

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO  
E COORDENAÇÃO GERAL**



**DIRETRIZES DE GOVÊRNO**

**PROGRAMA ESTRATÉGICO  
DE DESENVOLVIMENTO**

**JULHO • 1967**

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO  
E COORDENAÇÃO GERAL**

**DIRETRIZES DE GOVÊRNO**

**PROGRAMA ESTRATÉGICO  
DE DESENVOLVIMENTO**

BD  
MPCG  
346.51  
B823pe

**JULHO • 1967**

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO  
E COORDENAÇÃO GERAL

338 991  
10 623 d

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO  
PROGRAMA ESTRATÉGICO  
DE DESENVOLVIMENTO

lit = 1029  
ex = 445

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO - PR SETOR DE DOCUMENTAÇÃO - BRASÍLIA
REG. N.º 85178
DATA: 24-08-78

## Í N D I C E

---

INTRODUÇÃO .....	3
Cap. I - Objetivos Gerais do Governo .....	5
Cap. II - Diretrizes Gerais de Política Econômica ..	13
Cap. III - Programa Estratégico .....	41
Cap. IV - Diretrizes Setoriais .....	67
APÊNDICE	
Comportamento Recente da Economia Brasileira:	
Diagnóstico .....	182

## INTRODUÇÃO

## I N T R O D U Ç Ã O

1. Este trabalho compreende os seguintes Capítulos:

- I - Objetivos Básicos do Governo;
- II - Diretrizes Gerais de Política Econômica;
- III - Programa Estratégico;
- IV - Diretrizes Setoriais.

2. O presente documento destina-se a orientar:

- I - A ação governamental em 1967;
- II - A elaboração do Orçamento-Programa para 1968;
- III - A elaboração do Plano Trienal do Governo (1968/70), que deverá estar concluído ainda no corrente ano, e servirá de base ao primeiro Orçamento Plurianual a ser submetido ao Congresso Nacional, na forma da Constituição.

3. O documento, elaborado por este Ministério, foi submetido, ainda em redação preliminar, ao exame dos Senhores Ministros de Estado, para recebimento de sugestões. As contribuições recebidas versaram, em sua maior parte, aspectos de natureza setorial, e se encontram devidamente consideradas no Capítulo próprio. O trabalho é agora apresentado, em sua redação definitiva, para exame e aprovação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Rio de Janeiro, 10 de julho de 1967.

Helio Beltrão  
Ministro do Planejamento e  
Coordenação Geral

OBJETIVOS GERAIS DO GOVERNO

de 1964, de 1965, e 1966, e o Governo  
deveria ter como objetivo principal a  
realização da unidade nacional, a  
consolidação da democracia, a  
promoção do desenvolvimento econômico,  
social e cultural, a melhoria da  
situação da população, a defesa da  
soberania nacional, a manutenção da  
ordem pública, a defesa da  
constituição e a defesa da  
democracia.

CAPITULO I

OBJETIVOS GERAIS DO GOVERNO

1. O Governo tem como objetivo principal a  
realização da unidade nacional, a  
consolidação da democracia, a  
promoção do desenvolvimento econômico,  
social e cultural, a melhoria da  
situação da população, a defesa da  
soberania nacional, a manutenção da  
ordem pública, a defesa da  
constituição e a defesa da  
democracia.

2. O Governo tem como objetivo principal a  
realização da unidade nacional, a  
consolidação da democracia, a  
promoção do desenvolvimento econômico,  
social e cultural, a melhoria da  
situação da população, a defesa da  
soberania nacional, a manutenção da  
ordem pública, a defesa da  
constituição e a defesa da  
democracia.

3. O Governo tem como objetivo principal a  
realização da unidade nacional, a  
consolidação da democracia, a  
promoção do desenvolvimento econômico,  
social e cultural, a melhoria da  
situação da população, a defesa da  
soberania nacional, a manutenção da  
ordem pública, a defesa da  
constituição e a defesa da  
democracia.

## OBJETIVOS GERAIS DO GOVÊRNO

Ao tomar posse, em abril de 1964, o Govêrno Revolucionário defrontava-se com quatro problemas básicos: a alta galopante dos preços, que ameaçava transformar-se em hiperinflação; a estagnação econômica, com o produto real per capita em declínio; a crise de balanço de pagamentos, pondo em risco a solvência do País no exterior; e a desordem político-social, com a deterioração das expectativas e a virtual paralisação dos investimentos.

O Govêrno do Marechal Castello Branco enfrentou êsses problemas com decisão, tendo reduzido substancialmente o ritmo da inflação, saneado as finanças públicas, recuperado o crédito do Brasil no exterior, moralizado a administração e restabelecido a ordem no País, além de ter realizado importantes reformas de natureza institucional.

Cabe, agora, ao Govêrno Costa e Silva - segundo Govêrno da Revolução - a importante missão de consolidar a obra revolucionária, e sobretudo, a de promover a aceleração do desenvolvimento.

O desenvolvimento há de ser, portanto, o nosso objetivo básico, que condicionará tôda a política na-

cional, no campo interno como nas relações com o exterior. E há de estar a serviço do progresso social, isto é, da valorização do homem brasileiro. Esta tem sido a mensagem fundamental do Presidente Costa e Silva, proclamada desde a primeira hora, ainda quando candidato.

O desenvolvimento econômico acelerado, expresso no aumento da produção nacional de bens e serviços por habitante, permitirá a efetivação do potencial brasileiro de recursos físicos e humanos. Recusamos aceitar qualquer determinismo, a pretexto de fatores geográficos, raciais ou sociais, que condenem a nação brasileira ao subdesenvolvimento. A opção entre a pobreza e o bem-estar cabe a nós mesmos resolver, e o atual Governo acredita na decisão e na capacidade do povo brasileiro de escapar à armadilha do subdesenvolvimento. Entretanto, para o êxito de uma política de Governo, não basta que seus objetivos sejam teoricamente desejáveis; é preciso que sejam efetivamente desejados pela opinião pública. É indispensável, portanto, que além de um clima de confiança e de esperança, se estabeleça o consenso nacional em torno dos objetivos básicos, econômicos e sociais, da política governamental.

O progresso social, inseparável do desenvolvimento econômico, deve entender-se essencialmente como a

participação de todos os brasileiros nos resultados do desenvolvimento. Participação no sentido de justa distribuição de renda, ausência de privilégios e igualdade de oportunidade.

Para que seja continuado e auto-sustentável, o desenvolvimento deverá fundar-se na melhor utilização da capacidade de produção, e num considerável esforço de poupança e investimento, exequível principalmente num contexto de rápida expansão do produto nacional. Por outro lado, tenderá a ser efêmero e descontinuado se não forem criadas condições de relativa estabilidade de preços e evitados desequilíbrios graves de natureza setorial ou regional, ou derivados do setor externo.

Entende, finalmente, o Govêrno que a manutenção de um clima de ordem interna e estabilidade institucional é condição indispensável à retomada do desenvolvimento.

Estabelecidos êsses objetivos fundamentais, cabe acentuar os princípios mais importantes que definem a filosofia do Govêrno, e que são os seguintes:

I - O desenvolvimento econômico impõe o fortalecimento da empresa privada nacional, sem qualquer discriminação em relação à empresa estrangeira; ao empresário nacional serão dadas condições de maior eficiência e poder de competição, através do uso adequado de instrumentos fis

cais, monetários, e creditícios; do fortalecimento do mercado de capitais; da maior disponibilidade e menor custo de insumos básicos; do maior acesso a fontes internacionais de crédito. Ao setor privado será assegurada a possibilidade de obter ou de gerar os recursos de que precisa para operar e expandir-se.

II - O Governo considera indispensável ao desenvolvimento auto-sustentado a manutenção de uma relativa estabilidade de preços. Conseqüentemente, manterá a inflação sob rigoroso contróle, de modo a alcançar, progressivamente, a estabilização, sem sacrifício do objetivo básico de desenvolvimento. A política de contenção da inflação partirá sempre da investigação cuidadosa, objetiva e atualizada, das causas reais de elevação de preços, adotando-se as medidas recomendáveis, em face dos resultados da investigação.

III - O Governo está consciente da responsabilidade que lhe cabe quanto ao desenvolvimento social e à consolidação de uma infraestrutura que torne possível a expansão da atividade econômica. Promoverá, entretanto, a reversão da tendência à estatização, concentrando esforços no sentido de elevar sua própria produtividade, quer na administração direta, quer na administração indireta.

IV - A educação é essencial ao desenvolvimento.

Não poderemos admitir que, por falta de recursos humanos qualificados, venha a frustrar-se o esforço nacional do desenvolvimento ou comprometer-se a vocação democrática do povo brasileiro.

V - A política social e de distribuição de renda deverá assegurar a participação de todos nos frutos do desenvolvimento. Serão coibidos os abusos do poder econômico e o benefício excessivo de determinadas classes. O assalariado tem o direito de melhorar de vida de acordo com o crescimento do País. O lucro, indispensável ao desenvolvimento, deve servir, por igual, ao progresso social.

VI - Tendo em vista a afluência adicional, ao mercado de trabalho, de cerca de um milhão de pessoas por ano, a expansão das oportunidades de emprego constituirá objetivo econômico e social prioritário. Para isso, serão essenciais a melhor utilização da capacidade de produção, a ampliação do mercado e a intensificação dos investimentos, com tecnologia e composição adequadas.

VII - O mercado interno é a ferramenta mais importante de que dispomos para construir o nosso desenvolvimento. Cumpre ao Governo fortalecê-lo e expandi-lo.

VIII - A regulamentação da vida econômica e finan

ceira deve fazer-se através de regras compreensíveis, relativamente estáveis e de flexível aplicação. Em princípio, é sempre melhor liberar a iniciativa do que conduzi-la à perplexidade ou à inibição, por excesso de regulamentação governamental.

IX - O Estado deverá ser extremamente cauteloso ao transferir recursos do setor privado - que é o mais dinâmico - para o setor público, cuja dinamização só agora será possível intensificar, com a reforma administrativa, que, mesmo assim, ainda levará alguns anos para produzir os resultados desejados.

X - O Governo procurará amparar e fortalecer a tecnologia nacional, como instrumento de aceleração do processo de desenvolvimento.

XI - Em complemento à poupança interna, e dada sua contribuição ao progresso tecnológico e à capacidade de importar, o capital externo será admitido como instrumento de aceleração do desenvolvimento. A execução dessa política deve ser consistente com o fortalecimento da empresa nacional, na forma definida anteriormente.

XII - O Governo não deverá executar diretamente aquilo que puder eficientemente contratar, ressalvadas as conveniências de segurança nacional.

XIII - A luta pelo desenvolvimento exige a convocação de tôdas as lideranças: a da representação política, a dos órgãos e meios de comunicação social e a das classes trabalhadoras, empresariais, intelectuais e estudantis; essa convocação só será possível mediante uma distribuição adequada dos resultados e dos sacrifícios, e um esforço decidido de pluralização e coordenação, a fim de se obter o consenso nacional em tôrno dos objetivos básicos econômicos e sociais.

XIV - O desenvolvimento pressupõe, finalmente, a manutenção da ordem e das instituições, e a conseqüente criação de uma expectativa de segurança político-social para os investimentos.

CAPITULO II

DIRETRIZES GERAIS DE POLÍTICA ECONÔMICA

## DIRETRIZES GERAIS DE POLÍTICA ECONÔMICA

A formulação de diretrizes gerais de política econômica importa em definir: a) os objetivos fundamentais; b) a orientação geral a ser adotada para o alcance desses objetivos; c) as linhas de ação decorrentes dessa orientação, e os instrumentos necessários à sua implementação.

A política econômica deverá ser consistente e definida, para propiciar ao Governo e ao setor privado o horizonte indispensável à programação, e, ao mesmo tempo, flexível, no uso dos instrumentos, na consideração de fatores novos e no ajustamento tático às reações da economia.

### I - DEFINIÇÃO DE OBJETIVOS

A política econômica terá como objetivos fundamentais:

- a) a aceleração do desenvolvimento, e
- b) a contenção da inflação

#### Aceleração do Desenvolvimento

Os programas do setor público e os estímulos ao setor privado deverão orientar-se no sentido de alcançar uma taxa de formação de capital capaz de assegurar uma expansão de 5 a 6% ao ano na capacidade de produção de bens e serviços, e um crescimento do produto de, no mínimo, 6% ao ano.

A indicação dessa taxa mínima de crescimento deve ser entendida apenas como ponto de referência, necessário, sobretudo, para a estimação das exigências de formação de capital. Não será razoável interpretá-la nem como compromisso do Governo - inadmissível, em face da importância dos fatores que se encontram fora de seu controle - nem como renúncia à obtenção de melhores índices. As taxas efetivas de crescimento dependerão do esforço a ser empreendido, do grau de subutilização da capacidade existente, do ritmo de progresso tecnológico que se lograr obter e do comportamento dos fatores insuscetíveis de programação.

Na fase inicial, a aceleração do ritmo de desenvolvimento operar-se-á principalmente através da melhor utilização da capacidade existente; na etapa seguinte, principalmente através da expansão da quantidade e melhoria da qualidade dos fatores de produção, mediante a intensificação dos investimentos nos setores prioritários, o aperfeiçoamento dos métodos de produção e o fortalecimento dos recursos humanos.

Tão logo se reduza o nível atual de subutilização de capacidade, a manutenção de taxas de crescimento do produto nacional iguais ou superiores a 6% ao ano exigirá elevação da taxa de investimentos para níveis próximos a 20% do produto (★), tendo em vista a necessidade de repor

---

(★) - Para o fim de cálculo da taxa, foram considerados os investimentos e o produto a preços de 1949.

um estoque de capital maior, de compensar rendimentos decrescentes em relação ao fator capital e ativar investimentos em setores com maior relação capital/produto (setores sociais).

Os investimentos governamentais deverão concentrar-se em Infraestrutura (Energia, Transportes e Comunicações), Siderurgia, Mineração, Habitação, Saúde, Educação e Agricultura (com ênfase na solução dos problemas de Abastecimento). Para evitar pressão excessiva sobre o setor privado, tais investimentos devem ser cuidadosamente selecionados, programados e executados, de modo a reduzir progressivamente a participação do setor público (Govêrno Federal, Estados e Municípios) no investimento global.

Poderá ser considerável a contribuição da melhoria tecnológica, principalmente através dos programas de Educação e Agricultura, no sentido de alcançar taxa mais alta de crescimento do produto. Será difícil, entretanto, prever o impacto dessa contribuição a curto e médio prazo.

### Contenção da Inflação

A nova estratégia de combate à inflação procurará tornar mais eficaz e objetivo o esforço de contenção dos preços. Sem descuidar o contrôle dos focos tradicionais de inflação de procura, o Diagnóstico do comportamento recente da economia brasileira nos conduz a realizar um ataque concentrado sobre os focos da inflação de custos.

O objetivo governamental é expandir o nível de atividade, e, simultâneamente, atingir a relativa estabilidade de preços. No tocante à estabilização, o progresso terá de ser gradual: em cada ano, procurar-se-á atingir um ritmo de inflação inferior ao do ano anterior, para que a economia sinta os resultados e para que o processo não recrudesça. A meta anual, entretanto, não será apresentada sob a forma de uma específica taxa de inflação, especialmente por ser impossível prever o comportamento de importantes variáveis que estão fora do contrôle do Governo. Far-se-á a programação monetária em termos das variáveis sob razoável contrôle governamental: deficits públicos, meios de pagamentos, etc.

## II - ORIENTAÇÃO GERAL

A orientação geral a ser adotada partirá da consideração de que, não obstante o empenho do Governo anterior, a política econômica e a forma de contrôle da inflação últimamente praticadas não lograram alcançar os resultados desejados, seja quanto à retomada do desenvolvimento, seja quanto à contenção da inflação.

Essa consideração encontra fundamento no "Diag-nóstico" que, sob a coordenação do EPEA, acaba de ser realizado por uma equipe de economistas do Ministério do Plane-jamento e da Fazenda, com base no exame do comportamento recente da economia brasileira.

O Diagnóstico - do qual anexamos um Resumo, como Apêndice dêste documento - conclui pela caracterização do seguinte quadro, encontrado pela atual Administração:

### I - DEBILITAMENTO DO SETOR PRIVADO, resultante:

- a) do agravamento do problema de liquidez
- b) da queda da demanda, verificada em gran-de número de setores.

A redução de liquidez, que dificultou a manutenção da produção a níveis próximos da plena capacidade, resultou, por sua vez:

- a) da expansão rápida de certos custos, especialmente financeiros (juros), de tarifas e preços de serviços públicos, ônus tributários e encargos sociais;
- b) do contrôle quantitativo do crédito;
- c) da elevação do custo médio de produção, ligada à queda de demanda em vários setores;
- d) da injeção maciça de papéis do Governo no mercado de capitais, em condições extraordinariamente atraentes.

A queda de demanda, em grande número de setores, foi provocada:

- a) pela redução dos níveis de salários reais;
- b) pela queda de renda, resultante do aumento da carga tributária, (sem o correspondente aumento de dispêndios públicos);
- c) pelo aumento autônomo dos preços de certos serviços, importantes na composição do dispêndio dos assalariados;
- d) pela queda da produção agrícola em 1966;
- e) pela redução no nível dos investimentos privados.

Os setores foram atingidos em graus diver-

tos pela insuficiência de procura ou de capital de giro; os setores mais dependentes da demanda governamental apresentaram melhores condições relativas de vendas e liquidez; os setores mais dependentes da procura privada, principalmente dos assalariados, enfrentaram sérios problemas conjunturais, agravando uma situação de longo prazo já bastante difícil.

II - PRESSÃO EXCESSIVA EXERCIDA PELO SETOR PÚBLICO, sob várias formas.

O impacto global sobre o sistema, decorrente do esforço realizado pelo Governo anterior, no sentido de corrigir distorções na economia e preparar o setor público para grandes programas de investimentos, parece haver sido excessivo; se é verdade que declinou a participação da despesa orçamentária no produto, o reajustamento drástico das tarifas e dos preços de empresas públicas e a criação de novas contribuições (como o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço) transferiram, em prazo relativamente curto, do setor privado para o setor público, um volume de recursos que reduziu excessivamente a renda disponível dos consumidores e a liquidez das empresas.

Esse quadro explica a característica recen-

te do processo inflacionário brasileiro, que, de uma fase de predominante expansão de demanda, com níveis elevados de utilização da capacidade produtiva, passou a uma fase de predominante expansão de custos com níveis acentuados de capacidade ociosa. Nessa última fase, a inflação prosseguiu, apesar da retração de demanda, devido à influência da elevação autônoma de certos custos, da elevação da taxa de juros, do aumento do custo médio resultante de menores vendas e da ação das expectativas. Criou-se, assim, certa inflexibilidade, para baixo, nas taxas de inflação a curto prazo. Conseqüentemente, as tentativas governamentais, no sentido de controlar ainda mais a demanda resultaram em menores níveis de produção e de emprêgo, sem redução significativa da taxa de inflação.

A manutenção de uma política eficaz de combate à inflação imporá, assim, certas alterações de orientação. Em linhas gerais, será necessário restabelecer o equilíbrio do sis

tema, estimulando-se adequadamente o setor privado, sem prejuízo da manutenção do dinamismo do setor público, no tocante aos aspectos prioritários sob sua responsabilidade.

Na etapa inicial, será necessário incentivar a demanda nos setores mais atingidos, melhorando-se simultaneamente a liquidez geral, a fim de que, tão logo se eleve a demanda, a escassez de capital de giro não venha constituir fator limitativo ao aumento do nível de atividade. Esse processo está necessariamente submetido a um limite superior, a fim de que não se manifeste um surto de inflação de demanda. O objetivo será alcançar níveis próximos à plena utilização da capacidade, mantendo-se a inflação sob controle. Ante a perspectiva do aumento considerável da renda do setor agrícola, decorrente do volume das safras do corrente ano, importante fator de expansão de procura global se deverá fazer sentir nos próximos meses, permitindo uma recuperação mais rápida da atividade. Estímulos e controles adequados serão fornecidos pela ação conjuntural das autoridades.

Na segunda etapa, ao longo dos próximos anos, se, como se espera, os investimentos privados se intensificarem, mantendo-se os investimentos públicos em nível adequado, as taxas anuais de crescimento do produto poderão alcançar níveis iguais ou superiores a 6%.

A política acima preconizada exigirá uma estratégia adequada de desenvolvimento setorial, de modo a manter o dinamismo e o estímulo recíproco de determinados setores (Infraestrutura, Agricultura, Indústrias de Bens de Capital, Bens de Consumo Duráveis, Bens Intermediários), enquanto se asseguram taxas praticáveis de crescimento dos setores menos dinâmicos.

O objetivo de aceleração do desenvolvimento será compatibilizado com o de alcance progressivo da estabilidade de preços mediante o controle dos deficits governamentais, sem aumento de carga tributária, o controle do efeito inflacionário do setor externo e a redução do impacto dos fatores de custos e das expectativas.

As linhas de ação a desenvolver e os instrumentos a utilizar, assim como as eventuais limitações ao desenvolvimento acelerado serão examinadas a seguir.

### III - LINHAS DE AÇÃO E USO DE INSTRUMENTOS

#### Linhas de Ação

Em obediência às diretrizes gerais enunciadas, serão desenvolvidas as seguintes linhas de ação:

#### I - Para o Setor Privado:

1 - Aumento da Liquidez das Empresas, com o objetivo de permitir a expansão mais rápida da oferta global, quando estimulada pelo crescimento da demanda.

2 - Diminuição do Ritmo de Expansão dos Custos, notadamente dos custos financeiros e dos preços dos insumos básicos, para aliviar a tensão inflacionária e a compressão decorrente da redução na demanda.

3 - Aumento de Demanda (notadamente em relação aos setores com maior capacidade ociosa), em ritmo suficiente para permitir a aceleração do nível de atividade, sem transbordar na inflação de demanda.

#### II - Para o Setor Público:

4 - Cuidadosa Programação de Investimentos, de modo a evitar a dispersão de aplicações e assegurar níveis adequados de investimentos nos setores prioritários para o desenvolvimento. Isto implicará na definição de metas estratégicas, a serem cumpridas com prioridade.

5 - Aumento da eficiência do Setor Público, de modo a reduzir custos e elevar produtividade, seja na administração direta como na indireta, e especialmente nas enti

dades deficitárias; o instrumento mais importante será a reforma administrativa, que deverá promover a desburocratização e dinamização progressiva dos serviços, através da descentralização executiva e da racionalização.

6 - Redução da pressão exercida sobre o Setor Privado, através do declínio progressivo da participação das despesas governamentais no produto.

### Instrumentos de Ação

Os instrumentos de política fiscal, monetária, salarial e de preços serão examinados em três áreas principais: a do poder público (excluindo a monetária); a monetária; a do setor privado.

#### 1 - Setor Público

É importante estabelecer diretrizes em relação a dois aspectos fundamentais da ação do Governo Federal, tomado êste tanto no sentido restrito (administração direta) como no consolidado (incluindo autarquias, sociedades de economia mista e emprêsas públicas):

- a) - o do nível global e composição da despesa;
- b) - o do seu financiamento através da receita tributária, das tarifas de serviços, dos preços de produtos vendidos, de contribuições diversas (Previdência Social, Fundo de Garantia, etc.), da utilização da dívida pú-

blica e das emissões.

Quanto ao nível global, procurar-se-á reduzir a pressão quantitativa sôbre o setor privado, através do declínio progressivo da participação, no produto, tanto da despesa orçamentária como da despesa consolidada (incluindo autarquias e emprêsas mistas). Procurar-se-á obter que tais despesas cresçam menos que o produto, podendo permanecer constantes ou decrescer em têrmos reais, dependendo da necessidade de levar estímulo maior ou menor ao setor privado. Isso constituirá, inequívocamente, uma forma importante de desestatização.

Quanto à composição da despesa pública, orçamentária ou consolidada, será mister preservar os investimentos em setores prioritários e, em geral, aumentar a participação dos investimentos. Isso exige o fortalecimento do orçamento-programa e, sobretudo, dos mecanismos de programação financeira dos órgãos de administração direta e indireta, assim como o aperfeiçoamento do sistema de acompanhamento de sua execução. Haverá constante preocupação de reduzir a participação e o valor absoluto real das despesas de custeio, na administração direta e autarquias, e dos custos operacionais nas emprêsas governamentais. Será necessário descobrir forma de estimular a absorção, pelo setor privado, dos excedentes de pessoal, e atuar sôbre os demais dispendios correntes.

Quanto ao financiamento da despesa pública, pro-

curar-se-á evitar o aumento da carga tributária: a elevação muito rápida da carga tributária nos anos 1964/66 parece haver levado à queda da renda real do setor privado (consumidores e emprêsas). O atual Govêrno está atento ao problema e tem procurado aliviar a carga tributária, através de mediadas que se destinam a elevar a renda disponível dos assalariados (elevação do nível de isenção do impôsto de renda na fonte) ou a suprir capital de giro ou capital fixo às emprêsas (postergação do recolhimento do impôsto sôbre produtos industrializados e parcelamento de dívidas fiscais).

Especial esforço deverá ser empreendido no sentido de aumentar a eficiência do aparelho arrecadador.

Quanto às demais fontes de financiamento orçamentário procurará o Govêrno:

- a) - observar a necessária cautela na utilização da dívida pública, não só para evitar a excessiva absorção de recursos destinados a investimentos privados como para não promover a elevação da taxa de juros. Na medida em que a maior obtenção de recursos através de títulos públicos com correção monetária significar apenas deslocamento da poupança de outras áreas, e não aumento de poupança global, aquêles dois efeitos se agravarão. O acesso de Governos Estaduais e Municipais ao mercado de capitais será devidamente re-

gulado, a fim de evitar idênticos efeitos;

- b) - controlar com rigor os deficits públicos fi  
nanciados pelas Autoridades Monetárias.

No tocante ao financiamento do setor público con  
solidado (incluindo autarquias e emprêsas), procurar-se-á,  
ainda:

- a) - evitar a criação de novas contribuições, que  
reduzam a renda disponível de consumidores  
e emprêsas;
- b) - evitar que os reajustamentos de tarifas de  
serviços e preços de produtos constituam fa  
tor autônomo de inflação;
- c) - conciliar a necessidade de não transferir  
automàticamente para o usuário custos exces  
sivos decorrentes de ineficiência operacio-  
nal, com a conveniência de não sobrecarre-  
gar excessivamente o Tesouro com o aumento  
progressivo do deficit por êle financiado.  
As tarifas e os preços de produtos e servi-  
ços das emprêsas públicas devem cobrir os  
custos totais, em regime de eficiência.

Haverá necessidade de as autarquias ou emprêsas  
deficitárias reduzirem custos e despesas de custeio, e pro-  
gramarem cuidadosamente os seus investimentos, cometimento  
sabidamente difícil mas de grande importância para o progra-  
ma de Govêrno.

É relevante salientar os efeitos dêsse conjunto de diretrizes com referência às linhas de ação estabelecidas: a redução da participação da despesa pública e a forma estabelecida para seu financiamento tenderão a aumentar a liquidez do setor privado; a menor participação da despesa pública e as medidas destinadas a aumento da renda disponível de consumidores tenderão a transferir renda para grupos sociais cuja demanda adicional deverá beneficiar os setores atualmente em maior dificuldade, isto é, os não ligados às despesas governamentais. A política de controle de tarifas e preços das entidades públicas representará contenção ou redução de importantes componentes de custos do setor privado. Finalmente, a preservação de investimentos do Governo em áreas prioritárias permitir-lhe-á desempenhar satisfatoriamente o seu papel de manter a retaguarda, na área de Infraestrutura e nos demais setores a seu cargo.

## 2 - Área Monetária e Mercado de Capitais

A política monetária, em sentido amplo, deverá preocupar-se em suprir o sistema econômico com ativos financeiros em quantidade e modalidades compatíveis com a demanda dos diversos agentes e o objetivo de evolução para a relativa estabilidade de preços.

Particularmente, a programação monetária irá prever expansões de meios de pagamento consistentes com o

propósito de, em cada ano, lograr uma taxa de inflação inferior à do ano anterior, considerada a meta de crescimento do produto.

Quanto ao financiamento do deficit de caixa governamental pelas Autoridades Monetárias, o propósito será mantê-lo em nível inferior a 2% do produto.

O fortalecimento da liquidez do setor privado se rá buscado através:

- a) - do aumento do volume de capital de giro a cessível às emprêsas, de forma compatível com a política desinflacionária; e
- b) - da redução do custo do dinheiro (inclusive tendo em vista o efeito das taxas de juros sôbre a velocidade-renda da moeda).

Entre as medidas destinadas a servir a êsse duplo propósito cabe assinalar:

- política de crédito do sistema bancário ao se tor privado tanto quanto possível definida e estável, e sobretudo capaz de efetivamente acompanhar os aumentos de preços e de produção;
- aumento do capital de giro próprio, através de medidas fiscais adequadas;
- redução das taxas de juros nominais cobradas pelo Banco do Brasil e outros estabelecimentos de crédito oficiais;
- política de redução dos custos operacionais do

sistema bancário, inclusive estabelecimentos o  
ficiais e caixas econômicas, através da racio-  
nalização de estruturas e métodos (O Banco Cen-  
tral manterá setor próprio destinado a assis  
tir os bancos e outras entidades financeiras, e  
acompanhar a execução dessa política);

- eliminação das possíveis condições de desigual-  
dade das emprêsas nacionais no tocante ao aces-  
so a fontes de crédito, nacionais e internacio-  
nais; isso importará em medidas reguladoras da  
participação de emprêsas estrangeiras no merca-  
do financeiro interno, no estabelecimento de  
faixas mínimas de empréstimos e na assistência  
às emprêsas nacionais para efeito de obtenção  
de créditos externos;
- fortalecimento e expansão dos Fundos de Finan-  
ciamento, inclusive para capital de giro (FINEP,  
FINAME, FUNDECE, FIPEME, FINEX, etc.);
- maior acesso da emprêsa privada ao mercado de  
capitais através de estímulos fiscais, da cau-  
telosa utilização da dívida pública como forma  
de financiamento do deficit governamental e da  
cooperação com as instituições do mercado de  
capitais, mediante política capaz de fortalecê-  
-las, aumentar-lhes a eficiência e revigorar  
os instrumentos destinados à captação de pou-  
panças;

- pontualidade no pagamento de serviços contratados ou mercadorias adquiridas pelo Governo.

Com relação às contas do setor externo e à conta café, o propósito geral será o de, através de medidas específicas, procurar neutralizar seu potencial impacto inflacionário, evitando-se, para o conjunto do exercício, emissões líquidas ligadas à movimentação daquelas contas. Evidentemente, fatores exógenos poderão impor modificações a essa orientação.

Dentro do objetivo de manter níveis de liquidez adequados e evitar flutuações bruscas, as Autoridades Monetárias continuarão a dispor dos instrumentos a seu alcance: redescontos (volume, taxa, prazo), depósitos compulsórios no Banco Central, programação das operações de bancos oficiais e as chamadas "Operações de mercado aberto". A consolidação deste último instrumento permitirá às Autoridades dispor de uma forma de evitar flutuações indesejáveis de liquidez sem agravar os custos do sistema bancário.

### 3 - Setor Privado

Atenção particular deve merecer o exame das implicações das diretrizes já formuladas em relação ao Consumo e ao Investimento do setor privado.

A política salarial deverá assegurar o aumento do salário real médio na proporção dos aumentos de produtivi-

vidade. Tendo em vista que o contrôlo da inflação será progressivo, adotar-se-á, por ocasião dos reajustamentos, uma previsão realista do resíduo inflacionário a ser considerado para o período seguinte, a fim de evitar a deterioração dos níveis médios de salários. Dentro dessa orientação a remuneração do trabalho deverá, em geral, crescer em termos reais, na medida do crescimento da renda. Se admitirmos uma propensão marginal a consumir inferior à propensão média, como no passado recente, isso deverá permitir que o consumo cresça na ordem de 4-5% (com aumento do consumo per capita), de forma satisfatória para a evolução da demanda de bens de consumo e para a poupança e o investimento privado.

Quanto ao investimento privado, sua reativação está ligada ao restabelecimento de níveis satisfatórios de lucro, ao êxito das diretrizes enunciadas e à orientação de, mediante critérios de prioridade definidos, reduzir progressivamente a participação do investimento governamental no investimento total, que, por seu turno, será necessário elevar consideravelmente.

A política definida nas áreas fiscal e monetária é compatível com essa orientação, notadamente pelo fato de que o crescimento recente e a participação dos investimentos públicos está relacionado com a queda verificada no investimento privado. Com a elevação do nível de atividades esperado para o resto do corrente ano, melhoradas a liquidez das emprêsas e as perspectivas de demanda, poderá ocorrer

rer um aumento substancial do investimento privado, em volume e participação no total.

Três providências adicionais se fazem necessárias com o mesmo objetivo:

- a) - o estímulo à efetivação do grande volume de projetos aprovados pela Comissão de Desenvolvimento Industrial, em 1966 (em importância superior a NCr\$ 1 bilhão).
- b) - a consolidação e expansão dos fundos de desenvolvimento (FINAME, FIPEME, FINEP, notadamente).
- c) - o estímulo à criação e/ou consolidação de bancos de investimentos privados, de modo a complementar a ação dos bancos oficiais, dentro da orientação estabelecida pelo Governo.

#### IV - LIMITAÇÕES AO CRESCIMENTO

Ao concluir a definição de diretrizes em relação às principais áreas da economia, é oportuno referir as possíveis limitações à implementação dessa estratégia de desenvolvimento. De dois lados, principalmente, poderão surgir tais limitações: do lado da poupança e investimento, dada a exigência de rápida aceleração da formação de capital para que se alcance o crescimento desejado; e do lado do balanço de pagamentos.

Quanto ao primeiro aspecto, já se fêz referência ao fato de que, tão logo se alcance melhor utilização da capacidade, um considerável aumento da taxa de investimentos será necessário para obter uma taxa de crescimento do produto de, no mínimo, 6% a.a. Efetivamente, tão logo seja absorvida a capacidade ociosa existente, será preciso elevar a taxa de formação bruta de capital para níveis aproximados de 20% (calculada essa taxa a preços de 1949), que embora se tenham verificado em períodos anteriores, são consideravelmente superiores à média do período 1962/1966. Far-se-á mister, além de manter os investimentos do setor público em nível elevado, fortalecer substancialmente o investimento privado (cuja participação deverá aumentar) através da criação de condições que contribuam para a melhoria da taxa de rentabilidade e das expectativas dos empresários. A experiência recente e o estágio alcançado pela economia brasileira aconselham-nos a encarar a contribuição do capital estrangeiro como de caráter apenas complementar ao esforço interno de investimento, embora possa vir a ser significativa.

Quanto ao comportamento do balanço de pagamentos, torna-se importante saber em que medida a intensificação do ritmo de desenvolvimento fará expandir-se rapidamente a demanda por importações, notadamente de bens de capital e bens intermediários. Apesar da substituição de importações já realizada, estimativas preliminares indicam,

para os próximos três anos, uma retomada de importações a níveis bastante superiores à média dos últimos dez anos. Com um crescimento anual médio da exportação de bens e serviços de cerca de 6%, isso poderá implicar num deficit em conta corrente da ordem de 10 a 20% do valor das exportações.

Caberá, pois, programar o financiamento desse deficit potencial de modo a não representar endividamento excessivo a curto prazo, o que iria prejudicar o comportamento do setor externo no período 1971/1976, quando as exigências de importações deverão ser mais acentuadas.

#### V - ORIENTAÇÃO PARA 1967

Definidas as diretrizes da ação governamental que deverão prevalecer para o período 1968/70, cumpre examinar os principais aspectos de sua aplicação no corrente ano, principalmente para efeito de combate à inflação e expansão do nível de atividade.

Já ficou esclarecido como, no primeiro estágio da estratégia geral, se pretende, através de estímulos dosados à demanda, melhoria de liquidez do setor privado e aproveitamento da capacidade ociosa, fortalecer os setores mais atingidos, sem deflagrar um processo de inflação predominante de demanda. O aumento da renda real do setor agrícola, previsto para os próximos meses, deverá funcionar no mesmo sentido. A conjuntura será acompanhada cuidadosa

mente, através de um sistema de informação e análise, de base setorial e regional, e do diálogo contínuo com o setor privado.

No tocante ao deficit governamental, o corrente ano representará uma fase de transição, afetada por importantes fatores novos, notadamente pela reforma tributária, pela transferência de compromissos de 1966 para 1967, pelas modificações constitucionais, e pelo grande número de alterações instituídas pelos decretos-leis expedidos no primeiro trimestre do corrente ano, que afetaram sensivelmente, de forma direta ou indireta, a Programação Financeira para 1967. O deficit encontrado no primeiro trimestre (635 milhões de cruzeiros novos) e o deficit de caixa potencial para o exercício (considerados os créditos autorizados e não abertos, as despesas passíveis de transferência para o próximo ano, etc.) são bem superiores ao previsto na programação financeira elaborada pelo Governo anterior (554 milhões de cruzeiros novos). Isto não significa, todavia, que se pretenda, mesmo para o corrente ano, abandonar a intenção de controlar e manter em limite mínimo (não superior a 2% do PIB) o deficit financiado inflacionariamente. Condicionando a cortes na despesa orçamentária a utilização de créditos adicionais, adiando para 1968 despesas não rigorosamente preferenciais e adotando cuidadoso esquema de prioridades na efetivação de gastos e no pagamento de subsídios e transferências, procurar-se-á manter sob controle o deficit de caixa do exercício. Considerando-se que

uma parte poderá ser financiada pela colocação de Obrigações do Tesouro, preferencialmente junto a órgãos governamentais com possibilidades de absorção, o impacto inflacionário do deficit poderá ficar contido, dentro da política já definida, a fim de que o desequilíbrio governamental não volte a constituir fator importante de inflação.

Cabe, contudo, assinalar que, do ponto de vista de combate à inflação e aceleração do desenvolvimento, o que importa é o conjunto da política adotada, e não qualquer aspecto isolado. A programação monetária para 1967 está sendo definida de modo compatível com o objetivo de obter taxa de inflação inferior à de 1966 (até junho, o aumento de custo de vida na Guanabara foi de 16%, em comparação com 24% no mesmo período em 1966), simultaneamente com um crescimento do produto não inferior a 5%.

As medidas englobadas na área monetária e de mercado de capitais resultam de algumas definições quanto a variáveis controláveis pelas autoridades monetárias. O Governo parte da posição de que, dada a necessidade de financiar os setores público e privado nos dispêndios previstos, e ante as tendências dos aumentos de preços, torna-se necessária uma expansão dos meios de pagamento da ordem de 30%. Com isso assegura-se o financiamento do deficit estimado e uma expansão dos empréstimos capaz de propiciar adequada liquidez ao setor privado.

No que se refere à conta café, a política gover

namental está sendo conduzida com o propósito de evitar que haja efeito líquido negativo sobre o orçamento monetário, no final de 1967.

Fato importante a ser igualmente considerado são as implicações do comportamento do balanço de pagamentos sobre o nível das emissões previstas. A ocorrência de déficit no balanço de pagamentos representará fator de redução da pressão inflacionária; a ocorrência de superavit constituirá fator de inflação na medida em que o governo seja levado a adquirir as cambiais excedentes. Medidas estão sendo estudadas, no sentido de evitar que, na hipótese de superavit, ocorra maior impacto sobre a expansão de meios de pagamento e, em decorrência, elevação de preços internos.

Na área monetária, é firme intenção do Governo promover a baixa da taxa de juros, quer pela redução da procura de fundos para capital de giro das empresas (aumentando-lhes o capital próprio), quer pela fixação de taxas de expansão do crédito compatíveis com a política adotada de atender a aumentos de preços e de produção. Medida colateral, de efeito imediato, é a redução das taxas de juros do Banco do Brasil (além de outras medidas a cargo do Banco) e outras entidades oficiais. Prevê-se, igualmente, tal como já foi feito através da Circular 85 do Banco Central, a utilização de "operações de mercado aberto" para evitar flutuações indesejáveis de liquidez. Na medida em que pas

sem a ser consideradas "normais", tais operações tenderão a influenciar a taxa de juros no sentido desejado.

Com referência ao mercado de capitais, deve ser ressaltado o incentivo criado pelo Decreto-lei 157, cuja aplicação será acompanhada, orientada e, se necessário, aperfeiçoada de maneira a produzir os efeitos desejados. Claro está, porém, que a política de mais longo prazo está fortemente condicionada às dificuldades de, a curto prazo, conseguir o Govêrno reduzir sua participação no mercado através das Obrigações Reajustáveis.

C A P Í T U L O    I I I

PROGRAMA            ESTRATÉGICO

## PROGRAMA ESTRATÉGICO

Com base no diagnóstico realizado e nas diretrizes gerais expostas, define-se um Programa Estratégico, destinado a concentrar as atenções e os recursos do Governo, num conjunto de medidas, objetivas e prioritárias, com o objetivo de:

- a) - atacar vigorosa e diretamente as causas de elevação de custos;
- b) - elevar a eficiência do sistema produtivo, e, de modo especial, a do setor público;
- c) - possibilitar a expansão da produção, procurando enfrentar e resolver as principais deficiências e pontos de estrangulamento da infraestrutura.
- d) - capacitar o homem brasileiro para o processo de desenvolvimento.

O programa é estratégico no sentido de que definirá áreas críticas de alta prioridade, e, dentro delas, identificará pontos de estrangulamento.

O Capítulo IV - DIRETRIZES SETORIAIS - analisará com maior amplitude as diretrizes e prioridades que orientarão a ação governamental em cada setor. O PROGRAMA ESTRATÉGICO de que trata o presente Capítulo tem o sentido de, a bem dizer, determinar as prioridades daquelas prioridades. E o de concentrar atenção e recursos no ataque dire

to às causas da ineficiência e aos pontos de estrangulamento, evitando a pulverização e o desperdício.

O programa Estratégico orientará a formulação do **PLANO TRIENAL DO GOVÊRNO**, a ser apresentado até o fim do corrente ano, no qual se realizará a quantificação e se assegurará a consistência de um balanço de metas estratégicas. A essas metas serão destinados os recursos necessários. A alocação do saldo dos recursos disponíveis entre outras atividades será realizada com a mesma idéia de não pulverizar, mas, pelo contrário, selecionar e concentrar.

O Programa Estratégico parte da consideração de que é necessário consolidar e tornar auto-sustentável o processo de desenvolvimento iniciado com a industrialização, e admite a validade das afirmações seguintes:

a) - Ao Govêrno cabe uma função estratégica no processo de desenvolvimento não só porque manipula os instrumentos de política econômico-financeira como por força de sua responsabilidade na construção da infraestrutura econômica e social e na produção de bens e serviços de que depende fundamentalmente o setor privado.

b) - No exercício dessas funções, deve o Govêrno orientar-se no sentido de propiciar condições ao setor privado para que possa promover, como lhe cabe, a expansão da produção e a dinamização do processo de de

envolvimento.

c) - A eficiência e a produtividade das empresas não depende apenas de seu próprio esforço e decisão, mas, em grande parte, da eficiência da máquina governamental e de outras condições que se incluem na esfera de decisão do Governo.

d) - Existe em nossa economia uma componente crônica de custos, que se pode facilmente identificar na ineficiência do sistema produtivo, em notórias deficiências infraestruturais, na desorganização do abastecimento e no crescimento desmesurado da burocracia governamental.

O reconhecido impacto dessas deficiências sobre o nível de preços nos autoriza a admitir que, no caso brasileiro, o problema da inflação se confunde, em grande parte, com o problema da ineficiência e do desperdício; e que, nestas condições, não poderemos esperar resolvê-lo apenas com a adoção de medidas de natureza monetária. É imprescindível que, ao lado de uma política financeira adequada, se realize o ataque físico àquelas causas de improdutividade e elevação de custos.

Dada a escassez de recursos disponíveis, não se justifica a dispersão de esforços e investimentos em objetivos secundários. O Programa Estratégico representa uma tentativa de concentrar atenção e recursos no ataque di

reto àquelas causas crônicas de inflação e entrave ao desenvolvimento.

Dentro dessa orientação geral, o Programa deverá concentrar-se em nove áreas estratégicas:

- I - Elevação da produção e da produtividade agrícolas: transformação da agricultura tradicional mediante mudança de métodos de produção e utilização mais intensa de insumos modernos. Expansão das facilidades de crédito. Fortalecimento do poder de compra da população rural.
  
- II - Ruptura das barreiras do abastecimento: solução dos principais problemas ligados à estrutura e ao funcionamento da comercialização de alimentos.
  
- III - Eliminação das principais deficiências e pontos de estrangulamento existentes na Infraestrutura econômica compreendendo, especialmente:

- 1 - Recuperação do transporte marítimo, fluvial e ferroviário.
- 2 - Aceleração do programa de rodovias prioritárias.
- 3 - Modernização e especialização da estrutura de transportes: instalações portuárias e transportes especializados, frota de graneleiros, etc.
- 4 - Aumento da produtividade do transporte aéreo; melhoria da qualidade dos serviços aeroportuários e de proteção ao vôo.
- 5 - Aceleração dos programas prioritários de comunicações: expansão das redes de telefones e telex; recuperação do sistema telegráfico e postal.
- 6 - Apoio aos programas em curso nos setores de petróleo e energia elétrica.

IV - Contenção ou redução dos custos básicos que se encontram sob contrôlo direto ou indireto do Governo (juros, impostos, taxas, contribuições, energia elétrica, óleo combustível, transportes, matérias-primas e bens intermediários).

V - Consolidação das indústrias básicas: Siderurgia, Metais Não-Ferrosos, Química, Bens de Capital, Mineração de Ferro.

- VI - Ampliação do mercado interno e externo, notadamente para a produção industrial, com vistas à economia de escala.
- VII - Aumento da eficiência do Setor Público: Desburocratização e Dinamização da Administração Federal (Reforma Administrativa).
- VIII - Estímulo à pesquisa científica e tecnológica, como instrumento de aceleração do desenvolvimento.
- IX - Efetivação de programas prioritários nos setores de EDUCAÇÃO, SAÚDE E HABITAÇÃO (META-HOMEM).

As duas primeiras áreas estratégicas dizem respeito à modernização do sistema de Abastecimento e à mudança de tecnologia na Agricultura.

A despeito do progresso verificado em certos aspectos, a deficiência do nosso sistema de Abastecimento tem sido responsável por uma perda considerável na comercialização de alimentos, que em certos casos chega a 30%. Responde, ainda, por uma pressão contínua sobre o custo de vida, acarretando elevações de preços mesmo nos anos de grandes safras; e por crises de abastecimento dos produtos alimentícios básicos, que afetam o consumidor, principalmente das principais capitais.

Será necessário atacar o problema em todas as suas fases. Assegurada, como já foi, a unidade de coman-

do dos órgãos de agricultura e abastecimento, o Governo selecionará:

- a) - os produtos principais sôbre os quais agirá mais intensamente (carne, leite, arroz, feijão, batata, milho, legumes), executando programas e projetos destinados a melhorar seu sistema de comercialização (como no caso dos projetos, já em vias de execução, destinados a elevar a produtividade da pecuária de corte no Centro-Sul e das bacias leiteiras de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo);
- b) - os pontos críticos da política de preços mínimos e financiamento, das estruturas de comercialização e distribuição, e dos serviços auxiliares de comercialização.

Simultâneamente com o aperfeiçoamento da política de preços mínimos e financiamento integral, que deverá incorporar o sistema bancário privado ao seu mecanismo de execução, será desenvolvido um programa de estoques de segurança, para manter regular o fluxo de produtos essenciais. No tocante às estruturas de comercialização e distribuição, dois programas, com recursos internos e externos, permitirão elevar-lhes substancialmente a eficiência: o da construção de centrais de abastecimento e mercados regionais (operados de preferência pelo setor privado) e o dos estí-

mulos à ampliação da rede de supermercados e sistemas de au  
to-serviço.

No tocante à armazenagem, três aspectos princi-  
pais serão atacados, uma vez que, em termos globais, a capa-  
cidade instalada parece ser adequada: o de certas regiões,  
insuficientemente atendidas; o da armazenagem especializa-  
da, notadamente para perecíveis; e o da expansão da capaci-  
dade de estocagem a nível **de intermediário e de produtor**. Os  
serviços de classificação e de informação do mercado serão  
aperfeiçoados.

Quanto à Produção, promover-se-á a revolução tec-  
nológica na Agricultura, cujo papel, no próximo estágio de  
desenvolvimento, se mede não apenas pela sua contribuição  
direta ao crescimento do produto mas também pela criação  
de mercado mais amplo para a produção industrial. A polí-  
tica agrícola terá por objetivo não somente elevar a taxa de  
crescimento do setor (a níveis da ordem de 5% ao ano) como  
moderar as flutuações a curto prazo da renda agrícola e o  
conseqüente impacto desestabilizador sobre os preços e sô-  
bre a taxa de expansão do produto nacional.

A ação estratégica, na área agrícola, abrangerá  
as seguintes linhas principais:

- a) - execução de programas integrados de aumento  
da produtividade no tocante a produtos ali-  
mentícios básicos: programas de pecuária do  
corte, bacias leiteiras, suíno tipo carne,

expansão da atividade pesqueira;

- b) - programas de incentivos ao uso de insumos modernos e combate a doenças: fertilizantes e defensivos, sementes melhoradas, projeto-aftosa, tratores e outros implementos;
- c) - fortalecimento e especialização do crédito rural; expansão da rede; utilização do crédito como instrumento de mudança de tecnologia e especialização;
- d) - incentivo à industrialização no meio rural (a exemplo do novo programa a ser desenvolvido pelo Banco do Brasil).

Na solução dos problemas do Abastecimento, buscará o Governo Federal coordenar-se com a administração estadual e municipal, em regime de execução tanto quanto possível descentralizada.

Procurará, ainda, integrar no sistema de abastecimento os mecanismos bancários de eficiência demonstrada.

As áreas III a VI estão estreitamente ligadas ao objetivo de retomada do desenvolvimento através do fortalecimento do setor privado.

A despeito do progresso industrial alcançado no pós-guerra, os setores de Infraestrutura (área III) salvo parcialmente, o Setor de Energia, ainda não apresentam o ritmo de expansão e a eficiência necessárias a um desenvol

vimento auto-sustentável. Em verdade, até antes da Revolução, os setores de Transportes e Comunicações se haviam convertido em importante causa de ineficiência afetando quase todo o sistema econômico.

No tocante a transportes, o objetivo central é a integração das várias modalidades num sistema unificado que atenda às necessidades totais do País pelo custo social mínimo. Para sua consecução, definem-se as seguintes principais linhas de ação:

a) Navegação de Longo Curso

Incrementar a participação da bandeira nacional, tendo em vista as necessidades de expansão do comércio exterior brasileiro e a redução de gastos em moeda estrangeira.

b) Navegação de Cabotagem

1. Recuperação da navegação de cabotagem, pelo estabelecimento de um conjunto de linhas regulares ao longo da costa, com frequência e demais características adequadas à demanda dos serviços (já se conseguiu, a curto prazo, colocar em operação cerca de 30 navios).

2. Melhoria da eficiência da navegação, fixando as condições mínimas para a concessão de linhas aos armadores.

3. Desenvolvimento de frotas especializadas para o transporte marítimo (petroleiros, navios-tanques para óleos vegetais, navios graneleiros, etc).

4. Consolidação da legislação marítima.
5. Simplificação dos processos de despachos de navios e desembarço de cargas.

c) Navegação Fluvial

1. Levantamento imediato do potencial de carga para o transporte fluvial.
2. Execução de estudos hidrológicos e hidrográficos nas bacias onde se desenvolve a navegação fluvial.
3. Formulação de um plano nacional de navegação fluvial.
4. Financiamento, para embarcações adequadas aos serviços atuais, como medida incentivadora do desenvolvimento da navegação interior.
5. Racionalização dos trabalhos nas empresas que exploram o transporte fluvial.

d) Portos

1. Melhoria das operações portuárias tendo em vista as necessidades da navegação e dos transportes terrestres.
2. Aumento da eficiência e segurança na movimentação portuária, de modo a reduzir os tempos de permanência dos navios e das mercadorias nos portos.
3. Investimentos na construção de terminais especializados para movimentação de graneis sólidos (sal,

trigo, milho, carvão, fertilizantes) e para cofres de carga onde haja justificativa econômica. Ampliação ou construção de novos terminais para minério de ferro.

4. Modernização das operações portuárias, através da substituição de equipamentos obsoletos e particularmente da reorganização dos serviços.

e) Rodovias

1. Aceleração da execução do programa de rodovias prioritárias, dentro de uma concepção unificada do sistema rodoviário nacional.

2. Descentralização da execução e manutenção de rodovias, embora limitada aos órgãos comprovadamente habilitados ao desempenho da delegação.

3. Concentração de recursos na conclusão da construção ou pavimentação de rodovias estratégicas (no sentido deste Programa); para isto, implementar os planos diretores já formulados e elaborar os relacionados com áreas não abrangidas pelos primeiros.

4. Reformulação do sistema atual de tributação ao usuário das rodovias.

5. Modificação do sistema de execução de obras, objetivando melhor qualidade e redução de custos.

f) Ferrovias

1. Modernização do sistema ferroviário brasileiro, mediante reorganização administrativa e investimen-

tos em projetos prioritários.

2. Consolidação das ferrovias em um sistema único com estruturação de tipo empresarial.

3. Descentralização executiva através da criação de superintendências regionais.

4. Disciplina na aplicação de recursos através de critérios rigorosos de prioridade.

5. Extinção de linhas e trechos comprovadamente antieconômicos, depois de considerados os demais aspectos envolvidos.

No tocante a Comunicações, enquanto se elabora o Plano Nacional de Telecomunicações, levar-se-á a cabo um programa de curto prazo, destinado a expandir substancialmente os sistemas de telefones locais e interurbanos, e o de telex, e a recuperar os serviços telegráficos e postal. O esforço de redução do deficit impressionante, que se havia acumulado levará à expansão do número de terminais de telefones urbanos no País, de 1 000 000 em 1966 para 1 600 000 em 1970, ou seja, um aumento de 60%.

No tocante a Energia, será dado todo apoio aos programas da ELETROBRÁS e PETROBRÁS. O programa nacional de Energia Elétrica prevê crescimento rápido para geração e principalmente, transmissão e distribuição, até 1970 (taxas anuais médias da ordem de 9-10%, 11% e 16%, respectivamente). Isso permitirá atender às exigências dos progra

mas setoriais de desenvolvimento e da urbanização crescente, enquanto se procura eliminar o atraso com relação aos sistemas de transmissão e, notadamente, de distribuição, os mais afetados pelas políticas adotadas no setor antes da Revolução.

A programação da PETROBRÁS prevê o aumento da produção de petróleo, de 150 mil barris por dia, em fins de 1966, para cerca de 290 mil barris por dia, em 1970. Isto significa um crescimento anual da produção à taxa média de quase 18% ao ano, na hipótese mais moderada. Na área de refinação prevê-se a ampliação da capacidade de refino para os derivados já produzidos no País e construção de instalações para produzir aqueles ainda importados.

Outra área essencial à revitalização da economia mediante o revigoramento da iniciativa privada diz respeito ao ataque sistemático aos fatores responsáveis por altos custos de insumos básicos (área IV). O problema é importante do ponto de vista da contenção da inflação, na medida em que custos financeiros e tributários, tarifas e preços de bens e serviços produzidos ou prestados por órgãos governamentais passem a constituir fator autônomo de inflação. É importante do ponto de vista do desenvolvimento, na medida em que setores de baixa produtividade absorvem grande quantidade de fatores de produção escassos, notadamente capital. Representa, ainda fator importante no sentido de fortalecer o poder de competição da indústria nacional.

Adotar-se-á política de preços adequada, no sentido de evitar que os ônus da ineficiência da exploração se transfiram para o usuário, e, ao mesmo tempo, impedir que êsses ônus se descarreguem sôbre o Tesouro Nacional, o que só será possível mediante uma vigorosa, ainda que difícil, política de aumento da eficiência operacional das autarquias e emprêsas governamentais, inclusive mediante contenção da despesa administrativa. Êsse ataque físico aos altos custos, através da reorganização administrativa (melhor sistema de programação e contrôle, descentralização, racionalização, política de pessoal adequada), melhoria operacional e remoção de pontos críticos, é indispensável para afirmar a disposição do Govêrno de dinamizar-se e elevar a produtividade do sistema.

A consolidação das indústrias básicas (área V), especialmente com referência a bens intermediários (Indústria Química, Siderúrgica, Metais Não-Ferrosos), representará fator de grande dinamismo na nova fase do processo de industrialização. É nessa área que se localizam as principais oportunidades de substituição de importações, em condições de eficiência dinâmica. Basta assinalar que, dos projetos aprovados pela Comissão de Desenvolvimento Industrial, em 1966, em total superior a NCr\$ 1 bilhão, cêrca de NCr\$ 560 milhões correspondem à Indústria Química e

NCr\$ 220 milhões à Metalúrgica.

Com relação às Indústrias de Bens de Capital, que já representam cêrca de 12% do valor adicionado da Indústria Manufatureira, a manutenção de altos níveis de utilização da capacidade, e sua expansão, vão depender de investimento governamental nos setores de Infraestrutura, especialmente, da consolidação e ampliação do sistema de financiamento de vendas de bens de capital, com recursos nacionais e internacionais.

O programa Siderúrgico, conjugadamente com o de Carvão, está sendo definido (Decreto nº 60.642) de modo a estabelecer uma ação coordenada das emprêsas estatais no setor e assegurar o atendimento às necessidades do programa geral de desenvolvimento.

Segundo a área VI, as perspectivas de eficiência dinâmica da indústria nacional dependem principalmente da obtenção de economias de escala, através da ampliação dos mercados interno e externo para seus produtos. De um lado, certas categorias de bens de capital e bens duráveis de consumo se encontram superdimensionadas, quanto ao número de emprêsas e capacidade. De outro lado, certos setores tradicionais têm crescido lentamente, em decorrência de baixa elasticidade-renda da demanda, níveis gerais de eficiências insatisfatórias e, mais recentemente, insuficiência conjuntural de demanda. A ampliação de mercado pode representar, particularmente para os setores

mais dependentes da procura privada, a condição principal para maior utilização de capacidade e próxima expansão.

Nas áreas urbanas, a ampliação do mercado dependerá da evolução da fôlha total de salários, pela expansão gradativa do salário médio real e pela manutenção de adequados níveis de emprêgo. E dependerá também do aumento da produtividade e redução dos custos das emprêsas, objetivo que o Govêrno deverá incentivar, mediante assistência financeira e técnica. A revitalização da Indústria de Construção, conseqüente à intensificação das atividades do BNH, pelo seu impacto nos vários setores subsidiários, poderá, igualmente, assegurar ampliação do mercado.

É na expansão da economia rural, todavia, que, a médio prazo, residirá o fator mais importante de crescimento do mercado interno para a indústria nacional, dada a elevada participação da renda agrícola no produto. Daí a prioridade conferida às metas de Produção e Abastecimento, notadamente, a relativa ao aumento da produtividade, que tenderá a favorecer mais intensamente o trabalhador rural.

A expansão dos mercados externos, principalmente para produtos industriais, coloca-se na dependência da política de agressividade nas exportações e conquista de novos mercados. A atuação do Govêrno se desdobrará em incentivos (taxa cambial adequada, favores creditícios, fiscais e cambiais); supressão de entraves burocráticos; ação promocional externa, mediante celebração de acôrdos, elimina-

ção de restrições às nossas exportações, negociações tarifárias, etc. Dentro desse contexto, a integração econômica latino-americana, como instrumento de aceleração do desenvolvimento da área, representa prioridade governamental no campo externo, à qual se devotará a diplomacia brasileira.

Simultaneamente com o revigoramento do setor privado, promover-se-á a desburocratização e dinamização da Administração Federal, através da Reforma Administrativa (área VII). É importante salientar a significação da Reforma Administrativa para o desenvolvimento econômico. No presente estágio, a eficiência e o dinamismo da economia dependem em grande parte do Governo. Além da multiplicidade de permissões e autorizações, geralmente demoradas e por isso mesmo onerosas, a que está sujeita, depende a empresa privada, para os seus programas de produção e investimento, das "regras do jogo" estabelecidas pelas políticas tributária, monetária, creditícia, cambial, etc. Depende também dos serviços públicos diretos e dos insumos produzidos por empresas governamentais ou concessionárias, notadamente em relação à Infraestrutura e Indústrias Básicas. Depende finalmente da ação do poder público com relação ao desenvolvimento social. Todas essas funções estão afetadas, em maior ou menor grau, pela emperada, inflada e onerosa máquina governamental existente, que conduz à frustração dos planos governamentais e ao blo

queio burocrático do setor privado.

Assegurando à Reforma Administrativa a alta prioridade decorrente de seu impacto sobre o desenvolvimento, já se iniciou, através da chamada "Operação Desemperramento", o ataque às causas da ineficiência da máquina burocrática: concentração excessiva de autoridade, congestionando os escalões superiores, ocupados com tarefas de rotina e decisões casuísticas; o hábito da execução direta; a descontinuidade da programação; a instabilidade institucional, etc.

Os instrumentos legais indispensáveis estão contidos no Decreto-lei 200/67, que estabeleceu as bases da Reforma Administrativa. A descentralização da execução será posta em prática em três planos principais:

- a) - dentro dos quadros da Administração Federal (deslocamento da solução de assuntos de rotina dos órgãos centrais para os órgãos inferiores ou periféricos);
- b) - da Administração Federal para a das Unidades federadas (convênios com governos locais para a execução de programas federais, sempre que haja órgãos locais capacitados);
- c) - da Administração Federal para a órbita privada (o Governo não deverá executar diretamente aquilo que puder eficientemente con

tratar, ressalvados os casos especiais de segurança nacional).

Trata-se, não apenas de dinamizar a máquina federal, mas de impedir o seu crescimento desmesurado.

A Operação Desemperramento teve início com o exemplo dado pelo próprio Presidente da República, que decidiu retirar de sua competência grande volume de tarefas de rotina suscetíveis de mais rápido andamento a nível ministerial. Além disso, constituiu-se em cada Ministério um grupo de trabalho destinado a examinar sistematicamente a legislação e regulamentos vigentes, para efeito de promover a descentralização executiva e a simplificação e remoção de exigências dispensáveis. Por outro lado, estão sendo estudadas formas de aproveitamento do pessoal excedente do serviço público, inclusive mediante absorção pelo setor privado, de maneira conjugada com a reativação d'êste último.

Uma vez bloqueado pela reforma o crescimento do número de funcionários, e absorvida a mão-de-obra ociosa existente, será necessário assegurar ao servidor público condições adequadas de remuneração, acesso, satisfação profissional e aperfeiçoamento. Esfôrço especial deverá ser empreendido no sentido de elevar a eficiência do aparelho arrecadador.

Aspecto igualmente importante da reforma é o de aperfeiçoar o mecanismo de programação financeira de maneira a permitir que os pagamentos do govêrno aos seus contratantes e fornecedores possam efetuar-se com pontualidade.

A área VIII diz respeito à pesquisa científica e tecnológica. O Brasil está ciente da necessidade imperiosa de manter-se atualizado em relação ao progresso científico e tecnológico mundial, e do fato de que os investimentos nessa área podem constituir uma das formas mais eficientes de vencer etapas de desenvolvimento e eliminar o atraso econômico. É intenção do govêrno amparar e fortalecer a tecnologia nacional, em suas várias modalidades.

A área IX, finalmente, diz respeito à denominada "META-HOMEM", ao qual o atual Govêrno atribui sentido altamente prioritário, e que será atendida principalmente através dos programas de EDUCAÇÃO, SAÚDE E HABITAÇÃO.

O Govêrno procurará mobilizar a opinião pública para a importância da EDUCAÇÃO. Além do aperfeiçoamento do homem em si mesmo, e de sua ascensão social através da educação, é imperioso despertar a consciência nacional para a urgência de nossas necessidades de mão-de-obra, na quantidade e qualidade exigidas pelo processo de desenvolvimento. Será, ainda preciso promover em nosso sistema educacional as alterações cabíveis para ajustá-las às necessidades de nossa economia.

O problema da emigração de recursos humanos na-

cionais merecerá atenção particular.

No contexto geral da Lei de Diretrizes e Bases, pretende o Governo, quanto aos vários níveis de ensino, desenvolver as seguintes linhas de ação:

1. Ensino primário: enfrentar e resolver o grave problema que se traduz nos excessivos índices de reprovção e deserção; promover programa destinado a atender integralmente, em médio prazo, à população escolarizável, principalmente dos grandes núcleos urbanos e a alcançar, progressivamente, um mínimo de anos de escolarização obrigatória para todos os brasileiros, além da erradicação do analfabetismo.

2. Ensino médio: expansão da rrede de ensino público e do sistema de bôlsas; intensificação da formação de técnicos de nível médio.

3. Ensino superior: concentração de esforços no sentido de atender às necessidades previstas, com relação às especializações prioritárias para o desenvolvimento econômico e social (engenheiros, químicos, médicos, etc).; desenvolvimento de um programa de formação de pessoal intermediário ("práticos") nas especialidades cabíveis; melhoria da capacidade de atendimento da rrede universitária, notadamente pela melhor utilização das instalações existentes e, quando cabível por uma política racional de construções, visando à eficiência não aparatosa; solução do problema crônico dos excedentes, bem como

do relativo à remuneração do magistério superior, de forma a elevar a eficiência do sistema e o nível de trabalho científico; modificação progressiva do sistema de financiamento do ensino superior.

No tocante à SAÚDE, são as seguintes as principais linhas de ação:

1) Doenças transmissíveis - Intensificação da luta contra as doenças transmissíveis, sob a forma de campanhas, na medida em que haja possibilidade de aplicar, em prazo limitado e em grande escala, recursos profiláticos e terapêuticos de comprovada eficiência - Erradicação da Malária e da Variola - Ampliação da área trabalhada nos programas de controle da Doença de Chagas, do Tracoma, da Leishmaniose e da Esquistossomose - Pesquisas operacionais através de projetos pilotos.

2) Assistência Médico-Sanitária - Aumento de produtividade do sistema de proteção e recuperação da saúde para manutenção da atual taxa de satisfação da demanda de assistência médica e hospitalar - Expansão da rede de unidades locais de saúde, mediante a interiorização e regionalização desses recursos com ativa participação das comunidades - Intensificação da formação de pessoal de nível médio e auxiliar e melhoria da qualificação do pessoal profissional da saúde.

3) Saneamento - Instituição do Fundo Nacional

de Saneamento, sob sistema de financiamento, capaz de atender em maior escala não somente aos projetos de sistemas de abastecimento de água e de destinação adequada de dejetos para os centros urbanos estratégicos do ponto de vista de desenvolvimento nacional, como para os pequenos núcleos populacionais das áreas rurais assolados por endemias cujo combate se apoia na aplicação dessas medidas. Estima-se que, mediante captação de recursos federais, estaduais, municipais e externos, êsse programa seja capaz de atender a uma população urbana de até 6 milhões de habitantes, no período de 1967/1970.

O programa de Habitação, até 1970, leva grande impacto econômico e social. A consolidação do sistema financeiro coordenado e propulsionado pelo Banco Nacional da Habitação deverá provocar um aumento no número de habitações (incluindo Estados e Municípios) superior a 150 mil no corrente ano (em comparação com cerca de 18 mil e 5 mil em 1966 e 1965, respectivamente). Para o período 1967/1970, aquêle número poderá ultrapassar 800 mil unidades. Ao lado do aumento substancial do volume de novas habitações construídas, em comparação com anos anteriores, a realização dêsse programa criará um esquema de substituição progressiva de habitações subnormais (tipo favelas) e permitirá melhoria geral dos padrões habitacionais das categorias de renda mais baixa.

Com relação à META-HOMEM, será intensificada a já importante cooperação de nossas Fôrças Armadas, que, além de sua participação na realização de serviços de infraestrutura (rodovia, ferrovias, transportes), na ampliação de nossas fronteiras econômicas e no programa de desenvolvimento setorial e regional, vêm colaborando, de forma crescente, na solução dos problemas prementes que afligem o homem brasileiro, especialmente nas regiões mais remotas de nosso território. Programas específicos estão em andamento com objetivo de ampliar essa cooperação.

CAPÍTULO IV

DIRETRIZES SETORIAIS

ÁREA ECONÔMICA E SOCIAL

A - Diretrizes Setoriais

B - Desenvolvimento Regional

~~ÁREA EXTERNA~~ **RELAÇÕES EXTERIORES**

JUSTIÇA

FORÇAS ARMADAS

## A - DIRETRIZES SETORIAIS

### I - A ESTRATÉGIA SETORIAL DE DESENVOLVIMENTO

O objetivo de aceleração do desenvolvimento impõe a definição de uma nova estratégia setorial de desenvolvimento econômico e social, baseada no fortalecimento da empresa privada nacional.

Característica fundamental da presente fase do processo de desenvolvimento é a necessidade de ultrapassar o estágio que tem como elemento dinâmico, praticamente isolado, a industrialização baseada em substituição de importações. A queda do ritmo de desenvolvimento, a partir de 1962, está inequivocamente associada, entre outros fatores, ao debilitamento desse processo. Para continuar representando fator dinâmico, o crescimento industrial terá de diversificar suas fontes de expansão, passando a apoiar-se não apenas na substituição de importações, enquanto racionalmente possível, como também na expansão do mercado interno e na promoção de exportações. Por outro lado, o desenvolvimento nacional terá de ser nitidamente multi-setorial, de modo a criar certo número de focos dinâmicos que se estimulem reciprocamente e constituam mercados de absorção uns para os outros. Assim, ao lado da persistência do dinamismo do setor industrial, notadamente através da CONSOLIDAÇÃO DAS INDÚSTRIAS BÁSICAS (Indústria de Bens-de-Capi-

tal, Siderurgia, Metais não-Ferrosos e Indústria Química), deverá promover-se o FORTALECIMENTO DA INFRAESTRUTURA de Energia, Transportes e Comunicações, e a REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA NA AGRICULTURA. Ao mesmo tempo, para elevação da produtividade do fator humano e como condição de progresso social, deverão ser dinamizadas as políticas de EDUCAÇÃO, SAÚDE-SANEAMENTO E HABITAÇÃO.

Ao se apresentarem as perspectivas de crescimento da economia brasileira, até 1970, dois possíveis fatores limitativos foram focalizados: as necessidades globais de investimento, substancialmente superiores às recentes taxas de investimento, e as exigências de importações, principalmente de bens-de-capital e produtos intermediários, tendo em vista a ocorrência prevista de deficits a partir de 1968. Caberia agora examinar as implicações setoriais de um objetivo de crescimento do produto a taxas da ordem de 6% ao ano, emergindo de uma fase (1962/1966) em que a taxa média de crescimento anual foi de cerca de 3,8%.

Se considerarmos os programas definidos para os setores prioritários, admitindo um crescimento anual de 5% para a Agricultura, 8 a 9% para Energia, 7,5% para Construção e 5,5% para Governo e Serviços, o crescimento resultante para a Indústria seria de 7 a 8%, considerada aquela meta global. Conquanto tais objetivos setoriais sejam viáveis, representam, particularmente em relação à Agricultura e à Indústria, um ritmo bem superior ao do passado re-

cente, assinalado, de início por instabilidade política e social e em seguida por uma fase austera de combate à inflação. A execução da presente estratégia setorial dependerá fundamentalmente da medida em que a política de Governo for capaz de reativar eficazmente a indústria privada, promovendo altos níveis de investimento nos setores novos (Indústria Química, Não-Ferrosos, Indústria Mecânica) e assegurando taxas satisfatórias de crescimento aos setores tradicionais, para os quais a expansão do mercado interno constitui fator crucial; ativar substancialmente a agricultura e preservar níveis elevados de investimento no setor público, notadamente em infra-estrutura. O setor externo, por outro lado, deverá ser acompanhado com cuidado para evitar o retorno a deficits descontrolados e o endividamento excessivo a curto prazo.

A maior complexidade do novo estágio de desenvolvimento, em que as considerações de eficiência têm maior significação, tanto para o setor público como para o setor privado, acarreta duas implicações: a política econômica deverá ser mais cuidadosamente concebida, pois muito mais sérias são as consequências dos erros de decisão, e torna-se maior a importância, para ambos os setores, de um planejamento pragmaticamente concebido e eficientemente executado.

Estabelecida essa estratégia de desenvolvimento setorial, cabe apresentar diretrizes e definir prioridades

em relação aos principais setores e ao desenvolvimento social e regional. No tocante ao setor público, serão indicados os principais programas; quanto ao setor privado, cuidou-se principalmente dos aspectos dependentes da ação governamental e dos instrumentos de incentivo.

O estabelecimento de prioridades, entre os setores e dentro de cada setor, constituiu um primeiro passo no sentido da seleção das áreas incluídas no Programa Estratégico do Cap. III, que tem o sentido de identificar as prioridades das prioridades, ou seja, aquilo que constitui o núcleo mínimo do programa de Governo. Esse conceito estratégico da política de desenvolvimento orientará os critérios de seleção de investimentos em todos os setores e no tocante às regiões, sempre com o objetivo de produzir maior impacto pela concentração de recursos, evitando a pulverização de aplicações.

Embora já se haja verificado em caráter preliminar a compatibilidade, qualitativa e quantitativa, das prioridades setoriais a seguir definidas, essa compatibilização será estabelecida de forma explícita no Plano Trienal (1968/1970), que incluirá um programa consolidado de investimentos.

## II - INFRAESTRUTURA: ENERGIA, TRANSPORTE E

### COMUNICAÇÕES

#### A - ENERGIA

A política nacional de Energia deverá ser integrada, nas áreas de Energia Elétrica, Petróleo e Carvão, tendo em vista o aproveitamento econômico racional dos nossos recursos, no conjunto do balanço energético. Assume considerável importância a realização de um programa sistemático e intensivo de levantamento e avaliação dos recursos do País.

#### 1 - ENERGIA ELÉTRICA

O objetivo básico é o pleno atendimento da demanda de energia elétrica. Deseja-se eliminar a demanda reprimida existente, e permitir que ela evolua livre de estrangulamentos e distorções. Para tanto é necessário garantir a capacidade de atendimento e manter o preço da energia dentro de limites econômicos que, assegurando rentabilidade suficiente ao setor, correspondam à condição de serviço de utilidade pública e agente promotor do desenvolvimento.

O autofinanciamento, mediante a prestação do serviço pelo seu custo real, em condições de produção efi

ciente, constitui elemento básico da política do setor. Esta diretriz visa não apenas a garantir a rentabilidade do investimento como também gerar, no âmbito do próprio setor, os recursos necessários para a operação eficiente e a expansão necessária, com a complementação de financiamentos externos. O instrumento básico desta política é a remuneração adequada do investimento por meio da tarifa.

#### Princípios orientadores da Política:

1. A política tarifária deverá observar a sistemática da estrutura tarifária variável em função do fator de carga ou da característica essencial do consumidor. Dentro dessa orientação, o usuário disporá de condições compatíveis com as atividades que desenvolve, considerado o caráter de instrumento promocional de desenvolvimento de que se reveste a tarifa.

2. Na escolha do tipo de usina, devem ser levados em consideração outros aspectos que não aqueles imediatamente relacionados à produção de energia. A comparação entre alternativas deve atender, tanto quanto possível, a uma análise de custos e benefícios.

3. Prioridade adequada deverá ser conferida ao programa de transmissão e distribuição, para evitar insuficiência que implique em baixa utilização do potencial instalado de geração. A interligação dos sistemas elétricos

regionais deve ser estimulada, pelas vantagens operacionais e econômicas que apresenta.

4. É importante a padronização dos equipamentos elétricos e das tensões de transmissão e distribuição, e a unificação de frequência, para 60 ciclos, em todo o território nacional.

5. A energia de origem termonuclear, pela sua crescente competitividade com as fontes tradicionais de energia elétrica, deve ser objeto de estudo imediato. Cumpre estabelecer as bases de comparação econômica deste tipo de usina com os demais, dentro das condições brasileiras, a fim de determinar, no caso, qual o melhor tipo, qual a capacidade e quando caberá iniciar sua construção. Cuidar-se-á da formação de técnicos e do desenvolvimento de pesquisas no setor.

As perspectivas da expansão da demanda até 1970 indicam a necessidade de aumentar de cerca de 4.000.000 Kw a capacidade instalada de geração. Isso significa uma expansão da ordem de 9,0% ao ano, devendo os programas de transmissão e distribuição prosseguir de modo a cobrir o a traso existente e atender às necessidades futuras.

## 2 - PETRÓLEO

No setor Petróleo, o Governo considera a PETROBRÁS como o instrumento eficiente da execução de sua política, capaz de garantir o abastecimento nacional de combustíveis líquidos. Os principais objetivos da política governamental são os seguintes:

- a - promover o esforço necessário à eliminação do atraso na produção de petróleo bruto, de modo que a produção cresça em ritmo mais acelerado do que o consumo. Enquanto não fôr atingida a auto-suficiência a Empresa deverá negociar petróleo de terceiros nas melhores condições que o mercado internacional oferecer;
- b - aperfeiçoar este instrumento, dando-lhe cada vez mais feição empresarial, no sentido de aprimorar sua eficiência econômica.

Para atingir êsses objetivos, o Governo procurará assegurar à PETROBRÁS os recursos necessários. Não é proposta do Governo ampliar o montante de recursos da Empresa através de majoração dos preços dos derivados de petróleo, mas a fim de possibilitar a programação adequada do setor petróleo, se necessário, serão realizados reajustamentos para aperfeiçoar a estrutura de preços relativos e

manter o preço real dos derivados. Além desses recursos o Governo dará todo o seu apoio aos créditos e financiamentos, no País e no exterior, que a PETROBRÁS vier a negociar para seus programas de investimento.

O aumento da produtividade, tônica do planejamento do Governo e preocupação máxima da atual administração da Empresa, certamente produzirá recursos adicionais internos que serão utilizados para atingir os objetivos visados.

Para cumprir tais objetivos a Empresa deverá seguir, nos diversos setores de sua atividade, as linhas básicas a seguir expostas:

#### Exploração e Produção de Petróleo

Na área de exploração e produção o objetivo primordial da política brasileira de Petróleo é a descoberta, em tempo mínimo, de reservas que permitam a produção necessária ao abastecimento nacional do produto. Em obediência a essa diretriz, deverão ser ajustados os programas de exploração às reais possibilidades financeiras da PETROBRÁS e intensificados os esforços nas áreas de melhores perspectivas para a produção do petróleo, quais sejam: Recôncavo Baiano, Alagoas-Sergipe, Barreirinhas, Sul da Bahia, e plataforma submarina fronteira às áreas citadas. As demais

áreas sedimentares do País, entretanto, não deverão ser descuradas.

Dado o caráter aleatório dos resultados nesse setor o objetivo não é quantificado, mas, tendo-se em vista a experiência histórica já acumulada, fixa-se como diretriz alcançar, até o fim do triênio, percentagem de crescimento na produção nacional superior à que se verificar no consumo.

### Refinação

Na área de refinação os principais objetivos, até 1970, são: adaptação das refinarias para absorver quantidades crescentes de petróleo nacional; ampliação da capacidade de refino para os derivados já produzidos no País e construção de instalações para produzir aqueles ainda importados, sempre que as condições de mercado justificarem o investimento; melhoria de instalações, para elevação do rendimento das refinarias e conseqüente redução do valor médio unitário dos combustíveis e lubrificantes importados, inclusive petróleo.

Dentro dessa orientação, os principais projetos a serem executados são a construção das Refinarias Alberto Pasqualini (capacidade nominal de processamento de 45.000 barris por dia) e Gabriel Passos (45.000 barris por

dia); a ampliação da Refinaria Landulpho Alves, para 60.000 barris por dia; a construção da unidade de produção de óleos lubrificantes na Refinaria Duque de Caxias; e a intensificação dos estudos sobre a conveniência da construção de uma nova refinaria (e/ou ampliação da Refinaria Presidente Bernardes), na região geo-econômica de São Paulo.

### Transporte

Tendo em vista a importância desse segmento da indústria no que se refere à segurança nacional (enquanto não forem alcançados os limites próximos da auto-suficiência na produção interna de petróleo bruto), bem como a considerável influência do custo do transporte na composição dos preços ao consumidor de derivados de petróleo, dever-se-á programar as atividades de transferência, levado em conta o mencionado aspecto da segurança e a minimização dos referidos custos.

Neste sentido dever-se-á estabelecer o mínimo físico de tonelagem de transporte condizente com a segurança nacional e substituir paulatinamente unidades anti-econômicas por outras mais adequadas e ampliar os parques armazenadores em nossos portos.

Assim, será dada continuidade à ampliação de

dois navios de classe Presidente em estaleiros japoneses, bem como a construção de dois rebocadores para operação do Terminal Almirante Barroso.

Também serão executadas obras no Terminal Almirante Alves Câmara para atender ao incremento de movimentação que se verificará em decorrência do aumento da produção de petróleo no Recôncavo e da ampliação da Refinaria Landulpho Alves.

Continuarão os trabalhos de construção do Terminal e oleoduto de São Sebastião destinados à descarga de óleo bruto para abastecimento das refinarias localizadas no Estado de São Paulo.

Continuarão as obras de construção do oleoduto de Carmópolis e do Terminal de Atalaia Velha.

### Distribuição

Na área da distribuição, prevê-se a elevação, até 1970, da participação da PETROBRÁS no mercado nacional, dentro dos objetivos, de longo prazo, de se alcançar, no máximo, 30% do mercado.

Entretanto, serão observadas as regras da livre concorrência, segundo as normas e exigências baixadas pelo Conselho Nacional do Petróleo, sem prejuízo para

o consumidor nacional. O volume de investimentos ficará condicionado ao rendimento do próprio sistema, sem desvio de recursos de áreas prioritárias e sem utilização dos fundos do imposto único.

### Industrialização do Xisto

No tocante à industrialização do xisto, acessível também à iniciativa privada, prevê-se a construção de usina industrial em São Mateus do Sul, após a comprovação de sua viabilidade através dos resultados da usina protótipo, ora em construção.

### 3 - CARVAO

No que tange ao Carvão Nacional, notadamente o produzido em Santa Catarina, o objetivo prioritário é a redução de seu custo e a criação de um sistema integrado de produção, beneficiamento e transporte. A ação governamental será orientada, pois, no sentido de reestruturar o complexo carbonífero de modo a torná-lo mais produtivo e cada vez mais independente de subsídios oficiais, visando, ainda, a melhoria gradativa da qualidade do produto oferecido ao mercado consumidor.

Dentro dessa ordem de idéias, programa-se:

- Reformulação da mineração visando ao sele-

cionamento das minas realmente capazes de produzir a baixos custos e ao seu agrupamento em unidades de alta produção e produtividade;

- A adoção de um sistema padronizado de mineração, adaptável às minas em geral, e que permita reduzir os custos desse estágio;

- Diminuição dos custos de transporte, tanto terrestres como marítimos, mediante a adoção de tipos de transporte mais adequados, que permitam altos índices de utilização e maior velocidade de deslocamento e manipulação do carvão;

- Desenvolvimento integrado e orientado no mercado de consumo do carvão-vapor nacional, de forma a possibilitar o aproveitamento econômico racional desse produto, consideradas as características regionais dos mercados produtores e as possibilidades de utilização da energia transformada;

- Implantação de um sistema de aproveitamento dos rejeitos carboníferos com vistas à obtenção de enxôfre e outros subprodutos;

- Reformulação do sistema de beneficiamento primário e secundário do carvão visando ao aprimoramento qualitativo de todas as frações produzidas.

Pretende-se, por outro lado, estabelecer novos critérios no que se refere ao investimento e reinvestimento de capitais na região, que visem à ampliação do parque industrial, criando novos emprêgos para a mão-de-obra disponível e libertando a economia regional da dependência exclusiva do carvão.

Aguarda-se, no momento, a conclusão dos estudos relativos ao carvão de Santa Catarina ora sendo realizados pelo Grupo Consultivo da Indústria Siderúrgica para que sejam fixadas as metas quantitativas e os instrumentos para sua consecução.

## B - TRANSPORTES

### 1 - POLÍTICA DE TRANSPORTES

O objetivo de maior importância da Política de Transportes será dotar o País de uma infraestrutura adequada e garantir uma operação eficiente e integrada das várias modalidades de transporte.

O planejamento do sistema de viação deve abranger sua complexidade total - implantação e exploração dos sistemas - de maneira a permitir o atendimento de toda a área e projetar-se em perspectiva razoável sobre o futuro, para consecução dos objetivos fixados pela Política de Desenvolvimento e de Segurança. Para satisfazê-los, deverá integrar todas as modalidades de transportes terrestres, aquaviários e aéreos.

A magnitude e a complexidade desse planejamento impõem, em face das limitações de meios disponíveis, um criterioso desdobramento de sua execução, no tempo e no espaço, em etapas sucessivas, a serem fixadas de acordo com a ordem de importância e de urgência dos sistemas a realizar, através de planos a curto prazo, onde serão consideradas não só a infraestrutura, como também a superestrutura e os instrumentos normativos que permitam a coordenação da exploração integrada de todas as modalidades de transporte.

### 2 - DIRETRIZES GERAIS

Para que o Brasil possa atender às suas necessidades de circulação, deve dispor de um sistema de transportes múltiplos, nacionalmente coordenados em sua exploração e harmônicamente considerados em seu desenvolvimento, de modo a obter-se:

- a) a circulação de pessoas ou bens, entre os centros de produção ou importação e os de consumo ou de exportação, através de ligações aquaviárias, terrestres e aéreas, integradas num mesmo sistema.
- b) o fortalecimento da integração e unidade nacional e, ao mesmo tempo, tornando possível a ação governamental junto aos aglomerados humanos, esparsos no território nacional.
- c) a concentração eventual de recursos materiais e humanos, de todo o território em determinadas áreas, por intermédio de ligações permanentes de alto rendimento entre o centro do Govêrno e as áreas de maior sensibilidade estratégica.

Tendo em vista atingir os objetivos fixados, já definidos no Plano Nacional de Viação, o Govêrno orientará sua ação segundo as seguintes DIRETRIZES GERAIS:

1) Investimentos

O Govêrno adotará uma política rigorosa na aplicação dos recursos destinados ao setor de Transportes. Tanto a expansão da infraestrutura como a operação dos serviços se regerão por critérios econômicos, ressalvadas apenas as necessidades imperiosas ligadas à Segurança Nacional e as

de caráter social imprescindíveis.

Os investimentos na infraestrutura se orientarão segundo a análise dos benefícios e custos econômicos do projeto, incluídos os efeitos diretos e indiretos do investimento e a sua potencialidade de geração de tráfego no futuro.

As necessidades relativas à segurança e integração nacionais serão atendidas levando-se em conta os objetivos fixados pela Política de Desenvolvimento e pela Política de Segurança, considerando-se a interdependência e interligação existente entre as mesmas. As características técnicas dos projetos imprescindíveis àqueles empreendimentos serão fixadas de maneira a atender às necessidades, mas, considerando a limitação de recursos disponíveis para investimentos, se vincularão aos menores custos que não comprometam a Política de Desenvolvimento.

Quanto às necessidades de caráter político, social e administrativo, os critérios econômicos ajustar-se-ão às condições específicas de determinadas áreas e serviços. Os investimentos daí decorrentes serão condicionados às limitações e reais possibilidades do País.

Os investimentos de transportes em áreas virgens serão considerados como parte integrante de projetos agrícolas e de mineração; sua execução será condicionada à análise dos benefícios e custos do projeto integrado e as respectivas características técnicas adequar-se-ão às necessidades

agrícolas e de mineração.

## 2) Política Tarifária

No setor de transportes, buscar-se-á uma política tarifária e um sistema tributário adequados, de maneira que os custos reais se reflitam nos preços pagos pelos usuários, em regime de eficiência. Este objetivo, entretanto, só deverá ser plenamente atingido a prazo médio, à medida que os custos sejam saneados através de medidas destinadas a melhorar a eficiência e qualidade dos serviços de transportes.

## 3) Liberdade de opção dos usuários

Tendo em vista as características de economia brasileira, baseada em dezenas de milhares de unidades produtivas que necessitam de serviços de transporte, somente a liberdade de opção dos usuários garantirá o eficiente atendimento de suas necessidades.

O objetivo central de minimizar os custos reais dos serviços de transporte deverá ser conseguido sem sacrifícios do restante da economia.

# 3 - DIRETRIZES SETORIAIS

## 3.1. Navegação de longo curso

A navegação de longo curso deverá contar com uma maior participação da bandeira nacional, tendo em vista as necessidades de expansão do comércio exterior brasileiro e

a redução de gastos em moeda estrangeira.

A fim de atingir aquêlê objetivo, serão estabelecidas as seguintes diretrizes para o setor:

- a) Expansão da frota nacional de longo curso;
- b) Adoção de providências para a adequada expansão do Lóide Brasileiro;
- c) Criação de condições para a participação de companhias brasileiras privadas na navegação de longo curso.

### 3.2. Navegação de Cabotagem

No que se refere a êste setor, visar-se-á ao estabelecimento de um conjunto de linhas regulares ao longo da costa com frequência conveniente, de maneira a transportar pelo custo mínimo a carga prevista. Nesse sentido, promover-se-á:

- a) Melhoria da eficiência da navegação, fixando-se as condições mínimas para a concessão de linhas aos armadores;
- b) Desenvolvimento de frotas especializadas para o transporte marítimo (petroleiros, navios-tanque para óleos vegetais, navios graneleiros, etc);
- c) Redução do tempo de permanência nos portos, a fim de melhorar a utilização dos navios;
- d) Geração de recursos próprios para investimentos, mediante estímulos:

- à fusão de empresas de armadores
- à racionalização dos serviços e através do estabelecimento de tarifas adequadas.
- e) Contínua renovação da frota, de forma a mantê-la em condições de operação adequadas;
- f) Aperfeiçoamento da política de pessoal dos ma rítimos, objetivando:
  - ensino e adiestramento das tripulações
  - atrair e manter mão-de-obra especializada
- g) Consolidação da legislação marítima.

### 3.3. Navegação Interior

Apesar da pequena expressão econômica atual, a navegação interior terá, seguramente, um papel relevante no futuro, particularmente nas Bacias Amazônica, do Prata e do São Francisco. Com o objetivo de dinamizar o transporte flu vial, deverão ser tomadas as seguintes medidas:

- a) Levantamento imediato do potencial de carga para o transporte fluvial;
- b) Formulação de um plano nacional de navegação fluvial;
- c) Financiamento para embarcações adequadas aos serviços atuais como medida incentivadora do desenvolvimento da navegação interior;
- d) Estímulos à racionalização dos serviços nas empresas que exploram o transporte fluvial.

### 3.4. Portos

A atividade portuária do País precisa ser modernizada e tornar-se mais dinâmica, a fim de reconquistar a posição perdida e desempenhar o papel que lhe cabe na economia nacional.

No sentido de atingir êsse objetivo, a ação governamental será orientada pelas seguintes diretrizes setoriais:

- a) modificação do sistema de exploração portuária aumentando a participação do usuário na administração;
- b) modernização e especialização da atividade portuária, mediante construção de terminais de alta capacidade para movimentação de graneis sólidos, como sal, minérios, trigo, milho, carvão e fertilizantes, e terminais para cofres de carga onde se justifique economicamente; substituição dos equipamentos obsoletos de carga geral;
- c) adoção de política tarifária que permita gerar recursos internos e atrair capital privado para a modernização e expansão dos serviços;
- d) revisão e implementação dos Planos Diretores Decenais dos Portos de Santos, Recife e Rio de Janeiro, com prioridade para os investimentos

tos enquadrados nas diretrizes do Programa Es tratégico;

- e) elaboração e execução de um programa de curto prazo para a reorganização e reaparelhamento dos portos considerados prioritários e que atualmente não dispõem de Planos Diretores;
- f) consolidação da extensa e complexa legislação portuária de forma a torná-la simples e funcional.

### 3.5. Ferrovias

As ferrovias brasileiras sofreram uma deterioração física e financeira com profundos reflexos negativos, de ordem psicológica e administrativa. A fim de modernizar e colocar em bases eficientes de operação o sistema ferroviário nacional, promover-se-á:

- a) participação dos setores interessados no financiamento dos programas ferroviários;
- b) correção das distorções resultantes de subsídios que êsse setor seja obrigado a conceder a outros;
- c) consolidação das ferrovias brasileiras em um sistema único, com estruturação do tipo empresarial;
- d) descentralização executiva através da criação de Superintendências Regionais;

- e) reformulação da política comercial das ferrovias de maneira a permitir maior flexibilidade e agressividade no mercado de serviços de transporte;
- f) extinção de linhas e trechos comprovadamente antieconômicos depois de considerados os demais aspectos envolvidos;
- g) disciplina na aplicação de recursos, adotando-se critérios adequados na determinação das prioridades.

### 3.6. Rodovias

O objetivo governamental é, dentro de uma concepção unificada do sistema rodoviário nacional, desenvolvê-lo em condições de custos mais baixos de manutenção e implantação de sua infraestrutura. As diretrizes principais do setor são:

- a) concepção unificada do sistema rodoviário na nacional para efeito de planejamento e execução de obras, com delegação de execução e manutenção das rodovias - embora limitada aos órgãos comprovadamente habilitados ao desempenho da delegação - a fim de reduzir as atividades executivas dos órgãos centrais;
- b) aceleração de um programa de rodovias prioritárias, no tocante a construção ou pavimentação

ção, mediante concentração de recursos que permita ampliar rapidamente a capacidade de atendimento do sistema;

- c) aperfeiçoamento do sistema atual de execução de obras, com o objetivo de melhoria de qualidade e redução de custos;
- d) revisão e implementação dos Planos Diretores já formulados e elaboração dos relacionados a áreas não abrangidas pelos primeiros;
- e) reformulação do sistema atual de tributação ao usuário das rodovias.

### 3.7. Transporte Aéreo

Considerando a extensão territorial brasileira, a importância do transporte aéreo transcende qualitativamente a pequena participação quantitativa no total da demanda dos serviços de transportes. As diretrizes e medidas a serem adotadas são as seguintes:

- a) elaboração de projetos e análises de caráter técnico e econômico antes da execução de obras, compra de equipamentos e estruturação de linhas;
- b) estabelecimento do processo de retribuição pelo uso das instalações dos aeroportos e dos serviços de apoio à navegação aérea;
- c) operação integrada, através da coordenação

- dos serviços atuais e futuros das várias em-  
prêsas, a fim de reduzir custos;
- d) eliminação, gradativa, das subvenções gover-  
namentais, indiretas, à aviação civil;
  - e) supressão, gradativa, das subvenções governa-  
mentais, diretas, às emprêsas de transporte  
aéreo comercial.

## C - COMUNICAÇÕES

### 1 - DIRETRIZES GERAIS

O Ministério das Comunicações, recentemente ins-  
talado, deverá fazer elaborar nos próximos dois anos um es-  
tudo integrado objetivando a implantação coordenada dos sig-  
temas de Telecomunicações e Postal (Plano Nacional de Tele-  
comunicações e Plano Postal). Para acelerar a expansão ime-  
diata dos sistemas existentes, dever-se-á promover, a par-  
tir dêste ano, a execução de um plano de médio prazo ( 3  
anos), capaz de:

- a) atender, dentro das possibilidades, a presen-  
te situação;
- b) implementar, de acôrdo com o espírito dos Pla-  
nos Postal e de Telecomunicações, novos proje-  
tos já devidamente estudados.

Essa programação trienal, em tôdas as áreas de  
telecomunicações, constituirá o primeiro e importante passo

no sentido de consolidar e expandir rapidamente um setor que o Governo considera prioritário e de cuja eficiência depende substancialmente a produtividade dos demais setores da economia nacional.

O sistema nacional de telecomunicações deverá permanecer sob controle e fiscalização do Governo Federal, podendo, no entanto, a sua exploração, no que a União não reservar para sua exploração direta, ser objeto de autorização ou concessão.

Os Estados serão orientados e incentivados no sentido de elaborar planos estaduais, integrados ao Plano Nacional. Visando a permitir a minimização dos custos operacionais e, em consequência, beneficiar os usuários dos serviços, evitar-se-á a multiplicação de pequenas empresas com atuação no mesmo Estado, dando-se preferência a que a exploração das redes urbanas e interurbanas, no âmbito estadual, seja confiada a uma empresa de grande porte, governamental ou concessionária.

Na implantação do Sistema Nacional de Telecomunicações, serão consideradas as condições sócio-econômicas de cada região, com vistas a um dimensionamento adequado das necessidades a serem atendidas. Em princípio, tem-se como compatível com os objetivos em mira a adoção do seguinte esquema:

- Região Centro-Sul - (compreendendo os Estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro, Minas Ge-

- rais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Goiás - êste pelo fato de conter o Distrito Federal) - troncos de alta capacidade de tráfego, possivelmente com discagem direta (DDD) entre os pontos servidos;
- Região Nordeste (compreendendo os Estados da Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí) - troncos de média capacidade de tráfego utilizando ODD;
  - Região Noroeste - (incluindo os Estados do Maranhão, Pará, Amazonas, Mato Grosso, Acre e Territórios de Rondônia, Amapá e Roraima).

Para atender, de imediato, as Capitais dos Estados ainda não ligadas a Brasília, estudar-se-á a utilização de sistema auxiliar do Plano Nacional, que permitirá realizar, em prazo curto e com menor investimento, as conexões desejadas.

Também os serviços postais serão objeto de atenção especial no sentido de melhor adequá-los às condições do País. A transformação do Departamento dos Correios e Telégrafos em entidade de Administração Indireta, em consonância com o que preceitua o Decreto-lei 200/67 (Reforma Administrativa) é um dos pontos fundamentais para a consecução de tal objetivo.

O plano de expansão do sistema de telecomunica-

ções deverá beneficiar, ainda, a indústria nacional de equipamentos telefônicos, que já se acha aparelhada para fornecer equipamentos para os sistemas urbanos e parte dos destinados à implantação dos circuitos portadores comuns de média e baixa capacidade de tráfego. Isso permitirá a utilização de eventual capacidade ociosa existente no ramo industrial, com reflexos positivos na redução dos custos de produção, no momento ainda relativamente elevados em comparação com similares estrangeiras.

## 2 - PRINCIPAIS PROGRAMAS

Para o triênio focalizado, estão previstos investimentos no setor de comunicações da ordem de NCr\$ 800 milhões, distribuídos entre as seguintes atividades básicas:

- a) Sistemas Telefônicos de Longa Distância;
- b) Sistemas Telefônicos Locais;
- c) Sistema de Telegrafia e Telex;
- d) Sistema Postal.

Os programas de telefonia de longa distância a serem executados pela EMBRATEL e os interurbanos confiados à Companhia Telefônica Brasileira, têm por objetivo atender a demanda real de tráfego dentro e entre os Estados da Região Centro-Sul, Bahia, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Mato Grosso, através de rêsdes de micro-ondas e equipamento de radiotelegrafia, assim como ligar esse sistema ao tráfego

go internacional via Satélite de Comunicações.

A programação a cargo da EMBRATEL compreenderá:

- 1 - Tronco Sul - enlace rádio-telefônico (microondas), entre São Paulo e Pôrto Alegre, ao sistema de comunicações, ligando as Capitais dos Estados do Sul ao Rio e Brasília;
- 2 - Ampliação dos sistemas existentes entre São Paulo e Rio, assim como entre Rio-Belo Horizonte-Brasília;
- 3 - Tronco Nordeste - partindo de Belo Horizonte para Salvador, Aracaju, Maceió e Recife, com prolongamento até Fortaleza e interligando as capitais dos Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte ao tronco;
- 4 - Instalação da estação terrena brasileira do sistema internacional de telecomunicações por satélites, a ser construída na Região Centro-Sul.

A programação a cargo do DCT visará a:

- 1 - Ampliar e modernizar o Serviço de Telégrafos do País, proporcionando êste benefício a áreas ainda não servidas;
- 2 - Combater o deficit operacional do Departamento de Correios e aumentar a capacidade de manipulação e distribuição de correspondência por meio de centrais automáticas a

serem instaladas no Rio e em São Paulo.

O esforço do Governo na melhoria e ampliação dos sistemas telefônicos locais será executado pela CTB e suas subsidiárias CTMG e CTES, em suas áreas de concessão, e pelas demais concessionárias, através de estímulos e incentivos a serem programados. Os programas em curso permitirão instalar no período 1967/1969 mais de 350.000 terminais telefônicos novos.

Em caráter prioritário será considerada a ampliação dos serviços urbanos em Brasília, com vistas a evitar dificuldades para o funcionamento do Governo na Capital Federal.

### III - AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

#### 1 - MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA E DO SISTEMA DE COMERCIALIZAÇÃO

Segundo a estratégia de desenvolvimento adotada, espera-se da agricultura um papel substancialmente mais dinâmico que o desempenhado até há pouco. Deverá haver um crescimento mais intenso na categoria de produtos de origem animal, que tem apresentado resultado menos satisfatório.

Realizar-se-á esforço concentrado, quanto às áreas estratégicas nºs. 1 e 2, realizando a ruptura das barreiras da produção e do abastecimento, pela solução dos principais problemas ligados à estrutura e ao funcionamento da produção e comercialização de produtos agrícolas.

Tão importante quanto a manutenção de mais elevada taxa média de crescimento será evitar as bruscas flutuações anuais que vêm sendo observadas não só na produção e no total da oferta agrícola no Brasil, como também nos preços dos gêneros de primeira necessidade, (ver, por exemplo, 1966 em comparação com 1965). Para isso será necessário atender tanto para os fatores econômicos e institucionais (preços mínimos, crédito, financiamentos, armazenamento, transportes) como para os fatores técnicos e de ordem ecológica.

As medidas relativas à Produção e ao Abastecimento serão definidas em conjuntos de metas estratégicas, principais

principalmente para os produtos alimentícios. Tais metas serão acompanhadas em tôdas as etapas de planejamento e execução, constituindo prioridade de primeira ordem para a ação governamental.

O objetivo central será a concentração de esforços e recursos em dois aspectos básicos:

I - Elevação da produção e da produtividade agrícola, pela melhor organização do meio rural, pelo zoneamento agrícola, pela modernização e aprimoramento das técnicas e métodos de trabalho agrícola, notadamente com a utilização intensiva de insumos novos, tais como adubos e corretivos, e também das facilidades de crédito e do seguro rural.

II - Implantação de infraestruturas flexíveis e atuantes, que assegurem o fluxo regular e econômico:

- a) de alimentos para fins de abastecimento das zonas de grande concentração de consumo;
- b) de matéria-prima para a indústria;
- c) de produtos qualificados para exportação.

Como filosofia geral de ação será estimulada, ao máximo, a iniciativa privada no setor agrícola, ao mesmo tempo que se intensificará a assistência técnica e econômica, ampliando-se também os incentivos de ordem financeira

com o objetivo de estimular a criação de cooperativas e de emprêsas agrícolas, funcionando com escala de produção econômica e sensíveis aos estímulos de preços.

O Govêrno reformulará e dinamizará seu mecanismo na área da agricultura com os seguintes objetivos básicos:

a) centralização do planejamento e do contrôle da Política Nacional da Produção Agropecuária, sob orientação geral do Ministério da Agricultura e de forma consistente com a política nacional de desenvolvimento;

b) descentralização da execução, através de maior autonomia administrativa e financeira dos órgãos locais e regionais do Ministério da Agricultura, e também de delegação de atribuições através de convênios com órgãos Federais, Estaduais, Municipais e órgãos associativistas e cooperativistas.

c) ampliação do total dos recursos das diversas origens, destinados ao setor agrícola, bem como a dinamização do rural.

## 2 - DIRETRIZES GERAIS

### 2.1 - AGRICULTURA

A política agrícola do Govêrno estabelecerá as seguintes linhas de ação fundamentais:

I - Aumento da produção e da produtividade, pela maior utilização da tecnologia moderna;

II - Expansão da área agrícola, em condições econômicas;

III - Implantação e ampliação das indústrias rurais;

IV - Melhor organização do meio rural, através dos processos democráticos de reforma agrária, e da implantação de colônias auto-administráveis.

Serão intensificados os programas destinados a elevar a produção e a produtividade das principais culturas e criatórios através das seguintes ações prioritárias:

- a) expansão da produção e aumento substancial da produtividade da pecuária de corte e leite através de programas e projetos prioritários relativos à melhoria genética, inseminação artificial, melhoria de pastagens, diminuição do tempo para corte, controle profilático e sanitário, combate às diversas enfermidades; intensificação da suinocultura e ovinocultura; igualmente, expansão e ampliação da atividade pesqueira;
- b) ampliação da pesquisa, experimentação agrícola, treinamento e demonstração, com mobilização dos institutos de pesquisas e outras entidades em programa nacional coordenado pelo Ministério da Agricultura;
- c) organização de um sistema nacional de semen-

tes melhoradas, obedecendo a um projeto nacional em fase de conclusão, com incentivos à iniciativa privada;

d) aceleração do programa de incentivos ao uso de fertilizantes e corretivos;

e) programa de estímulos adequados à mecanização, na medida e nas áreas em que as condições de eficiência econômica o indiquem;

f) ampliação da extensão rural, num programa nacional que conjugue os Ministérios da Agricultura, da Educação e da Saúde;

g) expansão e aperfeiçoamento do crédito agrícola, visando especialmente a:

- ampliar e modificar o crédito de custeio das atividades prioritárias fixadas pelo Govêrno dentro do que preceitua a Lei número 4.829/65;

- ampliar as faixas de crédito e financiamento para investimentos de modificações de estruturas;

- aumentar as modalidades de crédito e financiamento orientado ou supervisionado.

A expansão da área agrícola será estimulada mediante:

a) intensificação dos programas integrados de colônias auto-administráveis;

b) aceleração do desenvolvimento de bacias hidrográficas prioritárias;

c) ampliação dos estudos e pesquisas que visem à incorporação dos cerrados ao processo produtivo agrícola.

A criação e ampliação das indústrias rurais merecerá atenção prioritária do Govêrno, a fim de criar novas condições no meio rural para melhor e mais intenso aproveitamento da mão-de-obra, para a elevação da renda no campo através de núcleos agro-industriais nos quais se estimule o beneficiamento e transformação de produtos agro-pecuários, se oriente e incentive o artesanato e outras formas de ocupação criadora de riqueza.

A reforma agrária deverá exercer-se através da implantação das seguintes linhas principais: elevação da produtividade e mudança da estrutura agrária pelo sistema de tributação, facilidade na aquisição e legalização da propriedade rural e desenvolvimento das zonas prioritárias de reforma agrária, notadamente no Nordeste, Rio de Janeiro, Brasília e Rio Grande do Sul.

A política florestal e de recursos naturais renováveis deverá ligar-se diretamente com a política agrícola a fim de que, além de regularizar o clima e proteger o solo, colabore no aumento da produção e da produtividade dos produtos agro-pecuários.

## 2.2 - ABASTECIMENTO

Não só como parte integrante do processo de desenvolvimento agropecuário, mas também como condição de bem-estar social, a política de abastecimento receberá a mais alta prioridade, principalmente no tocante a carne, leite, principais cereais e produtos hortigranjeiros.

Programas especiais já estão sendo preparados, de modo a orientar o desenvolvimento das seguintes linhas de ação principais, a fim de assegurar suprimento regular e preços baixos ao consumidor nacional:

### a) Estabilidade de preços agrícolas:

O objetivo principal é reduzir as flutuações de preços e da renda agrícola, garantindo oferta e preços mais estáveis aos consumidores. O Governo está aperfeiçoando a política dos preços mínimos, atingindo a tôdas as regiões, assegurando financiamento de 100% até 210 dias, ao nível dos preços prováveis de equilíbrio entre oferta e demanda. Ao mesmo tempo, procurará garantir que o financiamento favoreça efetivamente ao produtor.

Entre as novas medidas a serem consideradas incluem-se:

- utilização de todo o sistema bancário como agente principal da política de estímulos creditícios e financeiros;
- exame de conveniência de fixação de preços mí

nimos por períodos superiores a um ano, fazendo-se as correções 2 vezes ao ano, uma 45 dias antes do plantio e outra 30 dias antes da colheita;

- exame da conveniência de inclusão de produtos de origem animal na política de preços mínimos;
- exame da garantia, por intermédio de seguro agrícola eficiente e ativo, e do fundo de garantia do risco creditício.

Ainda com vistas à política de estabilidade de preços agrícolas o Governo providenciará:

- formação de estoques reguladores dos produtos mais importantes: arroz, feijão, milho, trigo, mandioca, óleos vegetais;
- estudo da fixação de preços básicos de exportação e fixação de tradição no mercado exterior.

b) Política de modernização da estrutura de comercialização

Através de estímulos aos sistemas de Mercados Regionais e Centrais de Abastecimento, Mercados Livres do Produtor, Sistemas de Supermercados e outras formas de auto-serviço. Já está sendo promovida a constituição de grupo de trabalho destinado a quantificar o programa, definir os incentivos e estudar as fontes de financiamento.

c) Política de serviços auxiliares de comercialização

No tocante a armazenagem, três aspectos principais serão atacados, uma vez que, em termos globais, a capacidade instalada parece ser adequada: o de certas regiões, insuficientemente atendidas; o de armazenagem especializada, notadamente para perecíveis; e o da expansão da capacidade de estocagem a nível intermediário e do produtor. Os serviços de classificação e de informação do mercado serão aperfeiçoados.

No tocante a transportes, além da recuperação dos sistemas marítimo e ferroviário, será necessário dar ênfase às rodovias de significação estratégica para o abastecimento dos grandes centros urbanos e ao programa de estradas vicinais nas principais zonas agrícolas.

Esse aspecto de armazenagem e transporte fica bem caracterizado no zoneamento agrícola em execução, onde aparecem definidas as zonas críticas de ambos.

d) Organização do sistema de comercialização

A unificação dos órgãos públicos federais que atuam no setor do Abastecimento - SUNAB, COBAL, CIBRAZEM, e C.F.P. - sob a égide de uma única Empresa Pública - a EMPRESA BRASILEIRA DO ABASTECIMENTO, é recomendável e urgente, para maior eficiência do sistema.

e) Agressividade nos Mercados Externos

Um mecanismo econômico e financeiro extremamente

flexível e dinâmico, livre de peias administrativas e burocráticas, teria a finalidade de ativar o nosso comércio exterior.

#### IV - INDÚSTRIA E MINERAÇÃO

##### I - POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Consoante já observado, a indústria ainda deverá representar fonte de considerável dinamismo, numa estratégia multi-setorial de desenvolvimento acelerado. Faz-se necessário que o setor industrial retome taxas de crescimento da ordem de 7 a 8% ao ano, superando as sérias dificuldades que têm ocasionado o crescimento insatisfatório dos últimos anos. Para isso, será essencial que o desenvolvimento industrial revele capacidade de diversificação em dois sentidos: no sentido de que não apenas a categoria de bens-de-capital como também a de bens-de-consumo duráveis e principalmente a de bens intermediários apresentem alta taxa de crescimento; e no sentido de que sejam explorados os diversos fatores de dinamismo, seja do lado da substituição de importações (indústria química, metais não-ferrosos, siderurgia, máquinas-ferramenta); seja do lado da promoção de exportações, notadamente na área da ALALC; seja do lado da expansão do mercado interno. Os dois últimos aspectos, e notadamente o relativo ao desenvolvimento do mercado interno, são essenciais a uma recuperação dos setores industriais tradicionais, que têm acumulado dificuldades de longo prazo com problemas sérios de caráter conjuntural.

Com tais objetivos, a política de desenvolvimento industrial abrangerá quatro aspectos principais:

a) o uso orgânico e flexível dos instrumentos de estímulo: política de financiamento, política de tarifas, etc;

b) a solução de problemas específicos dependentes dos poderes públicos: distorções tributárias, suprimento de insumos, entraves burocráticos;

c) a concessão de incentivos à racionalização de estruturas e ao aumento da produtividade, especialmente nos setores tradicionais;

d) o desenvolvimento da pesquisa tecnológica.

No tocante ao uso de instrumentos de política, os problemas de financiamento assumem a maior importância. O fortalecimento da empresa privada nacional, seriamente afetada pela recente evolução da conjuntura, demandará cuidadosa atenção com referência a:

1) - problemas de capital-de-giro, próprio ou através do sistema financeiro, para assegurar:

- uma política de crédito mais estável e capaz de preservar a liquidez das empresas de forma compatível com a política já definida de combate à inflação;

- redução de taxa de juros, para evitar custos financeiros excessivos;

- alívios fiscais, na medida das possibilidades do Tesouro;

- regulamentação do acesso de empresas estrangeiras ao mercado financeiro nacional;
- garantia de acesso de empresas nacionais a fontes internacionais de crédito;
- financiamento às exportações.

2) - problemas de financiamento de capital-fixo assegurando-se:

- o fortalecimento dos fundos de desenvolvimento já existentes (FINAME, FIPEME, FUNDECE), procurando-se forma de ampliar os prazos de financiamento de vendas de bens-de-capital;

- estabelecimento de critérios de aplicações, nos bancos oficiais de desenvolvimento, no sentido de assegurar o desenvolvimento rápido dos setores prioritários;

- financiamento à preparação de projetos, pelo FINEP e outros instrumentos, no sentido de assegurar maior acesso de empresas nacionais a estabelecimentos de crédito nacionais ou internacionais.

No tocante a problemas específicos dos setores industriais dependentes dos poderes públicos, é importante evitar que insumos de uso generalizado, como energia elétrica, transportes e diversas matérias-primas, produzidos por entidades governamentais, sejam transferidos ao setor privado a custos excessivamente elevados.

## 2 - INDÚSTRIA MECÂNICA E ELÉTRICA

Consideradas as perspectivas de demanda, tanto o setor de produção de bens-de-capital como o de bens duráveis de consumo oferecem possibilidades de crescimento a uma taxa anual superior a 8%. Tratando-se de setores basicamente privados, a ação governamental deverá orientar-se no sentido de facultar aquela expansão, cuidando dos seguintes principais problemas:

- a) fixação, pela Comissão de Desenvolvimento Industrial de uma política geral para os Grupos Executivos, considerando os aspectos: preferência pelos produtos nacionais, sobretudo em compras governamentais; gradativa elaboração no País da "engenharia de processo", pela incorporação de tecnologia estrangeira e pela pesquisa tecnológica autônoma;
- b) reposição de capital-de-giro: consolidação dos fundos de desenvolvimento, canalização de recursos para aquisição de matérias-primas essenciais (títulos pignoratícios e nova lei de duplicatas);
- c) programação a médio prazo das compras governamentais de bens-de-capital, reduzindo a aleatoriedade e irregularidade cronológica das encomendas e pagamentos;
- d) estabelecimento de sistema de crédito a prazo mais longo, para venda de bens-de-capital, com recursos nacionais e internacionais;

e) estímulos à racionalização de estrutura, no tocante a bens-de-consumo duráveis, notadamente veículos, eliminando distorções tributárias e ampliando a escala de produção, de modo a lograr expansão do mercado interno e externo;

Referência especial cabe à indústria de construção naval, em relação à qual devem ser observadas as seguintes diretrizes:

a) dotar a indústria de construção e reparos navais de capacidade economicamente aconselhável para o atendimento das necessidades a longo prazo da economia e defesa nacionais;

b) utilizar em base econômica a capacidade da indústria de construção naval;

c) criar mecanismos de financiamento à exportação de navios e incentivar a consolidação das atuais empresas a fim de permitir à indústria naval funcionar economicamente.

### 3 - SIDERURGIA E MINERAÇÃO

#### 3.1 - Siderurgia

Considerando os recursos minerais do País, a estrutura e a tecnologia já disponíveis no setor siderúrgico, a orientação da política governamental será no sentido de assegurar o abastecimento da demanda interna, procurando reduzir o custo da produção nacional a níveis comparáveis aos dos principais países produtores.

Como consequência dessa premissa, as seguintes diretrizes devem ser estabelecidas para a ação governamental:

a) adotar imediata decisão com referência ao programa de desenvolvimento do setor no período 1967/1970; para êsse efeito, já está em funcionamento um Grupo de Trabalho, presidido pelo Ministro da Indústria e Comércio;

b) promover a racionalização do abastecimento de matérias-primas à siderurgia, principalmente no que se refere ao carvão mineral e vegetal, bem como a melhoria dos meios de transporte utilizados nesse abastecimento;

c) adotar medidas tendentes a reduzir o custo da produção siderúrgica, que envolverão, principalmente, a redução de tarifas de serviços públicos, a diminuição dos custos financeiros das empresas e o estímulo à introdução de modernos processos tecnológicos e métodos de gerência;

d) estabelecer uma política de distribuição da

produção das emprêsas estatais, a qual, por meio da racionalização e uniformização das tabelas de preços dessas emprêsas e do apoio governamental a investimentos privados na comercialização do aço, promova uma reestruturação da rede de distribuidores existentes, incentivando a intensificação de sua atividade;

e) coordenar a ação do Estado como empresário no setor, unificando a sua personalidade como acionista e articulando a administração das emprêsas sob seu contrôle, a fim de baixar os seus custos operacionais e coordenar a política comercial.

### 3.2 - Mineração de Ferro

O objetivo básico do Govêrno no setor de mineração de ferro deve ser a intensificação da exploração das nossas reservas de minério de ferro do Quadrilátero Ferrífero, para abastecimento da siderurgia nacional e participação crescente no mercado internacional.

Dentro desta premissa, as diretrizes da ação governamental no próximo quadriênio, apoiando o programa da Companhia Vale do Rio Doce, são no sentido de:

a) promover e apoiar as aplicações previstas para o setor no próximo quadriênio, que se destinam à ampliação e melhoria das instalações e dos equipamentos de mineração, ao beneficiamento do minério para adequação às exigências crescentes do mercado nacional e internacional, bem

como à melhoria dos sistemas de transporte ferroviário e de carregamento portuário, para redução do custo do minério exportado.

b) terminar a conexão entre as linhas da E.F. Vitória-Minas e da E.F. Central do Brasil, que significará a interligação, pela Cia. Vale do Rio Doce, das duas grandes bacias minerais do País: o Vale do Rio Doce e o do Rio Paraopeba.

#### 4 - METAIS NÃO-FERROSOS

A ação governamental continuará orientada no sentido de permitir a rápida realização dos projetos do setor privado que visam a, eficientemente, substituir total ou parcialmente as importações de metais não-ferrosos, ao mesmo tempo que aumentar o aproveitamento dos recursos minerais brasileiros.

Dentro desta orientação, o Governo Federal continuará concedendo apoio financeiro, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, e dos incentivos fiscais em vigor. Paralelamente, a realização de investimentos na infra-estrutura permitirá dotar o País de condições adequadas de transportes e energia, facilitando em consequência a intensificação do aproveitamento dos recursos minerais já conhecidos.

Para efetivação dos projetos previstos, é de crucial importância o problema relativo aos preços dos princi

tais insumos utilizados pelas referidas indústrias, a saber: energia elétrica, óleo combustível, soda cáustica e transportes. Daí os estudos já em curso, no sentido de encontrar critérios de fixação de preços que, permitindo o eficiente desenvolvimento dos referidos serviços, não constituam ônus excessivos à expansão do setor de não-ferrosos.

O primeiro deles consiste na análise das condições de produção existentes que conduzem, em geral, a custos de produção elevados, seja em virtude de as unidades produtoras não terem sido projetadas em dimensões adequadas para obter o melhor preço no mercado interno de alguns fatores de produção, como energia elétrica, combustível, transportes ou matérias-primas básicas; seja, finalmente, em alguns casos, pela própria obsolescência dos processos de produção adotados.

Estes aspectos são agravados, em muitos casos, pela inexistência nos níveis tarifários existentes sobre a importação, estabelecidos há vários anos, de condições de preços adversas hoje vigentes. Em caso de transição gradual, esta circunstância poderá agravar particularmente as dificuldades em virtude da possibilidade de intervenção internacional nos produtos, para promover relações de concorrência muito mais livres.

Para superar estas dificuldades e dar condições de proporcionalidade às atividades em operação, será necessário atuar em três frentes, a saber:

## 5 - INDÚSTRIA QUÍMICA

O Setor de Indústria Química oferece amplas possibilidades de desenvolvimento, mas enfrenta ainda alguns problemas fundamentais que carecem de atenção especial para poder apresentar a taxa de crescimento esperada.

O primeiro dêles consiste nas condições de operação existentes que conduzem, em geral, a custos de produção elevados, seja em virtude de as unidades produtoras terem sido projetadas em dimensão demasiado pequena; seja pelo alto preço no mercado interno de alguns fatores de produção, como energia elétrica, combustível, transportes ou matérias-primas básicas; seja, finalmente, em alguns casos, pela própria obsolescência dos processos de produção adotados.

Êstes aspectos são agravados, em muitos casos, pela insuficiência dos níveis tarifários incidentes sôbre a importação, estabelecidos às vêzes sem considerar as condições adversas hoje vigentes. No caso da indústria química, esta circunstância assume aspectos particularmente graves em virtude da peculiaridade do mercado internacional dos seus produtos, onde prevalecem condições de concorrência muito acirrada.

Para contornar êstes problemas e dar condições de prosperidade às emprêsas em operação, será necessário atuar em três frentes, a saber:

a) reduzir progressivamente o diferencial entre o custo interno dos fatores acima mencionados e o seu custo nos demais países;

b) oferecer a necessária assistência para o reequacionamento das condições de produção das unidades estruturadas de forma não econômica;

c) atender com adequada proteção aduaneira, temporária ou permanente, aquelas indústrias que enfrentam situação mais difícil, sem permitir, entretanto, o favorecimento da produção antieconômica.

No tocante ao desenvolvimento propriamente dito, é diretriz do Governo dar todo o estímulo necessário, tanto para a ampliação das unidades existentes, como para implantação de novas unidades. Está, porém, consciente dos perigos que encerra a concessão indiscriminada de estímulos, assim como o aqodamento na aprovação de projetos, que podem conduzir à frustração de iniciativas ou a um parque industrial sem condições de eficiência.

Por isso, a outorga de estímulo será feita de acordo com critérios pré-estabelecidos e dentro de um plano coordenado obedecendo às seguintes linhas:

a) desenvolver aquêles produtos para os quais tenhamos condições mais favoráveis, sem visar a auto-suficiência, isto é, a fabricação interna de tãda a linha de produtos da indústria química;

b) evitar o incentivo ao número excessivo de em

preendimentos na mesma linha, acarretando capacidade ociosa e/ou custos de produção mais elevados;

c) permitir que as unidades existentes se expandam e se aperfeiçoem antes de favorecer a implantação de novos empreendimentos na mesma linha;

d) estimular programas sistemáticos de pesquisa de modo a propiciar a efetiva incorporação da tecnologia importada, criando as condições necessárias para o desenvolvimento, em alguns ramos, de tecnologia própria.

Referência especial deve caber à Indústria Petroquímica. De acordo com a diretriz fixada pelo Governo no Decreto 56 571, de 9 de julho de 1965, esse setor vem sendo desenvolvido, no País, em regime de livre iniciativa, com a participação de empresas governamentais e do setor privado.

A colaboração da PETROBRÁS ao desenvolvimento da Petroquímica compreende instalações já em execução (para produção de eteno, amônia e uréia) e unidades em fase de planejamento ou projeto de engenharia (para produção de látex de borracha sintética, enxôfre, estireno, matéria-prima para detergentes sintéticos e olefinas; expansão da produção de amônia e produtos aromáticos).

Ao lado dos empreendimentos planejados pela PETROBRÁS, o setor privado apresentou ao GEIQUIM grande número de projetos no campo petroquímico para serem executados no próximo quinquênio. Só no ano de 1966 o valor

total dos projetos aprovados nas indústrias químicas em geral foi da ordem de NCr\$ 560 milhões. Entre os de petroquímica, os mais importantes se situam no campo de produção de olefinas, aromáticos, fertilizantes, plásticos e fibras têxteis.

## 6 - INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO

A indústria de construção civil deverá receber decisivo impulso à medida que se desenvolver o programa nacional de habitação, destinado a produzir poderoso impacto no sentido da solução progressiva do problema habitacional, da aceleração do crescimento do produto nacional e da expansão das oportunidades de emprego urbano. Principalmente com a criação do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, o volume de recursos destinados ao setor cresceu substancialmente: a perspectiva é de que o número de habitações financiadas com recursos governamentais (incluindo Estados e Municípios) será superior a 800 mil no período 1967/1970.

Além daqueles efeitos diretos, cabe acentuar o efeito promocional do Plano Nacional de Habitação, notadamente com relação à indústria de materiais de construção que deverá experimentar índices elevados de utilização de capacidade e, em relação a certos produtos, terá de expandir rapidamente sua capacidade de produção.

Desta forma, a política habitacional deverá ser executada com a preocupação de, desenvolvendo rapidamente

te as indústrias de construção civil e de materiais de construção, evitar possíveis pressões inflacionárias resultantes daquele crescimento acelerado.

Quanto ao setor de obras públicas, buscar-se-á solução para uma série de problemas com o objetivo de seu fortalecimento, a ser consolidado pela intensificação dos programas de infra-estrutura. Inicialmente, o pagamento em dia das contratadas pelo Govêrno e a programação a médio prazo de tais empreendimentos serão importantes para a normalização do funcionamento das emprêsas.

A objetivação do programa de construção de obras implicará, em paralelo à dimensão financeira de apoio, a definição tão exata quanto possível da respectiva quantificação física. Assim, a execução dos projetos de obras na esfera governamental deverá ser precedida da elaboração e desenvolvimento de um projeto técnico, a ser preferentemente elaborado e desenvolvido por emprêsas nacionais consultoras de Engenharia, convenientemente instruído e pormenorizado, de sorte a minimizar, com respeito a variações de custos, a influência de eventuais variações de suas partes.

A consolidação e padronização das normas reguladoras de contratação das obras públicas por parte do Govêrno Federal é recomendável tendo em vista que existem, atualmente, grandes diferenças de critérios na elaboração, redação e especificações técnico-econômicas nos editais

de concorrência.

Aspecto também de importância a considerar refere-se à garantia a ser oferecida à administração, que poderá ser facultativa, a critério da autoridade competente, segundo as seguintes modalidades: caução em dinheiro, títulos da dívida pública ou fidejussória; fiança bancária e seguro garantia. Com a finalidade de resolver os problemas existentes, relacionados com as imobilizações a que são obrigadas as empresas que executam obras públicas, estudos deverão ser realizados no sentido de que as Administrações reduzam a um prazo mínimo a devolução das cauções às empresas concorrentes, abreviem ao máximo os prazos para execução das obras e efetuem em dia os pagamentos aos construtores, fixando os prazos máximos para aprovação das modificações de projetos e revisões dos reajustamentos de preços porventura existentes.

Outro aspecto a considerar na dinamização do setor diz respeito ao fato de que na construção de edificações, principalmente residenciais, ao contrário do que ocorre com a infra-estrutura, a técnica se mantém desatualizada. Cabe, portanto, uma política que vise ao aprimoramento de sua organização, com a introdução de tecnologias novas tendo em vista o aumento de produtividade e conseqüente redução dos custos, sem implicar necessariamente na adoção generalizada de técnicas intensivas de capital. Estímulos poderão ser fornecidos através de instru-

mentos legais proporcionados pelo Decreto-lei 46, de 18.11.66, e Decreto 60 347, de 9.3.67.

## 7 - RECURSOS MINERAIS

Em síntese, a diretriz geral para a ação governamental no próximo quadriênio (1967-1970), no Setor de Recursos Naturais (Minerais), é acelerar a curto prazo o conhecimento dos nossos recursos minerais, mediante projetos específicos para as principais prioridades.

A situação atual do Brasil, no setor mineral, pode ser sintetizada como de conhecimento insuficiente da geologia e dos recursos minerais na maior parte do território nacional e de aproveitamento insatisfatório das reservas minerais conhecidas. As feições e características geológicas específicas, controladoras das concentrações minerais, exigem que o conhecimento básico da geologia do território nacional seja o ponto-de-partida para a ativação do aproveitamento das nossas jazidas.

Tal é o objetivo do "Plano Mestre Decenal para Avaliação de Recursos Minerais do Brasil, 1965/1974", cuja continuidade é indispensável à obtenção de resultados satisfatórios, em setor de importância vital para o atual estágio de desenvolvimento.

V - RECURSOS HUMANOS: EDUCAÇÃO; CIÊNCIA E TECNOLOGIA.

POLÍTICA CULTURAL

1 - EDUCAÇÃO

As últimas décadas assistiram a um grande esforço de expansão do ensino no Brasil. Os índices de aproveitamento dos recursos aplicados, entretanto, ainda podem ser consideravelmente melhorados.

Defrontou-se o atual Governo, logo após a posse, com a questão dos excedentes de nível universitário. Resolvido o problema imediato, cabe adotar providências no sentido da solução permanente do problema, mediante o uso mais intenso das instalações existentes, a reorientação dos dispêndios em favor dos cursos de maior demanda e mais importantes para o desenvolvimento, e, se necessário, a aplicação de maiores recursos.

Problema semelhante, de "excedentes" de curso primário, deverá ser resolvido num esforço conjunto do Governo Federal, Estados e, principalmente, municípios das capitais, onde mais aguda se revela a deficiência. O objetivo final é, efetivamente, proporcionar um mínimo de 8 anos de escolarização obrigatória a todos os brasileiros, num programa nacional em que o Governo Federal exercerá principalmente o papel de motivador e coordenador.

Dentro da filosofia do Programa Estratégico, a orientação básica da política educacional brasileira deve desdobrar-se nas seguintes linhas de ação:

- I - dar prioridade à preparação de recursos humanos para atender aos programas de desenvolvimento nos diversos setores, adaptando o sistema educacional às exigências da modernização do País, inclusive no setor agrícola;
- II - elevar a produtividade global, procurando obter o máximo rendimento dos fatores aplicados no processo educacional: administração, instalações, equipamentos, currículos, métodos de ensino, professores e alunos;
- III - ampliar o volume de recursos financeiros a serem aplicados exclusivamente nas áreas críticas.

Segundo a orientação já definida, conferir-se-á alta prioridade à formação de técnicos para os programas de desenvolvimento nos vários níveis, inclusive desenvolvendo amplo programa de formação de pessoal intermediário ("práticos") nas diversas profissões, quando cabível (engenharia, enfermagem, etc.).

As principais diretrizes e programas prioritários em relação aos diversos níveis de ensino são:

#### 1.1 - EDUCAÇÃO PRIMÁRIA

Problema grave: as deserções maciças no ensino primário comum, cuja qualidade é, em boa parte, insatisfatória.

Prioridades:

Aperfeiçoamento do Magistério: treinamento de professores não titulados (leigos); aperfeiçoamento de professores titulados; expansão dos quadros de supervisores e orientadores pedagógicos, aprimoramento do ensino normal.

Criação de Condições de Trabalho mais Favoráveis para o Professorado: Aproveitamento de professores da localidade, construção de residências para professores, melhoria de remuneração, programa de manuais de ensino.

Ampliação da Rede Escolar: Uso intensivo do espaço escolar, cursos de férias para repetentes, ampliação das escolas de 1 sala para 2 salas.

Televisão Educativa: Utilização da TV e outros processos modernos, capazes de atingir grandes massas, para o ensino primário.

Assistência ao Aluno Primário: Ampliação dos programas de alimentação e material escolar, programa de livro-texto, transporte e recursos didáticos.

Erradicação do Analfabetismo: Ênfase na erradicação do analfabetismo nos grandes centros urbanos, para as faixas etárias mais baixas.

## 1.2 - EDUCAÇÃO MÉDIA

Assinalam-se, aqui, o inadequado padrão qualitativo de ensino, sua posição de barreira à mobilidade so-

cial e à expansão do ensino superior. Renovada atenção deve merecer a formação de técnicos de nível médio, para a agricultura, indústria e serviços.

As prioridades:

Expansão da Rede de Ensino Público e do Sistema de Bolsas: Ampliação das oportunidades de matrícula, pelo aumento de vagas na rede pública e pela expansão do programa de bolsas de estudo integrais (mensalidade e manutenção).

Melhores Condições de Trabalho para o Corpo Docente: Remuneração competitiva segundo o mercado de trabalho, incentivos para o exercício da profissão mediante a revisão dos níveis salariais, treinamento e aperfeiçoamento de professores, notadamente em ciências.

Reestruturação do Ensino Médio: Adequação das finalidades da educação média; reformulação dos currículos para atender à adequação desejada, integração do ensino de 1º ciclo à idéia da obrigatoriedade escolar dos 7 aos 14 anos.

Programas Especiais: No 1º ciclo, expansão da rede de ginásios orientados para o trabalho, inclusive pela transformação de ginásios tradicionais; no 2º ciclo, expansão da rede de colégios industriais e agrícolas, e ampliação de cursos técnicos, para atendimento de todo o setor terciário.

Racionalização e expansão da rede escolar: Uti-

lização da capacidade ociosa, absorção da superpopulação da escola média e daquela abrigada em local inadequado, expansão racional dos programas de construção escolar.

Televisão Educativa: Utilização da TV e outros processos modernos, para expansão rápida da capacidade de atendimento do sistema educacional a nível médio.

### 1.3 - EDUCAÇÃO SUPERIOR

Além da composição inadequada das matrículas disponíveis em face da demanda, criando o problema de excedentes, cabe observar o reduzido nível de eficiência do sistema e a estrutura ainda, em muitos casos, não atualizada das Universidades. Atenção especial para a formação de pessoal intermediário ("prático"), quando couber. Prioridades principais:

Considerável Melhoria da Capacidade de Atendimento do Sistema, principalmente em relação aos ramos de maior prioridade para a aceleração do desenvolvimento: eliminação da capacidade ociosa dos estabelecimentos de ensino mediante a supressão, aglutinação e modificação de cursos e da estrutura universitária; melhor utilização do período diurno, pela criação de turmas novas; melhor aproveitamento do corpo docente por maior carga horária média.

Incentivo aos Cursos de Formação de Técnicos: Formação especial de pessoal intermediário de nível técnico (os técnicos-práticos, como, por exemplo, engenheiros de operações).

Modificação Progressiva do Sistema de Financiamento: Instituição de bôlsas de estudos aos estudantes, com gradual eliminação da gratuidade generalizada; maior captação de recursos da comunidade para financiamento do sistema.

Melhoria do Padrão de Trabalho Científico do Magistério Superior: Elevação do salário real, mediante reforma de remuneração; ampliação progressiva do regime de tempo integral; estímulo efetivo à pesquisa; implantação de cursos de mestrado e doutorado nas principais universidades e bôlsas de estudo no exterior.

Maior Integração Universidade-Meio: Integração Universidade-empresa e adaptação dos currículos às características regionais.

Ampliação da Assistência ao Estudante Universitário, de forma coordenada, através do programa de livros-texto, da construção de restaurantes e residências universitárias, e segundo programas bem definidos, para os estudantes carentes de recursos.

Maior Interação do Ensino Superior com o Ensino Médio: Formação de magistério principalmente de 1º ciclo; revisão dos critérios de ingresso na Universidade; integração de currículos.

## VI - SAÚDE

A Política Nacional de Saúde contempla em suas grandes linhas, os objetivos de:

- I - Intensificar o combate às doenças transmissíveis.
- II - Melhorar a produtividade do sistema de proteção e recuperação da saúde para aumentar a atual taxa de atendimento da demanda de assistência médica.
- III - Expandir a rede de unidades locais de saúde.

A verificação de que certas doenças transmissíveis são as principais responsáveis pelas elevadas taxas de mortalidade, morbidade e incapacidade que ainda hoje são registradas no País, por um lado; e, por outro, a disponibilidade de recursos profiláticos e terapêuticos de alta eficiência, indicam a intensificação do combate a esse grupo de doenças como o primeiro objetivo de uma Política Nacional de Saúde.

Existem em curso no País diversas campanhas de controle ou erradicação de doenças transmissíveis, sob a responsabilidade direta do Governo Federal, que não puderam até agora ser estendidas a tôdas as áreas comprovadamente endêmicas do território nacional.

A intensificação do combate às doenças transmissíveis deverá, por conseguinte, significar uma atuação decisiva sobre o meio físico por ações no campo do saneamento e uma ampliação geográfica das campanhas prolifáticas, de modo a levar em curto prazo, sobretudo ao interior do País, os benefícios decorrentes da aplicação de recursos tecnológicos de alta eficiência, fácil aplicação e custo relativamente baixo.

A constatação de que é possível aumentar apreciavelmente a capacidade de atendimento dos hospitais, mediante a redução do tempo médio de permanência e a prestação de serviços de consulta externa como alternativa para a internação do paciente, mostra ser exequível e conveniente elevar o rendimento do sistema nacional de recuperação da saúde sem prejuízo de medidas que visem à melhoria da distribuição ou do incremento dos recursos médico-assistenciais.

Em vista da necessidade de consolidar os resultados obtidos com o trabalho intensivo realizado contra as doenças transmissíveis e em particular as campanhas de erradicação, que exigem uma vigilância contínua, torna-se aconselhável a expansão, em extensão e profundidade, do campo de ação dos serviços de saúde.

A melhoria da produtividade e distribuição dos recursos médico-assistenciais e o estabelecimento de unida

des locais muito simples, dentro de um sistema regionalizado, permitirão a interiorização dos serviços de saúde, atendendo-se, assim, ao segundo e terceiro objetivos gerais da Política Nacional de Saúde.

Dentro dessa orientação são as seguintes as diretrizes para o setor:

- 1 - ampliação das campanhas de âmbito nacional contra as doenças transmissíveis cujo combate se baseia, principalmente, na aplicação de agentes imunizantes ou de inseticidas de ação residual ou no emprêgo em massa de recursos terapêuticos;
- 2 - abastecimento de água e destinação adequada de dejetos nos centros urbanos estratégicos do ponto-de-vista do desenvolvimento nacional e nos pequenos núcleos populacionais das áreas rurais assoladas por endemias cujo combate se apoia na aplicação dessas medidas.
- 3 - colaboração técnica e financeira com as instituições que prestem assistência médica, visando a sua melhor distribuição no País e ao aumento da produtividade;
- 4 - ajuda financeira e técnica visando a incentivar a ampliação do número de unidades locais de saúde, responsáveis pela execução

de atividades básicas, dentro de um sistema regionalizado de administração;

- 5 - melhoria da qualificação do pessoal profissional e intensificação da formação de pessoal de nível médio e auxiliar, como um dos meios para aumento de produtividade e ampliação da cobertura dos serviços de saúde.

## VII - SANEAMENTO

A inexistência, até pouco, de um programa global do Governo Federal em matéria de saneamento, e, de outro lado, a técnica de consignação de verbas para obras específicas e localizadas, são responsáveis pelos resultados limitados obtidos. Acresce que os governos estaduais e locais costumam desenvolver programas próprios, desvinculados, via de regra, dos planos federais.

Essa situação indica para a ação do Governo Federal no próximo quadriênio a necessidade de instituir uma política nova no Setor, notadamente para efeito de atender em grande escala a projetos de abastecimento d'água e rede de esgotos, para as cidades estratégicas do ponto-de-vista do desenvolvimento nacional.

São as seguintes as diretrizes básicas para o setor:

- a)-promover o planejamento e coordenação dos programas de saneamento;
- b)-concentrar recursos em programas e projetos prioritários, dentro de uma escala de valores a ser estabelecida pelo órgão nacional de planejamento e coordenação do programa;
- c)-substituir o sistema de consignação de recursos orçamentários a fundo perdido; isto implicará na criação de um mecanismo, ao qual

será atribuído o financiamento dos projetos de saneamento, para futura amortização pelas comunidades beneficiadas;

- d)-instituir sistema de captação de recursos próprios (não orçamentários) para estímulo dos programas de saneamento (notadamente no concernente ao abastecimento de água e esgôto).

Dentro dessa linha de ação, estão em fase final de estudo as seguintes medidas prioritárias, sob a su pervisão dos Ministérios do Interior e de Saúde:

- a)-Instituir o Conselho Nacional de Saneamento, em substituição ao Conselho Nacional de Sa neamento Básico, criado por ato relativamente recente; com essa substituição, pretende-se corrigir a limitação do Conselho Nacional de Saneamento Básico, que somente de liberaria acêrca de problemas ligados ao abastecimento de água e esgôto ( saneamento básico), deixando a descoberto os demais campos do saneamento geral (saneamento rural, combate à erosão e inundações, combate à poluição das fontes hídricas, drenagem, etc.)
- b)-instituir um Fundo Nacional de Saneamento que reunirá recursos nacionais e internacio

nais destinados a financiar programas de abastecimento de águas e esgotos, para aplicação subordinada a critérios mais racionais, e em condições mais realistas de economicidade (com exigência, por exemplo, de reposição pelas populações atendidas);

c)-criar um "Fundo de Reinvestimento", vinculado ou integrante do Fundo Nacional de Saneamento e formado possivelmente por uma taxa ou sobretarifa a ser cobrada dos usuários dos serviços públicos de água e esgoto (formação de recursos próprios para desenvolvimento auto-suficiente, no futuro, do programa nacional de Saneamento).

Com apoio neste arcabouço institucional-financeiro, será viável o desenvolvimento de programas de acordo com uma orientação racional de investimentos.

No campo do Saneamento Básico, é cabível prever para o período 1967/70 a aplicação em obras de abastecimento d'água de recursos (federais, estaduais, municipais, gerados pelo próprio programa e, ainda, de financiamento externo) substancialmente superiores à média de anos recentes. Esses recursos seriam destinados a projetos de:

- 1) - construção, ampliação ou remodelação de sistemas coletivos de abastecimento de água e redes de esgotos, nas grandes e mé-

dias-cidades;

- 2) - implantação de sistemas coletivos de aba  
te  
ci  
me  
nto de água, provavelmente sem ramais  
domiciliares; e de programas individuais  
de esgotos sanitários (fossas ou tanques sé  
ti  
co  
s, etc.) nas cidades menores.

A efetivação dos programas acima indicados possibilitará o atendimento, no período 1967/70 - em têr  
mo  
s de população beneficiada de até 6 milhões de habitantes ur  
ba  
nos.

Uma programação semelhante, no campo do sanea-  
mento geral, deverá em breve ser formulada. Para seu cum-  
primento, será necessário um levantamento adequado das ne-  
cessidades brasileiras no tocante ao saneamento geral - o  
que tem sido feito esporádica e assistemáticamente, sobre-  
tudo ao influxo de eventuais calamidades climáticas - inu  
na  
ç  
õ  
e  
s, erosões, etc.

A programação do Saneamento Geral levará neces-  
sariamente a um enfoque mais globalizador do problema de  
água, em tôdas as suas manifestações. Será preciso, então,  
considerar os recursos hidráulicos em conjunto, e não ape-  
nas setorialmente, sob a ótica das distintas economias u-  
suárias, devendo conduzir a uma política integrada de apro-  
veitamento múltiplo de água - na qual será por sua vez in-  
serido o aspecto relativo a Saneamento.

## VIII - HABITAÇÃO

Dentro da sua política de aceleração do desenvolvimento e do progresso social, o Governo empresta grande prioridade à consolidação do Plano Habitacional. O objetivo é a revitalização, sem dúvida já parcialmente alcançada, do mercado de habitação, notadamente para as classes de renda média e baixa. O instrumento mais importante do Plano é o sistema financeiro coordenado pelo Banco Nacional de Habitação, vinculado ao Ministério do Interior, compreendendo uma constelação de entidades captadoras e aplicadoras de poupança (companhias e cooperativas habitacionais, sociedades de crédito imobiliário, caixas econômicas, etc.), a nível da União, Estados, Municípios e setor privado, para efeito de financiamento da produção e da venda de habitações, esta a longo prazo.

Constitui peça essencial do sistema a correção monetária, que cumpre preservar, compatibilizando entretanto a sua aplicação com a capacidade de pagamento das diversas classes de renda. Importante passo nesse sentido acaba de ser dado, através da Resolução 25 do Banco Nacional da Habitação, segundo a qual as prestações devidas pelos mutuários somente se reajustarão quando ocorrer reajustamento de salário, e na mesma proporção.

O programa contempla as diferentes classes de rendas, atendendo-as, mediante preço, taxas de juros e prazo adequados à sua capacidade de pagamento.

A previsão dos recursos públicos federais (orçamento, Caixas Econômicas, BNH) a serem aplicados em habitação, no período 1967/1970, a preços de 1966, é superior a NCr\$2,0 bilhões. Se acrescida a contribuição de Estados e Municípios, a estimativa do número de habitações financiadas com recursos governamentais é superior a 800 mil no período 1967/1970 e a 150 mil no corrente ano. A dimensão do programa brasileiro pode ser avaliada considerando-se que esse número é superior à soma dos programas habitacionais públicos nos demais países da América Latina, presentemente.

A realização do programa, conjugado com o esforço privado, significará considerável acréscimo da participação dos dispêndios em habitação no produto nacional. E deverá refletir-se não apenas no volume de novas construções realizadas, substancialmente superior ao passado recente, como na melhoria geral dos padrões habitacionais, particularmente em relação às categorias de renda mais baixa.

Lançado e fortalecido o programa geral, a atenção governamental, nos próximos estágios, deverá voltar-se para o aperfeiçoamento do sistema, mediante a consideração de aspectos especiais, a saber:

- a) rápida reativação do setor de materiais de construção pelo aumento e antecipação das compras interessando, imediatamente, os produtores na ampliação da oferta, condição indispensável para execução dos demais progra-

mas do Plano Nacional de Habitação;

- b) - incentivar a ampliação, racionalização e modernização das empresas produtoras, transportadoras e distribuidoras de materiais para construção permitindo o aumento da oferta e a redução de preços;
- c) - difusão do programa a todos os pontos do país, inclusive nas cidades do interior.

A consecução desses objetivos pressupõe:

- processos simples, usuais e rápidos na operação;
- grande número de agentes e com boa distribuição geográfica;
- custos operacionais e financeiros compatíveis com os benefícios facultados pela operação;
- flexibilidade na distribuição dos recursos permitindo o atendimento de situações locais ou específicas.

O programa poderá ser desenvolvido mediante a distribuição de recursos, pelo BNH, através de quatro grandes linhas ou subprogramas de refinanciamento que permitirão o financiamento:

- I - do capital de giro do consumidor de materiais de construção e produtor de habitações;
- II - do capital de giro do produtor de materiais de construção;

- III - dos investimentos no ativo fixo das empresas produtoras, transportadoras e distribuidoras de material para a construção;
- IV - de projetos e assistência técnica às empresas produtoras, transportadoras e distribuidoras de materiais para construção;
- V - das empresas privadas através de aquisição de debêntures, corrigidas, com vistas ao aproveitamento de mão-de-obra.

## IX - PREVIDÊNCIA SOCIAL

A par da unificação do sistema de previdência social já em curso, a atenção do Governo deverá voltar-se no futuro próximo para uma série de providências, algumas de caráter quase imediato e de certa forma complementares às iniciativas já tomadas, e outras suscetíveis de melhor definição.

Uma das providências a exigir tratamento prioritário relaciona-se diretamente com os serviços de assistência médica prestados pelo sistema previdenciário. Trata-se, no caso, de estabelecer e adotar uma política médico-assistencial que não exceda os recursos financeiros disponíveis e mediante a qual se especifiquem os objetivos a atingir e as metas prioritárias, delimitando-se, ao mesmo tempo, a área de atuação da previdência e dos governos federal, estaduais e municipais através de um plano integrado, de cuja elaboração participem os órgãos ministeriais responsáveis. Nessa política procurar-se-á estabelecer um sistema de custeio adequado e os instrumentos de ação a adotar em função da maior ou menor ênfase a ser atribuída, na prestação desses serviços, à utilização das redes médicas pública e privada.

Outro assunto prioritário diz respeito à definição do regime financeiro a adotar para a previdência social. Tendo-se iniciado a previdência social, entre nós, com o regime de capitalização clássico para os benefícios de

longa duração e de repartição simples para os benefícios de curta duração e demais despesas, foram acumulados valores patrimoniais de certo vulto, mas notoriamente insuficientes para constituírem as reservas técnicas do plano inicial. Esse patrimônio continuará a integrar o ativo da previdência social, dentro de novo regime financeiro, próximo do de repartição de despesas, no qual é menor a importância do rendimento dos investimentos realizados. Os excedentes de receita obtidos em exercícios subsequentes, juntamente com o patrimônio já existente, tornam possível não só constituir reservas de contingência mas também manter as contribuições constantes por diversos exercícios, como vem ocorrendo.

Igualmente prioritária é a realização de estudos especializados no sentido de identificar a melhor forma de incluir no âmbito da previdência os trabalhadores rurais, ainda praticamente à margem da proteção social. Em verdade, se, de um lado, essa inclusão constitui imperativo de justiça social, de outro, o vulto dos recursos necessários, as condições peculiares da atividade rural e a diversidade das relações jurídicas entre trabalhadores e proprietários rurais têm constituído sérios óbices a essa desejada realização.

As diretrizes para o próximo período devem incluir o início dos estudos relativos à implantação paulatina da seguridade social em nosso País. No Brasil, como se sabe, a previdência social continua a ser praticada em têr-

mos restritos, existindo apenas para os trabalhadores urbanos e ainda assim com virtual exclusão da numerosa classe dos empregados domésticos (cêrca de um milhão de pessoas).

Tal sistema, portanto, está longe de constituir meio adequado para assegurar um mínimo de bem-estar à população em geral, sendo, ademais, quando analisado como um todo, desnecessariamente complexo no que tange à concessão dos benefícios e sobretudo à angariação de recursos para seu custeio. As falhas e dificuldades reconhecidas por todos estão a sugerir a instituição de um sistema básico de proteção individual, modesto mas universal, de filiação direta, em função da própria pessoa e não através do trabalhador contribuinte. Somente assim, ultrapassando nosso vigente sistema de base profissional, se tornará possível atingir o estágio da seguridade social, modalidade mais completa e mais avançada de proteção.

A introdução do auxílio-desemprego assinalou a primeira etapa de um seguro-desemprego em moldes compatíveis com a realidade brasileira, cumprindo mencionar também a recente extensão do período de graça do segurado desempregado. Conjugado com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e realizado como parte integrante da previdência social, êsse seguro tornará efetiva a estabilidade econômica do trabalhador e, indiretamente, de sua família.

## B - DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

### I - DESENVOLVIMENTO REGIONAL

#### 1. DIRETRIZES

A limitação de recursos e a necessidade de assegurar o crescimento global da economia aconselham uma análise cautelosa do planejamento regional do Brasil. O estudo das necessidades de uma política regional, ao lado da observação prática de experiências anteriores, parecem indicar como mais operacionais os objetivos básicos seguintes:

1) - criação de um processo auto-sustentável de desenvolvimento em cada grande região;

2) - a inserção dêsse processo dentro de uma linha de integração nacional, com vistas a uma relativa diferenciação econômica de cada região, e a formação de um mercado nacional integrado.

Ao lado dêstes, figuram os objetivos tradicionais constantes dos planos regionais específicos.

Os instrumentos da política regional podem ser assim configurados:

1) - concentração da atividade governamental nas tarefas de planejamento e pesquisa, implantação e expansão da infraestrutura econômica e social, reservan-

do preferencialmente para a iniciativa privada as atividades industriais, agrícolas, pecuárias, comerciais e de serviços básicos rentáveis. A forma de atuação e de aplicação de investimentos dependerá de cada região, podendo visar a cobrir claros populacionais, criar condições de melhor adaptação do homem ao meio e, notamente, dotar a região de setores dinâmicos capazes de impulsionar-lhes o desenvolvimento;

2) - programas especiais de investimentos em saúde e educação para preparo do elemento humano qualificado necessário ao desenvolvimento;

3) - criação de instrumentos, sobretudo de ordem fiscal e creditícia, visando a estimular a iniciativa privada, os quais deverão desdobrar-se em várias modalidades de acôrdo com a linha de desenvolvimento fixada para cada região; segundo a orientação estabelecida, os incentivos fiscais de impôsto de renda (a exemplo do esquema 34/18 da SUDENE) devem ficar reservados às áreas-problema - Norte e Nordeste.

4) - aplicação da orientação do Programa Estratégico ao campo do desenvolvimento regional, concentrando-se recursos em certo número de pólos em cada região (evitando-se a deterioração das áreas mais pobres), dentro do objetivo de selecionar prioridades bem definidas e sôbre elas produzir impacto substancial. No con

texto do desenvolvimento urbano integrado, definição de alta prioridade para os programas de desenvolvimento de áreas metropolitanas.

Tomando por base a experiência anterior de atuação e a técnica moderna de planejamento regional, definem-se as seguintes diretrizes gerais:

1. A criação do Ministério do Interior veio possibilitar a ação orgânica do Governo Federal no tocante ao desenvolvimento regional. Sua atuação se vem firmando no sentido de definir claramente as atribuições dos diversos órgãos e delimitar-lhes a área de atuação. Nesse sentido, as grandes superintendências, como a SUDENE, SUDAM, SUDESUL e, possivelmente, aquelas vinculadas à região Centro-Oeste (SUDECO) e ao Vale do Paraíba (SUDEVAP), destinar-se-ão exclusivamente a trabalhos de planejamento e coordenação, atendendo à nova filosofia de Governo, exonerando-se assim de tarefas de execução direta. Exerceriam trabalho de promoção de desenvolvimento os Departamentos, a exemplo do destinado ao Vale do São Francisco (SUVALE) e do que resultará da transformação do DNOCS em órgão de desenvolvimento. Completa o esquema institucional o sistema de Bancos Regionais: o do Nordeste e o da Amazônia.
2. O bom resultado de uma política de desenvolvimento regional requer seja evitada a proliferação de organismos regionais da mesma envergadura que devem ter a

SUDAM e SUDENE. Êsses dois órgãos atendem às duas macro-regiões que representam os maiores problemas para o País: de um lado necessidade de ocupação territorial e de outro necessidade de aliviar as tensões sociais. O deslocamento de investimentos privados mediante incentivos é perfeitamente justificado em relação a essas áreas.

A otimização dos resultados práticos da política de incentivos requer delimitação de prioridades para áreas realmente mais carentes de atenção. As outras regiões julgadas carentes de planejamento gozariam de outro tipo de incentivo. Não se deve esquecer a realidade dos recursos disponíveis e a pouca eficiência de órgãos sem verbas e pessoal qualificado.

3. Medida de grande importância é a articulação da ação das entidades regionais com a dos órgãos federais, inclusivo no que se refere aos programas de trabalho.

4. Para operacionalidade dos planos traçados cumpre ressaltar a necessidade de compatibilização dos investimentos públicos com os privados. Assim, pouco adiantarão as medidas de incentivo à iniciativa privada se, concomitantemente, não forem tomadas medidas que permitam a implantação de emprêsas nas áreas-problema.

Para melhor aproveitamento das medidas de incentivo, torna-se necessário que o Governo crie as condições mínimas de infraestrutura econômica e social da área a ser

beneficiada. Como os recursos são escassos, torna-se imperioso para a eficácia dos dispêndios que êstes sejam alocados concentradamente em espaços econômicos suscetíveis de desenvolvimento planejado, capazes de induzir o crescimento de áreas vizinhas. A definição prévia de pólos de desenvolvimento, num número máximo compatível com os recursos disponíveis para aparelhá-los, é uma tarefa que deve merecer especial atenção. Fixados êsses pólos, o Governo Federal concentrará seus investimentos nêles, e natural se rá esperar um maior afluxo de emprêsas privadas para a área. O que deve ser evitado é a disseminação de recursos por diversas áreas.

5. A existênciã de uma rêde de órgãos de planejamento regional que já cobre a maior parte do território nacional está a exigir se estructure uma metodologia de análise da atuação dêsses organismos e se examine e acompanhe a evolução das atividades econômicas das regiões, através de indicadores específicos.

6. Sob o ponto-de-vista de utilização adequada dos recursos carreados para o Nordeste à conta dos incentivos fiscais decorrentes dos arts. 34/18 da Lei 4.216/63, a experiência acumulada no período deve merecer cuidado especial, com vistas ao uso sempre aperfeiçoado do mecanismo, tendo-se presente ainda que o sistema é extensivo, também, à SUDAM. Dever-se-á atentar expressamente para a defini-

ção e exame das faixas de prioridade dos investimentos e evitar a adoção de critérios de localização que marginalizem implícitamente algumas áreas.

Outrossim, o órgão planejador deverá estar plenamente capacitado para evitar a ociosidade ou distorção na utilização desses recursos, reforçando e orientando aplicações em setores com menos dinamismo, porém com largo aproveitamento de matéria-prima local.

Examinadas essas diretrizes, mais de caráter geral, convém considerar a orientação básica dos órgãos de planejamento regional atuantes nas duas principais macro-regiões-problema do País.

## 2. AMAZÔNIA

O problema amazônico é nitidamente diverso do nordestino: objetiva-se a ocupação efetiva da área estrategicamente orientada, com vistas à preservação das fronteiras internacionais, incorporação definitiva de sua economia ao todo nacional e criação de interdependências com as demais regiões brasileiras que solidifiquem a sua participação real no contexto brasileiro. Para a consecução desses objetivos que, em última análise, acabarão por criar condições para o desenvolvimento auto-sustentado da área, realizou-se a "Operação Amazônia", alterando fundamentalmente a forma de atuação federal na região. A SUDAM será o agente de elaboração, controle de execução e coordenação do Plano de Valorização da Amazônia. A execução dos investimentos públicos será feita, sob orientação da SUDAM, pelos organismos especializados. O Banco da Amazônia executará, na região, a política do Governo Federal relativa ao crédito. Os instrumentos a serem mobilizados vão desde os investimentos diretos através da SUDAM e outros órgãos federais e constituição de fundos de financiamentos, até os estímulos à iniciativa privada, através de incentivos fiscais, favores creditícios e outras vantagens.

Uma segunda medida que deve servir como diretriz da atuação federal na Amazônia é a concentração, tanto quanto possível, dos investimentos federais em espaços

econômicos suscetíveis de desenvolvimento planejado, onde serão fixados pólos de crescimento. Ao lado de Belém, obviamente, o principal pólo e que deverá colocar a área em contato com o resto do País, surge Santarém com possibilidades de aproveitamento energético relativamente próximo, centro de zona florescente com boas perspectivas de desenvolvimento planejado. Esses dois pólos, colocados estrategicamente na Região, têm a seu lado Manaus, Macapá e Cuiabá como outras áreas objeto de cogitações, se bem que talvez com menores possibilidades de beneficiarem a região. Nesses pólos deverão ser concentrados recursos e realizados melhoramentos capazes de tornar a área atraente para os investimentos privados. A almejada ocupação econômica da região deverá advir das influências desses pólos sobre as áreas vizinhas.

Outra diretriz da ação federal na Amazônia é a realização de um intenso programa de pesquisas e levantamentos. Visando à identificação dos recursos naturais da região, notadamente de origem mineral, para a orientação sobre os futuros rumos do desenvolvimento, a SUDAM deverá destinar recursos para a realização de programas de pesquisas e levantamentos do potencial econômico da área, em complementação a outros recursos federais. Cabe, entretanto, definir claramente os projetos para que haja um delineamento objetivo de ação conjunta da SUDAM com os órgãos executores.

Outra diretriz da ação federal na Amazônia é reservar para a iniciativa privada a atividade agrícola e pecuária, restringindo-se a ação governamental neste setor, ao incentivo, amparo, assistência técnica e planejamento.

Desta forma, a SUDAM deverá efetuar boa parcela de seus dispêndios visando a aprimorar técnicas, pesquisas, promoções de culturas, produção de sementes, e desenvolvimento de atividades.

Na diretriz de integração e ocupação do território amazônico, tem aspecto fundamental o problema da colonização e povoamento. Se os programas de colonização e povoamento forem coordenados e tecnicamente organizados, os reflexos que advirão para a região serão de alcance elevado, beneficiando todos os setores. Não se poderá deixar de considerar a participação ativa e efetiva das Forças Armadas, no seu conjunto, dentro dos critérios de uma ação em proveito do desenvolvimento regional. Caberá à SUDAM a tarefa de tornar integrada a ação dos órgãos colonizadores da região, orientando a política colonizadora para que atenda aos objetivos do Plano de Valorização Econômica. Há necessidade de reaparelhamento de colônias agrícolas e núcleos coloniais, criando-se condições de assistência técnica permanente aos agricultores.

Também destinados à iniciativa privada, os setores de Indústria e Comércio, além dos incentivos governamentais, deverão merecer da SUDAM assistência técnica,

formação de pessoal habilitado, programas de pesquisas para orientação etc. Entre os planos especiais está o importante projeto da implantação da Zona Franca de Manaus, que deverá ter largos reflexos na economia regional.

Em síntese, cumpre definir os projetos realmente prioritários, concentrando-se as verbas nesses e deixando os demais para uma fase posterior. É imprescindível que a SUDAM consiga que os demais órgãos federais cumpram os programas delineados para a área, como também coordene as atividades da região para que sejam evitados os desequilíbrios e superados os obstáculos decorrentes de ações isoladas de órgãos ou empresas.

### 3. NORDESTE

Um exame dos dados relativos à evolução da situação econômica do Nordeste revela sinais evidentes de recuperação daquela área desde o aparecimento da SUDENE em 1959. Essa tendência à eliminação do atraso econômico verificado na década, propiciado por uma política de planejamento firmemente alicerçada em estímulos e incentivos do Governo central, torna viável para um futuro breve a existência de um processo de desenvolvimento auto-sustentado para a região. A análise dos três Planos Diretores da SUDENE intercalados com uma tentativa de Plano Quinquenal, permite observar a passagem gradual de uma situação em que dominavam, de forma quase absoluta, os investimentos de infraestrutura para outra em que adquirem importância os investimentos diretamente produtivos. Os investimentos de infraestrutura declinam de 75,5% no 1º Plano Diretor, para 68,3% no 2º e para 50,6% no atual III Plano Diretor.

Dentro desse contexto, são as seguintes as diretrizes setoriais que a SUDENE deverá observar:

#### Agropecuária

Tendo em vista que os principais problemas desse setor residem na deficiente oferta de alimentos e comercialização, no uso de técnicas agrícolas rudimentares, na baixa oferta de matérias-primas e, sobretudo, na bai-

xa capacidade de consumo de produtos industriais pelo setor agrícola, as diretrizes da SUDENE para a agropecuária devem orientar-se para:

- a) reorganização da economia agrícola e apoio ao programa nacional da reformulação da estrutura agrária;
- b) melhoria da comercialização na produção agrícola;
- c) ampliação da oferta de terras pelo deslocamento da fronteira agrícola e a melhor utilização das terras não aproveitadas;
- d) aumento da produtividade agrícola pela introdução de inovações tecnológicas adequadas às condições regionais;
- e) intensificação da produção de alimentos para consumo interno, de matérias-primas para a indústria regional e de produtos agrícolas para exportação;
- f) entrosamento efetivo com o DNOCS, objetivando uma programação de trabalho equacionada no contexto geral da problemática regional e utilização da plena capacidade de açudes, principalmente para irrigação;
- g) orientação aos incentivos fiscais não somente para os setores agrícolas produtores de matérias-primas exportáveis e industrializ-

záveis, mas também os setores produtores de gêneros alimentícios.

### Indústria

Nesse setor as diretrizes básicas devem objetivar principalmente a melhoria do mecanismo dos incentivos fiscais como se vem fazendo, de modo a:

- a) aprimorar os critérios de prioridade, a fim de evitar a criação de uma estrutura industrial artificial;
- b) evitar que a política de incentivos fiscais e as despesas governamentais em infraestrutura resultem em concentração excessiva de investimentos em determinados Estados, sem limitar a dinamização dos demais pólos de desenvolvimento da região.

Levando em conta que um dos problemas cruciais da região é a necessidade de criação de empregos, a política de incentivos fiscais deve ser executada no sentido de evitar a excessiva utilização de tecnologia intensiva de capital, em detrimento de alternativas que permitam absorção maior de mão-de-obra para o setor industrial.

### Outros Setores

No tocante à infraestrutura, as diretrizes fundamentais devem basear-se na continuidade da progra-

mação prevista no I e II Plano Diretor, mantendo-se prioridade ao setor de energia elétrica. Quanto aos transportes, a ênfase deve recair no setor rodoviário, com prioridade para a rêde rodoviária interna da região, continuando-se também a programação de melhoramento e reaparelhamento dos principais portos da área. Procurar-se-á obter a integração completa do planejamento regional com os órgãos setoriais do Ministério dos Transportes.

Convém ainda que, em vista da deficiência regional no campo das comunicações, êsse subsetor venha a merecer particular atenção na programação da região.

No tocante a recursos naturais, devem receber prioridade os estudos dos recursos de água e solo, sobretudo visando ao aproveitamento para o desenvolvimento agropecuário da área.

Igualmente, particular atenção deve merecer o subsetor de recursos minerais, visando a atender à crescente demanda interna dêsses produtos. O programa de pesquisa de recursos minerais visa a dar continuidade ao mapeamento geológico do Nordeste em colaboração notadamente com o Departamento Nacional de Produção Mineral, do Ministério das Minas e Energia. Simultâneamente, em áreas onde os estudos geológicos definem ocorrências promissoras, serão executadas investigações detalhadas em escalas maiores, acompanhadas de prospecção, quantificação e qualificação das jazidas a fim de proporcionar a sua exploração econômica.

#### 4 - AGÊNCIAS FINANCEIRAS DE DESENVOLVIMENTO

O BNB e o BASA, na qualidade de agentes coadjuvantes do desenvolvimento regional, devem formar, respectivamente, ao lado da SUDENE e da SUDAM, em benefício da estratégia de desenvolvimento dirigida pelo Ministério do Interior, através desses organismos.

Há que se pautar, pois, a atividade desses estabelecimentos pelas diretrizes do desenvolvimento traçadas pelas grandes Superintendências, como administradoras da política dos incentivos fiscais, sem prejuízo de suas vinculações nos aspectos monetários e operacionais, em que se incluirá o repasse dos chamados fundos de investimento.

#### 5 - POLÍTICA ADMINISTRATIVA

A política de desenvolvimento econômico-social não poderá ser levada a efeito pelo Governo Federal, sem a contrapartida de apoio da comunidade.

Nessa ordem de idéias, o Município constitui o ponto de apoio da atual política de desenvolvimento. A diretriz que fundamenta a nova ação municipalista tem o mérito de exercitar a soberania nacional pelo estabelecimento do princípio cooperativista entre Podêres e dentro de cada um desses, nos diversos âmbitos de ordenação, na defesa das realizações municipais.

Por isso, há que se dar ao SENAM organicidade e dinâmica para atender aos serviços de assistência aos

Municípios a seu cargo, sem esquecer o concurso das entidades representativas que com êle devem colaborar para maior rendimento do programa municipalista.

## II - DESENVOLVIMENTO URBANO

A formulação de uma política de desenvolvimento urbano só é válida se elaborada através de uma ótica regional; as cidades nascem e se desenvolvem em função dos potenciais econômicos, estratégicos, etc., de uma dada região. Mas na formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano, além de se levarem em consideração as potencialidades locais de cada área, é necessário atentar-se, também, para o interesse mais amplo do desenvolvimento das grandes regiões geo-econômicas e do País.

Uma política nacional de desenvolvimento urbano que atente para êsses dois aspectos fundamentais do problema - o potencial local do desenvolvimento, equacionado em nível micro-regional, e a estratégia do aproveitamento dêste potencial, equacionada em nível macro-regional e nacional - deverá ser consubstanciada numa definição de regiões-programa e de pólos de desenvolvimento. A identificação dos pólos de desenvolvimento de cada região é importante para evitar dispersão de aplicações, em conformidade com a orientação do Programa Estratégico.

Por outro lado, a análise sumária dos planos urbanísticos brasileiros evidencia a falta de integração

dos vários aspectos do desenvolvimento local. Esta falta de integração dificulta que o planejamento urbano se situe numa perspectiva de desenvolvimento. Daí a necessidade de concepção do planejamento integrado, que deverá abranger quatro aspectos básicos: o econômico, o social, o físico-territorial e o institucional.

Formulada a política, em termos de seleção de regiões-programa, pólos de desenvolvimento, metas para o desenvolvimento econômico-social desses pólos e regiões caberá ao SERFHAU, órgão do Ministério do Interior ligado ao BNH, implementá-la e supervisionar as fases de sua execução, através da implantação do Sistema de Planejamento Local Integrado.

Dentro dessa orientação, dever-se-á dar prioridade ao planejamento das nove grandes áreas metropolitanas do País: Rio de Janeiro, São Paulo, Pôrto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém. As demais deverão ser estimuladas a elaborar seus planos, na medida em que os recursos do SERFHAU e dos governos locais o permitirem.

As políticas de Saneamento e Habitação interesam intimamente à política de desenvolvimento urbano. As diretrizes gerais para aquêles setores já se encontram definidas na área social (parte A: "Diretrizes Setoriais").

# RELACOES EXTERIORES

~~AREA EXTERNA~~

Na área das relações exteriores o Governo procurará maximizar a colaboração do setor externo para aceleração do progresso nacional e orientar sua atuação diplomática no sentido de atribuir, no âmbito mundial, ênfase crescente às soluções de cooperação para o desenvolvimento, inclusive como forma de assegurar a paz e a segurança internacionais.

No campo específico das relações econômicas, procurar-se-á, de forma especial, explorar tôdas as oportunidades concretas de comércio, de cooperação econômica, de assistência técnica e de atração de capitais privados, que se oferecem na atual conjuntura internacional.

De acôrdo com a orientação traçada pelo Presidente da República no discurso de 5 de abril em Brasília, o Itamaraty buscará realizar assim uma "Diplomacia da Prosperidade" fundada na decisão nacional de progredir aceleradamente a fim de reduzir a distância econômica, social e tecnológica que separa o Brasil dos países mais desenvolvidos.

Com êsse objetivo, procurará o Governo executar, no âmbito internacional, sem prejuízo de sua atuação tradicional nos planos político e cultural, um programa intensivo de captação de recursos e de tecnologia, nos seguintes campos:

## 1. Comércio Exterior

Ação estratégica, no plano bilateral e multilateral, no sentido de: (a) expandir as exportações; (b) diversificar a pauta de exportações; (c) diversificar mercados; e (d) assegurar preços remunerativos e justos para nossos produtos.

Dentro desse quadro, esforço específico no sentido de obter dos países industrializados melhores condições de acesso para as manufaturas e semi-manufaturas dos países subdesenvolvidos, mediante um sistema de preferências gerais, não discriminatórias e não recíprocas. Combate aos sistemas de preferências discriminatórias entre subdesenvolvidos e industrializados.

Ampliação de sistemas de financiamento compensatório para os países exportadores de produtos primários. Criação de estoques reguladores para a comercialização de determinados produtos de base.

Consolidação, extensão e aperfeiçoamento dos acordos internacionais de organização de mercados de produtos primários.

Intensificação do intercâmbio com os países subdesenvolvidos, em especial com os da América Latina, através de progressiva integração regional, nos termos da Declaração dos Presidentes em Punta del Este.

Intensificação da promoção comercial, sobretudo nos grandes mercados desenvolvidos de maior dinamismo e/ou onde exista demanda reprimida ou potencial para produtos brasileiros, como na Comunidade Econômica Européia e na Europa Oriental. Em relação à área socialista, programação de compras a longo prazo, multilateralização dos pagamentos e organização adequada dos exportadores e importadores brasileiros.

Assegurar uma participação adequada da bandeira brasileira no mercado de fretes, em particular quanto ao transporte das exportações e importações brasileiras. No campo do transporte aéreo, diligenciar uma maior participação para as empresas nacionais.

## 2. Cooperação Econômica

Ação dirigida a: (a) aumentar o volume da assistência financeira; (b) melhorar as condições de prazo, pagamento e forma de utilização, inclusive no tocante à desvinculação dos créditos; (c) multilateralizar os mecanismos de alocação; e (d) diversificar as fontes provedoras.

Dinamizar, em especial, a "Aliança para o Progresso" com vistas à sua crescente adaptação aos planos nacionais de desenvolvimento e ao seu ajustamento aos problemas de comércio, regional e internacional, da América Latina.

### 3. Assistência Técnica

Ação intensiva no sentido de assimilar as conquistas mais recentes da ciência e da tecnologia e no sentido de obter o máximo de cooperação internacional para a rápida nuclearização pacífica do Brasil. Captação de colaboração específica para levantamento dos recursos uraníferos, para desenvolvimento da pesquisa nuclear, para formação de quadros técnicos, e para aplicações práticas da nova forma de energia, inclusive no campo da produção de eletricidade e de realização de grandes obras de engenharia geográfica.

## J U S T I Ç A

Na área da Justiça, responsável pela manutenção da ordem jurídica, preservação de direitos políticos e das garantias constitucionais, duas linhas de ação assumem prioridade: a relativa à conclusão da atualização dos códigos (notadamente: Código Civil, Comercial, Penal, do Processo Civil, do Processo Penal, do Trabalho) e à elaboração das leis complementares à Constituição.

Cabe salientar, igualmente, a importância de levar avante o processo de instalação, em todo o território nacional, da Justiça Federal, a quem cabe julgar as ações em que é parte a Fazenda Nacional ou relativas ao patrimônio financeiro da União.

Programas prioritários, por outro lado, são os que dizem respeito à nova política de assistência ao menor, através da Fundação recentemente criada, e ao aprimoramento do sistema penitenciário.

## FÔRÇAS ARMADAS

### I - EXÉRCITO

#### 1. DIRETRIZES

Dentro do atual programa de desenvolvimento, o Exército orientará a sua atuação com vistas à racionalização de sua organização, para o fim de adequá-la às exigências do seu emprêgo eventual e aos reclamos de ordem econômica, com ênfase na nacionalização progressiva do seu equipamento, por esforço no campo da pesquisa e estímulo à indústria nacional. Neste particular, buscará incrementar o já apreciável entrosamento existente com as demais Fôrças Armadas, assegurando, pela padronização do material comum, encomendas de maior expressão à indústria, com tôdas as vantagens óbvias nos campos da logística e da mobilização.

As Fôrças Terrestres deverão orientar a sua preparação, aparelhar-se e reformular a distribuição dos seus efetivos para os fins de:

a) constituir, com as demais Fôrças Armadas, o instrumento de afirmação da autoridade civil do Govêrno;

b) concorrer, através da interiorização progressiva dos seus quartéis, da colaboração dos seus empreendimentos de engenharia e dos recursos assistenciais próprios, para o atendimento e a vivificação dos núcleos sociais menos beneficiados pelo progresso, sobretudo nas áreas de

fronteira, com vistas, particularmente, à elevação do potencial humano, sem prejuízo das missões de Segurança Interna que orientarão a localização das unidades.

Além dos objetivos mencionados, decorrentes de suas funções precípuas, cabe ainda ao Exército prosseguir em outras tarefas de indiscutível valia para a valorização do homem brasileiro e o desenvolvimento econômico, destacando-se:

- a) campanha de alfabetização, através de cursos especiais e instrução cívica;
- b) formação de especialistas, para os seus próprios quadros e os de importantes entidades governamentais;
- c) intensificação de pesquisas tecnológicas, em esforço coordenado no âmbito das três Fôrças Armadas;
- d) mapeamento do território, cooperando para reduzir o grande atraso em que nos encontramos.

## 2. ATUAÇÃO NO CAMPO DO DESENVOLVIMENTO

Releva assinalar as principais áreas em que se acentuará a ação do Exército diretamente relacionada com o desenvolvimento econômico nacional:

I - Ação Catalítica na Interiorização do  
Progresso

O Exército continuará desenvolvendo expressiva ação catalítica na interiorização do progresso, caracterizada pela cuidadosa distribuição de suas unidades por todo o território nacional e pelo elevado preparo de seus quadros profissionais.

Consciente da importância dessa ação, o Ministério do Exército pretende:

- executar o planejamento de interiorização de unidades militares, seja por se tornarem prescindíveis nos centros desenvolvidos em que atualmente se encontram, seja para atender aos imperativos da segurança interna;
- redistribuir as unidades de Engenharia de Construção que venham a concluir suas tarefas atuais, empregando-as nas áreas mais necessitadas da ação pioneira do Exército, em ligação com o Ministério dos Transportes;
- preencher os vazios demográficos existentes no interior do País, pela criação de unidades militares, especialmente nas áreas de fronteira, para estimular a formação de núcleos sociais, levando-lhes a mão-de-obra qualificada através do fluxo e refluxo anual do serviço militar e dos benefícios sociais (alfabetização, civismo, assistência médica, esportes, etc.) deles decorrentes.

## II - Participação Ativa nos Programas de Desenvolvimento Regional

O Exército tem participado ativamente de programas de desenvolvimento regional, em estreita colaboração com outros setores do Governo. Pelo seu maior vulto, destacam-se as atividades de construção e conservação de rodovias e ferrovias, as quais permitem compatibilizar adequadamente as necessidades de proporcionar treinamento e experiência aos quadros da arma de Engenharia com a realização de obras públicas em áreas prioritárias.

## III - Estímulo ao Desenvolvimento Industrial

O Exército tem desempenhado tradicionalmente um papel pioneiro nas ações ligadas ao desenvolvimento industrial do país. Quando a atividade industrial brasileira se situava ainda no nível da pequena indústria de transformação e no artesanato, já o Exército fazia florescer sua indústria militar - metalúrgica e química - e impulsionava-a com a ajuda da tecnologia importada.

Tendo a indústria nacional adquirido desenvolvimento apreciável, diferente se torna o papel estimulador do Exército, sendo prevista a seguinte orientação para os próximos anos:

- colocar na indústria civil as encomendas de

recuperação, estudo e fabricação dos equipamentos necessários ao Exército, de modo a que, dentro de alguns anos, possa estar equipado com material predominantemente nacional;

- empregar a indústria militar, de preferência, para o estudo e desenvolvimento de protótipos de equipamentos necessários ao Exército, para a pesquisa científica, em assuntos de interesse militar, em ligação com as demais Forças Armadas e instituições civis e, ainda, para o atendimento dos empreendimentos industriais de base, pelo emprego de sua capacidade ociosa;

- assegurar a continuidade dos programas de construção de residências funcionais para os militares do Exército, em todo o país, concorrendo assim para solucionar grave deficiência da instituição e estimular a indústria de construção civil, em entrosamento com os programas nacionais de habitação sob coordenação do BNH.

- seguindo a estratégia econômica do Governo, o Exército procurará intensificar sua participação no esforço da retomada do desenvolvimento, modificando a composição de seu orçamento anual, com o aumento progressivo das despesas de investimento.

Particular atenção merece o papel que vem sendo desempenhado pelo Fundo do Exército, mecanismo criado pa-

ra coordenar os fundos necessários ao reequipamento do Exército e ao rápido e eficaz atendimento de calamidades climáticas, assistência à populações atingidas e imprevistos de toda ordem.

## II - MARINHA

A política da Marinha deve desenvolver-se nas seguintes áreas principais:

a) fixação de diretrizes para a política marítima nacional;

b) orientação e controle da marinha mercante nacional e atividades correlatas, no que interessa à segurança nacional;

c) segurança da navegação marítima, fluvial e lacustre.

A cooperação da Marinha ao desenvolvimento nacional terá lugar notadamente em relação aos seguintes programas:

1. Levantamentos hidrográficos e preparo de cartas náuticas, o que permitirá:

a) selecionar os locais mais adequados à construção de portos;

b) estudar e projetar as obras necessárias ao melhoramento das condições de acesso aos portos;

c) conhecer as verdadeiras possibilidades dos rios, quanto à navegação e permitir estudos e projetos para melhorar essas condições;

d) construir cartas náuticas e preparar publicações complementares, que permitam a navegação pelas rotas mais econômicas e seguras.

2. Apoio ao transporte aquaviário no Brasil: programação de construção de diques, ora em fase de execução.

3. Cooperação na manutenção e reparos dos navios da frota mercante, através do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro.

4. Atividades Subsidiárias da Patrulha Costeira.

De acôrdo com a Lei nº 2.419, de 10/2/55, a Patrulha Costeira, além de sua atribuição fundamental, exerce ainda as funções de:

a) defender, em colaboração com o Serviço de Caça e Pesca, do Ministério da Agricultura, a fauna marítima, a flora aquática e fiscalizar a pesca, no litoral brasileiro.

b) prestar assistência médica, profilática e farmacêutica, aos habitantes das zonas litorâneas desprovidas de recursos.

c) manter completa estatística sôbre tudo que concerne ao litoral e sua população.

d) auxiliar os serviços de repressão ao contrabando e ao comércio ilícito de tóxicos.

5. Desenvolvimento Regional

A Marinha de Guerra já estudou e dispõe de planos para o navio patrulha que, no momento, melhor atende aos requisitos desejados; além disso, já tem firmados os conceitos iniciais do navio patrulha fluvial para atender

à região amazônica e que está em fase de projeto no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro. Foi necessário projetar um navio especial para aquela região, face às características da área, inclusive as distâncias a percorrer e o apoio que vem sendo solicitado pelos que operam na região, notadamente aos núcleos que vêm sendo desenvolvidos pelo Exército Brasileiro.

Foi também selecionado o tipo de lancha patrulha adequado ao cumprimento das missões já apontadas e a lancha patrulha fluvial, que irá complementar a ação dos navios de patrulha fluvial.

Estuda a Marinha de Guerra o aumento de suas atividades na região amazônica. É sua intenção recrutar pessoal na área e ali prepará-lo. Ao desconvocar esse pessoal, entregará à infraestrutura da área mão-de-obra qualificada de que ela carece.

Dispõe a Marinha de uma rede de Capitancias, Agências e Capatazias, da estrutura da Diretoria de Portos e Costas, e que tem como função atender ao transporte aquaviário no que se refere ao pessoal e material das embarcações, à infraestrutura que apóia aqueles meios flutuantes, à segurança da navegação e à justiça aquaviária. Julga a Marinha que a rede em apreço poderia ser entrosada em esquema regional que viesse a atender ao Plano Governamental de Desenvolvimento da Região Amazônica. Assim, tanto poderia cooperar nos trabalhos que vêm sendo desenvolvidos

pela Sub-Diretoria de Vias Navegáveis do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, como noutros que fôsem julgados de interêsse, mesmo adaptando-se as suas instalações para atender aos novos encargos. Além disso a Marinha está pronta a estudar o aumento da rêde acima referida, para atender a encargos que lhe sejam transferidos.

### III - AERONÁUTICA

A política geral da Aeronáutica compreende os seguintes objetivos:

a) - manter e fortificar a Unidade do Poder Aéreo, integrado pela Fôrça Aérea, pela Aviação Civil, pela Indústria Aeronáutica e pela Tecnologia que lhe é indispensável;

b) - participar da integração nacional e do desenvolvimento sócio-econômico.

São recomendáveis as seguintes linhas de ação primordiais:

a) - concretizar a reestruturação do Ministério da Aeronáutica, em cumprimento ao Decreto 60 521, de 31 de março de 1967, em consonância com as normas gerais do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967;

b) - reequipar a Fôrça Aérea Brasileira, tanto para atender às exigências estritamente militares, como para cumprir o seu papel de instrumento de interiorização das fronteiras econômicas do País e de integração nacional;

c) - revitalizar a Aviação Civil, visando a desenvolver racionalmente o transporte aéreo comercial, nacional e internacional, bem como as atividades aerodesportivas, executivas e especializadas;

d) - ampliar e manter a infraestrutura aeronáutica;

e) - incentivar e efetivar o desenvolvimento das pesquisas tecnológicas ligadas a assuntos aero-espaciais;

f) - implementar os planos de habitação, de saúde e de formação de pessoal técnico.

Os programas a serem desenvolvidos objetivam:

a) - implementar a reestruturação administrativa do Ministério da Aeronáutica, visando a racionalizar o trabalho a fim de obter maior produtividade;

b) - reequipar a Força Aérea Brasileira para que possa atender à execução de missões militares, do Correio Aéreo e de Busca e Salvamento;

c) - revitalizar a aviação civil, através de aplicação de medidas que criem condições para:

- encorajar e desenvolver um sistema de transporte aéreo doméstico condizente com as necessidades, presentes e futuras, da estrutura econômica brasileira e da segurança nacional, coordenando-o com os demais sistemas de transporte de superfície e com o transporte aéreo internacional;

- estimular a elevação dos padrões de segurança e qualidade dos serviços no transporte aéreo;

- promover o estabelecimento de serviços adequados, eficientes e econômicos, a preços razoáveis, sem discriminação injusta, preferências ou vantagens indevidas ou estímulo à prática de competição ruinosa;

- incrementar a expansão das empresas que apre-

sentem níveis de aprimoramento das suas estruturas técnicas e administrativas;

- reduzir custos, através da operação integrada dos serviços comuns às várias empresas;

- eliminar, gradativamente, as subvenções governamentais, indiretas, à aviação civil;

- suprimir, progressivamente, os auxílios governamentais, diretos, às empresas de transporte aéreo comercial;

- facilitar o melhor equipamento e as condições de funcionamento dos aeroclubes, de molde a assegurar a formação de pilotos civis, em número e nível mais elevados;

- ativar ou instalar escolas de formação de pessoal técnico, aptas a atender às necessidades da administração dos aeroportos, da rede de proteção ao voo e da manutenção e operação das aeronaves civis;

d) - ampliar e manter a infraestrutura aeronáutica e de proteção ao voo, de forma a:

- garantir elevados padrões de segurança;

- estabelecer o processo de retribuição pelo uso das instalações dos aeroportos e dos serviços de apoio à navegação aérea;

- propiciar a eficiência de operação das unidades e estabelecimentos da Força Aérea Brasileira, através da manutenção e do reequipamento de suas instalações;

e) - incentivar e efetivar o desenvolvimento das

pesquisas tecnológicas ligadas a assuntos aero-espaciais:

- criando condições para a formação de pessoal técnico especializado;

- apoiando o intercâmbio científico com entidades nacionais e estrangeiras;

- dando ênfase aos projetos em curso no Instituto de Pesquisas e Desenvolvimento do Centro Técnico da Aeronáutica;

- propiciando condições para a instalação da indústria de material aeronáutico no País;

f) - continuar a incrementar;

- o plano habitacional da Aeronáutica, visando, principalmente, a coadjuvar a movimentação obrigatória e imperiosa do pessoal;

- a construção, a ampliação, a modernização e o reequipamento das organizações de saúde;

- a seleção, a formação e o aperfeiçoamento do pessoal.

## A P Ê N D I C E

### COMPORTAMENTO RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA: DIAGNÓSTICO

RESUMO de trabalho realizado por uma equipe de economistas dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, sob a coordenação do EPEA.

Maio de 1967

## I - VISÃO GERAL

### A política de combate à inflação

Qualquer tentativa de análise da situação atual da economia brasileira deve procurar responder a três indagações mais importantes. Primeiramente, por que estamos ainda diante de um processo inflacionário bastante intenso, apesar de o Govêrno ter colocado em prática uma política e conômica caracterizada por um rígido contrôle de demanda? Em segundo lugar, quais as causas das reduções periódicas do nível de atividade que têm caracterizado a nossa economia nos últimos dois anos? Finalmente, de que forma será possível compatibilizar o objetivo de manutenção de taxas de inflação dentro de limites razoáveis com o da plena utilização dos fatôres e retomada do desenvolvimento?

A observação do comportamento recente dos preços e da produção sugere que a natureza do processo inflacionário se alterou profundamente nos últimos dois anos. É preciso, portanto, que se analise com uma visão mais crítica a inflação recente, a fim de obter um diagnóstico mais próximo da realidade atual, e que fundamente uma estratégia visando ao crescimento dos níveis de produção e emprêgo, sem simultâneamente reduzir o contrôle do processo inflacionário.

A estratégia básica de combate à inflação posta em prática no período 1964/1966 consistiu em reduzir a de-

manda global de bens e serviços, a fim de eliminar o que excedesse à oferta de pleno emprêgo. Segundo essa concepção, uma das principais causas da inflação derivaria do fato de o Govêrno se dispor a gastar, na aquisição de bens e serviços, uma quantidade de recursos financeiros maior do que aquela que a coletividade lhe entregava, na forma de impostos ou através do mercado financeiro, pela colocação de títulos da dívida pública; o excesso de dispêndios sôbre os recursos arrecadados por parte do Govêrno não era compensado por uma redução correspondente da demanda do setor privado, gerando-se um excesso de demanda responsável pelos aumentos do nível geral de preços.

As medidas colocadas em prática pelo Govêrno visisavam a eliminar gradativamente êsses desequilíbrios, procurando financiar o deficit remanescente através da colocação de títulos da dívida pública. É claro que o deficit poderia ser reduzido quer pela diminuição da despesa quer pelo aumento da receita. De fato, o Govêrno colocou em ação uma combinação dessas duas estratégias. Deu ênfase maior, porém, ao aumento da receita. A razão básica dêsse procedimento teria consistido na relativa inflexibilidade para baixo da despesa, parte porque sua diminuição implicaria em desempregô no setor público, parte porque provocaria uma redução nos investimentos públicos, interferindo substancialmente no ritmo de crescimento da economia a longo prazo.

Na verdade, o aumento da receita representou o

mecanismo utilizado para reduzir a demanda do setor privado, com propósito de eliminar o excesso de procura. É claro que essa estratégia era consistente com o diagnóstico vigente da inflação, sendo perfeitamente possível utilizar o mecanismo tributário para cobrir deficits públicos que anteriormente eram financiados através de formas inflacionárias. Entretanto, em sua implementação concreta, ela parece ter provocado uma redução de demanda superior à desejada, pelo menos em fases localizadas da execução da política, bem como algumas elevações de custos e o agravamento da liquidez das empresas, que atuaram também sobre a oferta global, e não somente sobre a demanda.

Do ponto-de-vista fiscal, a sensível redução do deficit governamental no correr dos últimos anos pode ser encarada como o ponto mais positivo da política de combate à inflação. De uma proporção de 30 a 40% sobre a despesa total, o deficit de caixa do Tesouro decresceu para 16% em 1965, e em 1966 representou apenas 10,8% do dispêndio governamental. Por outro lado, os financiamentos feitos através das autoridades monetárias, que provocavam emissões de papel moeda, declinaram para 7% da despesa em 1965 e praticamente se anularam no ano de 1966. Com isso o Governo conseguiu estancar uma das mais importantes fontes de inflação de demanda. Forçoso é reconhecer, no entanto, que essa redução de deficits provocou alguns distúrbios sobre o funcionamento da economia. Isto porque, ao atuar do lado da des

pesa para reduzir o deficit, o Govêrno reduziu seu dispêndio em têrmos reais, em 1964 e 1965. Uma parcela das dificuldades encontradas pelas emprêsas naquele período com referência à falta de demanda, pode ter sido ocasionada, portanto, pela redução em têrmos reais da despesa governamental. O aumento do dispêndio em têrmos reais de cêrca de 5% deve ter contribuído, em 1966, para atenuar os efeitos depressivos sôbre a demanda; mas êsse efeito foi em parte anulado pelo excessivo crescimento da receita do Govêrno, à taxa de 11% em têrmos reais, representando uma substancial redução na renda disponível e, conseqüentemente, na demanda do setor privado.

Aos efeitos negativos sôbre o nível de atividade derivados da atuação do Govêrno com relação à despesa pública, devem-se acrescentar os efeitos resultantes do fato de o Govêrno ter aumentado sua receita real. O aumento da receita real, além de reduzir a renda disponível e, portanto, a demanda do setor privado, contribuiu também para agravar as dificuldades enfrentadas pelas emprêsas para a obtenção de capital de giro. Os instrumentos fiscais empregados para a obtenção de acréscimo na receita real, nos anos de 1965 e 1966, foram os impostos de Consumo e Renda. Êste último sofreu duas alterações básicas: o aumento das alíquotas e a crescente participação da cobrança do impôsto na fonte em relação ao total arrecadado. Tais fatos contribuíram para acentuar os efeitos sôbre a demanda dos assalaria

dos e para diminuir a liquidez empresarial, dada a obrigatoriedade do recolhimento, na fonte, do imposto sobre as reavaliações de ativos.

O aumento da receita do Governo contribuiu também, de certa forma, para aumentar o custo de produção das empresas. O imposto de consumo entre 1965 e 1966 apresentou uma elevação apreciável, o que pode indicar aumento nos custos de produção, apesar do fato de ter havido uma queda nos níveis de arrecadação desse tributo em 1965, dadas as isenções fiscais concedidas naquele ano.

Paralelamente ao aumento da carga tributária, o Governo adotou uma política mais realista na fixação das tarifas dos serviços públicos, visando à diminuição dos déficits operacionais de suas empresas e ao aumento da capacidade de investimento das concessionárias. Embora se trate de medidas indispensáveis, não só ao combate à inflação como ao reequipamento dos setores abrangidos, tiveram elas impacto considerável quer sobre as empresas, na forma de aumento de custos, quer sobre os índices do custo de vida. Esse impacto se fez sentir principalmente no exercício de 1965.

A alteração das regras de reajustes salariais foi outro elemento de redução das tensões inflacionárias. Os aumentos salariais concedidos na fase anterior eram feitos de forma a manter o poder aquisitivo na ocasião do último reajuste, e não no período para o qual os novos níveis salariais iriam vigorar. Esse critério poderia conduzir

zir a um aumento substancial de sua participação no produto. As variações de preços seriam, assim, em parte, um mecanismo de defesa encontrado por certos setores da coletividade para evitar êsse aumento de participação. Para que os reajustes salariais deixassem de introduzir tensões inflacionárias seria necessário que êles permitissem que o salário real médio no período seguinte fôsse igual ao salário real médio no período anterior, acrescido dos ganhos de produtividade. Isso eliminaria a possibilidade de uma redistribuição de renda em direção aos assalariados, minimizando-se as tensões inflacionárias derivadas dos reajustes. Mas para o funcionamento adequado dêsse mecanismo seria necessária uma previsão bem ajustada da inflação que ocorreria no período de vigência dos novos níveis salariais, pois, do contrário, constatar-se-ia uma diferença entre o objetivo desejado pela política, isto é, o de manter a participação dos assalariados, e suas conseqüências reais. No entanto, as projeções da inflação que se verificariam nos períodos subseqüentes aos reajustes foram subestimadas, o que tornou o reajuste inferior ao necessário para a manutenção do poder aquisitivo dos assalariados. Com isso, constatou-se uma queda dos níveis de salários reais, provocando uma diminuição da demanda global de bens e serviços.

### Diagnósticos

Uma análise mais cuidadosa mostra que a inflação

brasileira recente não pode ser explicada em termos de esquemas puros de inflações de demanda ou de custos, mas que estas duas formas de tensões se alternam no tempo, sendo possível localizar-se fases em que predominaram os estímulos da demanda ou o crescimento dos custos. Na verdade, a inflação de custos estava latente na economia, porém oculta pelo crescimento da demanda, e somente emergiu quando foi feito o controle da demanda. Mais ainda, algumas tensões de custos foram criadas pela própria forma de combate à inflação posta em prática no período 1964/66, o que acentuou a inflexibilidade para baixo das taxas de inflação, forçando um ajustamento principalmente da produção, e não dos preços, em resposta ao controle da demanda.

De forma simplificada pode-se esquemematizar a situação brasileira atual da seguinte forma:

a) - Existem algumas tensões de custos no sistema que não somente tornam a taxa de inflação inflexível para baixo, no curto prazo, como provocam aumentos autônomos no nível geral de preços. Tais tensões derivam, basicamente: dos reajustes dos preços de alguns fatores de produção importantes para a indústria e que são produzidos pelas empresas do Governo; dos reajustes das tarifas das concessionárias dos serviços públicos; do crescimento das taxas de juros em termos reais; etc. Ao lado dessas tensões emergem as expectativas de aumentos dos preços, induzidas pelo próprio crescimento passado dos preços. A persistência de um

processo inflacionário intenso por um período bastante longo estimulou um tipo de comportamento em que grande parte dos reajustes de preços é feita em função do que se espera venha a ser a inflação no próximo período. Desde que essas expectativas sejam influenciadas pelos aumentos passados dos preços, ainda que se tomem medidas objetivas visando a uma redução das taxas de inflação, ocorrerão novos aumentos de preços derivados das expectativas, introduzindo-se um fator de inércia no processo inflacionário;

b) - A política de combate à inflação posta em prática provocou uma violenta redução de demanda, que foi mais intensa em certas fases de sua execução. Primeiramente porque os reajustes salariais comprimiram a fôlha de salários em termos reais. Em segundo lugar, porque os aumentos de arrecadação provocaram quedas na renda disponível reduzindo ainda mais o consumo privado, sendo que os dispêndios governamentais não cresceram na mesma proporção. Finalmente porque a estagnação da demanda, a falta de liquidez das emprêsas e a redução nas taxas de lucros desestimularam ainda mais os investimentos, cujo volume já estava estagnado nos últimos três anos.

Por outro lado, a política monetária não apresentava grande continuidade. Sucediã-se fases de um controle bastante rígido na expansão de meios de pagamentos e fases em que a expansão se fazia de forma mais livre. Essas injeções temporárias de moeda tinham o defeito de aumentar

a renda disponível no sistema, pois se faziam em função de pagamentos a fatores de produção, etc., elevando-se a demanda pelo efeito multiplicador. As alternâncias, entretanto, entre fases de expansão e contração da taxa de crescimento dos meios de pagamento acentuaram o comportamento cíclico da demanda, um dos responsáveis pela instabilidade sofrida pelo sistema;

c) - Com a demanda deprimida, foi impossível às emprêsas transferirem aos consumidores, na forma de aumentos de preços, todos os crescimentos autônomos dos custos, reduzindo-se ainda mais as taxas de lucro. A situação de liquidez do setor privado agravou-se, ainda, pelos aumentos da carga tributária sobre as emprêsas, pelos aumentos dos encargos sociais sobre a fôlha de salários, e pelo contrôle quantitativo de crédito. A queda de liquidez transformou-se em novos aumentos de custos, na medida em que a drenagem do capital próprio das emprêsas aumentava a demanda de capital de giro no mercado financeiro, forçando novos aumentos na taxa real de juros. Nas fases em que a demanda se contraía, por outro lado, as tensões de custos eram ainda maiores devido ao crescimento dos custos médios de produção, face à impossibilidade de desempregar, a curto prazo, alguns fatores que a longo ou mesmo a médio prazo são considerados variáveis. Na medida em que as emprêsas utilizam sem uma política de "mark-up" na fixação de seus preços, a inflação era ainda mais acentuada.

## II - ANÁLISE DA EVOLUÇÃO CONJUNTURAL

### A conjuntura em 1965

É preciso compreender que os mecanismos acima descritos não atuaram simultaneamente. Como já se mencionou anteriormente, houve fases em que a demanda se expandiu mais intensamente, permitindo um crescimento da produção e do emprego, aliados a um aumento do nível geral de preços, que pode ser nitidamente caracterizado como inflação de demanda. Nas fases de contração da demanda atuavam os fatores de custos, induzindo simultaneamente novos aumentos do nível geral de preços e reduções nos níveis de utilização dos fatores e da produção.

Essas fases de contração e de expansão verificadas nos dois últimos anos podem ser localizadas no tempo. O nível de atividade do setor industrial (usando como indicadores o consumo de energia elétrica e o nível de emprego) declinou bastante durante todo o primeiro semestre de 1965, recuperou-se amplamente no segundo semestre desse ano e primeiro semestre do ano seguinte e, voltou a dar mostras de uma queda ao fim do ano de 1966.

A queda da demanda no primeiro semestre do ano de 1965 parece estar associada, entre outros fatores, à redução dos investimentos. Por outro lado, as dificuldades encontradas pelas empresas na obtenção de capital de giro,

obrigando-as a pagar juros mais altos, pressionou a liquidez do setor, que provocou uma retração do volume de operações. A consequência foi a redução substancial da produção constatada no primeiro semestre daquele ano, determinando inclusive uma queda no nível de emprêgo.

A recuperação da economia no segundo semestre de 1965 foi devida a uma combinação de medidas especiais postas em prática pelo Govêrno, aliada à circunstância de uma safra excepcionalmente boa nesse ano. Foram diminuídas temporariamente as alíquotas do impôsto de consumo para alguns produtos industriais, cuja demanda tem um comportamento mais dinâmico e cuja produção tem ligações mais amplas com outros estágios de produção, o que permitiu um rápido aumento do volume de vendas, iniciando o rompimento da fase descendente do ciclo. Foi ainda permitida pelas autoridades monetárias a ampliação do volume de crédito, o que propiciou maior folga para as emprêsas.

Fator decisivo na recuperação parece ter sido a expansão da produção agrícola. O aumento geral foi da ordem de 20%, sendo que a produção cafeeira teve um de seus maiores incrementos, ampliando substancialmente a renda distribuída no interior. Isso permitiu um aumento adicional da demanda de bens e serviços, além daquele resultante das medidas postas em execução pelo Govêrno.

Deve-se mencionar, ainda, o reajuste salarial o corrido no segundo semestre de 1965, que, embora não tenha aumentado o poder aquisitivo dos trabalhadores de forma substancial, serviu para incrementar a demanda global.

Todos êsses fatores de aumento da renda real permitiram que a sensível expansão de meios de pagamento verificada no segundo semestre de 1965 provocasse uma ampliação da demanda global que proporcionou um crescimento bastante intenso da produção, sem que o nível geral de preços crescesse proporcionalmente ao aumento da oferta monetária.

Com isso a produção sofreu um acréscimo substancial, e já no fim do segundo semestre de 1965, o emprêgo industrial voltava aos níveis anteriores aos do início da crise. Ainda durante todo o primeiro semestre do ano de 1966 persistiram os impulsos gerados pelas causas de superação da recessão, que se diluíram, contudo, já em meio ao segundo semestre. O fato da demanda ter permanecido elevada no primeiro semestre de 1966 parece, contudo, estar mais associado a uma recuperação do volume dos investimentos, quer públicos quer privados.

#### Comportamento dos Investimentos

A queda do nível de investimentos nos anos de 1964 e 1965 constitui fator importante para explicar as dificuldades enfrentadas pela economia no período. Essa queda de investimentos já é, provavelmente, resultado da estagnação de seu nível em 1962 e 1963, anos de grande insta

bilidade política. O fato de o investimento não ter crescido durante dois anos consecutivos, provocando uma diminuição do ritmo de expansão da demanda, contribuiu para reduzir as perspectivas de investimentos lucrativos nos períodos seguintes.

Não se possui, ainda, nenhuma estimativa direta sobre o comportamento dos investimentos em 1966. Contudo, é possível uma avaliação preliminar, dada a alta correlação existente entre o volume de importações de bens de capital e o volume de investimentos, quer públicos, quer privados. De acordo com tais estimativas preliminares, o investimento em 1966 deve ter sofrido uma sensível recuperação embora existam indicações de que no final do ano houve uma contração, coincidindo, portanto, com os sinais de recessão observados nos últimos meses.

Em relação aos investimentos, outro fator importante, é sua distribuição entre o setor público e o setor privado. Enquanto no período anterior a 1964 a participação do investimento privado no investimento total permanecia por volta de 45 a 50% aproximadamente, estimativas preliminares indicam uma queda nessa participação, no ano de 1965. Tal fato mostra que o nível de atividade nos dois últimos anos dependeu basicamente da ação governamental quanto aos dispêndios de investimentos. Dado o fato de tais dispêndios do Governo serem de certa maneira diferentes daqueles provenientes do setor privado no que diz res-

peito aos setores industriais onde a demanda se faz sentir, é de se esperar que essa diferença na composição tenha ocasionado alguns problemas de caráter setorial.

#### A Conjuntura em 1966

O ano de 1966 caracterizou-se por uma inflação menor que a de 1965 por um crescimento substancial do nível de atividade, que, entretanto, declinou no último trimestre. A inflação de 1966 parece ser um pouco mais complexa que a dos anos anteriores, e sua interpretação merece um pouco mais de cuidado. Observando-se a evolução das taxas de crescimento dos meios de pagamento e do nível geral de preços, verifica-se que estes cresceram em 1966 muito mais do que se deveria esperar em um esquema mais simples de inflação de demanda. De fato, o nível geral de preços cresceu em cerca de 40%, enquanto que a expansão de meios de pagamento foi, praticamente, a metade, evidenciando um aumento substancial da velocidade-renda da moeda. Esse crescimento poderá estar associado às tensões de custos anteriormente mencionados, embora isto não esteja inteiramente confirmado pelos dados colhidos. Os preços relativos dos produtos produzidos pelo Governo, com um crescimento bastante substancial em 1965, voltaram, em 1966, a níveis mais próximos daqueles dos anos anteriores, evidenciando uma redução de custos, pelo menos no que diz respeito a tais produtos.

O aumento da taxa de juros em termos reais deve

ter sido um elemento de custos na inflação de 1966. Embora não existam dados coletados sistematicamente sobre as taxas de juros cobradas pelas diversas instituições do País, sabe-se que de uma taxa de juros negativa há alguns anos atrás, passou-se agora a observar operações com taxas de juros acima da taxa mensal de inflação, o que indica um agravamento dos custos das operações financeiras das empresas.

Esse incremento tem sua origem, em grande parte, na forma de controle da inflação posta em prática pelo Governo. O aumento excessivo da carga tributária provocou uma drenagem dos recursos próprios das empresas para o Governo, que os utilizou no financiamento de seus deficits. Isso fez com que as empresas tivessem de aumentar a demanda por capital de giro de terceiros, aumentando, consequentemente, o custo de suas operações financeiras, independentemente de qualquer variação para mais nas taxas de juros. Por outro lado, o Governo entrava no mercado financeiro lançando um título de valor reajustável altamente compensador para os poupadores individuais, competindo vantajosamente com o setor privado na captação das poupanças existentes.

O custo do dinheiro, em proporção ao nível de operação das empresas, elevou-se, assim, devido ao crescimento, quer das taxas de juros, quer do aumento do capital de terceiros em relação ao capital próprio.

Entre 1964 e 1965 nota-se uma certa correspondência entre o comportamento do crédito industrial e o nível de atividade do setor secundário, medido aqui por um índice do consumo industrial de energia elétrica. De modo geral, a menos de algumas defasagens, o crescimento da produção era acompanhado por um crescimento dos empréstimos às indústrias. Em 1966, porém, a produção continuou se expandindo, o que deve ter gerado um aumento da demanda de capital de giro, enquanto que o saldo real dos empréstimos bancários fornecidos às indústrias mostrou uma tendência a decrescer, pelo menos até o terceiro trimestre do ano.

Na medida em que as empresas conseguirem lançar mão de outras fontes de financiamento de seu capital de giro, esse problema terá sido contornado. Entretanto isso não se processou sem um agravamento nos custos das operações financeiras, pois sabe-se que as taxas de juros cobradas pelas demais instituições financeiras são mais elevadas do que as cobradas pelo sistema bancário. Se não foi possível cobrir essa escassez do crédito gerada pela contração dos empréstimos em termos reais, o reflexo situou-se sobre a liquidez do setor industrial, o que deve ter gerado um impulso adicional para frear o crescimento da produção.

Uma compreensão mais adequada da inflação em 1966 é obtida quando se estudam os aumentos dos preços pelos vários setores da economia. Para evidenciar as dife-

renças de crescimento dos preços dos setores agrícola e in  
dustrial, apresentam-se, no quadro I, os crescimentos per-  
centuais dos preços entre dezembro de 1965 e dezembro de  
1966.

QUADRO I

EVOLUÇÃO DE ALGUNS PREÇOS

S E T O R E S	TAXAS DE AUMENTO ENTRE DEZEMBRO DE 1965 E DEZEMBRO DE 1966
1 - Geral .....	37,1
2 - Geral exclusive café .....	41,4
3 - Produtos agrícolas exclusive café .....	52,4
4 - Produtos industriais .....	31,9
5 - Matérias-primas	
a) - total .....	38,4
b) - alimentos .....	51,1
c) - outras (óleo, carvão, co- bre, couro, ferro, bor- racha).....	13,7
6 - Manufaturas	
a) - total .....	35,5
b) - alimentos .....	32,6
c) - outras .....	37,4
7 - Alimentos	
a) - total .....	45,4
b) - exclusive café .....	55,6
c) - origem vegetal exclusi- ve café .....	53,9
d) - origem animal .....	61,9
e) - bebidas e fumo .....	44,6
8 - Óleos .....	21,4
9 - Metais .....	30,1
10 - Materiais de Construção .....	32,0
11 - Couros e sapatos .....	57,0
12 - Têxteis .....	21,2
13 - Produtos químicos .....	13,8

Observam-se diferenças substanciais entre o comportamento dos preços dos produtos manufaturados e dos produtos agrícolas, principalmente no setor de alimentação, evidenciando-se que as maiores tensões inflacionárias no ano de 1966 provieram do setor agrícola, devido à grande contração da produção.

É interessante ressaltar que a resposta dos diferentes ramos do setor industrial às situações conjunturais do período não foi uniforme. No período de maior relevância para esta análise, de 1966 até o início de 1967, os ramos industriais se defrontaram com condições substancialmente diferentes. Podem-se caracterizar dois grandes grupos de indústrias que apresentaram problemas distintos.

O primeiro grupo é constituído pelo complexo Mecânico, Metalúrgico, Material Elétrico, Material de Transporte, além da Indústria Química. Tal grupo caracterizou-se por elevada taxa de crescimento, da ordem de 25% sobre o ano anterior, aliada a um crescimento de produtividade do trabalho também elevado, em torno de 12%. Quanto a esse primeiro grupo, não se conseguem identificar, realmente, pressões de custos significativos, seja do lado das matérias-primas, seja do lado dos salários. Esse grupo de indústrias encontrou entre o terceiro trimestre de 1965 e o terceiro trimestre de 1966 uma demanda em rápida expansão, em consequência dos níveis da produção agrícola, do aumen-

to dos investimentos, dos estímulos fiscais fornecidos pelo Govêrno. Tendo partido de uma situação em que era evidente a existência de nível considerável de capacidade ociosa, observou-se uma rápida expansão da oferta, sem grandes pressões sôbre os preços. Não se pode ignorar, contudo, dois elementos que podem ter tido importância no período em análise, constituídos pelo reajuste de taxas de câmbio em fins de 1965, aliado ao aumento de custos financeiros observados especialmente a partir do segundo trimestre de 1966.

Um segundo grupo é constituído pelas indústrias ditas "tradicionais", como Têxtil, Madeira e Mobiliário, Couros, Calçados, Vestuário e Alimentos. Tendo por fonte básica de fornecimento de matérias-primas a Agricultura, êsses ramos industriais sofreram no decorrer de 1966 elevadas pressões de custos, derivadas do comportamento dos preços agrícolas. Um aspecto também comum a êsses ramos é o crescimento relativamente menor de seu produto no período, fato essencialmente ligado à baixa elasticidade-renda da demanda, além de crescimento menos pronunciado na produção por homem empregado. Os dados disponíveis sugerem que êste segundo grupo de indústrias, especialmente no último trimestre de 1966 e primeiro de 1967, defrontando-se ainda com queda de demanda, não tenha tido possibilidade de transferir êsses aumentos de custos ao consumidor, resultando a

final em queda no nível de rentabilidade.

De que forma operou a inflação simultaneamente com a redução de demanda no final de 1966 e início de 1967? A evolução da produção industrial durante todo o ano de 1966 mostra que o nível de atividade expandiu-se substancialmente ao longo dos três primeiros trimestres do ano. Os impulsos para o aumento de demanda verificados no segundo semestre de 1965 projetaram-se para o ano seguinte, permitindo uma substancial recuperação no nível de utilização da capacidade produtiva. Entretanto, vários fatores atuaram no sentido de esgotar tais impulsos, trazendo novamente a conjuntura para uma recessão. Primeiramente, os aumentos de preços nos três primeiros trimestres foram bastante significativos, diminuindo gradativamente o salário real e trazendo-o a níveis bastante reduzidos ao final de 1966. A injeção de renda no interior, derivada da grande safra agrícola de 1965, também teve seus efeitos bastante diminuídos ao longo de 1966. Além do mais, o Governo adotou uma política bastante inflexível no controle da expansão de meios de pagamento, evitando injetar moeda no sistema, na esperança de que o controle monetário, atuando sobre a demanda global, reduzisse os impulsos inflacionários do sistema. No correr de 1966 novas pressões foram sendo impostas ao setor privado, devido à diminuição da liquidez das empresas, e a demanda global se foi enfraquecendo.

Com a reduzida safra agrícola de 1966 todos ês-  
ses fenômenos agravaram-se substancialmente. Primeiramen-  
te porque os aumentos do custo de alimentação acima do cres-  
cimento do nível geral de preços provocaram uma redução do  
poder aquisitivo dos assalariados mais intensa do que a  
que se verificaria se a agricultura tivesse um comportamen-  
to mais normal. Por outro lado, a renda agrícola reduziu-  
-se básicamente porque a renda gerada pela cafeicultura  
foi substancialmente inferior à do ano de 1965, o que dimi-  
nuiu ainda mais a demanda de produtos manufaturados por  
parte do setor rural. Como a elasticidade-renda da procura  
de produtos industrializados é maior do que a de produtos  
agrícolas, os efeitos maiores situaram-se sôbre a demanda  
de produtos industriais, provocando uma baixa ainda mais  
intensa nesse setor. No final de 1966 e nos primeiros me-  
ses do ano de 1967 a demanda global encontrou seu ponto de  
menor nível ao longo de todo o ano. Verificam-se, além do  
mais, as primeiras reduções no nível de investimentos, de-  
rivadas possivelmente dos desestímulos resultantes da con-  
tração de demanda e da queda de liquidez empresarial.

A inflação foi, pelo menos depois da entrada da  
safra agrícola de 1966, predominantemente de custos, atuando  
do contudo de forma diversa sôbre os vários ramos indus-  
triais. Alteraram-se as taxas de lucro entre os ramos e  
os efeitos depressivos se fizeram sentir mais fortemente  
em certas indústrias, conforme já assinalado.

### III - CONCLUSÕES

As conclusões da análise realizada podem ser resumidas da seguinte forma:

- a) - fatores do lado da demanda e dos custos, como é natural, se congregam para explicar a evolução recente da inflação brasileira; em período mais recente tenderam a predominar os fatores do custos;
- b) - existem tensões de custos e expectativas, no sistema, que não somente tornam a taxa de inflação inflexível para baixo, no curto prazo, como provocam aumentos autônomos no nível geral de preços;
- c) - uma estratégia que objetive aumentar a eficiência da política de controle da inflação com retomada do desenvolvimento deve considerar não apenas esse aspecto como o debilitamento da empresa privada, que experimentou queda de liquidez (agravada no segundo semestre de 1966), provocada pela expansão rápida de certos custos, pelo controle quantitativo de créditos, pela pressão exercida pelas Obrigações do Tesouro sobre o mercado de capitais, pela elevação do custo médio de produção, ligada à redu-

ção de demanda; e em vários setores, queda de demanda (mais significativa no final de 1966 e início de 1967), provocada pela redução do montante de salários, pelo aumento de carga tributária, pelo aumento autônomo dos preços de certos serviços, pela queda da produção agrícola em 1966, pela redução dos investimentos privados;

- d) - o setor privado não foi uniformemente atingido pela carência de liquidez e/ou demanda, agravando-se o problema em relação àquela categoria de indústrias mais dependentes da demanda privada.

Devemos esclarecer que o diagnóstico levado a efeito, colocando maior ênfase nos aspectos conjunturais, não considerou explicitamente certos resultados da política econômica, no período 1964/66, favoráveis ao desenvolvimento econômico. Cabe mencionar o esforço de correção de distorções na economia, de melhoria de composição dos gastos federais, de recuperação da agricultura, de setores sociais e da Infraestrutura, de recuperação do setor externo e de reformas institucionais básicas.



000445