes. De qualquer forma evidencia-se a alta concentração territorial. A primeira classe, imóveis de menos de 10 hectares, compreendendo 35,9% de todos os imóveis rurais existentes no país tem área média de 4,6 hectares o que é extensão insuficiente para uma exploração racional. Mesmo que alta proporção fôsse utilizada em lavouras (a proporção encontrada foi de 24,5%) não haveria condições para uma exploração eficiente e lucrativa. Esses imóveis rurais de menos de 10 hectares, representanto 36% do número total, compreendem, 1,8% da área total. Os imóveis de 10 a 100 hectares representam pouco mais da metade (51,6%) com uma área média, de 33 hectares, o que já é uma extensão razoável para a agricultura. Nessa classe de área a proporção de lavouras é de cêrca

de 20%, ou seja, em média 6,6 hectares, o que não permite, por exemplo, a existência de um trator próprio do imóvel, operando com rentabilidade.

Os imóveis de 1 000 a 10 000 hectares já compreendem grandes propriedades e totalizam cêrca de 40 mil, ou 1,2% de todos os imóveis, com 97 milhões de hectares o que significa uma superfície cêrca de duas vêzes todo o Estado de Minas Gerais. A área média dessa classe é de 2 478,8 hectares, o que revela um alto afastamento em relação ao limite extremo da classe, acentuando a necessidade de analisar a estrutura fundiária com intervalos de classe de menor amplitude.

Os imóveis rurais da classe seguinte: 10 000 a 100 000 hectares: 1 627, em números absolutos, detém 12% da área total dos imóveis rurais do país, 36 milhões de hectares, o que é uma área bem superior a do Estado de São Paulo. A área média da classe é de 22 000 hectares; a última classe com a média de 200 000 hectares compõe-se de apenas 27 imóveis com uma área de 5,4 milhões de hectares, superfície superior a do Estado do Rio de Janeiro.

O Quadro 8 mostra a distribuição da propriedade territorial, segundo os dados do Censo Agrícola de 1960, em intervalos de classes menores. Evidencia-se, também, a alta concentração da propriedade. De um lado o minifúndio (44,8% dos estabelecimentos compreendem 42% do total de terras agrícolas do país). É interessante assinalar a semelhança entre a investigação do Censo, resultado de pesquisa direta nas propriedades e a do IBRA que resultou de um cadastramento compulsório. O Censo encontrou 28 estabelecimentos com área superior a 100 mil hectares e área total de 5,7 milhões de hectares; o IBRA encontrou 27 com área de 5,4 milhões de hectares. Segundo o Censo a área média da classe foi de 202 mil hectares; de acôrdo com o IBRA foi de 200 mil hectares.

8. Extensão dos Estabelecimentos Agrícolas - 1960

lasses de Área (ha)	Estabelecimentos	%	Área (1 000 ha)	%	Área Média (ha)
al *	3 337 746	100,0	249 862	100,0	75,0
os de 10	1 495 020	44,8	5 952	2,4	4,0
os de 1	133 477	4,0	104	0,0	0,8
2	276 740	8,3	381	0,2	1,4
5	619 119	18,5	2 050	0,8	3,3
10	465 684	14,0	3 416	1,4	3,3
a 100	1 481 415	44,7	47 566	19,0	31,9
a 20	546 079	16,4	7 684	3,1	14,1
a 50	672 657	20,2	20 819	8,3	31,0
a 100	272 661	8,1	19 063	7,6	69,9
a 1 000	314 831	9,5	86 030	34,4	273,3
a 200	157 422	4,7	21 765	8,7	138,3
a 500	116 645	3,5	35 852	14,3	307,4
a 1 000	40 764	4,3	28 413	11,4	697,0
00 a 10 000	30 883	1,0	71 421	28,6	2 312,6
00 a 2000	18 392	0,6	25 172	10,1	1 368,6
00 a 5 000	10 138	0,3	30 188	12,1	6 825,8
000 a 100 000	1 569	0,0	33 226	13,3	21 176,5
000 e mais	28	0,0	5 667	2,3	202 392,9

FE: Serviço Nacional de Recenseamento

Não considerados os estabelecimentos sem declaração de área.

Aproveitamento das Terras

Aspecto importante a considerar é a forma de aproveitamento das terras que, não só através do cadastro do IBRA, como também pelo Censo, ressalta o pequeno grau de utilização em determinadas classes de área (Quadro 9).

9. Utilização das Terras, Segundo Classes de Área - 1960

asses de Área		Lavouras		Pastagens		Florestas		Inaproveitada	
		Total (ha)	%	Total (ha)	%	Total (ha)	%	Total (ha)	%
10	5 565	1 361	24,5	709	12,7	284	5,1	2 697	48,5
a 100	57 075	10 912	19,1	12 775	22,4	3 692	6,5	24 681	43,2
á 1 000	105 825	9 647	9,1	35 357	33,4	7 149	6,8	44 181	41,7
00 a 10 000	97 342	4 085	4,2	30 660	31,5	7 389	7,6	45 858	47,1
000 a 100 000	35 925	769	2,1	7 731	21,5	3 347	9,3	20 056	55,8
000 e mais	5 400	40	0,7	742	13,7	1 071	19,8	3 086	57,1
al	307 132	26 814	8,7	89 975	29,3	22 933	7,5	140 560	45,8

TE: I B R A

Como se verifica o aproveitamento das terras para lavoura decresce à medida que aumenta a extensão dos estabelecimentos não variando muito a proporção de pastagens; é alta a parcela de terras inaproveitadas, crescendo à medida que se amplia a extensão dos imóveis rurais.

A Reforma Agrária não deverá incidir sôbre imóveis rurais, tipo emprêsa, explorados racionalmente, devendo localizar-se em áreas não utilizadas, próximas aos mercados, onde o Govêrno realizar inversões em projetos de infra-estrutura, em áreas de manifesta tensão social.

Apoio Econômico e Financeiro no Setor Agrícola

É essencial ao desenvolvimento agrícola a existência de um amplo mercado, dinâmico e em crescimento. Em outras palavras, a agricultura responde, sempre à expansão dos mercados. Êsse pressuposto que conduz à concorrência e à iniciativa privada não significa diminuir o papel que cabe ao Poder Público na modernização da agricultura, cabendo-lhe não só a execução de determinadas funções como também as medidas de apoio ao fortalecimento da infra-estrutura do meio rural. Compete-lhe, ainda, aperfeiçoar os mecanismos de crédito e comercialização, tais como, a política de preços mínimos, de armazenagem e de estoques reguladores.

No tocante ao crédito agrícola há diversos pontos positivos a assinalar. Em primeiro, a nova legislação que vem sendo contìnuamente implementada, cabendo à GECRI do Banco Central da República importante função coordenadora; em seguida, a articulação do crédito agrícola com a assistência técnica, ainda sob a orientação do Banco Central; assinale-se, também, a ampliação de recursos para o crédito agrícola através de órgãos oficiais e privados e a constante melhoria das operações da CREAI.

Os totais aplicados no financiamento à agricultura em 1968 alcançaram cêrca de 4,5 bilhões de cruzeiros novos (saldo em dezembro de 1968), indicando aumento de quase 50% em relação a mesma data de 1967.

No que se refere à política de preços mínimos cabe acentuar a melhoria operacional, o maior volume de financiamento, a interiorização do programa e a atuação mais intensa no Norte e Nordeste. A política de armazenagem teve como objetivo básico em 1968 dar prosseguimento à recuperação de unidades, tendo a CIBRAZEM operado com 139 unidades, correspondendo a uma capacidade armazenadora de 790 mil toneladas. Outro ponto a salientar foi a expansão das operações do Banco Nacional de Crédito Cooperativo cujo volume de financiamento se elevou a NCr$ 165 milhões em 1968 para NCr$ 104 milhões em 1967.

Modernização do Sistema de Abastecimento

O conjunto de projetos visando a construção de Centrais de Abastecimento e Mercados Terminais nas principais concentrações demográficas representa um dos mais importantes programas no

setor agropecuário. No Brasil, dispõe-se apenas de um Centro de Abastecimento dotado de características modernas o CEASA, de São Paulo, que, apesar de sua dimensão já carece de ampliação. N a s demais cidades o sistema de comércio atacadista é extremamente precário, o que contribui para alto volume de perdas e encarecimento dos produtos.

O Programa Estratégico do Govêrno Federal em conjunto com os Governos Estaduais, previu a construção de modernas Centrais de Abastecimento em Pôrto Alegre(local já escolhido,concorrência para elaboração do projeto já ultimada e firma selecionada); Curitiba (em concorrência para o preparo do projeto), ampliação do CEASA e construção de grande mercado em São Paulo para gêneros não perecíveis, em preparo; Grande Rio de Janeiro,compreendendo Guanabara e Municípios fluminenses limítrofes, realizando-se concorrência para o projeto, através Comissão Especial constituída por dois representantes dos Governos da Guanabara e do Rio de Janeiro, e representantes dos Ministérios do Planejamento e Coordenação Geral e da Agricultura; Niterói e São Gonçalo, projeto concluído, obra em início de construção será financiada com recursos internos já programados; Belo Horizonte (projeto em preparo deverá estar concluído, em cêrca de 4 meses); Salvador (projeto concluído); Recife (projeto concluído, ora em revisão); Belém (concorrência realizada para o preparo do projeto.

Além dos projetos para a construção das Centrais de Abastecimento preocupam-se o Govêrno Federal e os Governos Estaduais com a outra ponta da cadeia de comercialização, isto é, os projetos de estradas rurais que ligam os centros de produção às estradas principais. Já se encontram concluídos os projetos das estradas rurais do Rio Grande do Sul e de Mato Grosso.

Resultados de 1968 - Previsão Para 1969

Os dados globais sôbre o crescimento da produção agrícola de 1968 oferecem um quadro pouco satisfatório desde que o café experimentou grande declínio em relação a 1967 e exerce acentuada influência no cômputo total. A produção de café que apresentou uma produção de 24,5 milhões de sacas em 1967 decresceu para 18,5 milhões em 1968, ou seja, 34%. Excluindo-se o café o produto agrícola teve em 1968 um decréscimo de cêrca de 8%, devendo-se salientar que a safra de 1967 fôra bastante favorável

com um aumento em relação a 1966 de cêrca de 7%.

Por outro lado, a previsão de 1969 oferece uma perspectiva bastante animadora: cêrca de 10% de aumento no total conforme se verifica no Quadro 10.

10. Produção Agrícola Brasileira - 1967/69

Produtos	Quantidade (1 000 t)			Valôres a Preços de 1967 NCr$ Milhão			Variação	
	1967	1968	1969	1967	1968	1969	1967/68	1968/69
...odão	1 692	1 814	2 167	601	656	770		
...ndoim	751	556	558	139	103	103		
...oz	6 792	5 620	6 028	1 402	1 160	1 244		
...ata	1 467	1 212	1 121	232	192	178		
...au	195	147	156	143	108	115		
...ão	2 554	1 881	2 031	660	486	525		
...	3 015	1 080	1 380	1 089	810	1 035		
...ho	12 825	12 184	11 922	1 186	1 127	1 103		
...a	716	701	841	111	108	130		
...go	334	516	680	101	156	206		
...al	-	-	-	5 664	4 906	5 409	- 13,4	+ 10,2

Para o crescimento do Produto Interno Bruto no ritmo esperado de 6 a 7% é essencial um aumento maior e mais regular da produção agrícola. Uma taxa anual de crescimento do produto agrícola de 6%, e da indústria de 10% e dos serviços de 8%, proporcionaria uma expansão de 8,0% no PIB, admitindo-se a proporção dos três setores no PIB de 30, 30 e 40%, respectivamente.