

IPND

I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

DA NOVA REPÚBLICA

1986

-

1989

PR
86-1989"(81)
ova República



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

**I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
DA NOVA REPÚBLICA — 1986-89**

- JOSE SARNEY
- Paulo Brumad
- Henrique Sobrinho
- Luiz Carlos Prestes
- Paulo Tarso Paschoa de Lima
- Osvaldo Lourenço
- João Pinheiro Cavalcanti Taveira
- José Roberto Machado
- Jorge Bornhausen
- Eras Antônio de Azevedo
- Francisco José Mendes Lima
- Roberto Campos Neto
- João Manoel Gama
- Aureliano de Azevedo
- Manoel de Azevedo
- Antonio Carlos de Azevedo

BD
SEPLAN/PR
338.26 "1986-1989" (81)
Brasília, junho de 1986
B823p
I PND - Nova República

I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
DA NOVA REPUBLICA - 1988-89

tit = 1103
Ex = 431

BRASIL, maio de 1988

IMP. - 100 - 1000

LEI Nº 7.486, de 06 de junho de 1986.

Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1986 a 1989, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º — São aprovadas as diretrizes e prioridades estabelecidas no Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1986 a 1989, na forma do texto constante do anexo desta Lei.

Parágrafo único — A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste — SUDENE elaborará o detalhamento da política, estratégia e programas de desenvolvimento da região nordestina, previstos neste Plano Nacional de Desenvolvimento, que se consubstanciará num Plano de Desenvolvimento do Nordeste, a ser aprovado por Lei.

Art. 2º — O Poder Executivo adaptará o Plano a que se refere o artigo anterior às circunstâncias emergentes e atualizará os elementos quantitativos a que ele se refere.

Art. 3º — Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, em 06 de junho de 1986, 165.º da Independência e 98.º da República.

JOSÉ SARNEY

Paulo Brossard
Henrique Saboia
Leônidas Pires Gonçalves
Paulo Tarso Flecha de Lima
Dilson Domingos Funaro
José Reinaldo Carneiro Tavares
Iris Rezende Machado
Jorge Bornhausen
Eros Antonio de Almeida
Octávio Júlio Moreira Lima
Roberto Figueira Santos
José Hugo Castelo Branco
Aureliano Chaves
Ronaldo Costa Couto
Antônio Carlos Magalhães
Raphael de Almeida Magalhães
Celso Furtado
Deni Lineu Schwartz
Luciano Galvão Coutinho
Dante de Oliveira
Rubens Bayma Denys
Marco Maciel
Ivan de Souza Mendes
José Maria do Amaral Oliveira
João Sayad
Gileno Fernandes Marcelino
Vicente Cavalcante Fialho

ÍNDICE

Apresentação:

CRESCIMENTO ECONÔMICO, REFORMAS E COMBATE À POBREZA 009

PARTE I – A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO

Introdução	021
I. O setor público: impasse gerencial e desequilíbrio financeiro	023
II. Renegociação da dívida externa	041
III. Combate à inflação	044

PARTE II – DESENVOLVIMENTO SOCIAL

I. A questão social: pobreza, desigualdade e desemprego	049
II. Educação	059
III. Melhoria dos padrões de alimentação	071
IV. Saúde	077
V. Saneamento Básico	086
VI. Habitação	092
VII. Previdência social	097
VIII. Assistência social	103
IX. Justiça e segurança pública	106
X. Programa Nacional de Desburocratização	115

PARTE III – DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

I. Agricultura	119
II. Indústria	133
III. Comércio e turismo	159
IV. Mineração	161
V. Energia	166
VI. Transportes	175
VII. Comunicações	186
VIII. Assistência às médias, pequenas e microempresas	193

PARTE IV – CIÊNCIA E TECNOLOGIA 197

PARTE V – CULTURA 209

PARTE VI – POLÍTICA AMBIENTAL 215

PARTE VII – DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO 221

I. Desenvolvimento regional 223

II. Desenvolvimento urbano 240

PARTE VIII – FORÇAS ARMADAS 247

PARTE IX – RELAÇÕES EXTERIORES 259

APRESENTAÇÃO

CRESCIMENTO ECONÔMICO, REFORMAS E COMBATE À POBREZA

O PND de 1991 foi elaborado em um contexto de profunda crise econômica e social. O Brasil enfrentava uma recessão severa, com queda acentuada do produto interno bruto e desemprego em massa. A situação exigia uma intervenção governamental firme e eficaz para superar a crise e promover o crescimento econômico sustentável. O plano buscava estabelecer prioridades claras e diretrizes para a atuação do Estado em áreas estratégicas, visando à recuperação da economia e à melhoria das condições de vida da população.

Este documento apresenta o conteúdo do PND de 1991, detalhando suas principais diretrizes e objetivos. A reforma estrutural foi um dos pilares centrais do plano, visando à modernização da economia e à atração de investimentos. A política social também foi uma prioridade, com foco no combate à pobreza e na promoção do desenvolvimento humano. A reforma tributária e a abertura comercial foram outras medidas-chave para estimular o crescimento econômico.

A situação do Brasil

A situação econômica do Brasil em 1991 era extremamente delicada. O país enfrentava uma crise de balanço de pagamentos, com reservas internacionais em níveis críticos. A inflação continuava alta, e o desemprego atingia níveis alarmantes. A população estava desanimada, e a confiança no futuro do país estava abalada. O governo precisava tomar medidas urgentes para estabilizar a economia e reverter a situação de crise. O PND de 1991 foi concebido como um instrumento fundamental para enfrentar esses desafios e promover o crescimento econômico sustentável.

APRESENTAÇÃO

A Nova República instalou-se com o compromisso de mudar a vida política, econômica e social do país. O I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República — I PND—NR — para o período 1986-89, é parte desse processo de mudança. Este é um plano de reformas, de crescimento econômico e de combate à pobreza. Todos os programas e recursos aqui definidos dirigem-se para essas três metas estratégicas.

Por isso, este plano difere dos anteriores em vários aspectos. Difere em sua opção. O I PND reflete a decisão pela retomada do crescimento econômico, desta vez com clara orientação social. O governo recusa a recessão como alternativa de política econômica. Mas este plano também parte da tese de que nenhum modelo de crescimento é capaz, por si só, de erradicar a pobreza que atinge, em níveis intoleráveis, grande parcela da população brasileira. Não se trata somente de evitar novos sacrifícios aos trabalhadores e às camadas mais pobres. A retomada do crescimento, conforme os propósitos deste plano, supõe a gradual recuperação do salário real.

Nas opções deste plano, o governo considerou também, como ponto essencial, que a erradicação da pobreza exige investimentos com esse fim específico. Assim, a meta de combate à pobreza passa, de um lado, pela melhoria na distribuição de renda, através da recuperação dos salários. E, de outro, pela concentração de esforços e recursos em programas sociais para reduzir os problemas de saúde, alimentação e habitação dos brasileiros mais pobres.

O I PND da Nova República difere dos planos anteriores também na concepção de desenvolvimento. Este governo parte da tese de que cabe ao setor privado o papel de destaque na retomada do crescimento. O Estado retorna, portanto, às suas funções tradicionais, que são a prestação dos serviços públicos essenciais e as atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento nacional de longo prazo e complementares à iniciativa privada.

Essas prioridades exigem reformas profundas na organização e nos métodos do setor público, a fim de redefinir a participação do Estado nessa nova etapa de desenvolvimento. A reforma do setor público é, assim, meta estratégica deste plano e, ao mesmo tempo, condição de realização dos demais objetivos de retomada do crescimento e combate à pobreza.

A retomada do crescimento

A economia brasileira está pronta para crescer de forma sustentada e superar a recessão dos últimos anos. O parque industrial e o setor agropecuário são modernos e competitivos, segundo padrões internacionais. Há mão-de-obra capacitada. O setor privado é dinâmico, encontra-se capitalizado e pronto para ser o propulsor do crescimento.

A despeito, portanto, dos desequilíbrios que caracterizam a sociedade brasileira, há potencialidades animadoras. Isso porque, além de poder crescer, a economia brasileira precisa crescer. Trata-se de condição necessária à transição democrática e à estabilidade social do país. A população aumenta hoje 2,2^o/o ao ano. A força de trabalho cresce ainda em ritmo mais rápido. Para atender a essa demanda, é preciso que a economia expanda-se no mínimo a 6^o/o ao ano. A retomada do crescimento, pelo menos nesse nível, é condição essencial para garantir ocupação digna a todos os brasileiros.

A estratégia para a retomada sustentada do crescimento econômico combina três vertentes de política econômica: a redução do déficit público, a renegociação da dívida externa — de modo a reduzir a transferência de recursos para o exterior — e o combate à inflação.

A diminuição do déficit público requer rigoroso controle dos gastos do governo. Além de promover ampla reforma do setor público, de modo a aumentar a produtividade e a qualidade dos serviços que presta, o governo da Nova República opta por reduzir os gastos que a administração realiza consigo mesma. Esta é a base ética da proposta de reforma tributária: os recursos arrecadados da sociedade devem ser canalizados para assegurar prosperidade e bem-estar aos cidadãos, sobretudo aos mais carentes.

Este governo admite, entretanto, duas exceções à política de redução de gastos. Não serão comprometidos os investimentos complementares à iniciativa privada que se destinem a ativar o setor produtivo mediante empreendimentos voltados para a infraestrutura econômica. E serão elevados significativamente, em termos reais, os gastos com os programas sociais. Já em 1985, o governo garantiu investimentos de Cr\$ 12 trilhões (cruzeiros de 1985) no Programa de Prioridades Sociais. Em 1986, esses gastos vão dobrar, elevando-se progressivamente ao longo dos próximos anos.

A política para o setor público exige também reorganização que transfira muitas atividades, hoje no âmbito federal, para os governos estaduais e municipais. Nos últimos anos, cresceu o papel do governo federal, em parte pela concentração de poder político, em parte pela concentração de gastos em grandes projetos de investimento. A prioridade ao social, conforme o novo padrão de desenvolvimento e de ação do Estado, exige ampla descentralização de recursos e atribuições. Nesse contexto, os serviços de saúde, educação e habitação popular devem ser executados a nível municipal.

Finalmente, o saneamento do setor público requer amplo programa de privatização e democratização do capital das empresas estatais. Sem comprometer os setores estratégicos, que por decisão política da sociedade devem permanecer nas mãos do Estado, o governo vai extinguir órgãos desnecessários, sanear e capitalizar as suas empresas e, finalmente, privatizar aquelas que passaram para o setor público mas não se enquadram nas suas atividades típicas.

Na renegociação da dívida externa, o objetivo será reduzir a transferência de recursos para o exterior. O governo brasileiro se empenhará na renegociação política da dívida, dentro de perspectiva de longo prazo, rejeitando a ingerência de entidades externas e subordinando qualquer acordo aos interesses soberanos e às necessidades econômicas e sociais do país.

No combate à inflação, o governo atuará em duas frentes. A inflação brasileira, além de seu caráter inercial, tem extrema sensibilidade a choques de oferta; qualquer variação de preços relativos, sobretudo de produtos agrícolas, afeta os índices gerais de preços. Em primeira instância trata-se, portanto, de garantir estabilidade aos preços, principalmente de alimentos, e prevenir novos choques de oferta. Inserem-se aqui também o controle do déficit público, a redução das taxas de juros e a própria renegociação da dívida externa. Em segunda instância será necessário obter amplo acordo social que permita vencer a inércia da inflação, — sem recessão, sem traumas na distribuição de rendas e, sobretudo, sem comprimir os salários.

Desenvolvimento econômico

A redução do déficit público, a renegociação da dívida externa e o combate à inflação são políticas que permitem retomar o crescimento econômico. À definição desta estratégia, portanto, seguem-se as propostas setoriais que estabelecem condições e metas do desenvolvimento industrial e agrícola e da infra-estrutura econômica.

Indústria

O setor industrial foi o mais atingido pela recessão no passado recente. Seu desempenho, contudo, é vital para o crescimento da economia. É meta do I PND da Nova República o crescimento do setor a, no mínimo, 7^o/o ao ano.

Vários fatores tornam esta meta possível. O intenso processo de substituição de importações, hoje quase concluído, diminuiu drasticamente o componente importado do produto industrial. A reaceleração da indústria não se traduz, assim, em novas dificuldades no balanço de pagamentos. Ao mesmo tempo, a existência de significativas margens de capacidade ociosa, como na indústria de bens de capital, representa potencial de crescimento imediato que independe de novos investimentos de longa maturação. O terceiro fator é o potencial de investimento do setor privado. Expressa bem a agilidade empresarial da indústria brasileira o fato de que tenha emergido da crise recente capitalizada e com custos operacionais diminuídos.

O setor industrial privado está, portanto, preparado para crescer. O governo precisa, de um lado, assegurar queda na taxa de juros e aumento da disponibilidade de recursos financeiros de longo prazo. De outro, não descuidará da eficiência e da rentabili-

de das empresas públicas industriais, com vistas a garantir suprimento adequado, a longo prazo, dos insumos básicos necessários ao processo de desenvolvimento. Mencione-se, a propósito, a expansão da capacidade de produção de aço bruto, que passará de 21,5 milhões para 26 milhões de toneladas/ano no período do plano. A retomada da indústria se beneficiará da expansão do mercado interno, em consequência da recuperação dos salários reais. Adicionalmente, o aumento do gasto governamental em infra-estrutura social proporcionará demanda derivada para o setor industrial.

Parte central da política industrial é a definição de novo padrão de industrialização. A médio e longo prazos, o crescimento industrial exige investimento em setores e processos que dependem crucialmente de tecnologia. Através de novas tecnologias e custos decrescentes, será melhorada a competitividade no mercado externo e ampliado o mercado interno.

A ampliação da capacidade tecnológica do país será feita através da expansão de centros de pesquisa e de sua articulação com universidades e indústrias, formando redes de criação, absorção e transferência efetiva de tecnologia aos setores produtivos.

O novo padrão de industrialização inclui descentralização regional da capacidade produtiva e apoio à pequena e média empresas. Tal apoio obedece ao duplo objetivo de desestimular a concentração industrial e criar mais empregos. A realidade moderna atribui papel fundamental às pequenas e médias empresas, por sua agilidade e complementaridade com as grandes unidades industriais.

Agricultura

O setor agrícola deverá responder à necessidade de expandir a oferta interna de alimentos, aumentar as exportações e criar oportunidades de ocupação no setor rural.

As ações governamentais, quer diretas, quer de indução ao setor privado, apoiarão explicitamente as populações carentes e as regiões de menor desenvolvimento relativo. Por seu turno, as ações destinadas a estimular segmentos modernos de produção deverão caracterizar-se por critérios transparentes de intervenção, tendo como objetivo a estabilidade dos preços de mercado.

A orientação do desenvolvimento agrícola baseia-se na busca de ganhos expressivos de produtividade, tanto nos setores ligados ao comércio exterior quanto na agricultura de mercado interno. Dessa última espera-se contribuição especial, incorporando inovações técnicas que reduzam os custos de alimentação para o trabalhador.

A política agrícola, decisiva no combate à inflação, deverá contar com a recuperação do crédito, a taxas de juros compatíveis com sua rentabilidade, notadamente para financiar investimentos. A política de garantia de preços deverá explicitar-se em regras

nítidas, determinando preços mínimos estáveis em períodos plurianuais, particularmente para o mercado interno. Trata-se de conferir segurança à atividade agrícola, regularidade no fornecimento e estabilidade de preços tanto ao produtor como ao consumidor.

Nova orientação será imprimida aos serviços de extensão rural, buscando atender prioritariamente aos pequenos e médios agricultores. No período do plano, a meta é o atendimento de 3 milhões de agricultores.

O crescimento previsto para o setor agrícola é, no mínimo, de 5^o/o ao ano. As culturas de mercado interno, nos quatro anos do plano, deverão garantir, sem comprometer a agricultura de exportação, o aumento de disponibilidade de alimentos **per capita**.

Há outras metas relevantes para o setor. Três milhões de hectares de novas terras serão incorporadas à produção de alimentos, representando taxa de crescimento da área cultivada de 3^o/o ao ano. À agricultura de exportação deverão ser incorporados mais 1,5 milhão de hectares.

Infra-estrutura

Outra vertente da estratégia de crescimento são os investimentos em infra-estrutura, em complementação e apoio à iniciativa privada. Destacam-se aqui os setores de energia, transportes, comunicações e mineração.

No setor de energia, o governo buscará aumentar a produção interna, com vistas a ampliar sua participação na oferta global; estabelecer estrutura de preços relativos que estimule a eficiência econômica e social na utilização das diversas fontes e incentivar a conservação de energia. As principais metas para o setor, no período 1985-89, incluem aumentar a produção de petróleo de 565 mil barris/dia para 740 mil barris/dia; incrementar a produção de gás natural, de 5,8 bilhões de m³ para 8,4 bilhões de m³; expandir a capacidade de geração de energia elétrica, de 44.050MW para 57.600MW; implantar 8 mil quilômetros de linhas de transmissão e ampliar o consumo de álcool carburante, de 8,5 bilhões de litros para 13 bilhões de litros.

Na área de transportes, os objetivos principais voltam-se para a recuperação do capital fixo do setor, que se deteriorou ao longo dos últimos anos, e a melhoria dos serviços proporcionados pelos sistemas de transporte. As diretrizes para os transportes urbanos prevêem tornar compatíveis os preços dos transportes coletivos com o poder aquisitivo dos usuários e descentralizar a política e programação setoriais, atribuindo-se poderes aos órgãos e instituições locais.

As metas previstas para o período do plano compreendem: restaurar 3.330 quilômetros de linhas férreas de bitola métrica nos principais corredores de exportação; melhoramentos em 2.500 quilômetros da malha ferroviária do Nordeste; adquirir 70 loco-

motivas e 4.900 vagões; recuperar 350 locomotivas e 2.400 vagões; restaurar 24 mil quilômetros de estradas federais; modernizar e recuperar 28 pistas de pouso e pátios de manobra, bem como 16 terminais de passageiros, em aeroportos que atendem a aeronaves de grande porte.

No setor de comunicações, os objetivos são a redução dos custos operacionais, a ampliação dos serviços oferecidos e a melhoria de sua qualidade. As metas a serem alcançadas no período 1986-89 contemplam: instalar 4,1 milhões de telefones urbanos e 240 mil terminais telefônicos rurais; implantar 140 mil circuitos de telecomunicações para ligações interurbanas e 3.100 canais de voz para telefonia internacional; instalar 39 mil terminais de telex e 19 mil circuitos para comunicação de dados; implantar 1.250 agências postais, 7 mil postos de venda de selos e 4 mil postos de correio rural e incorporar 1.530 municípios à rede de comunicação telegráfica.

As diretrizes para o setor de mineração objetivam garantir suprimento do mercado interno, ampliar e diversificar a produção mineral e aumentar exportações. Destaca-se a meta de elevar a produção de minério de ferro do Programa Carajás, de 15 para 35 milhões de toneladas, alcançando-se geração anual de divisas da ordem de US\$ 700 milhões.

Combate à pobreza

O I PND da Nova República redefine o modelo de desenvolvimento nacional, que agora se baseia na firme deliberação política de condicionar as opções macroeconômicas às prioridades sociais inadiáveis.

A economia e a sociedade brasileiras contam com recursos e capacidade técnica potencialmente suficientes para oferecer padrões dignos de alimentação, saúde, educação e habitação para todos os brasileiros. Essa potencialidade, entretanto, não se realiza. A capacidade nacional é utilizada de forma parcial e desigual.

A longo prazo, essa situação se corrige pela melhor distribuição de renda e riqueza, pela recuperação dos salários reais em todas as regiões do país e pelo crescimento econômico sustentado. A melhor distribuição, por exemplo, possibilitará inclusive o surgimento de um novo padrão de crescimento.

Mas é preciso um esforço de curto prazo para se dar início a um processo irreversível de erradicação da pobreza. De imediato, o gasto público será orientado para o resgate da dívida social acumulada, repondo para as populações mais carentes as perdas resultantes da recessão e da falta de orientação social na política econômica do passado. Esse é o propósito do Programa de Prioridades Sociais, em andamento desde 1985: conseguir alívio imediato das condições de vida dos brasileiros mais pobres.

Durante a realização desses programas — emergenciais, dado o caráter agudo do problema — estarão sendo criadas as condições para a expansão e ampliação da cobertura

social pública, de modo a permitir, em prazo razoável, o acesso universal, equânime e permanente aos benefícios do progresso.

Prioridades sociais

Diversas políticas e programas objetivarão erradicar a fome. Para as camadas mais pobres, cuja renda não permite acesso a alimentos essenciais a preços de mercado, serão fortalecidos e ampliados os programas de distribuição gratuita. O primeiro deles estará beneficiando, no último ano do plano, cerca de 15 milhões de crianças (0 a 35 meses), gestantes e nutrízes, contribuindo para reduzir a taxa de mortalidade infantil. O segundo, de merenda escolar, tem como meta atender a 29 milhões de crianças de 7 a 14 anos, através da rede de ensino fundamental. Ao final de 1989, a merenda estará sendo servida a todas as crianças necessitadas, durante pelo menos 180 dias do ano.

Nas periferias dos grandes centros urbanos e alguns municípios do interior, o governo garantirá à rede de varejo o suprimento de gêneros básicos a preços reduzidos. O objetivo é ofertar esses produtos a preços compatíveis com o poder de compra dessas populações. Será ampliado o acesso a esses alimentos para cerca de 30 milhões de pessoas, até o final do plano.

Direito fundamental do cidadão, os serviços de saúde devem ser providos equânime e universalmente. A ação tem dois objetivos principais: reduzir em pelos menos 40% os níveis atuais de mortalidade infantil, aumentando a expectativa de vida da população; e democratizar as oportunidades de acesso aos serviços de saúde, diminuindo as disparidades de atendimento entre clientela de diferentes regiões e grupos sociais.

São metas do setor assegurar cobertura de assistência ambulatorial e hospitalar, segundo padrões adequados de qualidade; reduzir a incidência anual das doenças endêmicas; erradicar a poliomielite, a raiva e obter controle epidemiológico do sarampo, tétano, difteria e coqueluche; universalizar a assistência farmacêutica na rede pública de saúde; alcançar autosuficiência nacional na produção de vacinas e soros essenciais; universalizar o atendimento pré-natal, ginecológico e o controle das doenças transmissíveis, infecções respiratórias agudas e diarreicas.

O setor de saneamento básico é decisivo no esforço de redução da mortalidade infantil. Pretende-se ampliar o acesso aos serviços de saneamento, em especial aos grupos de menor renda. Serão instaladas novas ligações de água e esgoto em 4 milhões de moradias urbanas. O Programa Nacional de Saneamento Rural, em fase de elaboração, será prioritário.

No setor habitacional o objetivo é, analogamente, atender às populações de baixa renda, especialmente na periferia das cidades, em favelas e cortiços, com a construção de dois milhões de novas habitações.

Na área de educação uma meta básica. A Nova República assume o compromisso de oferecer escola pública a todas as crianças de 7 a 14 anos. É objetivo, ainda, garantir a permanência dos alunos na escola durante todo o período da educação fundamental. Ao final do plano, 25 milhões de crianças estarão sendo atendidas.

Na área de trabalho e emprego impõe-se, em primeiro lugar, rever o quadro legal e institucional, de modo a criar espaço democrático que garanta ao assalariado defesa de seus rendimentos e participação nos ganhos decorrentes do progresso técnico e aumento de produtividade. De outro lado, o crescimento mínimo de 6^o/o ao ano do produto interno propiciará a criação cerca de 1,3 milhão de novos empregos anuais. Além disso, o governo estimulará setores que empregam grandes contingentes de mão-de-obra, como a construção civil e as pequenas e médias empresas, sobretudo nos segmentos produtores de bens de consumo não duráveis.

Desenvolvimento regional

A política de desenvolvimento social, na medida em que se destina às populações mais pobres, é em essência política de desenvolvimento regional. Contudo, as disparidades de renda entre as regiões são tão agudas que exigem implantação de projetos específicos. Neste quadro, o combate à pobreza no Nordeste assume características de prioridade absoluta.

O I PND da Nova República parte do pressuposto de que é possível reverter as condições de subdesenvolvimento do Nordeste num prazo de 15 anos. É factível erradicar a pobreza absoluta no meio rural, garantindo-se o acesso à terra e à água, à tecnologia de produção e aos mercados. Nesse horizonte e com esses objetivos, desenvolve-se o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, que deverá atender a 2 milhões de famílias. Nos primeiros cinco anos, 600 mil famílias serão atendidas, com investimentos de Cr\$ 50 trilhões*.

Outra meta básica para a região será atendida pelo Programa de Irrigação do Nordeste. A irrigação pública e privada em 1 milhão de hectares beneficiará 250 mil famílias e criará 750 mil empregos diretos e 1,5 milhão indiretos, até 1989. Os investimentos previstos são de Cr\$ 35 trilhões, e esperam-se resultados decisivos: acréscimos na produção agrícola de 5 milhões de toneladas de grãos, 500 mil toneladas de algodão e 5 milhões de toneladas de frutas, verduras e hortaliças.

Reforma administrativa

Ao longo de duas décadas de crescimento do Estado, a máquina federal acumulou distorções e desequilíbrios que levaram a profundas disparidades entre as administrações direta e indireta e à deterioração do serviço público. Associaram-se a isso perdas salariais e política de pessoal inadequada.

A reforma administrativa tem por objetivo reorganizar e dinamizar a administração direta; redefinir a administração indireta, delimitando os objetivos de sua atuação e fixando critérios nítidos ao Congresso Nacional e à sociedade para avaliação e controle do desempenho das diferentes empresas, fundações e autarquias.

* Salvo menção em contrário, todos os valores referidos neste plano expressam-se em cruzeiros médios de 1986.

Reforma orçamentária e financeira

O reordenamento das finanças governamentais constitui compromisso da Nova República que já começou a ser cumprido com a proposta orçamentária para 1986. O projeto de lei unifica os orçamentos fiscal e monetário, expondo pela primeira vez ao Congresso Nacional e à opinião pública o volume do déficit público. Também pela primeira vez, impõem-se limites rigorosos aos gastos das autoridades monetárias. Outras modificações estão em andamento, sempre na mesma direção: tornar os orçamentos públicos realistas, transparentes à opinião pública, de modo que evidenciem as reais prioridades do governo, e submetê-los sempre, na sua totalidade, ao Congresso Nacional.

Reforma tributária e descentralização administrativa

O sistema tributário brasileiro deteriorou-se ao longo dos últimos anos. Reduziu-se à arrecadação e manteve-se a regressividade fiscal, agravada pelos impostos indiretos e pela não integração de muitos rendimentos à tabela progressiva do Imposto de Renda. O federalismo, na área fiscal, foi desvirtuado. Concentrados recursos e poderes da União, em processo novamente contemporâneo ao período do autoritarismo, estreitou-se a base tributária própria dos estados e municípios. Tornou-se claramente insuficiente o volume de recursos transferidos a essas unidades da federação, hoje incapazes de promover a satisfação das necessidades sociais básicas.

A reorganização do sistema tributário, com início em 1986, se fará a partir de dois eixos. De um lado, a revisão dos incentivos incidentes sobre os principais tributos e a identificação dos vazios tributários, no que se refere a renda e patrimônio. Embora criados com o objetivo de corrigir desequilíbrios regionais e setoriais da economia, os incentivos fiscais sofreram desvios que hoje comprometem sua eficácia. A Comissão de Avaliação dos Incentivos Fiscais, em funcionamento, proporá alterações para aumentar a eficácia das ações de fomento, garantir o retorno dos investimentos e reduzir o impacto regressivo dos incentivos.

De outro lado, este governo vai propor reforma tributária voltada para a promoção de maior justiça social e restabelecimento do federalismo. A proposta de reforma, ora em elaboração no âmbito do Executivo, será oferecida à apreciação da Assembléia Nacional Constituinte. O seu núcleo é uma ampla descentralização de poderes e recursos.

Reforma do Sistema Financeiro da Habitação

O papel decisivo do setor de habitação na geração de emprego e no atendimento a necessidades básicas da população impõe atenção especial para a solução das dificuldades do Sistema Financeiro da Habitação.

A viabilidade financeira do Sistema ficou comprometida, ao longo dos anos, pelos custos crescentes da captação de recursos, pela política de contenção salarial e pela própria redução nos níveis de emprego — deixando, portanto, de atender adequadamente às demandas das classes de menor renda, e mesmo da classe média.

O reconhecimento dessa situação levou o governo a instituir comissão de avaliação do sistema, que proporá mudanças de modo a revitalizar as fontes de recursos e garantir sua destinação aos investimentos.

Reforma agrária

A reforma agrária constitui um dos principais compromissos da Nova República. Seu objetivo central é dar solução às desigualdades no campo, equacionando conflitos agudos e que já perduram por longo tempo, além de elevar o nível de emprego e renda e melhorar sua distribuição. Atua sobre a estrutura fundiária do país, sem desorganizar os segmentos produtivos, assegurando regime de posse e uso da terra que permita elevar a produtividade e a melhoria do bem-estar das populações carentes.

Apresenta-se como programa que articula três planos distintos: o social, o econômico e o tecnológico. No plano social, busca ampliar as oportunidades econômicas para pequenas produtores e trabalhadores sem terra. No econômico, procura proporcionar melhores condições de acesso aos recursos naturais e aos benefícios governamentais que visam expandir a oferta e reduzir os custos da produção de alimentos. No tecnológico, pretende propiciar elevação da produtividade dos pequenos produtores.

A principal meta do programa é assentar, em quatro anos, 1,4 milhão de famílias de trabalhadores rurais, primeira fase de um processo que deverá estender-se pelos próximos quinze anos.

Além desta introdução, o I PND—NR contém nove partes tratando de aspectos específicos da economia brasileira. Como denominador comum a todas — convém repetir — está a idéia de que este é um plano de reformas, retomada do crescimento econômico e combate à pobreza. A Parte I trata das grandes questões relacionadas ao setor público, à dívida externa e à inflação. A Parte II trata do programa de prioridades sociais. As implicações setoriais do desenvolvimento econômico são objeto da Parte III. As partes IV e V tratam da ciência, tecnologia e cultura. A política ambiental, o desenvolvimento regional — especialmente do Nordeste — e urbano são discutidos nas partes VI e VII, respectivamente. Finalmente, os planos e programas associados às forças armadas e às relações exteriores são apresentados nas partes IV e VIII.

INTRODUÇÃO

A economia brasileira pode adiversificar no mínimo 20% ao ano para atingir o desenvolvimento e o progresso. Tanto a potencialidade quanto a necessidade de diversificação estão hoje dentro de três grandes categorias: o desenvolvimento financeiro do setor público, a diversificação e a eficiência, e a diversificação do investimento. A conclusão de cada uma dessas áreas possibilita equacionar o crescimento da economia.

Do ponto de vista da diversificação financeira, o setor público é o setor responsável por parte do crescimento econômico. A diversificação observada no crescimento do setor público ocorreu através de empréstimos e transferências para o setor privado através de operações de crédito e de títulos.

A diversificação financeira para o setor privado é realizada através de recursos externos. Os empréstimos de curto prazo em transações comerciais de 1964 a 1968 foram registrados em 1967, totalizando de dois anos apenas em 1968, uma quantidade de 20,7 bilhões de dólares. Neste ano, o país está respondendo cerca de 25% dos recursos de crédito e gerando um superávit comercial superior a 12 bilhões de dólares.

A política de expansão do setor externo, realizada de uma política de crédito de curto prazo, caracterizada por empréstimos, tem se desenvolvido estruturalmente como se observa a taxa de inflação, o crescimento econômico e a diversificação financeira para o setor privado.

PARTE I

A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO

De fato, com a interrupção do crescimento econômico, o setor privado foi obrigado a buscar a diversificação no mercado interno de produtos. O resultado disso é um setor de divisões em uma das suas responsabilidades, foi o crescimento estrutural do déficit público e a explosão de taxa de juros interna, para financiar os déficits, o governo elevou a taxa de juros, isto por sua vez, elevou o déficit público. A vertigem do desenvolvimento estrutural, portanto, em consequência de uma política de expansão. Em consequência, viu-se o governo obrigado a realizar cortes drásticos nos programas de investimentos.

Para o setor privado, as atividades foram de nível inferior e o crescimento estrutural parou porque não havia os produtos adequados de nível inferior e adequado ao setor. O setor privado tem dependência de recursos públicos para manter os produtos e obter lucro financeiro. Já o empresário não encontra os produtos e não consegue obter o lucro devido ao nível inferior. O resultado foi o desenvolvimento estrutural do crescimento econômico e a queda de emprego. Em 1976, o país chegou a investir 21,6% do produto interno bruto em nível de produção de bens, os investimentos estruturais foram cerca de 15% do PIB. Ter-se em mente inváveis, portanto, os recursos disponíveis de nível inferior de investimentos públicos e privados, acarretando redução drástica da capacidade de crescimento da economia.

INTRODUÇÃO

A economia brasileira pode e deve crescer no mínimo 6^o/o ao ano para eliminar o desemprego e a pobreza. Tanto a potencialidade quanto a necessidade do crescimento estão hoje diante de três grandes obstáculos: o desequilíbrio financeiro do setor público, a dívida externa e a inflação. Estas dificuldades são interdependentes. A resolução de cada uma passa pelo adequado equacionamento das demais.

Do ponto de vista da dívida externa, o fato básico é que os choques do petróleo, as taxas de juros internacionais muito superiores às historicamente observadas e o colapso do financiamento externo levaram a economia brasileira a transferir para o exterior parcela crescente do produto nacional.

A velocidade com que o país ajustou-se à redução da oferta de recursos externos foi surpreendente: o déficit em transações correntes de 14,8 bilhões de dólares, registrado em 1982, transformou-se dois anos depois, em 1984, num superávit de 517 milhões de dólares. Neste ano, o país está exportando cerca de 25 bilhões de dólares e gerando um superávit comercial superior a 12 bilhões de dólares.

A rapidez do ajustamento das contas externas, resultado de uma política de geração de superávits comerciais sem precedentes, teve conseqüências profundamente adversas sobre a taxa de inflação, o orçamento do setor público, o nível de atividade, o emprego e a taxa de investimento da economia.

De fato, com a interrupção do acesso aos mercados financeiros internacionais, o governo passou a financiar-se no mercado interno de crédito. O resultado, dada a magnitude da dívida externa sob sua responsabilidade, foi o crescimento vertiginoso do déficit público e a explosão da taxa de juros interna. Para financiar seu déficit, o governo eleva a taxa de juros; esta, por sua vez, eleva o déficit público. A correção do desequilíbrio externo traduziu-se, portanto, em acentuado desajuste financeiro interno. Em conseqüência, viu-se o governo obrigado a realizar cortes drásticos em seu programa de investimentos.

Para o setor privado, as elevadas taxas de juros inibiram o investimento produtivo porque raros eram os projetos capazes de gerar retorno equivalente aos juros. O empresário com disponibilidade de recursos preferia investir em papéis e obter lucros financeiros. Já o empresário sem recursos próprios não tinha como cobrir o alto custo dos empréstimos. O resultado foi o desestímulo generalizado ao investimento produtivo e gerador de emprego. Em 1975, o país chegou a investir 29,6^o/o do seu produto interno bruto em nova capacidade de produção; hoje, os investimentos correspondem a cerca de 15^o/o do PIB. Tornaram-se inviáveis, portanto, parcelas significativas dos programas de investimentos públicos e privados, acarretando redução drástica da capacidade de crescimento da economia.

Este cenário é incompatível com as aspirações da sociedade brasileira. O governo impõe-se como meta o crescimento econômico a taxas mínimas de 6^o/o ao ano, a partir de 1986. Taxas inferiores comprometeriam a absorção da mão-de-obra que ingressa no mercado a cada ano e atrasariam o esforço de recuperação dos níveis de renda **per capita** observados no país antes da recessão do início da década de 80. Contentar-se com menos seria aceitar que os anos 80 venham a ser década perdida na história do desenvolvimento econômico do país.

Em termos imediatos, a retomada do crescimento depende da remoção dos entraves que freiam o investimento privado: o desequilíbrio financeiro do setor público e as elevadas taxas de juros.

Estes entraves serão superados da seguinte forma. Primeiro, o governo conterá seus gastos e aumentará a eficácia de sua máquina administrativa. Segundo, implementar-se-á o saneamento financeiro das empresas estatais. Terceiro, a redução das taxas de juros internas e sua estabilização em patamares compatíveis com as taxas de juros externas diminuirão, em grande medida, os encargos financeiros do setor público. Por último, sendo o governo o principal devedor, a renegociação substantiva da dívida externa propiciará expressiva redução de seus dispêndios em moeda estrangeira.

A redução do déficit público não contradiz o imperativo da retomada sustentada do crescimento. Ao contrário: o crescimento auxilia o reequilíbrio financeiro do setor público por duas razões. Primeiro, porque aumenta a arrecadação mais do que os gastos; segundo, porque permite a geração de receitas operacionais nos investimentos das estatais.

Neste quadro, a retomada do investimento privado é previsível tanto pela ótica da demanda quanto pela do financiamento. Do ponto de vista da demanda, cabe destacar o efeito positivo causado pela gradativa recuperação do poder aquisitivo dos salários e os já elevados índices de utilização da capacidade instalada em vários setores. Do ponto de vista do financiamento, a redução das necessidades de empréstimo do setor público e das taxas de juros terá como efeito básico estimular a recuperação do investimento do setor privado em ativos reais.

O reequilíbrio financeiro do setor público é a primeira etapa da política antiinflacionária. Esta será completada por outras medidas, como a estabilização dos preços agrícolas e o controle racional dos preços industriais. Não há porque imaginar conflito entre a política antiinflacionária e o crescimento econômico. Os períodos de redução significativa da inflação no Brasil têm sido acompanhados pela recuperação do crescimento e do nível de atividade.

I – O SETOR PÚBLICO: IMPASSE GERENCIAL E DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO

1. IMPASSE GERENCIAL

O setor público brasileiro, à semelhança da economia do país, apresenta-se complexo, heterogêneo e fragmentado. Convivem em seu interior estruturas tradicionais, ineficientes e burocráticas, com outras modernas, ágeis e produtivas. Em vez de extinguir ou reformar órgãos ineficazes, o governo tem-se caracterizado pela criação de unidades novas, destinadas a substituírem aquelas que são improdutivas, sem, entretanto, extingui-las. Cria-se, assim, duplicação de funções com inevitável desperdício de recursos.

Ainda que muitas das estruturas novas sejam de qualidade superior, outras não o são. De qualquer modo, esse processo, no agregado, resulta em constante expansão do setor público. Essa permanente expansão, com decorrente heterogeneidade, associada à incapacidade de reformar o setor tradicional da administração, leva a seu descrédito. É preciso eliminar as graves distorções responsáveis pela forma arcaica; centralizada e ineficiente com que atua, na média, o setor público.

Isso ocorre, em particular, na administração direta tradicional e ainda, mais especificamente, naqueles órgãos dedicados à prestação de serviços na área social. A baixa prioridade concedida aos programas sociais traduziu-se em acentuada deterioração de sua capacidade de gestão e recomposição de quadros. Ou seja, é justamente o setor do Estado dedicado ao atendimento das populações mais pobres que apresenta o pior desempenho em toda a máquina governamental. Se o setor público, nos últimos anos, tivesse investido, por exemplo, na produção de vacinas com a mesma eficiência com que construiu barragens, muitas doenças transmissíveis estariam erradicadas.

No que tange à administração indireta, é de notar a proliferação de seus órgãos, com inevitáveis superposições de função e gradual compartimentação do processo decisório. Esta expansão acarretou profundo desequilíbrio na estrutura do setor público, por duas vias principais. A primeira correspondeu à descentralização dos gastos públicos, sobretudo como forma de obter maior flexibilidade em relação aos controles orçamentários diretos e aos rígidos padrões da política salarial para o funcionalismo. A segunda representou a expansão e a diversificação das atividades diretamente produtivas do Estado, em áreas estratégicas, complementares às atividades privadas, no quadro de rápida industrialização.

O resultado é que uma parte excessiva de cada cruzeiro arrecadado é gasta com o próprio setor público. Apenas uma parcela é transferida aos objetivos e destinatários finais. O setor público não dispõe de instrumentos e mecanismos eficazes de controle e aferição de seu próprio desempenho.

Ademais, em períodos de crise econômica e de desemprego, o setor público

passa a funcionar como um substituto oneroso para o setor privado tendo em vista a incapacidade deste em absorver mão-de-obra. O aumento indiscriminado do quadro de funcionários tende a perpetuar uma situação de baixa produtividade e de salários inadequados.

Este quadro impõe graves desafios à ação governamental. Os impasses gerenciais e organizacionais que afetam a administração pública só podem ser superados através de uma reforma de proporções inéditas. O objetivo da racionalização do setor público é recuperar sua capacidade de planejamento, gestão e controle, tornando transparente o processo decisório governamental. No esforço de racionalização inserem-se a reforma administrativa e a reestruturação orçamentária e financeira.

1.1. Reforma administrativa

As distorções acumuladas ao longo de décadas de crescimento da máquina estatal, os desequilíbrios entre as administrações direta e indireta e a deterioração funcional do serviço público, associados a práticas salariais e de gestão de pessoal inadequadas, tornam urgente a reforma na administração federal, objetivando:

- estabelecimento de controles sociais, em nível dos poderes Executivo e Legislativo e dos conselhos internos dos vários órgãos públicos, visando assegurar serviços públicos de melhor qualidade e mais baratos, através dos ganhos de produtividade obtidos com a melhoria dos padrões gerenciais;

- adequada definição das funções da administração indireta, estabelecendo princípios claros e diferenciados para operação das empresas públicas que não exercem funções tipicamente empresariais, e de outros órgãos descentralizados;

- evitar a imposição de estruturas, normas e procedimentos unificados para órgãos e entidades de natureza diversa;

- descentralização e desconcentração da ação administrativa, com o objetivo de restabelecer o federalismo, o municipalismo e situando, portanto, a decisão pública próxima ao local de ação;

- dinamização do serviço público e valorização do seu servidor, com o objetivo de motivá-lo e engajá-lo na sua respectiva função. Para isso, torna-se imprescindível consolidar as muitas práticas de administração de pessoal em política coerente e estabelecer critérios de ingresso, progressão, treinamento, remuneração e benefícios adequados;

- melhoria dos padrões de desempenho, para o que será preciso reduzir o desperdício em muitos setores e funções governamentais; equilibrar a composição dos gastos, assegurando a redução dos dispêndios com a própria administração em favor da utilização dos recursos na provisão efetiva de bens e serviços; simplificar e desburocratizar os procedimentos; estimular, na administração pública federal, estilos gerenciais que incentivem a melhoria da qualidade de bens e serviços, a produtividade e a realização profissional dos seus servidores.

1.2. Reestruturação orçamentária e financeira

O reordenamento das finanças governamentais constitui prioridade básica do governo da Nova República, visto ser condição essencial à estabilização econômica. Para tanto, as modificações orçamentárias e financeiras irão orientar-se em direção aos seguintes objetivos:

- aumentar o grau de universalidade e unidade do Orçamento da União, incorporando ao Projeto de Lei Orçamentária estimativas realistas de recursos, para fazer frente a todos os gastos do governo federal, incluindo os subsídios à agricultura, ao abastecimento, às exportações e os encargos da dívida interna federal. Ressalte-se, nesse sentido, que o orçamento unificado para 1986 já incorpora as contas do orçamento monetário;
- instituir critérios mais realistas para estimar a receita e fixar a despesa orçamentária;
- simplificar e agilizar a liberação dos recursos orçamentários;
- tornar o Orçamento da União um documento de fácil entendimento pela sociedade e que evidencie as prioridades do governo;
- introduzir a avaliação econômica dos novos projetos, ao lado da avaliação social, com o intuito de quantificar o impacto adicional de gastos nos orçamentos futuros;
- proceder a estudos criteriosos de avaliação periódica do mérito de cada programa ou entidade, tanto os já incluídos no Orçamento da União quanto os que vierem a ser propostos, compatibilizando, desse modo, os recursos orçamentários com os objetivos do PND;
- redefinir Orçamentos Plurianuais de Investimentos, de modo a refletir as metas estabelecidas nos planos de desenvolvimento.

2. A QUESTÃO FINANCEIRA

Tão importante quanto a reforma administrativa e o reordenamento das finanças governamentais é a superação do estrangulamento financeiro do setor público. Hoje, há déficit público porque a receita, embora suficiente para fazer face a todas as despesas de consumo e investimento, está aquém do necessário para pagar os juros sobre a dívida pública. Como consequência, crescem concomitantemente o endividamento do governo e a taxa de juros interna. O setor público investe menos por estar endividado; o setor privado, embora financeiramente saudável, também investe menos, porque são raros os investimentos produtivos capazes de gerar retorno superior às taxas de juros vigentes. O resultado do desequilíbrio financeiro do setor público é, portanto, o colapso generalizado do investimento.

A reversão deste desequilíbrio será feita imediatamente. O objetivo é estabilizar o crescimento real da dívida interna global do governo em 6^o/o ao ano, a partir de 1986. Deste modo, o estoque da dívida interna permanecerá no máximo constante em relação ao produto nacional. A contenção expressiva da taxa de crescimento da dívida interna resulta em uma queda na taxa de juros que, se por um lado retroage sobre o próprio déficit, diminuindo-o, de outro possibilita a retomada sustentada do investimento privado.

Para assegurar esse resultado, são necessárias diversas medidas combinadas. O tamanho e a complexidade do problema exigem a utilização de todos os instrumentos disponíveis: é preciso cortar gastos públicos, praticar tarifas realistas, privatizar, extinguir ou fundir diversos setores da administração, recuperar a receita fiscal e reduzir a transferência real de recursos ao exterior.

3. A NATUREZA FINANCEIRA DO DESEQUILÍBRIO DO SETOR PÚBLICO

Nos últimos 20 anos, a atividade econômica do governo cresceu sistematicamente. Em toda a década de 70 houve um aumento real do volume de gastos e de crédito públicos. A partir de 1980, com os choques do setor externo e as políticas recessivas, o gasto do setor público sofreu redução em termos reais, conforme se vê nas Tabelas I e II.

Mais recentemente, o desequilíbrio financeiro do setor público está associado à substituição do endividamento externo por endividamento interno.

Desde meados da década de 70, a dívida externa brasileira vem-se concentrando nas mãos do governo. Esta estatização da dívida externa resultou, por um lado, de participação crescente do setor público nos empréstimos tomados a cada ano para financiar os déficits do balanço de pagamentos em conta corrente e, por outro, da transferência para o governo de parte significativa da dívida externa originalmente contraída pelo setor privado.

A partir de 1982, a economia brasileira foi forçada a responder à súbita interrupção na entrada de empréstimos externos voluntários com a geração de gigantescos superávits na balança comercial. As sucessivas desvalorizações reais da taxa de câmbio, necessárias à produção desses superávits comerciais, elevaram o valor em cruzeiros da dívida pública. Além disso, estes superávits foram produzidos basicamente pelo setor privado enquanto a dívida externa era preponderantemente do governo. Este é o pano de fundo da

troca do endividamento externo por interno. O setor privado gera divisas; o setor público, que é o grande devedor em moeda estrangeira e não é superavitário, compra essas divisas e remete-as ao exterior. Simultaneamente, emite títulos da dívida pública para comprar as divisas. Como resultado, cresce expressivamente a dívida interna do governo, enquanto a dívida externa varia pouco em termos nominais e até diminui pelo efeito da inflação no dólar. O país transfere renda ao exterior na medida de seu superávit comercial; o governo troca dívida externa por dívida interna; e o setor privado torna-se credor interno do governo. O ajuste externo traduz-se assim em desajuste interno.

O processo de substituição de dívida externa por dívida interna levou a uma situação de crescimento explosivo dos encargos financeiros do governo. Isto, por duas razões. Primeiro porque, dada a dimensão da dívida externa em comparação com a interna e o estoque de moeda em circulação, a redução da dívida externa em termos reais provoca enorme pressão sobre as fontes de financiamento disponíveis internamente e, portanto, sobre o custo do crédito interno, o que aumenta o déficit público no momento seguinte. Segundo porque, apesar das elevadas margens e comissões cobradas pelos credores externos e do nível relativamente elevado das taxas de juros reais no mercado financeiro internacional, o custo do crédito externo ainda é bem menor do que o do financiamento no mercado interno. Assim, a troca de dívida externa por interna aumenta a taxa média de juros que incide sobre a dívida global do setor público.

Além de pressionar a dívida interna, a transferência de recursos para o exterior levou a economia brasileira a mergulhar em aguda recessão e intensa aceleração inflacionária. No passado recente, a recessão e a desvalorização cambial real foram os principais instrumentos utilizados para gerar expressivos superávits comerciais. A desvalorização cambial de 1983 contribuiu decisivamente para a elevação do patamar inflacionário a 200^o/o; com a recessão e a inflação reduzindo significativamente as receitas do setor público, o agravamento da situação financeira do governo tornou-se inevitável. A elevação da taxa de juros, além de resultar em pressão inflacionária adicional, deprimiu o gasto privado e voltou a comprimir a receita do governo, uma vez que, reduzindo-se o nível de atividade, diminuem os impostos coletados. Além disso, taxas de juros mais altas traduziram-se em aumento adicional do próprio déficit.

O caráter financeiro do desequilíbrio do setor público, acima analisado, fica evidente nas Tabelas I e II. A Tabela I analisa o Orçamento da União. Entre 1980 e 1984, os encargos financeiros cresceram 226^o/o em termos reais — ou seja, 34^o/o ao ano. A questão financeira fica mais aguda quando se observa que no mesmo período caíram os gastos totais em 4^o/o; os gastos exclusive transferências e encargos financeiros, isto é, os gastos em consumo e investimento no Orçamento Geral da União, caíram no mesmo período 8^o/o em termos reais.

TABELA I
DISPÊNDIOS DA UNIÃO (1)

ITENS	1980	1981	1982	1983	1984
A — Gastos Totais	35.106,0	35.967,1	37.700,6	35.603,2	33.817,2
B — Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	7.150,4	6.885,9	7.508,6	6.618,2	6.849,7
C — Transferências a Autoridades Monetárias	5.172,0	2.467,6	1.960,2	4.553,2	2.992,3
D — Encargos Financeiros	1.262,0	349,3	1.819,8	2.492,8	4.110,6
E — Gastos Totais exclusive Transferências e Encargos (E= A — B — C — D)	21.521,6	26.264,3	26.412,0	21.938,8	19.864,6

FONTE: SOF/SEPLAN-PR

(1) Inflacionados pelo IGP-DI. Em Cr\$ bilhões de 1984.

TABELA II
DISPÊNDIOS DAS EMPRESAS ESTATAIS⁽¹⁾

ITENS	1980	1981	1982	1983	1984
A. Dispêndios Globais	90.460	90.207	90.065	87.848	87.511
B. Investimento	21.617	23.224	22.008	15.923	14.228
C. Encargos Financeiros	4.295	5.829	8.189	8.908	10.330
D. Dispêndios Totais					
Exclusive Encargos (A-C)	86.165	84.378	81.876	78.940	77.181

FONTE: SEST/SEPLAN

(1) Inflacionados pelo IGP-DI. Em Cr\$ bilhões de 1984. Exclusive Sinpas e Bancos Oficiais.

Idêntica trajetória de corte de gastos não financeiros e aumento vertiginoso dos gastos financeiros transparece no orçamento das empresas estatais (Tabela II). Tal como no Orçamento da União, há uma redução nos dispêndios globais, no caso, de 3^o/o em termos reais entre 1980 a 1984. A queda no investimento é mais forte ainda: o investimento, em 1984, estava a 66^o/o dos níveis reais de 1980. Os gastos conjuntos em custeio e investimento também evidenciam queda de 10^o/o. No entanto, os encargos financeiros cresceram, em termos reais, 141^o/o — ou seja, 25^o/o ao ano.

Em consequência do processo descrito, nos últimos anos o governo — para enfrentar as pressões resultantes dos superávits comerciais, da elevação das taxas internas de juros, das reduções da receita provocadas pela recessão e pelo crescimento da inflação — cortou, drástica mas indiscriminadamente, seus gastos. Hoje, os gastos não financeiros do setor público são inferiores à sua receita total, dada pela soma da arrecadação tributária e da receita das estatais. No entanto, este superávit de caráter fiscal cobre uma parte relativamente pequena dos encargos financeiros, sendo o restante financiado no mercado interno através do aumento da dívida; crescem assim os encargos incidentes sobre o orçamento, em uma dinâmica perversa que só pode ser rompida através de políticas que estanquem o crescimento desmesurado do endividamento interno e diminuam a transferência de recursos reais ao exterior.

4. REDUÇÃO DO DÉFICIT PÚBLICO

A dimensão do déficit público e a complexidade do desequilíbrio financeiro criam um conjunto de problemas que exige ataque simultâneo em várias frentes. A estratégia para a redução do déficit público requer uma combinação de políticas vigorosas, a saber:

- corte de gastos públicos, desta vez a ser aplicado de forma criteriosa, de modo a não afetar os serviços essenciais;
- saneamento financeiro das empresas estatais, de modo que se tornem investimento atrativo para o setor privado, podendo capitalizar-se;
- recuperação da carga tributária, corroída pela sonegação, inflação e recessão;
- redução dos juros reais, o que será obtido em parte como resultado das medidas anteriores. Mas é preciso esforço imediato para obter redução autônoma dos juros reais através de alterações financeiras e uma política monetária relativamente flexível;
- renegociação externa visando melhorar as condições de pagamento e reduzir a transferência de recursos reais ao exterior.

É preciso insistir nesse conjunto de políticas. Qualquer uma dessas medidas, tomada isoladamente, será ineficaz. Exemplo: somente os juros anuais sobre as dívidas

interna e externa do governo ascendem a mais da metade do Orçamento Fiscal. Ou seja, se a pretensão fosse alcançar uma situação de equilíbrio financeiro somente através de um corte de gastos, haveria necessidade de cortar o Orçamento Fiscal deste ano a menos da metade, além de não contrair dívidas adicionais.

Isso é impossível. No caso da administração direta, o governo gasta 1/3 de sua receita com pessoal. Quer dizer, mesmo que os salários do funcionalismo não fossem pagos durante todo este ano, não se conseguiria gerar o superávit necessário. No caso das estatais, a supressão de todos os seus investimentos, a par dos efeitos recessivos, provocaria um déficit maior no momento seguinte. Isso porque seriam paralisados muitos investimentos cuja maturação deve tornar diversas empresas viáveis e rentáveis em curto prazo, como os realizados em redes de transmissão de energia elétrica.

Se a pretensão fosse recorrer apenas à recuperação da carga fiscal para cobrir o déficit, seria preciso dobrar a arrecadação neste ano e nos próximos, medida de consequências econômicas indesejáveis.

Não há, igualmente, condições de se tentar a venda imediata de grande número de empresas estatais, inclusive porque muitas carregam pesadas dívidas e vultosos compromissos financeiros.

Não há como escapar, portanto, de uma política que combine os diversos instrumentos disponíveis. Adicionalmente, é preciso notar que a própria retomada do crescimento econômico é um dos ingredientes dessa combinação de fatores. A maior atividade econômica gera mais receitas para o governo e recupera o nível de investimentos, também contribuindo para a solução das dificuldades financeiras do setor público.

4.1. Redução de gastos

O governo já empreendeu e pretende adotar novos esforços para reduzir gastos. Esses cortes impõem-se, antes de mais nada, em nome da boa gestão do dinheiro público. Ainda que não houvesse déficit, seria necessário, por conta dos compromissos da Nova República, um grande esforço de redução, modernização e adequação do setor público às suas reais finalidades. Em um país pobre, a austeridade deve começar pelo próprio governo.

Mas, neste momento, o corte de gastos é sobretudo um instrumento indispensável ao combate do déficit público. A diretriz básica para a elaboração de todos os orçamentos anuais será a de dar continuidade apenas a empresas e projetos economicamente viáveis, eficientes e complementares à iniciativa privada. Aqueles de longa maturação e baixa rentabilidade serão adiados ou simplesmente interrompidos.

Essas regras já foram aplicadas na elaboração do Orçamento Unificado para

1986. O corte imposto aos investimentos das empresas estatais, já em 1985, obedeceu a esses mesmos critérios.

No horizonte dos orçamentos do I PND — NR será necessário manter um controle rigoroso sobre gastos com pessoal, não sendo admissível elevação real acima dos ganhos de produtividade.

Finalmente, impõem-se a reformulação do Sistema de Previdência Social e a redução dos subsídios que não beneficiam mais diretamente a população de menor renda.

Deve-se ter em mente, entretanto, que a eficácia de reduções adicionais desses gastos públicos é limitada, sobretudo porque seguem-se a cortes indiscriminados feitos nos últimos quatro anos. O novo corte de gastos deve ser seletivo e criterioso para impedir a deterioração dos serviços públicos essenciais ou a dilapidação do patrimônio do setor público, acumulado ao longo de décadas. Observe-se, também, que a política de redução de gastos insere-se dentro de um programa geral de aumento de eficiência do setor público. Em particular, empreenderá o governo um amplo programa para redesenhar o sistema de incentivos na gestão do setor público, premiando a eficiência e penalizando o desperdício.

4.2. Recuperação da carga tributária

Nos últimos 15 anos o sistema tributário brasileiro sofreu grande deterioração, que se traduziu em dificuldade crescente de carrear novos recursos ao financiamento do setor público. Na tentativa de superar estas dificuldades, o governo federal centralizou poderes e recursos tributários, agravando com isso o desequilíbrio fiscal de estados e municípios. A carga tributária, ou seja, a relação entre arrecadação e PIB, a par de decrescente, é regressiva, implicando tributação excessiva sobre os rendimentos do trabalho em relação aos do capital e vazamentos expressivos nos estratos superiores de rendimento, além da não tributação da riqueza.

Desse breve diagnóstico, conclui-se pela necessidade de ampla reforma do sistema fiscal, visando recompor a carga tributária, com aumento da progressividade e descentralização das competências tributárias e dos recursos. A recuperação da carga tributária decorre da necessidade de ampliar as fontes de financiamento do gasto público, de forma a permitir a finalização de projetos em andamento, de viabilidade comprovada, e a realização de novos investimentos em áreas críticas. Mas é sobretudo a continuação do amplo Programa de Prioridades Sociais, durante a vigência do PND, que requer, qualitativa e quantitativamente, novo padrão de gasto fiscal.

Desde o início dos anos 80, o governo vem criando novas fontes de receita e aumentando alíquotas. Ainda assim, a participação da receita tributária no PIB caiu em cerca de 2^o/o, relativamente à carga média observada no início da década de 70 (Tabela III). A carga tributária líquida, definida nas Contas Nacionais como a diferença entre tributação total (inclusive contribuições à previdência social) e subsídios e transferências (inclusive

TABELA III
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA E LÍQUIDA
(EM % DO PIB)

ANO	TRIBUTOS DIRETOS	TRIBUTOS INDIRETOS	CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (1 + 2) (3)	TRANSFERÊNCIAS (4)	SUBSÍDIOS (5)	CARGA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA 3 - (4 + 5) (6)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1970/73	10,0	15,8	25,8	8,6	0,9	16,3
1974/79	11,7	13,6	25,3	8,8	2,0	14,5
1980/84	11,4	12,1	23,6	11,3	2,5	9,7
1980	10,4	12,8	23,2	9,0	3,5	10,7
1981	11,2	12,4	23,6	10,0	2,6	11,0
1982	12,6	12,5	25,1	11,8	2,5	10,8
1983	11,9	12,5	24,4	12,3	2,3	9,8
1984	11,1	10,4	21,5	13,6	1,5	6,4

FONTES: PIB: Centro de Contas Nacionais, IBRE/DCS/FVG; demais dados: Centro de Estudos Fiscais, IBRE/DCS/FGV.

juros da dívida interna e benefícios da previdência social), caiu para 6,4^o/o do PIB, em 1984, revelando o estreitamento das fontes tributárias disponíveis para o financiamento de gastos no âmbito do orçamento fiscal. (1)

A queda da carga tributária bruta deveu-se, em parte, à recessão, que afeta negativamente tanto a tributação indireta quanto a direta. No caso dos impostos indiretos, a arrecadação real diminuiu entre 1980 e 1984, uma vez que a base desta modalidade de tributação é a atividade econômica corrente, em franca desaceleração no período. Quanto aos impostos diretos, área em que se concentra o esforço tributário adicional nesta década de 80, o potencial de arrecadação frustrou-se parcialmente como consequência da recessão, do desemprego e da política salarial instituída. A receita foi também corroída pela aceleração inflacionária, dada a defasagem no tempo entre o fato gerador da obrigação tributária e o momento da arrecadação. Contribuíram ainda para a redução da carga bruta o aumento dos incentivos fiscais, ações deliberadas para aliviar o ônus tributário de alguns setores e o crescimento da evasão em consequência da sonegação e da perda de eficiência da máquina arrecadadora.

O ano de 1985 inicia uma trajetória de reversão do desempenho tributário, a partir da política de ajustamento fiscal de curto prazo, com acréscimo de receita à União, estados e municípios, por força de medidas centradas no Imposto de Renda e no Imposto sobre Produtos Industrializados, já executadas. Na vigência do PND, é de esperar alguma recomposição da carga tributária, mantida a estrutura atual, pela combinação dos efeitos de uma taxa de crescimento de no mínimo 6^o/o ao ano e da desaceleração da inflação. Mas isso não será suficiente, por exemplo, para atingir os níveis de carga tributária verificados durante a década de 70. As necessidades de recursos para cobrir as despesas públicas exigirão do governo providências adicionais para a recomposição de suas receitas. Será também intensificado ao máximo o combate à sonegação.

A reordenação do sistema tributário, a ser iniciada em 1986, terá dois eixos de atuação. De um lado, deverá incluir a revisão do sistema de incentivos incidentes sobre os principais tributos federais e a identificação dos vazios tributários na área de renda e do patrimônio. Apesar de criados com o propósito de corrigir os desequilíbrios regionais e setoriais da economia brasileira, os incentivos fiscais sofreram, nos últimos anos, desvios e distorções de várias naturezas que contribuíram para o desvirtuamento de seus objetivos iniciais e a ineficiência de suas ações.

(1) Fração significativa da tributação é paga pelo próprio governo e pelas empresas estatais, na forma de encargos patronais, impostos diretos, impostos implícitos nas compras governamentais de bens e serviços, etc. Assim, a redução da carga bruta incidente sobre o setor privado foi ainda mais acentuada do que a queda registrada na Tabela III. Segundo estimativa do Centro de Estudos Fiscais da Fundação Getúlio Vargas, a carga bruta média incidente sobre o setor privado caiu de 24,6^o/o em 1970-73 para 21,2^o/o, em 1980-83.

Procurando superar essas deficiências e coerente com o propósito de reavaliação da ação governamental, foi instituída comissão para avaliação e reformulação dos sistemas de incentivos regionais e setoriais atualmente existentes. Cogita-se aperfeiçoar a sistemática de aplicação dos incentivos fiscais introduzindo mudanças na legislação de regência, bem como na estrutura operacional das instituições encarregadas de sua administração. Pretende-se aumentar a eficácia das ações de fomento e o retorno dos investimentos apoiados.

De outro lado, a reordenação do sistema tributário incluirá ampla reforma. No decurso dos últimos anos foram distorcidos os princípios fundamentais da reorganização da estrutura tributária realizada em meados da década de 60. Além de conduzirem à progressiva deterioração do potencial de arrecadação e da carga tributária efetiva, tais distorções mantiveram a regressividade da tributação, sendo acrescidas ainda pelos impostos indiretos e pela não integração de muitos rendimentos à tabela progressiva do Imposto de Renda.

Mas é sobretudo no âmbito do federalismo e do municipalismo, base da estrutura político-administrativa do país, que o sistema tributário brasileiro apresenta os maiores desvios. O exame deste sistema revela a estreiteza da base tributária própria dos estados e municípios e a insuficiência de recursos a eles transferidos para prover a satisfação de necessidades sociais básicas, em nível local.

A proposta de reforma tributária, ora em elaboração pelo Executivo, como sugestão à Constituinte, está centrada na necessidade de rever e ampliar a geração de recursos, superando a carência atual, de modo a compatibilizá-los com as responsabilidades e encargos de cada esfera do governo. Tem como princípios básicos:

- o reconhecimento do papel dos instrumentos tributários e fiscais como peças fundamentais de redução das desigualdades entre classes sociais, setores de atividades e regiões;
- a reafirmação do federalismo e do municipalismo, sobre os quais se apóia a estrutura político-administrativa do país;
- o compromisso do governo em assegurar que a recomposição da carga tributária seja feita de forma gradual, evitando-se o choque fiscal e o ajuste recessivo.

Em conformidade com tais princípios, a reforma tributária definiu como objetivos prioritários:

- o aumento do esforço tributário e a recomposição de receitas, de modo a ampliar a capacidade de financiamento do setor público;
- a seleção de bases de tributação que ampliem sua progressividade, diminuindo, portanto, o ônus dos setores sociais menos favorecidos; a complementação deste objetivo dar-se-á por meio de alteração na estrutura de gastos fiscais.

— o reforço à autonomia dos estados e municípios, que supõe a redefinição e ampliação de suas competências tributárias, a livre disposição dos recursos e a concomitante descentralização e flexibilidade de seus encargos e responsabilidades.

4.3. Saneamento financeiro das empresas estatais e recomposição de tarifas

A política de preços públicos e tarifas tem como objetivo principal evitar o artificialismo. Preços que não correspondem aos custos ou aos preços internacionais estimulam investimentos e decisões equivocadas para o setor privado e representam ônus financeiro para o setor público. Esta deve ser a regra: o usuário do serviço de eletricidade e o consumidor de gasolina, por exemplo, não devem ser financiados pelos impostos pagos pelo conjunto da sociedade. O usuário e o consumidor devem pagar o preço certo pelo serviço ou produto que consomem, na medida em que o consomem.

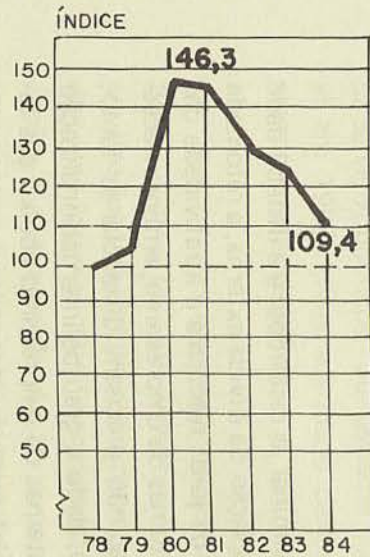
Não é o que tem ocorrido. Tem havido subsídios e não em benefício dos setores de mais baixa renda — único caso em que seria justo.

Nos últimos anos, houve redução nos preços de energia elétrica, aço, gasolina, tarifas de telecomunicações e serviços postais (ver gráficos). Tais reduções de preços estão além do que se deveria esperar por força de ganhos de produtividade e eficiência. A erosão dos preços e tarifas do setor público vem prejudicando consideravelmente sua situação financeira. Para contornar o problema da insuficiência de receita operacional, mantendo os investimentos dentro de certos limites, muitas empresas prestadoras de serviços viram-se na contingência de ampliar o nível de endividamento interno e externo. As principais implicações dessa política foram a acelerada expansão da dívida das empresas estatais e, conseqüentemente, o crescimento da participação das despesas financeiras nos dispêndios totais.

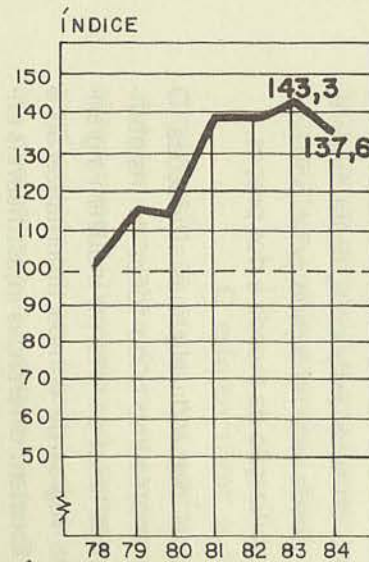
A solução desse problema requer, portanto, a recomposição das tarifas e preços cobrados pelas empresas do governo. O objetivo é alcançar um nível adequado de remuneração do capital investido, de forma a aumentar a capacidade de autofinanciamento destas empresas. A recomposição tarifária deverá ser, contudo, criteriosa e gradual para não gerar choques autônomos sobre a taxa de inflação. Para compatibilizar a recomposição tarifária com o combate à inflação, o governo irá estimular de forma sistemática o aumento da eficiência e da produtividade em suas empresas.

A delicada situação financeira de algumas empresas públicas indica, entretanto, que a recomposição tarifária, por si só, não será suficiente para promover seu saneamento financeiro. Isto é particularmente verdadeiro para as empresas do setor elétrico e siderúrgico, responsáveis por 75% do endividamento líquido total do setor produtivo estatal. Convém notar que, desde meados da década de 70, diversas empresas foram sistematicamente utilizadas pelo governo como instrumento de captação dos empréstimos externos necessários ao financiamento do déficit do balanço de pagamentos em conta corrente. Com a elevação das taxas de juros internacionais e a maxidesvalorização do cruzeiro, a situação financeira

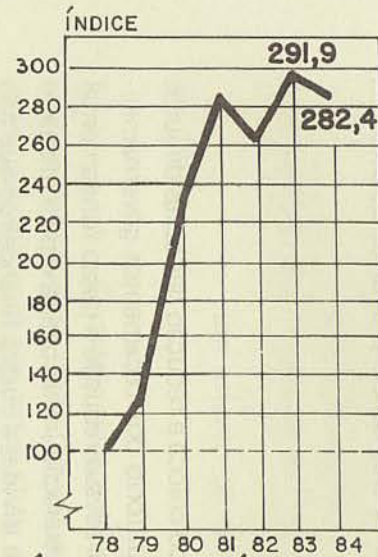
EVOLUÇÃO REAL DE ALGUNS PREÇOS ADMINISTRADOS (1978=100)



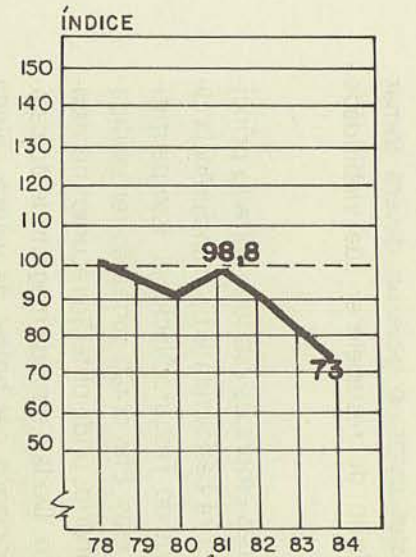
GASOLINA



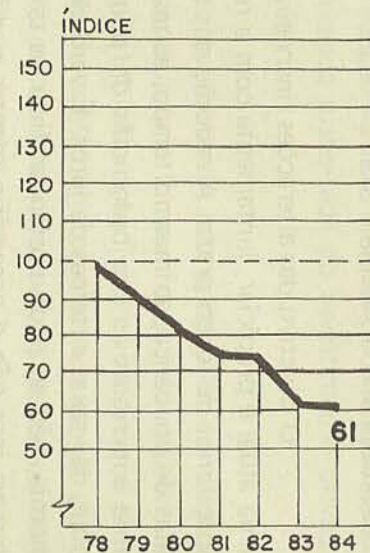
ÓLEO DIESEL



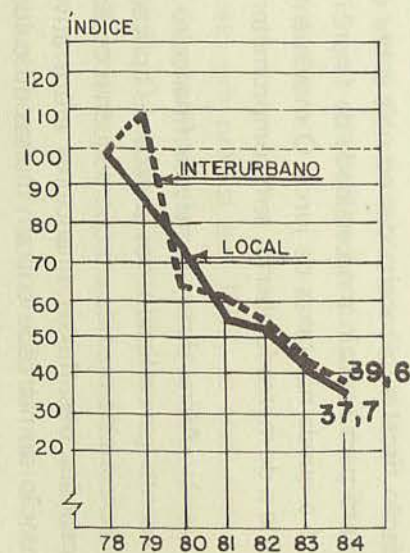
ÓLEO COMBUSTÍVEL



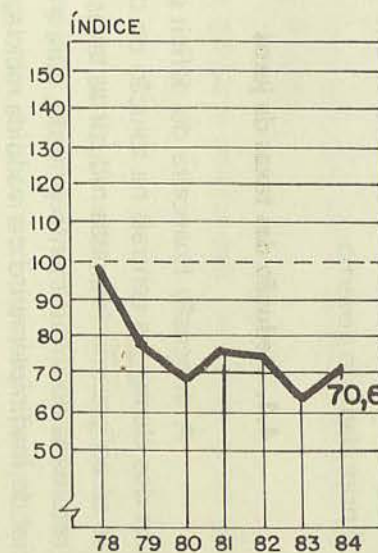
ENERGIA ELÉTRICA (GERAL)



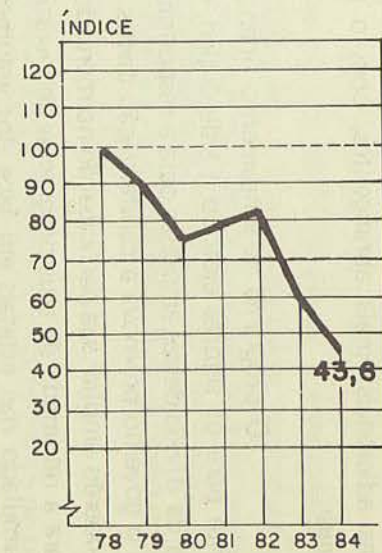
**ENERGIA ELÉTRICA
(RESIDENCIAL)**



**TELECOMUNICAÇÕES (LOCAL
E INTERURBANO)**



AÇO (LAM. PLANOS)



SERVIÇOS POSTAIS

* Índices construídos pela CPG/IPLAN a partir de dados obtidos nos seguintes órgãos: CNP (derivados de petróleo) ELETROBRÁS (energia elétrica) SIDERBRÁS (aço) TELEBRÁS (telecomunicações) CORREIOS E TELÉGRAFOS (serviços postais).

dessas empresas agravou-se substancialmente. Para estes casos, o governo deverá tomar medidas adicionais, mais abrangentes, com o propósito de restabelecer sua viabilidade financeira.

O programa de saneamento financeiro das empresas estatais, voltado principalmente para os setores elétrico e siderúrgico, consistirá basicamente na transferência de parcela da dívida dessas empresas para a responsabilidade do Tesouro Nacional. Isso permitirá que o governo promova a capitalização dessas empresas. Elas então ganharão rentabilidade e poderão ampliar sua participação no mercado acionário, onde obterão recursos necessários para a retomada de seus programas de investimento. Dada a elevada magnitude do capital acumulado nas estatais em face dos volumes negociados nas bolsas de valores, ainda devem ser explorados os canais primários de colocação das ações de empresas do governo. O fortalecimento institucional do mercado acionário, tanto dos canais primários quanto das bolsas, é prioridade do governo.

4.4. Redução das taxas de juros

A dimensão financeira do déficit público coloca a redução das taxas de juros como um dos elementos centrais na solução do desequilíbrio dos orçamentos governamentais. Não só ao governo interessa reduzir as taxas de juros: sua redução é passo fundamental para a retomada do investimento privado, para a desaceleração inflacionária e para afastar o potencial de inadimplemento derivado da reciclagem de dívidas a custos financeiros que não podem ser cobertos por lucros operacionais. O aumento do superávit fiscal (i.e., o excesso da arrecadação fiscal e da receita das estatais sobre os gastos não-financeiros do setor público) contribuirá para reduzir a necessidade de financiamento do setor público e, nesta medida, facilitará a queda nas taxas de juros. O movimento de queda será reforçado pelas políticas monetária e de mercado aberto, sem comprometer a estabilização da moeda e dos preços.

Além disto, o sistema financeiro nacional demanda algumas alterações. O encurtamento generalizado nos prazos de aplicação e empréstimo criou focos de instabilidade potenciais na medida em que pequenas oscilações nas taxas de retorno induzem a grandes oscilações nos fluxos financeiros entre ativos. As regras de compartimentalização e segmentação do mercado criaram muitas dificuldades. Existem diferenças injustificáveis entre as taxas de juros das cadernetas de poupança e as de empréstimo nos demais segmentos do mercado. O uso da intermediação financeira como fonte de recursos tributários criou distorções adicionais no sistema.

O objetivo das alterações financeiras é eliminar as distorções e a instabilidade do sistema atual e propiciar, juntamente com a renegociação da dívida externa, a retomada dos empréstimos de longo prazo. A redução das taxas de juros reforçará a atratividade das cadernetas de poupança; ao mesmo tempo, as taxas internas de empréstimo, embora necessariamente superiores às das cadernetas de poupança, não precisam distanciar-se tanto, como hoje, das taxas externas de juros. É verdade que, dado o grau de internacionalização da economia, não se pode pretender fixar as taxas internas de empréstimo abaixo das taxas externas; mas não é necessário manter o diferencial excessivo que existe atualmente.

5. ESTRATÉGIA DE AJUSTAMENTO

O governo tem como meta, a partir de 1986, conter o crescimento real da dívida interna líquida global — conceito que inclui a dívida mobiliária, bancária e débitos com fornecedores do governo, excluídos os créditos e contas a receber do setor privado — à taxa de 6^o%, índice projetado para o crescimento mínimo do produto interno bruto. O objetivo, portanto, é manter a dívida, no máximo, constante em relação ao produto a partir de 1986 e durante os três anos seguintes.

Essa meta de combinar a contenção da dívida com o crescimento do produto depende de uma estratégia de ajustamento, com dois componentes básicos, além da redução das taxas de juros:

- o congelamento, em termos reais, dos gastos do setor público tradicional, com exceção dos Programas de Prioridades Sociais;
- um esforço de corte de gastos e recuperação de receita a ser obtido já em 1986.

O padrão de congelamento dos gastos do setor público tradicional é o orçamento unificado de 1986. Os gastos ali previstos devem ser mantidos constantes, em termos reais, nos três anos seguintes. Quer dizer, o setor público tradicional não poderá crescer no período de vigência do I PND — NR. Como o produto estará crescendo a taxas de no mínimo 6^o% ao ano, diminuirá seu peso real no conjunto da economia. No entanto, a superação do impasse gerencial e administrativo que hoje o caracteriza permitirá substancial melhoria de qualidade nos seus serviços, no decorrer do período.

O esforço fiscal, a ser posto em prática em 1986, se traduzirá em uma combinação de cortes nos gastos públicos, recomposição de receitas tributárias, tarifas realistas e privatização de companhias estatais. O uso combinado dessas medidas é política absolutamente necessária. A tentativa de se recorrer a uma ou outra medida, isoladamente, resultará sempre em fracasso, dada a magnitude dos recursos necessários e o grau de sacrifício que se imporia a determinados setores da economia. A recuperação da receita tributária, por exemplo, será tanto menor quanto maiores forem as possibilidades de obtenção de recursos com a privatização de estatais, cortes de gastos e aplicação de tarifas realistas para os serviços públicos. Juntamente com a redução na taxa de juros, a contração fiscal criará, já em 1986, clima adequado para a retomada sustentada do investimento privado e do crescimento econômico.

A estratégia de ajustamento, no entanto, não poderia limitar-se ao esforço fiscal. Como foi visto anteriormente, o desequilíbrio financeiro do setor público decorre, em boa medida, do processo perverso de substituição do endividamento externo por endividamento interno. O refinanciamento tanto da conta de juros externos quanto das amortizações e a eliminação das abusivas sobretaxas cobradas pelos bancos credores fazem parte integrante e fundamental da estratégia de ajuste do setor público.

O êxito da política econômica como um todo depende da renegociação efetiva da dívida externa. Sendo o governo o grande devedor em moeda estrangeira, a renegociação externa permite reduzir substantivamente o peso do ajuste no setor público. À parte isso, há que ter em mente que nas condições atuais o país transfere ao exterior cerca de 5% do produto interno bruto. Trata-se de transferência sem paralelo na história recente. É importante notar além disso que, por causa da transferência, o crescimento econômico pode não se traduzir em melhor qualidade de vida para os cidadãos brasileiros. Crescer 6% ao ano, por exemplo, mas transferindo recursos ao exterior de forma crescente, significa pouca melhoria do ponto de vista da renda disponível internamente para consumo ou investimento. Pior ainda, dados os níveis mínimos de consumo que se verificam no país, qualquer diminuição da renda disponível internamente tende a fazer-se sobre o investimento. A redução do investimento diminui por sua vez a própria capacidade de crescimento sustentado do país. A renegociação da dívida externa, portanto, é imprescindível para que o crescimento do produto traduza-se em melhor qualidade de vida no presente e, através do investimento, no futuro.

II – RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA

Qualquer esquema de renegociação da dívida externa terá que se centrar na redução substantiva da transferência de recursos para o exterior. Há inúmeras propostas técnicas que asseguram este resultado; a escolha da estratégia de negociação, em seus detalhes técnicos, dependerá da evolução dos entendimentos do país com a comunidade financeira internacional. Um ponto, todavia, é claro: o Brasil atuará de maneira a resguardar sua soberania, empenhado-se em uma renegociação política que considere também as implicações de longo prazo de seus compromissos externos e subordinando qualquer acordo às suas reais necessidades econômicas e sociais.

Além de reduzir a transferência de recursos para o exterior, a renegociação da dívida visa tornar a economia brasileira menos vulnerável às conjunturas internacionais desfavoráveis e às políticas econômicas dos países desenvolvidos. Disso depende a própria retomada do desenvolvimento. E o crescimento a taxas mínimas de 6^o/o ao ano não pode ser obstado por dificuldades insuperáveis de importação.

Em outras palavras, a importação seletiva de bens não competitivos com a produção nacional, isto é, de máquinas, equipamentos e insumos necessários à ampliação e modernização do parque produtivo do país, é necessária à recuperação da taxa de investimento e à manutenção de níveis de competitividade e eficiência requeridos pela concorrência nos mercados internacionais. Na verdade, o aumento das importações e a conseqüente redução da transferência de recursos para o exterior representam importante instrumento para conciliar a retomada do crescimento com o controle das pressões inflacionárias e do desequilíbrio financeiro do setor público.

O fortalecimento das reservas internacionais, por sua vez, é essencial para a manutenção da estabilidade cambial. Deve-se ter em conta que o país depende atualmente de linhas de crédito comerciais de curto prazo e de linhas interbancárias que financiem agências de bancos brasileiros instalados no exterior. O nível das reservas internacionais terá que ser compatível com a cobertura da maior parte dessas linhas para que, na eventualidade de uma interrupção abrupta desses fluxos de curto prazo, não ocorra nova crise cambial. Um adequado nível de reservas constitui condição necessária para que o país possa enfrentar futuras instabilidades nos mercados internacionais sem sacrificar o emprego, o crescimento e sem comprometer a soberania nacional.

São várias as alternativas de financiamento externo que poderiam, em princípio, limitar a transferência líquida de recursos para o exterior e abrir espaço para o crescimento das importações e fortalecimento das reservas. A primeira seria o retorno ao funcionamento normal do mercado financeiro internacional, com os bancos voltando a conceder empréstimos voluntários a países como o Brasil. No entanto, a estratégia dos bancos de reduzirem drasticamente seu grau de envolvimento com os países endividados do Terceiro Mundo indica que essa alternativa continuará sendo, por muito tempo, pouco significativa

II - RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA

para o Brasil, independentemente do desempenho que obtenha com respeito ao ajuste externo.

A possibilidade de aumentar os aportes líquidos de recursos de organismos oficiais parece bastante limitada. A relutância dos governos dos países industrializados em ampliar o capital dessas instituições, ou seu acesso aos mercados financeiros, restringe suas potencialidades de exercerem papel mais ativo no financiamento internacional.

Os investimentos estrangeiros, que constituiriam outra forma de reduzir a transferência de recursos reais para o exterior, diminuiram nos últimos anos, em consequência da conjuntura econômica adversa observada no Brasil. Convém notar inclusive que parte desses investimentos representa apenas conversão de empréstimos em capital de risco. É certo que os investimentos estrangeiros aumentarão gradativamente com a retomada do crescimento econômico do país; todavia, dificilmente configurarão solução para o problema do financiamento externo da economia brasileira.

Na impossibilidade de contar com fluxos significativos de empréstimos de fontes oficiais, investimentos diretos e empréstimos voluntários captados no mercado bancário internacional, torna-se imprescindível a renegociação abrangente da dívida externa, especialmente da dívida junto a bancos comerciais. Essa ampla renegociação envolverá necessariamente, os seguintes aspectos:

- reescalonamento das amortizações do principal com vencimento nos próximos anos;
- redução das transferências de recursos do Brasil para o exterior;
- renovação automática das linhas de curto prazo;
- regulamentação adequada do esquema de repasse interno dos recursos externos reescaloados;
- redução substancial das margens e comissões cobradas pelos bancos credores;
- ampliação dos prazos de carência, amortização e consolidação da dívida.

A reestruturação da dívida externa, como prioridade do governo, fundamenta-se numa atitude realista, pragmática e responsável, que parte do reconhecimento explícito da gravidade do problema e da impossibilidade de enfrentá-lo com medidas parciais ou de natureza puramente emergencial.

Cabem aqui alguns esclarecimentos. Em primeiro lugar, a redução da transferência de recursos reais para o exterior não conduz, necessariamente, a aumento da dívida

em termos reais, ou seja, descontada a inflação externa. Como os empréstimos internacionais não incorporam explicitamente os efeitos da inflação mundial, a conta de juros inclui parcela de correção monetária. Isso significa que o pagamento integral dos juros nominais devidos acarreta, na realidade, redução da dívida, em termos reais.

Em segundo lugar, como parte dos recursos será direcionada para aumentar o nível de reservas, a dívida externa líquida, definida como a diferença entre dívida bruta e reservas, crescerá a taxas significativamente menores. Finalmente, como o governo continua a estimular o crescimento das exportações, os indicadores relativos de endividamento externo — relações dívida líquida/exportações, serviço da dívida/exportações, dívida/produto etc. — sofrerão redução apreciável ao longo dos próximos anos.

A redução da transferência de recursos reais ao exterior fortalecerá a posição externa, criando condições para a retomada de relações de mercado com a comunidade financeira internacional. O internamento de parte do financiamento obtido aliviará as pressões do setor público no mercado financeiro doméstico, contribuindo para reduzir a taxa de juros e, portanto, o déficit do governo. O aumento seletivo das importações do setor privado possibilitará a retomada sustentada do crescimento econômico. A queda da taxa de juros e o aumento das importações deverão contribuir, ainda, para deter a inflação.

Em suma, associado à expansão das exportações, do produto interno bruto e à ampliação das reservas internacionais, esse esquema de reestruturação da dívida externa é compatível com o saneamento das finanças externas do país. No final desta década, o Brasil terá retomado o processo de desenvolvimento a taxas de crescimento consentâneas com os imperativos sociais, controlado a inflação e aumentado o nível de suas reservas internacionais. Estará, portanto, em condições de efetivamente normalizar suas relações com a comunidade financeira internacional.

III – COMBATE À INFLAÇÃO

A inflação é a face mais perversa da economia brasileira. Cria imensas incertezas, provoca bruscas alterações na renda dos trabalhadores e, assim, afeta de forma mais crucial os que ganham menos e não têm como resistir às variações em seu reduzido poder de compra.

A inflação é também a face mais antiga e, de certo modo, mais conhecida da economia brasileira. Desde 1948, quando a Fundação Getúlio Vargas começou a medir os índices de preços, a economia convive com taxas anuais de inflação de dois dígitos — de pelo menos dois dígitos, pode-se dizer hoje. Trata-se de uma experiência de quase 40 anos, portanto, que deixou duas conseqüências relevantes.

A primeira foi a invenção de mecanismos, formais ou informais, de proteção contra seus efeitos. A partir de 1967, por exemplo, a correção monetária aplicada aos ativos financeiros e ao câmbio evitou que a inflação permanente desestimulasse a poupança financeira ou prejudicasse o comércio externo.

A segunda conseqüência decorre dessas invenções. A longa convivência com a inflação e os mecanismos de proteção fazem com que o combate à alta de preços não pareça objetivo prioritário ao conjunto da sociedade. Os diversos agentes econômicos preocupam-se antes em criar e institucionalizar meios de neutralizar ou mesmo aproveitar os efeitos das variações de preços. O combate à inflação torna-se assim mais difícil do que em economias onde o processo inflacionário aparece como novidade. Não se trata de enfrentar um surto, mas de atender a longa moléstia, crônica e aparentemente não letal.

É preciso escapar dessa ilusão coletiva e fazer do controle e redução da inflação objetivos prioritários da política econômica do governo.

A estratégia de combate à inflação repousa em três políticas combinadas: o reequilíbrio financeiro do setor público, a redução das taxas de juros e a criação de mecanismos que protejam a economia contra a variação forte e inesperada de preços relativos estratégicos, tanto no setor externo quanto no interno.

As políticas de reequilíbrio do setor público e redução de juros foram tratadas anteriormente. Cabe examinar aqui o controle da variação abrupta de preços relativos.

A inflação brasileira apresenta características de extrema instabilidade. Qualquer variação repentina de preços relativos eleva definitivamente a taxa de inflação. Isso porque qualquer variação, em conseqüência mesmo dos mecanismos de defesa postos em ação pelos diversos setores econômicos, propaga-se rapidamente e incorpora-se de vez a todos os demais preços.

Por outro lado, a redução da taxa de inflação é muito mais lenta do que em

economias não adaptadas ao processo contínuo de alta de preços. Sempre que se consegue, aqui, alguma baixa, os mecanismos de defesa e de recomposição de preços trazem para o presente os índices mais elevados do passado. A inflação brasileira tem memória longa, de modo que reduções nos índices, num determinado momento, afetam parcial e insuficientemente os demais preços da economia.

Em resumo, as variações para cima propagam-se rapidamente. As reduções de taxas porém, são amortecidas pela contínua recuperação de altas passadas.

Para sair dessa armadilha é preciso combinar dois instrumentos. Em primeiro lugar, a renegociação da dívida externa deve garantir adequada proteção à economia brasileira, com objetivo de reduzir a vulnerabilidade do país a bruscas elevações das taxas de juros internacionais ou à variação inesperada das receitas com exportação e dos gastos com importação. (Esses fenômenos obrigam a correções na taxa cambial, as quais por sua vez repercutem em cadeia nos demais preços da economia.)

Em segundo lugar é preciso reduzir e controlar as flutuações de preços, particularmente dos produtos destinados ao abastecimento urbano. Os preços agrícolas estão sujeitos a alterações muito rápidas e de magnitude significativa, porque dependem de condições climáticas, de produtividade e porque são oferecidos por grande número de produtores, em mercados competitivos.

Em economias não acostumadas ao processo inflacionário, o aumento de preço de um produto importante no abastecimento urbano não causa, necessariamente, a elevação da taxa geral de inflação. No Brasil, sempre causa. Os gastos com alimentos representam pelo menos 40% da renda dos trabalhadores. É claro que variações nos preços desses alimentos têm impacto muito grande sobre os salários, gerando pressão sobre as necessidades de reajuste salarial e, dessa forma, sobre os demais preços da economia.

Qualquer política antiinflacionária exige, portanto, preços agrícolas estáveis, particularmente para os produtos de abastecimento urbano. Neste caso, o objetivo é mesmo a manutenção de preços estáveis, e não a sua redução. O aparente paradoxo tem explicação simples: a redução de preços de abastecimento tem efeitos positivos sobre a inflação no curto prazo, mas negativos no longo prazo. Preços menores fazem com que os produtores reduzam a oferta e isso, num mercado competitivo, como é o caso, provoca elevações de preços no momento seguinte.

A estabilização de preços dos produtos agrícolas depende, inicialmente, da recomposição dos estoques privados. Com taxas de juros muito elevadas e incertezas na comercialização, os estoques privados de produtos de abastecimento urbano reduziram-se significativamente. Isso pressionou as compras do governo e tornou ainda mais variáveis os preços de mercado.

Além da recomposição dos estoques privados, a política de preços mínimos

tem papel fundamental. É preciso garantir ao agricultor que seu investimento estará pelo menos protegido contra a inflação e as bruscas variações de preços. O governo deverá, portanto, definir regras claras na política de abastecimento, para que produtores e intermediários saibam como e quando utilizar seus estoques para estabilizar preços. Ficará assim assegurado que a ação governamental não adicionará mais incertezas ao mercado.

No caso das variações de preços industriais, é preciso reorganizar os mecanismos de controle. Os órgãos que administram preços devem contar com participação de representantes dos trabalhadores e do setor produtor privado. Seus critérios de decisão devem ser transparentes. Uma nova legislação é necessária para que o sistema de controle seja mais efetivo do que atualmente.

Em segunda instância, o combate à inflação passa por amplo acordo entre grupos e classes na sociedade. Ao controlar o déficit público e reduzir as taxas de juros, o governo consegue eliminar algumas fontes importantes da inflação brasileira. A queda da taxa de juros, em particular, contribuirá decisivamente para diminuir a inflação, ao atenuar o custo financeiro das empresas e propiciar a formação de estoques privados. Além disso, a renegociação externa e a condução de políticas que reduzam ao mínimo a variação de preços relativos protegem a economia de novos choques inflacionários. Tudo isso, entretanto, não bastará para romper a inércia inflacionária herdada do passado.

A razão desse processo de realimentação da inflação é bem conhecida. Todos os preços e salários são periodicamente reajustados. Cada vez que ocorre um reajuste de preços ou salários este reajuste reflete, em maior ou menor grau, a inflação dos últimos meses. O reajuste obtido, por sua vez, leva a outros reajustes, ao pressionar o custo de produção de bens e serviços. A inflação herdada do passado tende, assim, a perpetuar-se no futuro. Para romper esse círculo vicioso é necessário amplo acordo social.

Três princípios norteiam uma proposta de acordo. Primeiro, não se podem sacrificar os trabalhadores. O governo não pretende deter a espiral inflacionária através da imposição de limites irrealistas ao processo de reposição salarial. Em particular, é compromisso do governo promover a recuperação progressiva, porém segura, do salário mínimo e dos salários de base. Segundo, não se pode desestabilizar o próprio setor público, com políticas tarifárias irrealistas, sob pena de agravar-se o déficit. Terceiro, devem-se controlar os aumentos de preços, concedendo aumentos ao setor privado iguais à variação efetiva de custos.

Em síntese, a estratégia de combate à inflação supõe políticas de reequilíbrio financeiro do setor público e de redução da taxa de juros. Uma depende da outra e ambas apóiam a política de estabilização de preços relativos externos e internos, a ser compreendida no contexto da renegociação da dívida externa e de nova política de preços para agricultura e indústria. A estratégia torna-se completa com o desenho de um acordo social que permita erradicar, sem recessão ou desemprego, o caráter inercial da inflação brasileira.

I - A QUESTÃO SOCIAL: POBREZA, DESIGUALDADE E DESENVOLVIMENTO

A pobreza não é uma simples falta de renda ou de bens materiais. Ela é um estado de privação de oportunidades e de recursos, que impede o indivíduo de participar plenamente da vida social e econômica da sociedade. A pobreza é, portanto, um fenômeno multidimensional, que envolve aspectos econômicos, sociais, culturais e políticos.

Dentro desta concepção, a pobreza não é apenas a falta de renda, mas também a falta de acesso a serviços básicos, como educação, saúde e saneamento. O Estado tem a obrigação de garantir o acesso a esses serviços, especialmente para os grupos mais vulneráveis da população.

A expansão da base produtiva da economia, sob o signo do desenvolvimento econômico, não é suficiente para a eliminação da pobreza. Mas a expansão da produção de bens e serviços, inclusive o Brasil, indica que a erradicação da pobreza exige políticas específicas e planejadas, que visem a longo prazo à redução da desigualdade.

A grande meta para o desenvolvimento das sociedades é a erradicação da pobreza. Este é um desafio de um lado, e a promoção de um crescimento econômico sustentável, do outro. A erradicação da pobreza exige políticas específicas e planejadas, que visem a longo prazo à redução da desigualdade.

PARTE II DESENVOLVIMENTO SOCIAL

A Nova República introduziu na política brasileira uma série de mudanças que visam a erradicação da pobreza e ao desenvolvimento econômico. Uma das principais medidas foi a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Social (CONDES), que tem a função de coordenar e avaliar as políticas sociais do governo. Além disso, foram criados o Conselho Nacional de Política Econômica (CNPE) e o Conselho Nacional de Política Monetária (CNPM), que visam a promover o crescimento econômico e a estabilidade financeira.

A política social brasileira tem como objetivo principal a erradicação da pobreza e a promoção do desenvolvimento econômico. Para isso, é necessário que o Estado garanta o acesso a serviços básicos, como educação, saúde e saneamento, especialmente para os grupos mais vulneráveis da população. Além disso, é necessário promover o crescimento econômico e a estabilidade financeira, para garantir a sustentabilidade das políticas sociais.

Tal distribuição de renda é o resultado de um conjunto de políticas sociais e econômicas, que visam a erradicação da pobreza e ao desenvolvimento econômico. A erradicação da pobreza exige políticas específicas e planejadas, que visem a longo prazo à redução da desigualdade. Além disso, é necessário promover o crescimento econômico e a estabilidade financeira, para garantir a sustentabilidade das políticas sociais.

I – A QUESTÃO SOCIAL: POBREZA, DESIGUALDADE E DESEMPREGO

A questão social tem constituído objetivo secundário dos planos governamentais no Brasil. Tais planos, especialmente no passado recente, trataram o desenvolvimento social como subproduto automático do crescimento econômico. Conseqüentemente, critérios de eficiência passaram a sobrepor-se, de forma absoluta, aos objetivos redistributivos.

Dentro dessa concepção, a redução das desigualdades resultaria naturalmente dos impactos indiretos dos investimentos produtivos; expandindo-se a produção e a base tributária da economia, o governo teria condições de mobilizar recursos necessários para atender aos problemas dos segmentos mais pobres da população.

A expansão da base produtiva da economia, sem dúvida, é condição fundamental para a melhoria do bem-estar social. Mas a experiência histórica de muitos países, inclusive o Brasil, indica que a articulação entre crescimento econômico e desenvolvimento social está longe de ser espontânea.

A crença nesse falso automatismo deu ao desenvolvimento brasileiro um caráter paradoxal: de um lado, o país construiu uma economia no limiar da maturidade industrial — próxima, portanto, dos padrões de produção, renda e consumo dos países capitalistas avançados; de outro, mantém estrutura social injusta, que deixa parcela ponderável da população em condições de vida lastimáveis, similares às das nações mais pobres do mundo.

A Nova República instaurou-se em período marcado pela crise econômica e por profundas carências sociais. Cerca de 68 milhões de brasileiros pertencem a famílias com renda inferior a três salários mínimos. Mais de 18 milhões de trabalhadores ganham menos de um salário mínimo. A situação é ainda mais dramática em certas áreas rurais e no Nordeste, onde a pobreza atinge grande parte da população. Mas é também grave no meio urbano, pois o número absoluto de pobres vivendo nas cidades é maior que no campo.

A pobreza impõe privações sociais e também restrições objetivas. A esperança de vida dos brasileiros que ganham menos de um salário mínimo é inferior a 55 anos, enquanto entre os que ganham mais de cinco salários mínimos chega a 70 anos. A mortalidade infantil é duas vezes maior entre os que ganham menos de um salário mínimo do que entre os que ganham mais de cinco.

Tais disparidades têm coexistido com o crescimento econômico e resultaram, mesmo, do padrão de crescimento do país. As mudanças observadas na sobrevida e mortalidade, como resultado do crescimento, beneficiam majoritariamente classes de maior renda e regiões mais desenvolvidas. Ao longo dos anos permanecem e até aumentam as diferenças que separam os mais pobres dos mais ricos. Os brasileiros necessitados continuam tendo menor acesso a bens e serviços básicos de natureza social, especialmente os de saúde, sanea-

mento e nutrição. A grande maioria da população rural do país permanece sem condições mínimas de salubridade, vivendo em habitações precárias e com excessiva densidade de moradores por cômodos. Entre os pobres, menos de duas residências, em cada dez, apresentam condições adequadas.

Mesmo no Brasil urbano, a proporção de domicílios servidos por rede de esgotos é inferior a 40% e os que têm fossa séptica não chegam a 20%.

Pesquisa do IBGE revelou que, em 1975, a desnutrição atingia 58% da população brasileira com até 18 anos, em diferentes níveis de gravidade. Nas famílias pobres a subnutrição afetava sobretudo as crianças entre 5 e 15 anos, comprometendo-lhes o desenvolvimento futuro pela ocorrência de lesões irrecuperáveis, físicas e mentais.

O quadro de subnutrição (ou desnutrição) resulta da precariedade de remuneração dos grupos mais pobres e da acelerada elevação dos preços dos alimentos. Enquanto o índice geral de preços subiu duas vezes e meia entre 1982 e 1984, os preços dos alimentos básicos quadruplicaram no mesmo período. Além do mais, tais preços são sistematicamente mais altos nas periferias urbanas, onde vivem as populações mais carentes.

O crescimento econômico tem passado à margem dos pobres. Não é de surpreender, portanto, a persistência de um quadro de saúde precário para a maioria da população brasileira. Doenças evitáveis como malária, mal de Chagas, esquistossomose, leishmaniose e diarreias infecciosas continuam provocando altas taxas de mortalidade e morbidade.

No campo da educação, as carências são igualmente graves. Cerca de 6 milhões de crianças na faixa de 7 a 14 anos, em todo o país, ainda não têm acesso à educação escolar. A maior parte das crianças que se encontra fora da escola pertence a famílias com rendimento **per capita** de até um salário mínimo.

Além da pobreza, o estilo de crescimento econômico até aqui praticado agravou as desigualdades sociais no país. Os ganhos de renda decorrentes da rápida expansão econômica têm sido apropriados de modo desigual pelos diferentes grupos sociais e pelas diferentes regiões. O iníquo perfil da distribuição de renda vigente em 1960-70, na melhor das hipóteses, manteve-se inalterado em 1970-80, a despeito do forte crescimento da renda nacional entre os dois períodos. Os dados são eloqüentes: os brasileiros mais ricos (1% do total) detinham, em 1960, cerca de 12% da renda; tal participação elevou-se para 15% em 1970 e 17% em 1980. Estima-se que, em 1983, os 10% mais ricos captavam cerca de 46% da renda, enquanto os 20% mais pobres ficavam com menos de 4%.

Nesse período, agravaram-se os desequilíbrios regionais. A participação do Nordeste na renda nacional declinou de 15% para menos de 12% ao longo das duas últimas décadas.

Em síntese, este é o quadro social com que se defrontou a Nova República: níveis intoleráveis de pobreza e forte desigualdade social. Resultou de um estilo de planejamento e execução que atribuiu baixa prioridade às políticas sociais, no pressuposto de que os problemas de habitação, saneamento, nutrição, saúde, educação resolvem-se espontaneamente, com o próprio crescimento econômico.

Nos anos recentes o quadro agravou-se ainda mais, em função de dificuldades de natureza conjuntural, de origem interna e externa, e da própria desaceleração da atividade econômica. Assim, ao estoque estrutural de desempregados e subempregados, que está na raiz do problema da pobreza, agregou-se novo contingente de trabalhadores sem emprego no setor moderno da economia.

Pobreza e miséria crescentes, desigualdades ampliadas, desemprego em ascensão, tudo isso caracteriza crise social sem paralelo na história brasileira. São inaceitáveis as condições de vida da maioria do povo, em um país com o potencial e dimensão do Brasil.

Reverter esse quadro, criando condições para que todos os brasileiros possam usufruir de seus direitos básicos nas áreas econômica, social e política — eis o grande desafio e a prioridade da sociedade brasileira.

1. A ORIENTAÇÃO SOCIAL DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

Os direitos sociais, intrínsecos à cidadania, são universais. É, pois, dever do Estado tomar por meta sua garantia. O governo da Nova República assegurará os seguintes direitos sociais fundamentais à população brasileira:

- trabalho, gerando rendimentos adequados à satisfação das necessidades básicas do trabalhador e sua família;
- previdência social, cobrindo as circunstâncias determinantes da queda do nível de renda e bem-estar dos cidadãos — velhice, invalidez e viuvez — bem como o seguro de acidentes de trabalho;
- saúde, garantindo condições adequadas de salubridade do ambiente e higiene da população;
- educação básica, assegurando escolaridade fundamental completa (oito anos) a todas as crianças entre 7 e 14 anos de idade;
- habitação, propiciando condições mínimas de qualidade e densidade de ocupação de moradia.

A demanda por esses direitos é previsível. Seu atendimento pode, portanto, ser planejado.

Alguns dos direitos fundamentais requerem a organização de serviço público eficiente — é o caso da previdência social. Outros necessitam também de mecanismos e ações preventivas, normativas e compensatórias — é o caso da saúde.

Há serviços sociais básicos, de natureza permanente, para os quais sempre existirá substancial e estável demanda, ainda que medidas preventivas possam, eventualmente, eliminar pressões adicionais. Entre esses serviços essenciais estão as ações básicas de saúde e saneamento, a assistência médica, as creches e os serviços de acompanhamento de crianças em idade pré-escolar, correlatos indispensáveis do direito ao trabalho.

Compete ao governo redirecionar seu dispêndio, buscando o resgate da dívida social. Cumpre de início repor, nas áreas essenciais e para as populações mais carentes, as perdas recentes, resultantes de cortes no gasto social determinados por dificuldades conjunturais e ausência de orientação social prioritária na política econômica do passado.

2. A DIMENSÃO ECONÔMICA DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Além de suas funções intrínsecas, as políticas sociais têm também efeitos econômicos, particularmente em termos de renda e emprego. Em primeiro lugar, muitos programas de desenvolvimento social estão articulados à mobilização de potenciais de crescimento econômico. Exemplo disso são as medidas de apoio ao pequeno produtor rural, que combinam critérios de combate à pobreza com ações em áreas de recursos naturais economicamente aproveitáveis e de rentabilidade mínima.

Em segundo lugar, existe forte correlação entre investimentos em setores sociais básicos, como educação, saúde e saneamento, e acréscimos de produtividade e rendimento da mão-de-obra. Na verdade, o que não é investido no presente representa necessidade ampliada, no futuro, de recursos para compensar as carências acumuladas.

Finalmente, a retomada do crescimento econômico e do nível de emprego, nos próximos anos, pode beneficiar-se da demanda induzida pela própria expansão dos programas sociais, especialmente os relacionados com serviços básicos de saúde, saneamento, habitação popular, alimentação e equipamentos escolares. Além disso, tais programas mobilizam setores intensivos em mão-de-obra, estimulando a geração de emprego e o crescimento da renda, dando-se, deste modo, a complementação entre objetivos econômicos e sociais.

3. NOVOS ESTILOS DE ATUAÇÃO

Nas últimas décadas os programas sociais foram desenvolvidos com elevados níveis de centralização decisória, burocratização, concentração e inflexibilidade na alocação dos recursos. Além disso careceram de avaliação e acompanhamento, seja do ponto de vista técnico, seja do político. Prevaleceram controles formais, distanciados da realidade, com

erros e desperdícios.

Impõe-se, portanto, imediata reavaliação dos diferentes programas sociais, com vistas a ajustá-los à orientação política de democratização, descentralização e desburocratização. Para tanto, serão adotados alguns critérios.

Primeiramente, os municípios terão maior autonomia na gestão dos programas e na definição de ações sociais prioritárias. Há também casos em que se devem fortalecer os estados, quando não for possível ou adequada a ação municipal.

Em segundo lugar, a implementação das políticas sociais deverá contar com maior participação das populações interessadas, permitindo-lhes indicar suas necessidades quando da definição de prioridades e escolha de instrumentos para sua realização.

Em terceiro lugar, a Nova República acionará mecanismos que elevem o grau de informação das populações carentes sobre seus direitos e o modo de obtenção de benefícios concretos. Procurar-se-á ainda viabilizar o acesso dessas populações aos bens e serviços providos pelos programas sociais.

Os programas sociais serão desburocratizados ao máximo, evitando demoras de liberação de recursos, circuitos complicados de exame, aprovação e transferências de verbas, projetos e formulários muito complexos e detalhados, exigências excessivas quanto a documentos de comprovação e titulação. A transparência no processo de alocação de recursos públicos reduzirá drasticamente as margens de desperdício e corrupção observadas em grandes programas centralizados.

Finalmente, o controle da implementação e a revisão das concepções iniciais serão prática permanente e tomarão por base o desempenho efetivo dos programas. Outra diretriz básica será a de reduzir a relação entre os gastos administrativos e os dispêndios efetivos com os beneficiários finais dos programas.

4. POPULAÇÃO, TRABALHO E POLÍTICA DE EMPREGO

Com cerca de 136 milhões de habitantes, o Brasil é o sexto país do mundo em população e apresenta o mais elevado índice de crescimento demográfico entre os países mais populosos. A população cresce atualmente 2,2^o/o ao ano, o que significa acréscimo anual de cerca de três milhões de pessoas.

As migrações rural-urbanas acentuaram-se significativamente nas últimas décadas. Nos anos 70, nada menos que 16 milhões de habitantes deixaram o campo. As grandes cidades são cada vez mais o destino preferencial desses migrantes: as dez maiores absorvem, hoje, mais de dois quintos do crescimento total da população.

4.1. Tendências do crescimento

A taxa de crescimento populacional vem decrescendo, passando de 2,9^o/o na década de 60 para 2,4^o/o na de 70 e chegando hoje, segundo estimativa, a 2,2^o/o ao ano. Houve uma reversão no comportamento reprodutivo da população, pois a taxa de fecundidade, que era de 5,8 na década de 60, caiu para 4,3 na de 70; nos anos 80 esse indicador deve permanecer em declínio, podendo situar-se em 3,6.

A taxa bruta de mortalidade, atualmente de 8,4 óbitos por mil habitantes, encontra-se em declínio. Esse índice, relativamente baixo em termos internacionais, é condicionado pela estrutura jovem da população. Utilizando-se indicadores mais apropriados, verifica-se que a esperança de vida, de 63 anos, e a taxa de mortalidade infantil — 71 óbitos até um ano de idade por mil nascidos vivos — mostram uma defasagem em relação à idade média registrada no país: a esperança de vida é baixa e a mortalidade infantil elevada.

4.2. Implicações das tendências demográficas

De todo modo, a conjugação das duas tendências — queda acentuada da fecundidade e redução da mortalidade — vem resultando em aumento da idade média da população. Esse fenômeno, por sua vez, tem várias implicações na política social.

O novo padrão de crescimento resulta em lenta redução do ritmo de entrada nas escolas, modificando portanto o perfil das necessidades educacionais. Analogamente, altera-se a demanda por serviços de saúde: alivia-se a pressão sobre os serviços de obstetrícia e pediatria e aumenta a incidência de doenças crônicas e degenerativas. Outro aspecto é a elevação dos custos com a previdência social.

Essas modificações, porém, far-se-ão sentir a médio e longo prazo. A curto prazo, registram-se duas questões demográficas cruciais para o planejamento global: a distribuição rural-urbana da população e a evolução da demanda por empregos.

4.3. Distribuição rural-urbana

A urbanização é fenômeno irreversível e ocorre em todos os países desenvolvidos. O processo brasileiro, porém, possui características bem diferentes do verificado naquelas nações. A crescente concentração tem origem sobretudo na expulsão da população rural, resultado da modernização da economia agropecuária.

O modelo implementado a partir da década de 60, baseado em intensa utilização de insumos mecânicos e químicos, permitiu aumentar a escala de produção. Mas induziu o desemprego da mão-de-obra e a expulsão de pequenos proprietários, desequilibrando, ademais, a produção de alimentos.

Não existem regras universais que permitam determinar padrão e ritmo

ideais de urbanização. Aqui, porém, a velocidade e características da concentração urbana induzem previsões inquietantes. Cidades como São Paulo e Rio de Janeiro registram crescimento absoluto extremamente elevado. A primeira, uma das maiores do mundo, a cada cinco anos registra, em sua área metropolitana, acréscimo populacional equivalente a uma cidade do tamanho de Belo Horizonte. Persistindo esse ritmo, a Grande São Paulo chegará ao ano 2000 com mais de 25 milhões de habitantes.

O crescimento excessivo das metrópoles brasileiras e a expansão desordenada de suas periferias poderão exacerbar as tensões sociais, bem como ampliar os problemas de poluição ambiental e as disfunções administrativas nesses centros urbanos.

Mesmo sendo impossível deter o processo de concentração populacional, é necessário reestruturar paulatinamente os mercados de trabalho e as instituições urbanas, de modo a enfrentar os problemas de desemprego e subemprego. Ainda mais importante é reduzir a intensidade do êxodo rural, oferecendo às populações meios de sobrevivência nas áreas agrícolas.

4.4. Política econômica e política demográfica

A questão populacional deve ser considerada no âmbito das políticas que tratam da organização da atividade econômica no espaço brasileiro. Neste sentido, é indispensável aumentar a oferta de empregos em ritmo pelo menos igual ao do crescimento da força de trabalho, e fazê-lo em espaços diferenciados. A atuação governamental nessa área constitui função importante da política populacional e parte vital do planejamento.

É essencial, também, atenuar as tendências à concentração populacional, permitindo a reorganização das grandes cidades. Para tanto, urge deter o processo de desestruturação do emprego nas zonas rurais.

O planejamento familiar relaciona-se à política populacional. Se o controle demográfico é, em princípio, descartado pelo governo, isto não significa que não se possa oferecer às famílias acesso a informações sobre o controle da natalidade.

O governo da Nova República reafirma a posição assumida pelo Brasil nas conferências de Bucareste e México, pela qual considera direito de todos o acesso a essas informações e aos meios de planejar a família.

4.5. Demanda e geração de empregos

Estima-se que o crescimento da força de trabalho total brasileira atinja 2,4^o/o ao ano no período deste plano. Isto corresponde a um acréscimo anual de 1,4 milhão de novos trabalhadores. O principal objetivo do governo é criar oportunidades de emprego suficientes para absorver esses novos contingentes. A curto prazo, na medida do possível, procurar-se-á reduzir os níveis de desemprego e subemprego gerados nos últimos anos pela recessão.

O crescimento anual médio de 6^o/o previsto para o produto interno bruto é compatível com a criação de aproximadamente 1,4 milhão de novos empregos a cada ano. Para reduzir o número atual de desempregados e subempregados, porém, serão necessárias medidas explicitamente voltadas para esse fim: recomposição dos níveis de investimento produtivo, dinamização de setores de atividade absorvedores de mão-de-obra e atribuição de prioridade a gastos que apresentem maior capacidade de ocupar mão-de-obra.

Assim, fica evidente que qualquer alternativa de ajuste econômico recessivo é indesejável para o país. A opção governamental é por uma política efetiva de criação de empregos, através da articulação de estratégias que incluem, entre outras, as seguintes medidas:

- execução de obras públicas, reativando conseqüentemente a construção civil;
- implementação de política de desconcentração industrial, com ênfase na expansão do setor secundário nas regiões menos desenvolvidas;
- desestímulo à instalação indiscriminada de indústrias em áreas metropolitanas;
- incentivo às médias, pequenas e microempresas;
- intensificação das atividades de qualificação de mão-de-obra;
- orientação dos fluxos migratórios internos;
- apoio aos pequenos produtores rurais e às agroindústrias.

4.6. Valorização do trabalho

É necessário aprimorar as formas de relacionamento entre empregados e empregadores. Grandes avanços foram obtidos, recentemente, neste aspecto, sobretudo no que tange à negociação direta entre as partes interessadas. O fortalecimento desses mecanismos de negociação facilitará a solução das divergências surgidas no processo.

O governo da Nova República abrirá espaço cada vez mais amplo para as negociações entre patrões e empregados. Em primeiro lugar, um esforço conjunto com o Poder Legislativo visará modernizar o quadro legal hoje vigente. Em segundo, serão aperfeiçoados os esquemas de garantia de direitos e fixação de obrigações para as partes envolvidas.

4.6.1. Modernização da estrutura legal

É consenso no país que a legislação trabalhista em vigor não atende às exi-

gências da realidade política, econômica e social. A responsabilidade de introduzir na Consolidação das Leis do Trabalho as modificações necessárias é, em última instância, do Congresso Nacional. No entanto, ao Poder Executivo cabe coordenar as propostas já existentes, ou que venham a formalizar-se, com vistas às mudanças requeridas, realizando consultas e debates envolvendo os canais representativos da sociedade.

Aspectos como estrutura sindical e negociações trabalhistas em setores essenciais dependerão de mudanças que serão discutidas na Constituinte. Ainda assim, o governo adotará medidas de curto prazo, visando atender às questões urgentes, geradas pela nova realidade nacional. Essas medidas consistem basicamente em:

- estímulo à negociação direta entre representantes de empregados e empregadores, restringindo-se a mediação governamental aos casos em que as partes a solicitem ou àqueles impasses prejudiciais à sociedade;

- promoção de articulações que, envolvendo empregados, patrões e governo, busquem pontos de consenso em torno de modificações da estrutura legal trabalhista. Destacam-se, entre os assuntos a serem discutidos, a negociação coletiva, a estrutura sindical e o direito de greve;

- consolidação das propostas de alteração da CLT, articulando mecanismos judiciais e procedimentos voluntários de solução de conflitos.

4.6.2. Garantia de direitos e obrigações

Nos últimos anos, os efeitos da crise econômica foram particularmente graves para os trabalhadores. A falta de mecanismos de proteção e a posição relativamente omissa do governo contribuíram para agravar o impacto do desemprego, subemprego e da alta rotatividade da força de trabalho. Além disso, a escassez de recursos reduziu a eficácia da fiscalização destinada a proteger o trabalhador. Foram igualmente prejudicados os programas de formação profissional, promoção cultural e de lazer da classe.

A Nova República não imporá aos trabalhadores ônus adicionais no processo de ajuste econômico que empreenderá. O governo assumirá sua responsabilidade na proteção dos direitos trabalhistas e no aperfeiçoamento do mercado de trabalho. Com esse fim, serão implementadas as seguintes medidas:

- intensificação dos trabalhos de identificação profissional e fiscalização das condições de contratação dos trabalhadores urbanos e rurais;

- apoio técnico, treinamento e fiscalização das condições de prevenção de acidentes e doenças no trabalho, inclusive com disseminação de informações nas escolas e pelos meios de comunicação de massa, desenvolvimento de pesquisas e estudos tecnológicos relacionados com a engenharia e medicina do trabalho;

- promoção do aperfeiçoamento e qualificação de trabalhadores, implementando-se política de formação profissional e concessão de bolsas de estudos a trabalhadores e seus familiares;
- atendimento aos trabalhadores engajados no setor informal, promovendo associações de autônomos, criando programas de reciclagem de profissionais e abrindo linhas especiais de crédito para aquisição de equipamentos;
- adoção de política de fixação de salário mínimo que busque melhorar os padrões de vida dos trabalhadores;
- apoio às atividades artesanais, às microunidades industriais, comerciais e de serviços;
- implantação de programas especiais de emprego para trabalhadores não qualificados;
- apoio à atividade sindical.

II – EDUCAÇÃO

1. A QUESTÃO EDUCACIONAL

São baixos os níveis de escolaridade no Brasil e os serviços oferecidos não correspondem às reais necessidades da população. Disso resultam: grandes dificuldades de acesso ao sistema escolar, queda na qualidade do ensino, pouca valorização dos profissionais que a ele se dedicam e contingente significativo de analfabetos.

O crescimento da demanda escolar, sem conseqüente melhoria da qualidade das ações educativas, reforça as disparidades regionais. É escasso o entrosamento da escola com a comunidade e reduzida a participação dos diferentes grupos populacionais na proposta de uma educação democrática, voltada para o desenvolvimento social e econômico do país.

1.1. Ensino de 1.º grau

Os déficits de escolaridade no Brasil permanecem virtualmente inalterados há vários anos. Na década de 80, a matrícula nas quatro primeiras séries do 1.º grau cresceu em ritmo inferior ao do aumento vegetativo da população. E mesmo quando as matrículas na primeira série aumentaram em ritmo similar ao crescimento da população, não se reduziram os déficits: os alunos ingressam na escola, mas não conseguem progredir regularmente ao longo das quatro séries. Acumulando repetências, acabam desistindo.

Nas primeiras séries os repetentes constituem quase metade do total de alunos, elevando-se essa proporção no meio rural. Ao longo das oito séries do 1.º grau o quadro tende a agravar-se, estimando-se que a taxa de repetência alcance 22% dos alunos em 1985. Conseqüentemente, ao final do ano letivo, pouco mais da metade dos alunos estará na faixa etária adequada à série escolar que cursam e, dentre os concluintes da oitava série, somente 26% terão a idade prevista na legislação do ensino. Com isso, a capacidade escolar fica absorvida, em boa parte, pelo grande contingente dos que repetem.

Existem ainda dificuldades decorrentes do fracasso e da evasão escolar. Os alunos que desistem antes de completar as quatro primeiras séries chegam a 45% do grupo etário de 11 a 14 anos. Uma parcela dos alunos mais carentes é precocemente absorvida pelo mercado de trabalho; outros abandonam a escola para ajudar a família nos afazeres domésticos. Associam-se ainda à evasão os obstáculos encontrados pelos alunos no processo de alfabetização e na aprendizagem inicial da aritmética.

É conhecida a seletividade sócio-econômica do ensino. No início da década de 70, o estrato de renda de até um salário mínimo deixou de enviar 52% de suas crianças à escola, em comparação com apenas 3% das camadas sociais de renda de dez salários mínimos. Ao final da década, o quadro permaneceu quase inalterado.

Isto decorre, a um só tempo, da pobreza e da deficiente oferta de serviços educacionais às camadas menos favorecidas.

O sistema educacional resente-se ainda da deficiência de currículos e material didático-pedagógico. São inadequados o dimensionamento e a localização das unidades, ensejando sobrecarga ou ociosidade na estruturação de turmas e turnos escolares.

Em termos de organização e funcionamento do ensino de 1.^o grau permanecem, até hoje, os efeitos da abrupta mudança de regime escolar: da classe regida pelo professor polivalente, permitindo contato mais intenso com os alunos, para a regida por vários professores especializados nas diversas disciplinas.

O sistema de ensino de 1.^o grau carece de programas de formação e aperfeiçoamento do magistério e de cursos de habilitação para professores leigos. Com efeito, a formação dos docentes sofreu aguda deterioração, quer nos aspectos cognitivos, quer nos técnico-profissionais. Os planos de estudo não se adaptam às necessidades, evidentemente distintas, dos pré-adolescentes e crianças que habitam áreas urbanas ou rurais.

As deficiências básicas na formação dos professores são agravadas pelos baixos padrões de remuneração, que aviltam a carreira docente. Essas características somam-se às precárias condições de trabalho: predominam turmas excessivamente numerosas, e os mestres desenvolvem atividades que geralmente obrigam ultrapassar o tempo de trabalho remunerado.

Interferem, finalmente, no funcionamento da escola os elevados índices de subalimentação e subnutrição. A merenda escolar, apesar dos sensíveis avanços na cobertura e na freqüência de oferta, não alcança, de forma regular, todos os alunos carentes.

1.2. Ensino de 2.^o grau

A democratização das oportunidades educacionais encontra sérios obstáculos no ensino de 2.^o grau, em razão da insuficiência e inadequação da oferta.

Embora tenha experimentado significativa expansão de matrículas entre 1970 e 1980, chegando a alcançar 141% de crescimento, nos últimos cinco anos o ensino de 2.^o grau aumentou o número de vagas em apenas 20%.

Socialmente, o ensino regular de 2.^o grau é, sem dúvida, seletivo. De seus alunos, apenas 15,6% originam-se de famílias com renda mensal até três salários mínimos, enquanto 65% vêm de famílias com mais de cinco salários mínimos de rendimento. Além disso, cerca de 52% dos estudantes vêm-se obrigados a freqüentar cursos noturnos, geralmente de qualidade inferior, predominando nessa situação os que precisam trabalhar e estudar.

A seletividade é agravada pela insuficiente oferta pública nesse grau de ensino. Em todo o país, as matrículas em escolas privadas representam nada menos que 38,4% do total, proporção que em algumas regiões ultrapassa 50%.

Em termos gerais, no 2.º grau observa-se impropriedade na formulação curricular e nos programas e métodos de ensino. Convivem hoje estruturas diversas, ora mantendo resquícios de enganosa profissionalização, ora enfatizando antigas funções.

Não têm sido devidamente consideradas as características e necessidades dos alunos, em sua maioria já engajados no mercado de trabalho e que, portanto, demandam formas diversificadas e flexíveis de atendimento.

Apesar dos problemas detectados no 2.º grau, deve-se assinalar a manutenção de adequados padrões nas escolas técnicas federais — industriais e agrícolas — e em alguns estabelecimentos estaduais e particulares.

Consideradas essas exceções, deixa a escola de 2.º grau de desempenhar importante função no processo de integração do adolescente numa sociedade culturalmente complexa e mutável.

1.3. Ensino supletivo

A criação da modalidade de ensino supletivo de 1.º e 2.º graus partiu da premissa de que seria viável e eficaz que adolescentes e adultos que não concluíram a escola na idade regular estudassem por conta própria. Apesar disso, como qualquer outro contingente de estudantes, ou talvez mais ainda, os alunos do supletivo necessitam de orientação e apoio pedagógico sistemáticos e continuados.

Deve-se enfatizar que a oferta de ensino supletivo público ainda é extremamente reduzida e seus padrões não são satisfatórios. Os cursos oferecidos pela rede privada são acessíveis apenas à minoria.

Os programas de alfabetização de adultos no país não lograram o êxito esperado, em decorrência, sobretudo, do fenômeno da regressão por desuso das técnicas de leitura e escrita.

1.4. Educação especial

Não obstante a soma de esforços de setores oficiais e da iniciativa privada, apenas pequena parcela das crianças portadoras de características especiais está, atualmente, recebendo o atendimento educacional a que têm direito, nos desejados níveis de qualidade e quantidade.

A distribuição espacial do atendimento privilegia as regiões econômica e socialmente mais favorecidas, circunstância que, além de restringir o acesso, resulta, muitas vezes, em grande prejuízo para os educandos atendidos, ante a necessidade de afastarem-se de suas famílias e da comunidade.

Quanto aos níveis e modalidades de ensino, o atendimento concentra-se na escolaridade propriamente dita, em nível de 1.^o grau, deixando de considerar as peculiaridades da população a que se destina, para a qual os aspectos preventivos e terminais são também importantes.

No que diz respeito à qualidade do atendimento, além dos problemas comuns ao ensino regular, relativos à rede física, metodologias e meios, registra-se a insuficiência de docentes especializados e de outros profissionais para o atendimento do educando em áreas específicas, como sejam a de reabilitação e assistência social.

1.5. Educação superior

A diversidade das organizações dedicadas ao ensino superior é uma das características marcantes da atividade acadêmica no país. Das 67 universidades existentes no Brasil, 35 são federais, das quais 16 foram criadas como fundações. As autarquias e fundações federais de ensino superior atendem a cerca de 350 mil estudantes, num total de aproximadamente 1,5 milhão de universitários.

O setor público, como um todo, responde por cerca de 40^o/o das matrículas em cursos de graduação. O restante dos alunos distribui-se por 20 universidades particulares e 539 estabelecimentos isolados, responsáveis pelo atendimento de 400 mil alunos.

Como resultado do crescimento desordenado do ensino superior, sobretudo no período 1968-74, os estabelecimentos isolados vieram a predominar numericamente sobre as universidades, em que pese à orientação contrária, consagrada pela legislação pertinente. Além disso, as tentativas de reforma da educação superior resultaram em acentuada burocratização do ensino e excessiva centralização de decisões.

No que se refere à qualidade, há problemas decorrentes da indefinição da política voltada para o aperfeiçoamento e a profissionalização dos docentes. Essa política precisa ser objeto de profunda reforma. Nas universidades federais, por exemplo, mais de 70^o/o do corpo docente dedicam-se, em tempo integral, ao magistério superior; destes, somente 22^o/o têm título de mestre e 12^o/o, de doutor. Nas instituições privadas tais problemas são igualmente graves e, em muitos casos, mais agudos. Verifica-se também grande variação entre as instituições no que diz respeito à qualificação do corpo docente, particularmente na área de pós-graduação, do que resultam efeitos danosos para as atividades de pesquisa científica e tecnológica.

Mesmo nas instituições que dispõem de bom quadro de professores e pesquisadores, observam-se sérias limitações ao desenvolvimento continuado da pesquisa. Não bastassem a irregularidade nos planos de financiamento e a necessidade de busca de múltiplas fontes de recursos, parte significativa das verbas tem sido utilizada no pagamento dos salários dos pesquisadores e servidores administrativos e na manutenção de instalações. Dada essa precariedade do financiamento, a atividade de pesquisa e pós-graduação fica sujeita a grande instabilidade.

Não há incentivos funcionais para os que se dedicam à pesquisa científica e tecnológica. As promoções não se fundamentam necessariamente na titulação e desempenho acadêmico-científico dos professores.

De outra parte, são frágeis as ligações entre a pesquisa universitária e a realidade econômica e social do país. Apesar do grande interesse e motivação reiteradamente manifestados pelos pesquisadores em colocar os produtos de seu trabalho a serviço da sociedade, existem poucos mecanismos que possibilitam a efetiva utilização dos conhecimentos desenvolvidos nas universidades.

Cabe assinalar, também, a difícil integração entre a pesquisa e o ensino de pós-graduação, de um lado, e o ensino de graduação, de outro. Em muitos casos, a combinação entre as dificuldades de funcionamento dos cursos de graduação e a maior facilidade de captação de recursos para os programas de pós-graduação leva a que estes se isolem do restante da universidade, concorrendo para ampliar os problemas da graduação.

Esse conjunto de fatores dificulta à universidade assumir papel de centro efetivo de formação cultural e intelectual dos cidadãos e de agente crítico da produção e disseminação de conhecimentos.

1.6. Educação física e desporto

As políticas dessa área abrangem modalidades de educação física escolar, desporto escolar, desporto comunitário e desporto de alto rendimento.

A educação física escolar não tem sido suficientemente considerada em seu aspecto de formação, como parte indispensável ao desenvolvimento integral do aluno. Embora prevista em lei, verifica-se que, nas escolas públicas de 1.^o grau, apenas 20% dos alunos da rede pública a praticam; nas séries iniciais o atendimento praticamente inexistente.

A prática do desporto escolar ainda não se instalou efetivamente nas instituições de ensino, atingindo apenas uma reduzida parte dos alunos de 1.^o e 2.^o graus, representada por grupos considerados talentosos para o exercício das atividades desportivas.

Na área do desporto comunitário, observa-se que a sociedade ainda não está consciente da importância que assume a prática regular de atividades físicas como direito e opção de lazer.

Quanto ao desporto de alto rendimento, não estão definidos os papéis e atribuições que competem ao governo e à iniciativa privada.

1.7. Tecnologias educacionais

Num contexto de acentuado fracasso escolar no sistema formal de ensino, abrem-se às modernas tecnologias de comunicação — rádio, televisão, cinema e informática — amplas possibilidades de ação complementar.

Em certas regiões do país o rádio continua sendo o mais importante veículo de integração do homem com o resto da sociedade. A televisão, cuja penetração social amplia-se rapidamente, exerce considerável influência sobre valores, hábitos e costumes. O computador, ao combinar-se com essas tecnologias, permitirá ao cidadão acesso rápido a dados e conhecimentos só lentamente alcançáveis por métodos tradicionais de processamento de informações.

A substituição do equipamento obsoleto das emissoras educativas de rádio e televisão e a necessidade de formação e aperfeiçoamento de seu pessoal inscrevem-se entre as prioridades da teleeducação. O cinema educativo, que chegou a desempenhar papel relevante em alguns sistemas estaduais de ensino, carece de recuperação e desenvolvimento. A informática no ensino, por sua vez, precisa ser avaliada como instrumento de melhoria da aprendizagem. O êxito na sua utilização dependerá, fundamentalmente, da capacidade de professores e especialistas para desenvolver programas de comprovada qualidade didático-pedagógica, a custos competitivos com outras tecnologias.

2. LINHAS PROGRAMÁTICAS

Na Nova República, a política educacional tem como principal diretriz assegurar acesso de todos a ensino de boa qualidade, notadamente o básico, enquanto direito social, com base em soluções que traduzam os anseios da coletividade.

A reconquista da educação como prioridade social exigirá redefinição das funções da escola de acordo com a realidade brasileira, de modo a estabelecer padrões mínimos de desempenho em nível nacional, respeitadas as particularidades regionais, num contexto descentralizado de formulação das políticas.

A renovação do sistema traduzir-se-á em medidas que abrangerão o ensino em todos os seus níveis e modalidades, utilizando-se adequadamente recursos científicos e tecnológicos e, ainda, a redistribuição interinstitucional de rendas e encargos públicos, em consonância com o princípio federativo.

A solução dos problemas evidenciados nos sucessivos diagnósticos da realidade setorial impõe a adoção de estratégias compatíveis com o compromisso político de assegurar a todos o acesso à educação, principalmente ao ensino básico.

Esse propósito está consubstanciado em diretrizes estabelecidas de acordo com os objetivos maiores de democratização e melhoria da qualidade do ensino, necessários à formação do indivíduo para o pleno exercício da cidadania.

Nesta perspectiva, torna-se indispensável recuperar a credibilidade da escola pública, fortalecendo sua atuação junto à comunidade, que será também envolvida na tarefa educacional.

Universalizar o ensino de 1.^o grau; melhorar e ampliar o 2.^o grau; redimensionar as modalidades supletiva e especial de ensino; estabelecer padrões mais elevados de desempenho acadêmico; integrar a educação física e o desporto no processo educacional; utilizar recursos tecnológicos para fins educativos e, finalmente, redefinir as competências institucionais no exercício dos encargos públicos constituem objetivos básicos das ações que integram as linhas programáticas da educação.

2.1. Programa Educação para Todos

O programa Educação para Todos enfeixa um conjunto de ações prioritárias do governo, voltadas para a universalização do ingresso e a permanência da criança de 7 a 14 anos na escola de 1.^o grau.

O cumprimento dessa prioridade supõe, desde logo, aumento das matrículas, o que de resto reclama construção, reforma e ampliação de escolas, a partir de criteriosa seleção de locais onde se constatem déficits. Supõe, ainda, definição de política nacional de formação e aperfeiçoamento do magistério, capaz de contribuir para aperfeiçoar a qualificação dos professores, sua valorização social e profissional e dignificar a carreira docente. O tempo de serviço e o desempenho profissional são critérios que devem nortear esse processo.

O programa redefinirá currículos, garantindo um mínimo comum de conteúdo a todas as crianças do país, observadas as peculiaridades regionais.

Inserir-se, também, entre seus objetivos, a ampliação progressiva da oferta de merenda, de livros e de material escolar a todos os alunos da rede pública de 1.^o grau, como forma de contribuir para o ingresso e a permanência da criança na escola e para a melhoria de suas condições de aprendizagem.

Serão igualmente adotadas medidas destinadas à melhoria da qualidade do livro didático, com vistas a possibilitar sua re-utilização, incluindo-se, necessariamente, a participação dos professores no processo de escolha.

Ainda na área do ensino de 1.º grau, será ampliada a concessão de bolsas de estudos, como resultado do compromisso assumido pelo governo com os alunos economicamente menos favorecidos, em caráter complementar à oferta da rede pública.

2.2. Programa Melhoria do Ensino de 2.º Grau

É indispensável redimensionar o ensino de 2.º grau, definindo seu papel na formação do adolescente, com o propósito de assegurar-lhe sólido embasamento cultural, desenvolvimento de aptidões e aquisição de habilidades específicas.

Em função desses objetivos, há que garantir oferta de ensino regular de 2.º grau em termos compatíveis, tanto em qualidade como em quantidade, com o fluxo dos egressos da escola de 1.º grau, possibilitando-lhes optar pelo exercício profissional imediato ou pelo ingresso na universidade. O reforço do ensino científico-tecnológico nesse nível é, também, fundamental, lançando-se bases para superação das notórias carências do país no setor.

As escolas técnicas federais de 2.º grau — industriais e agrícolas — receberão recursos necessários ao reforço e à ampliação de sua capacidade de atendimento, de tal forma que diversifiquem a oferta de habilitações, estendendo-as, tanto quanto possível, ao setor de serviços modernos. Essas ações integrarão o projeto Educação e Trabalho.

Ao mesmo tempo em que se pretende elevar os padrões de desempenho do magistério de 1.º grau, cuidar-se-á de promover melhoria do ensino ministrado nas escolas normais, mediante adequada articulação com a universidade.

Simultaneamente, promover-se-á reestruturação do sistema de aperfeiçoamento de professores para os vários segmentos do ensino de 2.º grau, como também de pessoal técnico e administrativo, capacitando-os a conduzir eficazmente a rede descentralizada das escolas que ministram esse ensino.

2.3. Programa Ensino Supletivo

A nova política para o supletivo garantirá orientação e apoio sistemáticos ao jovem e ao adulto que retornam à escola.

O poder público assumirá destacado papel no atendimento à demanda, ampliando a oferta de cursos — inclusive por um dever de justiça social, já que a grande maioria dos que buscam o supletivo é oriunda das camadas socialmente desfavorecidas.

No desenvolvimento dos programas de alfabetização de adultos, considerar-se-á a necessidade de integração do indivíduo na vida econômica, bem como de sua participação consciente na identificação e nas soluções dos problemas de sua comunidade.

Com esse propósito, adotar-se-ão metodologias diversificadas de modo a prevenir e minimizar os efeitos da regressão.

A relevância dessa modalidade de ensino, que pode ser avaliada em função do déficit de escolaridade ainda hoje verificado na população de 7 a 14 anos e das acentuadas desigualdades sócio-educativas, exigirá presença mais atuante dos órgãos governamentais nesse segmento da educação.

2.4. Programa Educação Especial

A ação do governo será desenvolvida mediante integração de esforços dos setores dedicados à educação, à saúde, ao trabalho, à previdência e assistência social.

A partir dessa estratégia, ampliar-se-á a oferta de educação especial com padrões mínimos de qualidade, em termos de métodos e processos de ensino-aprendizagem. Buscar-se-ão novas alternativas de atendimento justo e equilibrado, que levem em conta as necessidades regionais e a equânime distribuição de oportunidades entre as várias categorias de educandos a que se destina a educação especial.

Nessa área, como nas demais, é prioritária a valorização do professor e do pessoal técnico especializado, mediante implantação de programas de aperfeiçoamento.

Constituirá objetivo maior do programa a integração, na força de trabalho, dos indivíduos portadores de deficiências, mediante ações voltadas para seu preparo profissional, envolvendo-se, nesse propósito, empresas, entidades comunitárias, associações de classe e outras organizações sensibilizadas com o tema.

2.5. Programa Nova Universidade

A partir do reconhecimento de que à universidade não cabe, apenas, a função de transmitir conhecimentos, mas também a de produzir mudanças sociais, a nova universidade voltar-se-á para a excelência acadêmica, visando à formação de consciência crítica nacional e à redução da dependência científica e tecnológica do país.

O objetivo é restaurar a dignidade da universidade, mantendo-se estreita colaboração entre governo e comunidade acadêmica e pautando a política de pessoal pelo respeito ao mérito e à competência profissional.

Assim, observado o pluralismo organizacional que caracteriza o ensino superior brasileiro, a universidade procurará compatibilizar sua ação com o interesse social, para que possa cumprir sua finalidade como centro de elaboração e difusão do saber.

No caso das entidades federais de ensino, os recursos serão transferidos preferentemente sob forma de dotações globais, tendo em vista as necessidades de manutenção, o desempenho operacional e acadêmico, bem como a expansão ordenada das atividades de ensino, pesquisa e extensão. A aplicação desses recursos será associada a processos de acompanhamento e avaliação, dos quais deverão participar os segmentos interessados.

Serão recuperados os padrões de qualidade de ensino através da revisão de currículos, estabelecimento de condições satisfatórias de infra-estrutura física e fortalecimento da base científica nacional. A interação das atividades de ensino e pesquisa é também imprescindível à melhoria da qualificação dos docentes.

A política de pesquisa orientar-se-á por diretrizes relacionadas com o desenvolvimento nacional, com a preservação da soberania do país e com o avanço da cultura, estabelecidas mediante articulação dos diversos órgãos públicos pertinentes. Entre outras medidas, serão definidas formas permanentes de colaboração entre as universidades e as instituições públicas e privadas. À universidade caberá participar da implementação e avaliação da ação governamental, mormente a contemplada neste documento.

No tocante às pesquisas educacionais, é necessário que se voltem tanto para a conexão entre as questões educacionais e os problemas da sociedade brasileira, quanto para a superação dos obstáculos encontrados nos sistemas de ensino de 1.º e 2.º graus.

Os programas de pós-graduação e atividades de pesquisa merecerão crescente apoio institucional, incluindo a instalação e manutenção de laboratórios, bibliotecas especializadas, infra-estrutura técnica e administrativa, programas de intercâmbio nacional e internacional. O sistema de bolsas de estudo de pós-graduação deverá ser revisto, a fim de conceder aos bolsistas apoio e remuneração adequados à dedicação de tempo integral, durante o período de realização dos trabalhos de tese.

Caberá ainda reforçar os vínculos entre os cursos de graduação e os programas de pós-graduação e pesquisa no que diz respeito ao envolvimento, na graduação, de professores e pesquisadores ligados à pós-graduação, bem como no que concerne ao apoio a estudantes de graduação vocacionados para a pesquisa. Serão, igualmente, desenvolvidos mecanismos internos de auto-avaliação, pelas universidades, de suas atividades de pesquisa e ensino.

A nova universidade deverá empreender ações conjuntas com os sistemas de 1.º e 2.º graus, com vistas à elevação da qualidade da educação oferecida nesses níveis de ensino, notadamente no que diz respeito à formação de professores.

A docência e o serviço na universidade serão valorizados, através de ascensão funcional baseada no mérito e desempenho. A política a ser seguida permitirá ao professor dedicar-se ao ensino e à pesquisa, conforme exigências do desenvolvimento científico, tecnológico e cultural.

Os processos de aperfeiçoamento dos docentes de nível superior serão fortalecidos mediante aprimoramento das normas e mecanismos que regulam o seu afastamento das instituições de ensino.

Na reestruturação da universidade, será fundamental o papel da Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior, recentemente instalada.

2.6. Programa Desporto e Cidadania

A prioridade desse programa é a universalização da educação física e do desporto como atividades de formação no 1.º e 2.º graus de ensino, integrando-os ao processo educacional. Serão estimuladas ações que otimizem a capacidade disponível nas unidades escolares, ao mesmo tempo em que se sensibilizarão os corpos docente e discente para os benefícios que as modalidades de educação física e desporto escolar trazem ao desenvolvimento integral de crianças e adolescentes.

Paralelamente, serão desenvolvidas atividades para conscientizar a comunidade acerca das vantagens da prática regular do esporte como forma sadia de lazer.

O desporto de alto rendimento será redimensionado, envolvendo-se a iniciativa privada na organização das competições desportivas. A necessária revisão da legislação desportiva nacional levará em conta, precipuamente, o propósito de eliminar formas tutelares do Estado.

2.7. Programa Novas Tecnologias Educacionais

O emprego sistemático de meios e processos tecnológicos destinados a melhorar as condições educacionais do país será objeto de ação governamental direta ou indireta. No primeiro caso, os órgãos governamentais executarão atividades relativas ao desenvolvimento e à aplicação de recursos tecnológicos na educação e no desporto. A ação indireta basear-se-á em medidas de coordenação e supervisão das entidades de tecnologia, públicas e privadas, existentes no território nacional.

Buscar-se-á fortalecer as emissoras educativas de rádio e televisão, capacitando-se técnica e gerencialmente os quadros profissionais. Além disso, será implementada política de reequipamento dessas emissoras. Tais medidas permitirão a realização de atividades voltadas para a habilitação e aperfeiçoamento do magistério, bem como de programas de educação pré-escolar, educação supletiva e desenvolvimento comunitário.

A educação deverá servir-se do uso adequado da informática, preparando a população para enfrentar os desafios inerentes a uma sociedade em rápido processo de modernização.

O cinema educativo retomará seu antigo lugar de relevo entre as tecnologias educacionais, constituindo importante instrumento de apoio ao ensino formal e informal.

2.8. Programa Descentralização e Participação

Muitos dos problemas educacionais têm sua origem na excessiva centralização dos recursos públicos, na rigidez do processo decisório e na ambigüidade gerada pelas competências concorrentes na área governamental.

A situação agrava-se em razão das deficiências de coordenação entre as diferentes esferas administrativas e da ausência de articulação entre órgãos que financiam, gerem e executam ações educacionais. Além disso, consideradas as dimensões territoriais do país e suas disparidades de renda, a política de desenvolvimento regional tem resultado em mera justaposição de ações, de caráter compensatório, divorciadas de perspectiva nacional.

Evidencia-se, ainda, a ausência de participação da sociedade como um todo e, em especial, do jovem na discussão dos problemas educacionais.

A mudança desse quadro exige estratégias que propiciem descentralização de encargos públicos, sem prejuízo da fixação de normas nacionais, correção das disparidades inter-regionais e interpessoais de renda — procurando assegurar maior rapidez ao fluxo de recursos destinados às atividades educacionais — e participação de todos os cidadãos na formulação e implementação das políticas educacionais.

III – MELHORIA DOS PADRÕES DE ALIMENTAÇÃO

O suprimento adequado das necessidades nutricionais da população depende de três fatores básicos: oferta adequada de alimentos, fluência na circulação dos produtos e disponibilidade de recursos para sua aquisição.

Portanto, merecerá especial atenção do governo, no período 1986-89, o novo padrão de desenvolvimento rural a ser implantado no país e que concederá prioridade à produção e distribuição de alimentos. Em decorrência; o abastecimento, ponto crucial para implementação da política de alimentação, será visto não apenas sob o ângulo das questões de armazenamento, transporte e distribuição atacadista e varejista mas, sobretudo, como processo integrado da produção ao consumo.

Parte substancial das diretrizes deste setor identifica-se com as fixadas para a agricultura, na medida em que favorece o pequeno produtor de alimentos com políticas de crédito, seguro da produção, preços mínimos, provisão de sementes e outros insumos, bem como vigilância sobre preços dos insumos agrícolas básicos.

A política de alimentação prevê ainda medidas diferenciadas que deverão beneficiar grupos de renda distintos, privilegiando as camadas mais carentes da população.

Buscar-se-á expandir a oferta de armazenagem de uso público e fortalecer o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, com interiorização do programa. Além do mais, procurar-se-á garantir a aquisição de produtos de consumo popular, diretamente dos agricultores, através de cooperativas ou postos de compra a serem instalados junto às áreas produtoras, contribuindo para eliminar ou reduzir formas abusivas de intermediação.

Finalmente, em caráter suplementar, enquanto políticas redistributivas mais estruturais não produzem seus efeitos, serão fortalecidos os programas de distribuição gratuita de alimentos aos grupos cuja renda não permite adquiri-los a preços de mercado.

Nas periferias dos grandes centros urbanos o governo se esforçará para garantir o suprimento de gêneros básicos e viabilizar a equiparação dos preços praticados pela cadeia de pequenos varejistas aos oferecidos pelos sistemas mais modernos de comercialização que, normalmente, beneficiam os estratos de maior poder aquisitivo.

Fará também com que os estoques governamentais de alimentos básicos atendam aos programas institucionais de alimentação e nutrição, garantindo regularidade no fluxo do abastecimento.

O acompanhamento da situação alimentar e nutricional é essencial à garantia de padrões mínimos à população. O governo, através das entidades pertinentes, buscará desenvolver sistemas de vigilância alimentar e nutricional para orientação de natureza preventiva.

1. PROGRAMAS E PROJETOS PRIORITÁRIOS

De acordo com as diretrizes estabelecidas, serão selecionados programas na área de comercialização e distribuição voltados para os grupos mais carentes.

O governo dará prioridade ao abastecimento de gêneros básicos de consumo popular, incrementando suas ações no mercado atacadista. Ampliará seus vínculos diretos com os setores rurais e agroindustriais de produção, notadamente as estruturas associativas, e promoverá sua articulação com órgãos estaduais e municipais para a definição da política de abastecimento, adequando-a às características econômico-sociais da clientela considerada.

O Programa de Alimentação Popular (PAP), está sendo implantado nos moldes da Rede Somar e do Projeto de Abastecimento em Áreas de Baixa Renda, utilizando-se da rede tradicional de pequenos varejistas e com envolvimento direto de associações de classe, entidades filantrópicas e lideranças locais. O PAP deverá atingir as populações mais pobres das periferias das grandes cidades e demais áreas necessitadas. Coordenado pela Cobal, o programa será implantado de forma gradativa e contará com participação de órgãos ligados ao controle da produção e armazenagem.

O PAP selecionará produtos essenciais, levando em conta as necessidades nutricionais, os hábitos culturais da população e as variações regionais para garantir o estímulo da produção local. Inicialmente serão comercializados arroz, feijão, leite, açúcar, farinha de mandioca, óleo comestível, fubá, carne, pescados, ovos e café.

O suprimento aos participantes far-se-á a partir de depósitos existentes, construídos ou adaptados nas áreas de atuação. O preço final ao consumidor resultará da agregação do custo das despesas fiscais e operacionais do órgão de coordenação e da margem de comercialização do varejista, pré-fixada de comum acordo com a representação dos varejistas. Esse preço deverá ser mantido por 30 dias no mínimo. Deverá ter também ampla divulgação na comunidade, para que se exerça fiscalização do estabelecimento de venda. Os produtos serão comercializados a granel, sem alterar a forma usual de relação entre vendedor e consumidor.

As vendas no varejo de responsabilidade direta da Cobal dar-se-ão de preferência em áreas de distribuição onerosa. Será seletivamente reforçado o segmento de varejo de sua rede própria, que inclui pontos de venda fixos e móveis (rodoviários e fluviais), estimulando-se sua expansão para modernizar o abastecimento nos locais menos assistidos pela iniciativa privada.

Para a região Nordeste será mantido o Programa de Abastecimento em Áreas de Baixa Renda — Proab, coordenado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e executado pelo órgão de coordenação do PAP.

2. PROGRAMAS DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE ALIMENTOS

Vários programas têm sido criados para dar cobertura aos grupos biologicamente mais vulneráveis, como o materno-infantil, atendido através da rede de saúde (gestantes, nutrizes e crianças até três anos), de creches (até 6 anos) e da rede oficial e filantrópica de ensino (1.º grau).

A experiência acumulada, as redes montadas e as facilidades operacionais dessas formas de intervenção sugerem a ampliação dos programas de distribuição gratuita de alimentos no curto prazo.

Além do aspecto nutricional, a distribuição de alimentos nos postos e ambulatórios de saúde constitui importante instrumento de apoio às demais ações ali desenvolvidas (vacinações, controle de diarreia, acompanhamento pré-natal, educação para a saúde etc.), incentivando a freqüência aos postos de saúde.

Do mesmo modo, a merenda escolar é fator de atração e manutenção dos alunos nas escolas, propiciando melhores condições de aprendizagem. Se a aprendizagem é também função do tempo de permanência na escola, a merenda, ao retardar a deserção, contribuirá para o aprendizado.

Nessas áreas, o governo desenvolverá prioritariamente os seguintes programas.

2.1. Programa de Suplementação Alimentar (PSA)

Coordenado pelo INAN/MS, consiste na distribuição gratuita de arroz, feijão, leite e fubá (ou farinha de mandioca), através da rede de saúde, ao grupo materno-infantil. Para assegurar maior equidade e eficiência ao Programa de Suplementação Alimentar, a ação governamental necessitará contar com:

- liberação de recursos estruturada de modo a evitar drásticas reduções nas quantidades adquiridas de alimentos, seja pelo desgaste inflacionário ou pela perda das oportunidades de mercado;

- expansão gradativa do programa para, no prazo mais curto possível, atender, em cerca de quatro mil municípios do país, a todas as gestantes, nutrizes e, inicialmente, crianças até 35 meses, da população com renda inferior a dois salários mínimos;

- interrelação com o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher e da Criança, reforçando os resultados das ações desenvolvidas em benefício do contingente de mães e crianças.

Esse programa combina suplementação alimentar, incentivo ao aleitamento materno, prevenção e combate às carências nutricionais específicas (bócio endêmico, anemia nutricional e hipovitaminose A). Inclui também combate às doenças respiratórias agudas e às diarreias, com a execução de amplo e consistente subprograma de vacinações.

Até 1989 deverão ser atendidos 15 milhões de beneficiários, sendo que cerca de 10 milhões em 1986. Como resultado, pretende-se reduzir, nos próximos 4 anos, em pelo menos 40% a mortalidade infantil.

2.2. Reforço alimentar aos programas de assistência social

A ação aqui proposta visa reforçar a alimentação nas creches coordenadas pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), permitindo a melhoria dos padrões alimentares das crianças carentes.

A LBA atuará de três formas distintas:

- execução direta, através da rede de creches própria;
- execução indireta, mediante convênios com instituições públicas e privadas que mantêm creches tradicionais ou domiciliares;
- apoio às creches comunitárias, oferecendo-lhes suporte técnico, equipamento básico e material didático, além do auxílio à alimentação.

As duas últimas linhas de execução indireta deverão ter prioridade, dado seu maior potencial de ampliação, por estarem próximas das necessidades locais e serem de mais baixo custo.

2.3. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Coordenado pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), tem por objetivo assegurar assistência alimentar às crianças do pré-escolar e do 1.º grau em estabelecimento de ensino oficiais e filantrópicos. Busca-se, dessa forma, contribuir para maior eficácia do sistema educacional, melhorando a capacidade de aprendizagem do educando, reduzindo os índices de absentéismo, evasão ou mesmo repetência e contribuindo para a formação de melhores hábitos alimentares através da educação nutricional.

A Fundação deverá estender gradativamente o atendimento a todas as crianças que freqüentam as aulas, fornecendo uma refeição durante os 180 dias que compreendem o ano letivo. Em 1986, cerca de 22 milhões de escolares serão atendidos. Estima-se atingir, no final de 1989, cerca de 29 milhões.

A participação do governo federal no financiamento desse programa, em cada um dos estados, será diferenciada em função do nível de renda, visando favorecer os mais carentes. Assim, os recursos deverão ser definidos, em cada unidade da federação, em função de critérios sócio-econômicos que indiquem os níveis de desnutrição da clientela a ser atendida.

Serão implantadas, gradualmente, diferentes formas de descentralização na execução do programa, de maneira a garantir maior autonomia aos órgãos executores, incluindo a definição do cardápio a ser adotado e a aquisição dos produtos em nível local e regional.

A descentralização será também diferenciada para os diversos estados, podendo chegar ao nível dos municípios ou até mesmo das próprias escolas. Essas soluções dependerão das condições locais de execução do programa, da disponibilidade de produtos e da possibilidade de programações integradas, que incluam intervenções voltadas para o estímulo à produção de alimentos básicos e processamento em agroindústrias ou cooperativas locais ou regionais.

A integração do Programa Nacional de Alimentação Escolar à Cobal visa aproveitar a experiência já adquirida por essa instituição, bem como utilizar suas estruturas de comercialização, aquisição, classificação, armazenagem, processamento e empacotamento nos próprios estados. Essa integração a um órgão de abrangência nacional deverá evitar interferências inflacionárias nos mercados locais, causadas pela aquisição de alimentos para os programas institucionais. Paralelamente, a manutenção da articulação entre entidades, estaduais ou municipais, com programas de nível nacional prende-se:

- às necessidades eventuais de complementação dos alimentos básicos não disponíveis em nível local;
- à garantia de ganhos de escala na aquisição de alguns alimentos;
- ao aproveitamento do excedente de estoques governamentais e maior facilidade nas transações comerciais inter-regionais, sempre que necessárias.

Finalmente, a Fundação deverá assegurar a complementaridade das diversas ações de assistência ao estudante, bem como procurar estabelecer a co-responsabilidade e co-participação dos estados, municípios e comunidades na solução dos seus problemas. As características de cada região serão respeitadas, inclusive os hábitos alimentares e comportamentos culturais.

2.4. Revisão e aperfeiçoamento do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)

Esse programa tem como objetivo melhorar a dieta dos trabalhadores, mediante subsídios aos preços das refeições, fornecidas diretamente pelas empresas ou através de cupons para utilização em restaurantes credenciados.

Pela estratégia de financiamento atualmente em vigor, a contribuição do trabalhador não pode ser superior a 20^o/o do custo de cada refeição, cabendo à empresa 24^o/o e ao governo 56^o/o.

A sistemática de incentivos fiscais adotada pelo PAT tem-se mostrado pouco atrativa para os pequenos e médios estabelecimentos, concentrando sua faixa de atendimento nos empregados das grandes indústrias dos estados mais desenvolvidos do país.

O programa, ao subsidiar indistintamente cardápios destinados a funcionários graduados e operários em geral, apresenta distorções na medida em que a população-alvo deveria constituir-se exclusivamente de segmentos de baixa renda.

As formas de subsídio à alimentação do trabalhador deverão ser objeto de profunda revisão, concentrando seus benefícios nos grupos de menor poder aquisitivo.

IV – SAÚDE

1. DIAGNÓSTICO

1.1. O quadro sanitário

Sem ter equacionado problemas básicos de saúde peculiares ao Terceiro Mundo, o Brasil incorpora rapidamente as enfermidades predominantes nas sociedades industrializadas.

Doenças evitáveis como a malária (380 mil casos em 1984, principalmente na Amazônia), o mal de Chagas (mais de dois milhões de pessoas infectadas somente nas áreas rurais de 17 estados), a esquistossomose (seis milhões de pessoas atingidas em 11^o/o do território nacional), a leishmaniose (em ascensão no Nordeste), a desnutrição (somente 30^o/o da população tem dieta calórica adequada) e as diarreias infecciosas (principal causa da mortalidade por doenças transmissíveis) sobrecarregam o sistema médico-hospitalar e elevam as taxas de morbi-mortalidade.

Ao mesmo tempo, as doenças do aparelho circulatório, as causas externas (acidentes, violência etc.) e o câncer são, respectivamente, a primeira, terceira e quarta causa de óbitos no país. Em conjunto, superam, por larga margem, as doenças infecciosas e parasitárias que eram hegemônicas até o início dos anos 60.

A despeito da redução na taxa de mortalidade alcançada nos últimos anos, esse resultado não se distribui de forma homogênea entre as diferentes regiões ou grupos sociais.

A mortalidade infantil no Nordeste (óbitos ocorridos no primeiro ano de vida) é superior a 120 por mil crianças nascidas vivas, enquanto no Sul alcança 60 por mil. Esse mesmo indicador é duas vezes maior entre os mais pobres (renda inferior a um salário mínimo) do que entre os que ganham mais de cinco salários mínimos. O mesmo acontece com a expectativa de vida. Para as pessoas de renda mais alta, esse indicador está em torno de 70 anos, bem próximo dos valores alcançados nos países desenvolvidos; entre a população de baixa renda, é inferior a 55 anos.

A expectativa de vida ao nascer aumentou em quase cinco anos para os homens e sete anos para as mulheres na década 1970-80, em relação à anterior. Hoje, a idade média é de 56,3 anos e 62,8 anos, respectivamente. As regiões Norte e Nordeste foram as que apresentaram maiores ganhos no período; contudo, o nordestino ainda vive, em média, cerca de 12 anos menos que o sulista.

Consideradas as diferentes regiões do país, as causas da mortalidade refletem as diferenças sócio-econômicas e a estrutura etária das populações. Assim, as doenças do aparelho circulatório e as neoplasias são mais freqüentes nas áreas mais desenvolvidas (Sudeste e Sul) e as doenças transmissíveis nas menos desenvolvidas (Nordeste e Norte).

Em 1980, enquanto no Brasil como um todo o percentual de óbitos por doenças transmissíveis era de 14,9^oo, nas regiões Sul e Sudeste esse índice reduzia-se a 8^oo e 9,1^oo, respectivamente, sendo sensivelmente superior no Norte (26^oo) e no Nordeste (21^oo).

Entre crianças de um a quatro anos, as doenças infecciosas e parasitárias são responsáveis por mais de 34^oo dos óbitos. No grupo de até um ano, se somadas as causas perinatais, respondem por mais de 2/3 dos óbitos.

As causas externas predominam nos grupos de cinco a 19 anos e de 20 a 49 anos (50,7^oo e 33,8^oo, respectivamente). As doenças do aparelho circulatório correspondem à segunda causa de mortalidade no grupo de 20 a 49 anos e à principal causa (54,1^oo) na faixa de 50 anos em diante.

Contribuem para esse quadro as situações de pobreza, desamparo, as condições desfavoráveis de trabalho, associadas ao perfil desigual de distribuição da renda, e os fatores ambientais adversos, representados pelos déficits habitacionais, pela falta de saneamento básico e, em alguns centros urbanos, pelos elevados índices de poluição.

1.2. Serviços de saúde

O sistema de serviços de saúde, sob forte pressão da demanda decorrente do processo de modernização e urbanização, nas últimas décadas destinou recursos de forma inapropriada, privilegiando procedimentos terapêuticos de custo elevado em detrimento de medidas preventivas mais abrangentes.

Enquanto em 1950, dos recursos federais vinculados à área de saúde apenas 13^oo eram atribuídos à assistência médico-hospitalar, esse número atingiu cerca de 85^oo, no início da década atual.

Essa opção permitiu triplicar a cobertura hospitalar nos anos 70 mas, em compensação, causou estagnação e mesmo retrocesso das ações de controle da maioria das doenças evitáveis, sobretudo as de maior endemicidade, situação que começou a ser corrigida somente a partir de 1982.

Por outro lado, a forma pela qual o sistema evoluiu na última década gerou uma série de distorções, entre as quais destacam-se:

– Desigualdade no acesso aos serviços de saúde

Parcela significativa da população não tem acesso regular a atendimento médico. Além disso, são marcantes as disparidades entre diferentes regiões e entre zonas urbanas e rurais.

Em 1984, cerca de 11^o/o da população urbana brasileira obtiveram assistência hospitalar. A porcentagem correspondente da população rural foi de 5,8^o/o. O número de consultas médicas por habitante/ano atingiu 2,24 na área urbana e 0,59 na rural.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (1981) revelam que, no país como um todo, um quarto das gestantes não usufrui de qualquer atendimento pré-natal e apenas 40^o/o recebem seis ou mais consultas médicas durante a gestação. Na área rural, mais de 50^o/o das gestantes não utilizam qualquer tipo de atendimento pré-natal. Enquanto a cobertura hospitalar ao parto é de 90^o/o na zona urbana, essa porcentagem cai para 52^o/o na zona rural.

– Baixa produtividade, custos elevados e qualidade insatisfatória

O país dispõe de recursos assistenciais quantitativamente satisfatórios, embora com visíveis distorções regionais. A produtividade desses recursos e a qualidade da assistência prestada, contudo, deixam muito a desejar. Estima-se que a capacidade ociosa da rede pública gire em torno de 40^o/o.

A baixa produtividade, a incorporação indiscriminada e não seletiva de procedimentos tecnológicos sofisticados, afora descaminhos de natureza ética, são responsáveis pelo aumento progressivo e descontrolado dos custos assistenciais.

Os beneficiários do sistema são penalizados por fatores que lhes dificultam o acesso à assistência médica, tais como a distância, horários de funcionamento e filas. Observa-se ainda o baixo poder resolutivo dos atendimentos, forçando retorno freqüente dos pacientes. Há dificuldades para a realização de exames nos locais de atendimento, o que implica despesas adicionais com deslocamentos e períodos mais longos de diagnóstico e terapia. Igualmente, há insuficiência e irregularidade na distribuição dos medicamentos essenciais, onerando fortemente os orçamentos familiares.

Na rede pública, não mais de 49^o/o dos postos de saúde executam vacinação de rotina. Nessas unidades, é baixo o índice de notificação de doenças transmissíveis (1^o/o), de coleta de dados de óbitos (27^o/o), de execução de ações de saneamento básico (18^o/o), de educação em saúde (35^o/o) e de controle de parteiros leigas (21^o/o). Somente 58^o/o dos centros de saúde desenvolvem visitas domiciliares e 20^o/o desses centros não dispõem de serviços pré-natais ou de assistência à criança.

– Inadequada estrutura de financiamento

No Brasil, os gastos com assistência à saúde correspondem, aproximadamente, a 5^o/o do produto nacional bruto. Cerca de 50^o/o desses recursos provêm de fontes públicas, incluindo a arrecadação previdenciária. Estados e municípios, face à estrutura tributária vigente, participam com apenas 27^o/o e 11^o/o, respectivamente, dos dispêndios públicos com saúde.

A multiplicidade de fontes federais de financiamento do setor (Tesouro, Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), Fundo de Investimento Social (Finsocial) etc.) e, em alguns casos, sua vinculação a clientela específica, a determinados tipos de serviço ou a exigências burocráticas, dificultam a destinação ágil dos recursos em função das prioridades setoriais.

– Falta de integração e sistematização de ações

As atividades de saúde ressentem-se da ausência de integração programática e operacional. Ações preventivas e de alcance coletivo estão praticamente restritas à rede pública. As curativas, de alcance individual, são prestadas pela rede privada, remunerada com recursos da Previdência Social.

A pluralidade de modalidades assistenciais e as diversas formas de remuneração de serviços entre o Inamps e prestadores públicos e privados respondem, em grande parte, pelas dificuldades orçamentárias do setor e pelas desigualdades de acesso.

Além da insatisfação dos usuários, o baixo nível de organização do sistema provoca insatisfação também entre os profissionais de saúde e empresários do setor.

– Descoordenação e centralização administrativa

Apesar do esforço de racionalização organizacional e institucional dos últimos anos, cuja expressão mais destacada é a estratégia de ações integradas de saúde, persistem a descoordenação e duplicação de esforços. Os princípios de regionalização, hierarquização e integração das ações de saúde ainda não se incorporaram à prática dos serviços.

Paralelamente, observa-se forte centralização que determinou a criação de enorme e pouco flexível estrutura burocrática federal, incapaz de promover soluções compatíveis com as distintas realidades regionais. Impossibilita ainda a expressão de demandas e a análise de opções próximas dos interesses sociais dos menos favorecidos.

– Inadequação da política de medicamentos

A produção brasileira de medicamentos vem sendo progressivamente desnacionalizada desde a década de 50. Atualmente, o mercado encontra-se dividido em três grandes grupos de produtores: laboratórios multinacionais, que dominam cerca de 80^o/o do mercado, empresas privadas nacionais, detentoras de 15^o/o e órgãos estatais que, com 5^o/o do mercado, destinam sua produção ao atendimento de parte das necessidades do governo.

A demanda governamental, que inclui os serviços oficiais e a rede privada contratada pelo Inamps ou com ele conveniada, absorve mais de um terço (36,7^o/o) da produção. A Central de Medicamentos, Ceme, supre apenas uma pequena parcela, atendendo, assim, de maneira insuficiente, à própria rede do Inamps, às secretarias estaduais de saúde, ao Ministério da Saúde, aos hospitais universitários e a algumas prefeituras municipais.

2. DIRETRIZES BÁSICAS

2.1 Objetivos

O papel do sistema de saúde, como fator de melhoria do nível de bem-estar coletivo, depende de que os recursos do setor destinem-se a atender prioritariamente às necessidades básicas da maioria da população.

Essa orientação requer correção de tendência marcante, na última década, caracterizada por acentuado crescimento dos serviços especializados, internação hospitalar e outras formas de atendimento de alto custo, nem sempre mais eficazes.

A expansão do sistema, contudo, deverá ser descentralizada, favorecendo as estruturas estaduais, municipais e comunitárias na oferta de serviços de natureza local ou regional.

Como direito inerente à cidadania e dever do Estado, os serviços de saúde devem ser providos em obediência aos princípios de universalização e equidade. Intenso esforço deverá ser feito no sentido de estender à toda a população necessitada o acesso a esses serviços, em todos os níveis de atendimento.

Além dessas, as seguintes diretrizes serão consideradas, tendo em vista o reordenamento do sistema:

— respeito ao princípio federativo — o elemento básico de organização do sistema nacional de saúde será a unidade federada, ampliando-se, porém, o papel das municipalidades na execução de ações de natureza local;

— atuação do setor privado como concessionário do serviço público, devendo-se remunerá-lo com justiça sem, contudo, deixar de assegurar ao governo instrumentos que permitam a intervenção imediata em organizações envolvidas em qualquer tipo de irregularidade;

— controle social sobre o sistema de saúde, mediante a participação dos diferentes segmentos da população, visando identificar problemas, buscar soluções e avaliar os serviços prestados;

— prioridade para o controle de doenças transmissíveis, atendimento primário, saneamento básico em periferias urbanas e áreas rurais e programas de alimentação e nutrição, como instrumentos de redução dos efeitos da pobreza.

3. ESTRATÉGIA SETORIAL

A política de saúde no Brasil, pela natureza e abrangência dos aspectos envolvidos, terá na Assembléia Nacional Constituinte foro adequado para discussão e encaminhamento de soluções definitivas. Ao lado de questões sobre o reordenamento político-institucional do país, serão avaliados o peso relativo da saúde no conjunto das políticas públicas e o problema da universalização do atendimento, assim como a questão da organização e financiamento do sistema.

Contudo, no curto prazo, é preciso equalizar o acesso aos serviços, mediante aperfeiçoamento e intensificação das ações integradas de saúde. Dentro dessa perspectiva, as seguintes estratégias deverão merecer prioridade:

— reordenamento do sistema, incluindo redefinição dos papéis institucionais em nível federal, das funções e recursos dos diferentes níveis de governo e equacionamento dos problemas de financiamento; a utilização de recursos da União deverá levar em consideração critérios redistributivos e de compensação das desigualdades inter-regionais;

— organização das várias instituições do setor em redes estaduais de serviços, envolvendo as esferas pública e privada, e estímulo à municipalização dos serviços básicos, respeitadas as peculiaridades de cada unidade federada;

— elaboração descentralizada de planos diretores de saúde estaduais e municipais, considerando toda a oferta pública e privada desses serviços;

— ampliação da oferta de serviços, mediante melhor utilização da rede existente e do aumento do número de unidades de saúde em áreas de comprovada carência assistencial; as iniciativas estaduais e municipais terão prioridade, evitando-se superposição de ações e ampliação da atuação federal direta na prestação de serviços de natureza local ou regional;

— fortalecimento e atualização das políticas de governo nos campos da ciência, tecnologia, produção e distribuição de medicamentos e equipamentos;

- implementação de programa de desenvolvimento científico e tecnológico, com objetivo de assegurar avanço tecnológico na área de saúde, substituição das importações e incorporação de novas tecnologias;

- reformulação da política de recursos humanos, visando compatibilizar o ritmo de formação e o perfil dos profissionais com as reais necessidades, quantitativas e qualitativas, do sistema de saúde; elaboração de planos de cargos e salários baseados em critérios justos e transparentes;

- implementação de política de desenvolvimento institucional que permita aperfeiçoar a capacidade gerencial das instituições públicas.

4. PROGRAMAS PRIORITÁRIOS

Para concretização das diretrizes propostas para a política de saúde serão executados os programas prioritários relacionados a seguir.

4.1 Assistência Médica e Sanitária

São objetivos desse programa, entre outros:

- assegurar, como padrões de atendimento médico-hospitalar, o mínimo de duas consultas **per capita**/ano e 10^o/o de cobertura em assistência hospitalar;

- reduzir as dificuldades de acesso e utilização dos serviços, com ampliação do horário de atendimento e conseqüente redução das filas;

- realizar, sempre que possível, exames e diagnósticos nos locais de atendimento, diminuindo a necessidade de deslocamento e despesas com transporte e alimentação dos pacientes;

- ampliar, no setor público, a oferta de serviços de urgência;

- incorporar gradualmente novas atividades ao elenco de atribuições dos serviços básicos de saúde, tais como saúde mental, saúde ocupacional, controle do câncer, do diabetes e da hipertensão;

- estender a assistência odontológica à população de baixa renda, sobretudo às crianças da rede oficial de ensino de 1.^o grau, simultaneamente com o aperfeiçoamento do programa de prevenção em massa (fluor nas águas de abastecimento público).

4.2 Controle de Doenças Transmissíveis

Este programa tem os seguintes objetivos:

— combater as doenças endêmicas, com prioridade para malária — reduzindo a incidência na região Amazônica; doença de Chagas — interrompendo sua transmissão em pelo menos metade dos 2.135 municípios onde ocorre; esquistossomose — controlando-a gradualmente, de forma a diminuir para cerca de 5^o/o a prevalência atual, que atinge de 20^o/o a 40^o/o da população em algumas localidades do Nordeste; febre amarela — mantendo erradicada a doença dos centros urbanos e sob controle a forma silvestre;

— reduzir os riscos de infecção, morbidade e mortalidade por tuberculose, hanseníase e doenças sexualmente transmissíveis, inclusive a síndrome de imunodeficiência adquirida;

— erradicar a poliomielite e a raiva e colocar sob efetivo controle epidemiológico o sarampo, a difteria, o tétano e a coqueluche, tendo como meta prioritária a vacinação de no mínimo 80^o/o dos menores de um ano;

— aprimorar o sistema de informações para o acompanhamento da situação epidemiológica de doenças transmissíveis, em articulação com as secretarias de saúde dos estados e demais instituições envolvidas;

— ampliar e modernizar os serviços relacionados com diagnósticos laboratoriais na rede nacional de laboratórios de saúde pública, com ênfase no controle de doenças transmissíveis.

4.3. Saúde Materno-Infantil

Os objetivos desse programa são:

— implementar, na rede pública, serviços de assistência integral à saúde da mulher e da criança, com prioridade para o atendimento pré-natal e ginecológico, e de controle das infecções respiratórias agudas e doenças diarreicas;

— melhorar a qualidade e ampliar a cobertura da assistência materno-infantil, tendo em vista reduzir a morbidade e mortalidade de crianças menores de cinco anos;

— incorporar as atividades de planejamento familiar ao atendimento regular de saúde, com a finalidade de assegurar à população efetiva liberdade de determinar o tamanho de sua família.

4.4. Vigilância Sanitária

Definem-se os seguintes objetivos para esse programa:

- aperfeiçoar o controle de saúde em portos, aeroportos e fronteiras, executando medidas sanitárias que impeçam a introdução e propagação de doenças transmissíveis no país;
- desenvolver programa de vigilância em relação aos riscos decorrentes de agentes químicos, naturais ou sintéticos, englobando medicamentos, pesticidas, produtos domésticos, industriais e toxinas animais ou vegetais;
- aprimorar e expandir as atividades de controle da qualidade de drogas, medicamentos e alimentos, com vistas à proteção da saúde do consumidor;
- desenvolver sistema de vigilância toxicológica, apoiado em centros de informações toxicológicas em todas as unidades federadas;
- reformular a legislação, com vistas a atualizar as ações de vigilância sanitária.

4.5. Produtos Profiláticos e Terapêuticos

Esse programa objetiva:

- definir a política para o setor farmacêutico, buscando reduzir a dependência externa em medicamentos, vacinas e insumos básicos;
- implantar política para imunobiológicos, com objetivo de conseguir auto-suficiência na produção de imunizantes essenciais;
- universalizar a assistência farmacêutica na rede pública, intensificando a distribuição de medicamentos essenciais, aperfeiçoando a sua programação, racionalizando e modernizando os canais de distribuição;
- rever, sistematicamente, a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename), visando adequá-la às necessidades básicas da população brasileira;
- facilitar a identificação dos medicamentos pelos usuários, tornando obrigatório o registro, nas embalagens, do seu nome genérico, que deverá ter o mesmo destaque da marca comercial;
- difundir os medicamentos da Rename em todas as instituições governamentais de saúde, bem como nas instituições privadas contratadas ou conveniadas.

V — SANEAMENTO BÁSICO

1. DIAGNÓSTICO

Em 1970, cerca de 55^o/o dos domicílios urbanos estavam ligados à rede geral de abastecimento de água e 22^o/o à rede geral de esgotos. Treze anos depois, o abastecimento de água havia alcançado 84^o/o dos domicílios urbanos, enquanto a situação de escoamento sanitário permanecia insatisfatória.

A extrema diferença nas condições sócio-econômicas das regiões do país reflete-se no acesso aos serviços de saneamento básico: no Sudeste e Sul, 90^o/o dos domicílios urbanos, em 1983, estavam ligados a redes de água e 61^o/o a redes coletoras de esgotos sanitários. No Nordeste esses percentuais eram de 69^o/o e 9^o/o, respectivamente.

A melhor situação relativa, contudo, não pode mascarar a magnitude do problema mesmo nas regiões melhor providas: se existiam, em 1983, no Nordeste, 1,3 milhão de domicílios urbanos não ligados a redes de água, na região Sudeste esse número atingia um milhão.

Como o acesso aos serviços está fortemente condicionado pela disponibilidade de renda da população, os domicílios excluídos dos sistemas públicos correspondem exatamente aos estratos com menor capacidade de pagar tarifas que propiciem retorno aos investimentos.

Nas áreas rurais, o quadro é ainda mais grave. Somente 7^o/o dos domicílios (1983) estavam ligados a sistemas públicos de fornecimento de água e 60^o/o abasteciam-se através de poços ou nascentes, em condições inadequadas de proteção da qualidade da água. Quanto a esgotos sanitários, apenas 6,5^o/o dos domicílios tinham acesso a alguma forma de destinação de dejetos e 53^o/o não dispunham de qualquer tipo de escoamento.

As necessidades acima identificadas, devem-se acrescentar as das novas habitações, que serão construídas para atender à demanda decorrente do acréscimo populacional no período 1986-89.

Na área de limpeza pública, a situação é também preocupante: a produção de resíduos sólidos no meio urbano é superior a 20 milhões de toneladas por ano, além de mais 3,5 milhões de toneladas geradas pela indústria. Cerca de 80^o/o desse lixo não recebe tratamento adequado e grande porcentagem é transferida para "lixões" ou cursos d'água, aumentando a poluição do solo e dos recursos hídricos.

Essas carências estão estreitamente associadas à presença, nos quadros de morbidade e mortalidade, de doenças por veiculação hídrica, típicas de áreas onde são precárias as condições de saneamento básico.

O Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa) mobilizou montantes expressivos de recursos para o setor, o que permitiu substancial expansão da oferta de água potável às populações urbanas. O mesmo não ocorreu com relação a esgotos sanitários, cujo atendimento atual, com redes coletoras, alcança apenas 40% dos domicílios urbanos. A tecnologia desenvolvida e utilizada limitou-se quase exclusivamente às soluções tradicionais, de alto custo, o que dificultou a expansão do atendimento a uma parcela mais ampla da população.

A recessão, a política salarial e o desemprego tornaram cada vez mais difícil a necessária promoção de aumentos reais de tarifas. A expansão insuficiente das receitas dos estados não permitiu aporte de recursos adequados para socorrer as concessionárias ou para evitar a descapitalização dos fundos de água e esgotos.

Insistiu-se em não reconhecer que os serviços de saneamento básico possuem forte componente social, não sendo razoável buscar-lhes sustentação por via exclusivamente tarifária. Em função disso, as aplicações a fundo perdido tiveram caráter emergencial e não planejado, dificultando o desenvolvimento de mecanismos regulares de aplicação de recursos tributários para o setor.

Como resultado principalmente da excessiva centralização de decisão e execução no âmbito do Planasa, verificou-se, em muitos casos, ineficiente aplicação de recursos. A centralização concorreu também para onerar os custos dos investimentos, fazendo com que obras que poderiam ser contratadas localmente dependessem de intermediações dispendiosas.

O sistema de subsídio cruzado inter-regional, através da diferenciação das taxas de juros, elevou o custo financeiro dos empréstimos para investimento em parte expressiva do sistema a níveis incompatíveis com a natureza dos serviços de saneamento básico.

O saneamento rural tem ficado relegado a plano secundário, permanecendo quase inteiramente dependente das disponibilidades financeiras dos estados, reduzidas em razão do sistema tributário vigente nas últimas décadas. No nível federal, tem estado principalmente a cargo das instituições ligadas à área de saúde, através da programação de controle de áreas endêmicas de esquistossomose e dos programas de abastecimento d'água, melhorias sanitárias e destinação de dejetos desenvolvidos pela Fundação SESP.

Mas a despeito do reduzido montante de recursos aplicados pelas instituições federais, diretamente ou mediante repasse às secretarias estaduais de saúde, seu papel tem sido relevante, dadas as características de sua atuação, voltada para as populações de mais baixa renda, para pequenas localidades e para áreas rurais não cobertas pelo Planasa.

As instituições do setor, entretanto, atuam de forma quase sempre desarticulada, orientadas por objetivos e métodos diferentes, sem claras definições de prioridades e

sem aproveitar as vantagens operacionais e financeiras provenientes de sua integração. É necessária uma reformulação político-institucional.

2. DIRETRIZES BÁSICAS

2.1. Saneamento básico

A ação setorial, no período 1986-89, objetivará a melhoria das condições de vida da população através da ampliação do acesso aos serviços de saneamento básico.

O atendimento às áreas urbanas privilegiará a população com rendimento familiar inferior a três salários mínimos e buscará reduzir as desigualdades intra-urbanas e inter-regionais. Deverão ser favorecidos, sempre que possível, projetos que utilizem tecnologia simplificada, adequada às diversas situações, e que apresentem menor custo. Critérios epidemiológicos serão relevantes na definição de prioridades e na seleção de projetos financiados pelo setor.

Complementarmente, os instrumentos públicos deverão voltar-se para a maximização da geração de emprego, dando preferência a projetos intensivos em mão-de-obra e estimulando setores capazes de influir na elevação dos níveis gerais de emprego.

A ampliação da participação dos governos estaduais e locais nas decisões é meta político-administrativa. Também o é a criação de mecanismos que possibilitem aos beneficiários finais dos projetos expressar demandas e opinar sobre a natureza e modo de sua implementação.

A reavaliação dos mecanismos financeiros e operacionais do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) será tarefa prioritária. A crise financeira em que se debate o setor requer definição de novas modalidades de financiamento, identificando-se fontes adicionais capazes de prover recursos que não impliquem custos financeiros.

É indispensável também conceber instrumentos jurídicos que permitam a expansão ordenada das áreas urbanas e buscar extrair maior produtividade dos investimentos realizados, principalmente através de melhor ocupação do espaço urbano.

2.2. Saneamento rural

Nesse campo procurar-se-á assegurar:

— reorganização institucional das entidades federais que atuam na área e estímulo a ações análogas por parte das entidades estaduais e municipais;

— desenvolvimento de programa tecnológico condizente com as condições do meio rural brasileiro, que sustente a rápida ampliação dos serviços requeridos.

2.3. Saneamento geral

Será atribuída prioridade:

— à intervenção em áreas de seca prolongada, visando utilizar melhor os recursos hídricos e ampliar a disponibilidade de água;

— à drenagem urbana e regularização de cursos d'água para controle de enchentes.

Será ainda promovida a reorganização do setor, com vistas a assegurar maior descentralização e articulação inter e intra-setorial.

3. ESTRATÉGIA SETORIAL

Para implementar as diretrizes de saneamento, impõe-se rever a estratégia governamental tanto no que se refere ao sistema em si, como em relação às variáveis de política econômica que possuem implicações diretas sobre ele.

A reformulação do Sistema Financeiro de Saneamento, com melhor definição da política tarifária no financiamento do setor, será prioritária. Nesse sentido, destacam-se os seguintes pontos:

— estudar novas modalidades de geração de recursos no próprio setor;

— revigorar os fundos de água e esgoto, porém sem atribuir-lhes papel de fonte exclusiva de sustentação do programa, como ocorria inicialmente com o Planasa;

— reestudar as condições operacionais do sistema e adotar medidas efetivas de saneamento financeiro de seus agentes, objetivando normalizar o fluxo de retorno dos empréstimos.

— assegurar maior acesso aos recursos por parte de municípios em que não operem companhias estaduais, com a criação de mecanismos adequados;

— incentivar a descentralização na alocação dos recursos, mediante articulação municipal, sob forma de associações ou consórcios.

Além dessas medidas internas, serão desencadeadas ações para descentralizar e racionalizar o sistema, ampliar sua cobertura e reduzir custos, na forma de:

- incentivo à participação das municipalidades e das populações locais na definição e execução de projetos de saneamento básico, especialmente nas cidades operadas pelas companhias estaduais de saneamento básico;
- incentivo ao desenvolvimento de tecnologias alternativas que possibilitem soluções de baixo custo, adaptadas às peculiaridades locais;
- preferência para projetos que visem a rápida eliminação da capacidade ociosa de obras iniciadas no passado;
- prioridade para projetos voltados às populações de baixa renda.

Para fazer frente ao grave quadro de saneamento rural, o governo proporá nova legislação para a área, contemplando reorganização institucional, reordenamento financeiro e ampliação da participação da comunidade, além de garantir fluxos de recursos em volume compatível com o nível dos trabalhos previstos.

4. PROGRAMAS E PROJETOS PRIORITÁRIOS

4.1. Saneamento básico em áreas urbanas

O setor de saneamento básico exige metas ambiciosas que prevêm, para 1986-89, a implantação de:

- novas ligações de água em quatro milhões de moradias;
- novas ligações de esgotos sanitários em 3,9 milhões de moradias.

A execução desse programa propiciará criação de 738 mil empregos no período do plano e contará com recursos provenientes das agências vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e dos fundos de água e esgotos.

Os projetos de coleta e destinação final de resíduos sólidos atenderão a cerca de 6,5 milhões de habitantes. Em drenagem urbana serão atendidos projetos em 85 municípios.

4.2. Saneamento básico em áreas rurais

Ao longo do período do plano, serão gradativamente incrementadas as ações nas áreas rurais. A partir de 1986, será desencadeado o Programa Nacional de Saneamento

Rural (PNSR), com ênfase nas regiões Nordeste e Norte. Até 1988 serão reforçadas ações já desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, através do Programa de Cidades de Pequeno Porte; pelo Ministério da Saúde, através da Fundação SESP, estados e municípios; pelo Ministério do Interior, através do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), no âmbito do Projeto Nordeste. Muitos dos problemas de saneamento rural serão também solucionados com a melhoria das condições habitacionais.

4.3. Saneamento geral

Serão três os projetos prioritários no período 1986-89.

— Controle de Enchentes e Aproveitamento de Recursos Hídricos

A principal linha de ação é o controle de enchentes através de obras de regularização de bacias fluviais (eliminação de sinuosidades, alargamento de calhas, melhoria da seção de vasão, polders).

— Saneamento Ambiental em Áreas Rurais

Este programa reúne projetos orientados para a recuperação de terras dotadas de efetiva aptidão agropecuária. São objetivos: incorporar terras marginalizadas que sofrem ou podem vir a sofrer problemas de inundação; proteger áreas destinadas à agricultura e à pecuária; controlar bacias; capacitar pessoal para irrigação de grandes áreas.

— Saneamento Ambiental em Áreas Urbanas

Dar-se-á seqüência a programa já existente, através de nova etapa que envolverá cerca de 239 cidades e levará benefícios diretos ou indiretos a cerca de 6,5 milhões de pessoas.

VI – HABITAÇÃO

1. DIAGNÓSTICO

As estimativas de déficit habitacional, ainda que imprecisas, indicam que cerca de sete milhões de moradias apresentam deficiências diversas, seja por utilizarem materiais de construção inadequados, seja por abrigarem número excessivo de moradores, seja ainda por não possuírem um mínimo de condições sanitárias. Essas carências estão concentradas na faixa da população com renda inferior a três salários mínimos. Cerca de 20^o/o da população dos grandes centros urbanos vivem em favelas e cortiços.

O setor habitacional ainda se defronta com graves problemas de financiamento. O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) está às voltas com aumento dos índices de inadimplência, diminuição de receitas e conseqüente redução da capacidade de investimento e das aplicações em empreendimentos de natureza social.

1.1. Sistema Financeiro da Habitação

Desde a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, até maio de 1985, foram assinados contratos, no âmbito do SFH, referentes a 4,4 milhões de empréstimos habitacionais. No período 1970-80 houve acréscimo de 7,3 milhões de domicílios urbanos, dos quais aproximadamente dois milhões foram construídos com empréstimos do Sistema, representando cerca de 27^o/o do total.

O SFH tem atendido principalmente aos segmentos de renda média e alta. Cerca de 66^o/o do total de financiamentos atendem a famílias com renda superior a cinco salários mínimos, as quais representam 33^o/o da população urbana. Inversamente, as famílias com renda inferior a cinco salários mínimos — que compõem, portanto, 67^o/o da população urbana — receberam os 34^o/o restantes.

Em termos regionais, tem-se procurado beneficiar as áreas mais carentes, seja através do direcionamento de parte dos recursos arrecadados nas regiões mais ricas para as mais pobres, seja pela aplicação de taxas de juros diferenciadas para os financiamentos destinados à execução de obras de infra-estrutura.

Quanto ao volume de investimentos do SFH, observou-se severa redução após 1983, em razão da elevada inflação, da recessão, do desemprego e do achatamento salarial. Isto diminuiu drasticamente os depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e aumentou os índices de inadimplência, afetando as principais fontes de recursos do SFH: a captação de poupanças compulsórias e voluntárias (FGTS e depósitos em Caderneta de Poupança) e o retorno de financiamentos.

Este conjunto de fatores colocou em risco o retorno dos empréstimos aos agentes e ao próprio BNH, o que deu origem a diversas medidas corretivas, de natureza emergencial, que reduziram ainda mais a atuação do SFH. No caso específico do BNH, observaram-se fatores inibidores adicionais, como o controle de endividamento público. Com isto, suas aplicações contraíram-se de forma acentuada, passando de 325 milhões de unidades-padrão de capital (UPC) anuais, em 1981 e 1982, para 175 milhões de UPC em 1984, aproximadamente.

Outros aspectos, além dos ligados à crise econômica, têm contribuído para a insuficiência dos resultados alcançados. O modelo de auto-sustentação do SFH, apoiado em transferências internas de subsídios entre programas, obriga que aumentos de aplicações em benefício dos estratos de baixa renda venham a ser compensados pela elevação simultânea do montante de recursos destinados às camadas de maior renda. Isto restringe a possibilidade de reorientação dos recursos para programas de natureza social, sob pena de comprometer seu equilíbrio financeiro.

Os custos do BNH elevaram-se, de um lado, por causa do aumento das despesas financeiras — em razão da queda da participação dos recursos de menor custo (FGTS) e sua substituição por outros mais onerosos, como o Fundo de Assistência à Liquidez e empréstimos externos — e, de outro, pela excessiva elevação das despesas patrimoniais — principalmente pelas intervenções e liquidações de entidades do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Tornou-se necessário fazer aplicações a taxas médias de juros cada vez mais elevadas, o que contribuiu para reduzir as possibilidades de maior destinação de recursos à área social.

A estrutura institucional sobre a qual se apoia o Sistema não gerou condições para desenvolver, senão marginalmente, soluções adequadas para os problemas habitacionais da população de baixa renda. As aplicações do BNH voltadas para esses estratos (em lotes urbanizados, auto-construção, mutirão e urbanização de favelas) absorveram menos de 10% do total dos recursos investidos.

A ausência de mecanismos de participação da sociedade na concepção e implantação das políticas, programas e projetos habitacionais favoreceu a proliferação de empreendimentos nos quais a localização, o custo dos terrenos, a ausência de serviços urbanos e a má qualidade das construções impõem pesado ônus à população.

A utilização ineficiente de recursos resultou, também, da falta de coordenação entre os agentes que intervêm nas áreas urbanas, associada à estrutura institucional segmentada e setorializada nas três esferas de governo, inclusive no âmbito do próprio BNH.

Além disso, os instrumentos à disposição do poder público foram insuficientes para evitar que a expansão e a forma de organização das cidades fossem determinadas

fundamentalmente pelos interesses especulativos. Assim, a retenção de solo urbano ocioso, além de acarretar elevação de seu preço, encarecendo os custos de produção da habitação, favoreceu a manutenção de vazios no interior da malha urbana e a ocupação desordenada da periferia, elevando sensivelmente o custo dos investimentos públicos em infra-estrutura.

1.2. Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

A inflação e as altas taxas de juros, combinadas com a compressão salarial, concorreram para agravar o desempenho dos agentes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

As alterações nos mecanismos financeiros do SFH — visando reduzir os níveis de inadimplência —, a introdução do regime de capitalização mensal dos depósitos em cadernetas de poupança, a necessidade de agentes do SBPE tomarem recursos do Fundo de Assistência de Liquidez a taxas elevadas — todos esses fatores tiveram como consequência a redução dos **spreads**, gerando necessidade de compensar, em parte, o desequilíbrio. Dada a impossibilidade de elevar as taxas de juros das aplicações imobiliárias, ampliou-se de 15^o/o para 20^o/o o limite para aplicação fora da área habitacional, em faixa especial com níveis de remuneração superiores aos empréstimos habitacionais, o que acentuou a redução de recursos para a produção e financiamento de habitações.

Paralelamente, dada a ineficiência dos modelos que tentavam induzir o SBPE a aplicar recursos na produção de unidades habitacionais para as faixas de menor renda, optou-se pela criação do Fundo de Apoio à Produção de Habitações para as Populações de Baixa Renda. Seus recursos são constituídos por depósitos compulsórios proporcionais à captação e remunerados à taxa anual de três por cento — inferior, portanto, àquela com que os agentes remuneraram as cadernetas.

2. DIRETRIZES BÁSICAS

A política habitacional no período 1986-89 será implementada de acordo com as diretrizes gerais de política urbana do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Objetivará ampliar significativamente o atendimento às populações de baixa renda que vivem em condições precárias na periferia das cidades, em favelas e cortiços, mediante programas de lotes urbanizados, auto-construção, melhorias habitacionais, produção de moradias econômicas e obras de infra-estrutura. Procurar-se-á, assim, reduzir as desigualdades intra-urbanas.

Para isso, será essencial aportar recursos fiscais da União e ampliar o volume de aplicações em programas voltados para as populações de renda inferior a três salários mínimos.

Grande esforço será feito para reduzir os custos de produção das habitações.

Novos agentes deverão ser atraídos para a promoção dos programas, esperando-se forte envolvimento dos governos municipais principalmente nos projetos destinados às famílias de baixa renda.

Essa atuação estará intimamente relacionada com a preocupação de buscar projetos alternativos de produção habitacional e de infra-estrutura, tais como construção de unidades habitacionais de menor valor unitário e de conjuntos habitacionais de pequeno porte, simplificação de processos construtivos e apoio à auto-construção. Nesse sentido, o Plano prevê estímulo às pesquisas tecnológicas voltadas para o barateamento das habitações.

A democratização quanto à implantação de políticas, programas e projetos dar-se-á por atuação mais intensa dos estados, municípios e pela presença dos beneficiários finais no processo decisório. Isso contribuirá para adoção de linhas que correspondam aos anseios da população e para o aumento da eficiência dos dispêndios governamentais.

Manter-se-á o atendimento diferenciado às regiões mais pobres; sempre que justificáveis, conceder-se-ão subsídios a empreendimentos capazes de melhorar a infra-estrutura urbana.

A prioridade para a geração de empregos, mediante seleção de projetos intensivos em mão-de-obra, constitui diretriz complementar do setor habitacional.

Na área do SBPE, procurar-se-á elevar a captação líquida de poupanças voluntárias, ampliar sua capacidade de investimento e permitir que seus agentes atuem mais intensamente junto a população com renda entre cinco e dez salários mínimos.

Além disso, o governo promoverá ampla e profunda reforma no SFH, de modo a torná-lo instrumento eficiente de promoção da nova política habitacional.

3. PROGRAMAS PRIORITÁRIOS

3.1. Habitação

No período 1986-89, cerca de 1,3 milhão de novas moradias deverão ser construídas com recursos do BNH. Com isso, serão atendidas 80^o/o das necessidades das famílias mais carentes (com renda de até um salário mínimo); 40^o/o das necessidades da faixa de mais de um a dois salários mínimos; 30^o/o das necessidades da camada de mais de dois até três salários mínimos; 25^o/o das necessidades do segmento de renda média de mais de três até dez salários mínimos; 10^o/o das necessidades dos estratos de renda familiar acima de dez salários mínimos. Para as famílias com renda até três salários mínimos, serão construídas 834 mil unidades, equivalentes a 64^o/o de toda a contratação projetada no período.

Além dessa programação, espera-se que os agentes do SBPE financiem — com recursos próprios, captação de poupança e retorno de financiamentos — aproximadamente 350 mil moradias.

O governo pretende ainda destinar recursos fiscais, dentro do Programa de Prioridades Sociais, para a área de habitação popular. Beneficiará, nos estratos mais carentes, cerca de 300 mil famílias.

Os investimentos globais no setor vão gerar cerca de 1,5 milhão de empregos, durante a fase de execução dos projetos.

3.2. Infra-estrutura urbana

Além do Programa de Saneamento, o MDU opera, através do BNH, outras linhas destinadas a prover infra-estrutura urbana, complementares ou não a seus investimentos no campo habitacional. Isso engloba uma série de subprogramas, entre os quais destacam-se os referidos a seguir.

— Infra-estrutura de conjuntos habitacionais

Os investimentos em infra-estrutura, essenciais à habilidade dos empreendimentos destinados à população de baixa renda — tais como os realizados em energia elétrica, drenagem, pavimentação, água e esgotos — serão usualmente assumidos pelo poder público estadual e municipal, com ou sem empréstimos do BNH, para reduzir o custo final das habitações.

— Melhorias de áreas pobres

Uma nova forma de atuação será desenvolvida, mediante programação destinada a prover de equipamento social e infra-estrutura a população de baixíssima renda, residente em favelas e assentamentos periféricos. A execução desse subprograma ficará a cargo dos municípios, nível de governo mais próximo das comunidades carentes. Os investimentos atenderão a projetos simples de regularização fundiária, melhorias habitacionais, infra-estrutura (drenagem, saneamento, contenções) e equipamentos comunitários (creches, escolas, postos de saúde etc.); e combinarão recursos de empréstimos com recursos a fundo perdido, consignados ao MDU.

VII – PREVIDÊNCIA SOCIAL

1. DIAGNÓSTICO

1.1. Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas)

Os problemas enfrentados pela Previdência Social no Brasil são em grande medida reflexo do intenso processo de transformação institucional do sistema previdenciário e de sua acelerada expansão nas últimas décadas, em termos de abrangência da população beneficiada, número de benefícios e serviços oferecidos.

Inicialmente a Previdência Social operava, desde a Lei Elói Chaves até o início da década de 30, através do sistema de "caixas" e vinculações por empresas e contava com poucos segurados. Posteriormente, surgiu a vinculação por categorias profissionais, com a criação dos institutos de aposentadorias e pensões. Se grande parte dos trabalhadores urbanos passou a ser coberta pela Previdência, persistiu acentuada a disparidade entre os planos de benefícios oferecidos pelos vários institutos. Em 1960 o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica da Previdência Social, que integrou os vários regimes e levou à unificação institucional através do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS (1967). Nessa fase, incluíram-se no sistema os trabalhadores urbanos autônomos, como segurados obrigatórios.

Na década de 70 iniciou-se a quarta fase, a da universalização. Criou-se o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – Sinpas, em 1977, com nova estrutura orgânica, para atender ao seguro social e à assistência médica e social, conforme mostra o quadro a seguir.

SISTEMA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

FUNÇÃO	ÓRGÃO
– Seguro social	INPS
– Assistência médico-odontológica	Inamps
– Administração fiscal e financeira	Iapas
– Processamento de dados	Dataprev
– Assistência social	
carentes	LBA
menores	Funabem

Em 1963, apenas 23^o/o da população economicamente ativa eram atendidos pela Previdência Social. Atualmente, esse percentual elevou-se para cerca de 90^o/o.

Mais de dez milhões de pessoas recebem benefícios de manutenção permanente; 25 milhões de contribuintes, inclusive seus dependentes, estão cobertos pelos serviços previdenciários.

Paralelamente, o número de benefícios e a oferta de serviços de assistência médica ampliaram-se rapidamente, verificando-se: inclusão dos empregados domésticos; instituição de nova lei sobre acidentes de trabalho; criação da previdência rural; instituição do salário-família e sua extensão aos segurados inativos e filhos inválidos de qualquer idade; concessão de renda mensal vitalícia aos idosos e inválidos; criação do salário-maternidade; a partir de 1975, extensão do atendimento médico de urgência a toda a população, independente do cidadão ser ou não segurado da Previdência.

Entretanto, o aumento de custos decorrentes dessa expansão, a despeito de sua relevância e necessidade social, gerou sérios desequilíbrios e provocou distorções que precisam ser corrigidas para garantir a integridade futura do sistema.

Financeiramente, os sintomas mais visíveis e imediatos desses desequilíbrios são os déficits crescentes que vêm ocorrendo desde 1979, evidenciando a inadequação entre receitas e despesas do Sinpas. Em 1985, como resultado das recomposições salariais e do aumento do emprego, o sistema poderá apresentar superávit. Mesmo assim, como indicam projeções a longo prazo, deverá persistir a tendência ao desequilíbrio econômico-financeiro.

As raízes dessa situação encontram-se, portanto, na combinação de uma conjuntura desfavorável da economia com problemas intrínsecos ao sistema previdenciário.

Com relação à conjuntura, a confluência, no último período recessivo, da queda dos empregos urbanos com a redução do valor real dos salários e com o aumento da rotatividade da mão-de-obra, acarretou decréscimo significativo das taxas de crescimento da receita previdenciária. Isto porque os recursos utilizados pela Previdência Social, para cumprir seus programas, provêm principalmente das folhas de salários.

A política salarial contribuiu para agravar o distanciamento entre a receita e a despesa do sistema. As correções salariais diferenciadas por faixas de salário mínimo, aplicáveis tanto em relação aos salários propriamente ditos como em relação aos benefícios pagos pela Previdência Social, resultaram em aumento de receita inferior à elevação das despesas. Os fatores conjunturais, portanto, acentuaram os problemas estruturais latentes no sistema e evidenciados quando de sua universalização. Na década de 70, a receita cresceu 15^o/o ao ano em termos reais, em média, crescimento esse superior ao do próprio produto interno bruto. Diversos fatores foram responsáveis por esse fenômeno: crescimento econômico acelerado, medidas institucionais, incorporação de novos grupos sociais e aumento da formalização das relações de trabalho. Isso fez com que o ritmo de expansão do número de segurados-contribuintes fosse superior ao da própria população urbana.

Paralelamente, as despesas cresceram à mesma taxa da receita, devido à cria-

ção de novos benefícios — alguns sem fontes de custeio equivalentes —, à liberalidade na concessão de outros, à enorme expansão dos gastos com assistência médica e à ampliação das ações de assistência social.

Em conseqüência, a partir do momento em que a receita passou a crescer a taxas mais moderadas, o sistema entrou em desequilíbrio, já que a estrutura da despesa tem alto grau de rigidez e não há um fundo de reserva para cobrir contingências. Os fatores, antes citados, de crescimento da receita aproximam-se, hoje, da exaustão, impossibilitando a expansão futura.

De uma taxa média de crescimento anual de cerca de 15^o/o na década passada, a expansão da receita nesta década tem como limite a taxa de crescimento do produto interno bruto. Já o comportamento da despesa tem dinâmica própria e isso constitui o núcleo do problema estrutural da Previdência.

Nos últimos anos, as despesas com benefícios chegaram a representar, em média, mais de 70^o/o, do total. Continuarão crescendo, salvo mudanças na legislação, a taxas mais elevadas que as da receita. Nos últimos quatro anos a taxa de crescimento real dessa despesa tem-se situado em torno de 10^o/o ao ano.

No que concerne à assistência médica, embora não prevaleçam os mesmos constrangimentos legais para redução de despesas observados no caso de benefícios, é também complexo o problema de adaptação dos gastos aos recursos disponíveis.

Assim, a Previdência Social apresenta perspectiva de defasagem permanente entre despesa e receita, havendo pouca margem de manobra no curto prazo, a não ser através do aumento da receita. O impacto das alterações possíveis, nas áreas de benefícios e assistência médica, é lento.

Apesar dessa constatação, centralizar as mudanças na receita, exclusivamente, constituirá grave erro, conforme indica a experiência previdenciária.

Cabe salientar dois fatos básicos em relação aos déficits inicialmente previstos para o período 1986-89. Em primeiro lugar, sua dimensão: qualquer que seja o padrão de referência, o déficit é grande. Em segundo, o déficit é crescente.

Quanto ao financiamento, não se pode deixar de notar a discriminação e a regressividade da atual estrutura de financiamento do sistema. Cerca de 90^o/o da receita total decorrem de contribuições incidentes sobre a folha de salários urbanos. Isso implica distinção injustificada entre fatores de produção, principalmente ao considerar-se a disponibilidade de mão-de-obra no Brasil e as sérias dificuldades para criação de novos empregos. Além disso, oneram-se as pequenas e médias empresas, tradicionalmente intensivas em mão-de-obra.

Apesar da recente progressividade introduzida nas alíquotas de contribuição individual (de 8,5^o/o até 10^o/o, conforme o salário), esta ainda permanece regressiva porque a parcela paga pelas empresas constitui ônus social, na medida em que é repassada aos preços dos produtos. Esse imposto indireto alcança a todos, atingindo relativamente mais os consumidores de baixa renda e a população não coberta pela Previdência Social.

A União teria a responsabilidade de custear as despesas de pessoal e da administração geral das autarquias previdenciárias além de cobrir eventuais insuficiências financeiras verificadas na execução das atividades do Sinpas. Entretanto, nos últimos anos, as transferências do governo para custeio dessas despesas vêm-se reduzindo.

Com o agravamento da crise da Previdência e a ausência de medidas saneadoras e corretivas, o sistema tem sofrido perda considerável de credibilidade. Há falhas éticas intoleráveis, sonegações e irregularidades. Ademais, é visível a deterioração dos padrões de gestão e eficiência administrativa do sistema como um todo, principalmente em áreas-chave como controle de arrecadação, concessão e manutenção de benefícios e gastos com contratos para prestação de assistência médica e hospitalar.

Finalmente os trabalhadores, grandes financiadores da Previdência Social, não têm sequer conhecimento ou acesso às informações e dados fundamentais sobre a situação e desempenho do sistema.

1.2. Seguro social e benefícios

Em relação aos benefícios oferecidos, a questão central é a ausência de seletividade que possibilite favorecer a clientela de baixa renda e cobrir prioritariamente os riscos socialmente mais urgentes ou mais graves. Apesar dos benefícios serem bastante diversificados, atingem de forma diferenciada, nem sempre equânime, várias clientelas.

Enquanto o plano de previdência urbana apresenta um conjunto de 18 benefícios diferentes, a previdência rural conta com apenas seis. O fato de o trabalhador rural não contribuir diretamente para o sistema não justifica essa discriminação, já que muitos dispõem-se, há algum tempo, a fazê-lo. Benefícios essenciais, como o auxílio-doença, só são concedidos ao trabalhador rural em casos específicos de acidente de trabalho. Os benefícios rurais concedidos ao trabalhador alcançam, em média, o equivalente a apenas 50^o/o do salário mínimo, chegando a 75^o/o no caso de acidentes do trabalho.

Há outras distorções no conjunto dos benefícios da Previdência Social. Os critérios não são socialmente justos. Um sistema de seguro compulsório, de responsabilidade do Estado, não pode deixar de conferir prioridade a riscos que se referem à perda temporária ou permanente da capacidade de trabalho de seus segurados ou negar assistência permanente aos grupos mais necessitados. Entretanto, benefícios como salário-família, auxílio-natalidade e funeral, por exemplo, são acessórios e podem ser concedidos seletivamente, em função da renda dos beneficiários.

As aposentadorias especiais não seguem os pressupostos do seguro social. Criaram-se categorias privilegiadas, sem que critérios técnicos e sociais justificassem as reduções das carências (prazo, anos de trabalho, idade etc.) previstas. É o caso das aposentadorias precoces de várias categorias.

Em contraste, benefícios socialmente essenciais, como aposentadorias por invalidez, velhice e pensão por morte, têm seus valores aviltados.

Ao que tudo indica a aposentadoria por tempo de serviço — que corresponde ao maior gasto com benefícios — privilegia os segurados de renda média e alta.

É provável que os trabalhadores de baixa renda tenham dificuldade de acesso ao benefício da aposentadoria por tempo de serviço. Isso ocorre por faltarem-lhes documentos que comprovem o tempo de serviço, por incapacidade de guardar os comprovantes ou, o mais comum, por não terem, durante parte de sua vida ativa, formalizado seus registros de trabalho. Ao mesmo tempo, é comum encontrar aposentados por tempo de serviço que continuam trabalhando a plena capacidade e acumulando, portanto, rendimentos de trabalho e de aposentadoria.

Por outro lado, os valores dos benefícios pecuniários, de todos os regimes, não obstante seu reajuste semestral, apresentam tendência ao achatamento.

2. DIRETRIZES BÁSICAS

O objetivo básico do governo em relação ao Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social é o de transformá-lo em instrumento efetivo de realização de sua opção social.

Neste sentido, o governo adotará medidas de médio e longo prazo capazes de tornar o sistema previdenciário mais equilibrado e equitativo, atendendo simultaneamente às necessidades de curto prazo. Além disso, é preciso que as decisões nessa área sejam explícitas e públicas.

A Previdência Social deve ser instrumento de redistribuição e proteção da renda, admitindo-se, inclusive, distinção na assistência permanente aos grupos mais necessitados.

As diretrizes básicas levam em conta que, na difícil conjuntura atual, não se pode impor ônus financeiros adicionais às classes já demasiadamente sacrificadas. Assim, a ênfase deverá recair nas soluções de racionalização e adequação do sistema, o que se espera obter mediante adoção de medidas como as relacionadas a seguir.

— Saneamento e reformulação da administração financeira do Sinpas, tendo como objetivo a eliminação dos déficits, privilegiando-se os seguintes aspectos:

- . apuração de fraudes e irregularidades, aplicando-se imediatamente as medidas cabíveis;
- . modernização e aperfeiçoamento do sistema de arrecadação e fiscalização das contribuições previdenciárias;
- . garantia de fontes adequadas de custeio, no caso da criação de novos benefícios.
 - Revisão do sistema de custeio da Previdência Social, objetivando:
 - . garantia de fontes de custeio para seguro social, assistência médica e assistência social;
 - . reforço ou substituição parcial das fontes atuais por outras cujas bases sejam mais progressivas, como, por exemplo, tributos diretos especialmente sobre lucros, ganhos de capital e valor adicionado. Essas medidas serão objeto de avaliação técnica e exame político em prazo compatível com a necessidade de superar imediatamente a crise atual.
 - Racionalização da administração financeira do sistema, com a adoção de mecanismos e sistemáticas operacionais ágeis e eficientes.
 - Aplicação de esquemas convenientes para a Previdência Social no tocante à incidência da correção monetária sobre os débitos.
 - Reestudo do sistema de benefícios, tendo em vista:
 - . rever a legislação que rege a concessão e manutenção dos benefícios previdenciários, com vistas a tornar o sistema mais seletivo e assim atender, prioritariamente, aos segurados de baixa renda;
 - . aperfeiçoar os mecanismos operacionais de concessão e de controle de benefícios;
 - . reavaliar os vários tipos de benefícios em função da sua essencialidade para os segurados.

VIII – ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social apresenta-se hoje particularmente problemática. O empobrecimento da população e as dificuldades de acesso aos serviços sociais básicos vêm ampliando a demanda por serviços assistenciais. Mas as instituições governamentais dedicadas à assistência têm seus recursos financeiros reduzidos.

Outros problemas vêm sendo identificados. Entre eles, a falta de política global de assistência social que oriente as ações das instituições públicas e privadas. Inexistem mecanismos de articulação das diferentes instituições assistenciais entre si e com as demais da área social, inclusive entre as esferas governamentais. Há excessiva centralização e burocratização na condução dos programas. São adotados modelos e estratégias inadequadas, às vezes paternalistas, às vezes repressivas e, geralmente, atuando sobre grupos e categorias da população de forma isolada de seu meio familiar e comunitário.

1. DIRETRIZES BÁSICAS

A assistência social deve voltar-se para as populações mais carentes de alimentação, saúde, educação e emprego, privações que configuram o círculo vicioso da miséria onde a família, unidade social básica, é a mais lesada. As crianças carentes, de até seis anos, — mais de 11 milhões — são as mais atingidas. Identificar meios capazes de garantir, num primeiro momento e simultaneamente, sobrevivência biológica e crescimento harmônico na família será a principal diretriz governamental para a assistência social nos próximos anos.

A família, sobretudo a que se encontra no limite crítico de sobrevivência, é unidade bastante marcada pelas dificuldades de natureza sócio-econômica. Os programas sociais tendem a considerá-la de forma fragmentária, oferecendo apoio eventual a seus filhos e isolando-os do convívio com os pais. Perde-se muitas vezes a própria integridade familiar, cabendo à mãe o papel de efetivamente cuidar de todas as necessidades da prole. Recuperar a família como unidade de satisfação das necessidades básicas do ser humano, principalmente as do menor carente, é diretriz fundamental da condução dos programas assistenciais.

Assim, pretende-se corrigir a distorção que representa manter a criança interna em instituições e reforçar a importância da prevenção na política assistencial do governo. Estudos recentes indicam que qualquer ação de atendimento preventivo custa pelo menos dez vezes menos do que o atendimento institucional. Nos projetos tipo "Meninos de Rua" o custo chega a ser 15 vezes menor.

As diretrizes para a área assistencial prevêm participação do governo federal complementarmente aos esforços dos estados, municípios e, sobretudo, dos grupos comunitários.

2. ESTRATÉGIAS DE AÇÃO

A prevenção da marginalidade, o incentivo à participação dos beneficiários e a manutenção da unidade familiar requerem mudanças radicais nas formas de atuação. Para isso, é indispensável aperfeiçoar a articulação das atividades dos governos federal, estadual, municipal e, principalmente, das ações comunitárias em desenvolvimento no país. Essa articulação deverá voltar-se para atender ao maior número possível de pessoas, evitando superposições de atividades. Os órgãos federais envolvidos, especialmente a Legião Brasileira de Assistência, LBA, e a Fundação Nacional do Menor, Funabem, deverão refletir essa orientação.

Em cada unidade federada serão criadas comissões de promoção e desenvolvimento social, integradas por representantes de organismos e entidades nas áreas de educação, saúde, promoção social e trabalho. Haverá ainda representações classistas e comunitárias. Os recursos serão repassados diretamente pelo governo federal aos beneficiários indicados pelas comissões de promoção e desenvolvimento social.

3. PROGRAMAS E PROJETOS PRIORITÁRIOS

A política institucional de reorientação para a assistência social requer mudança gradual, que se efetivará mediante implementação dos programas a seguir.

— Apoio a Iniciativas Comunitárias

Além do aperfeiçoamento das linhas atuais de assistência social (complementação alimentar, assistência aos excepcionais, aos idosos, ao menor e aperfeiçoamento ocupacional), serão desenvolvidos programas para fortalecimento do núcleo familiar, visando atender crianças carentes de até seis anos. Todas as iniciativas sociais voltadas para este objetivo serão prioritárias.

Terão apoio e estímulo as ações capazes de elevar a renda familiar, inclusive os projetos Núcleos Preventivos, Menor de Rua, Grupos de Produção, Educação para o Trabalho e Elo: serão incentivadas as ações que permitam a manutenção dos menores sob a guarda familiar, especialmente crianças na faixa de até seis anos, sobretudo através dos projetos Apoio à Família Carente, Assistência Social Complementar, Creches-Lares.

— Atendimento Institucional

É grande o número de menores necessitando de atendimento institucional, devido a desajustes familiares temporários ou definitivos ou outros problemas que requerem medidas judiciais. O processo de internação é último recurso, devendo o atendimento, necessariamente transitório, propiciar retorno da criança ou jovem à sua família de origem ou sua colocação em lar substituto. As ações dirigem-se a menores infratores e abandonados, incluindo os projetos Liberdade Assistida, Triagem, Reeducação e Unidade Educacional.

— Pesquisa e Formação de Recursos Humanos

Além da supervisão, fiscalização, auditoria e administração geral, estão previstas ainda pesquisas e formação de recursos humanos requeridas pelo novo modelo.

Serão desenvolvidos programas interinstitucionais de apoio à pesquisa e à criação, em universidades e instituições de ensino superior, de cursos voltados ao conhecimento e à preparação de quadros técnicos especializados. É necessário, ainda, apoio financeiro adicional a instituições públicas e particulares para que possam qualificar servidores que operam em atendimentos especializados, notadamente os de regime comunitário.

I X — JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

1. A NOVA JUSTIÇA

O primeiro compromisso da Nova República é com a democracia. A primeira tarefa da democracia é a transformação e construção das instituições para que sejam politicamente representativas e poderosas, socialmente justas e igualitárias, operacionalmente modernas e eficientes.

O primeiro compromisso da democracia é com os cidadãos. A democracia é a forma de convivência social que melhor viabiliza a participação dos cidadãos no processo de constituição do poder, na produção e distribuição da riqueza. Assegurar que essa participação ocorra de forma livre, autônoma e solidária, estenda-se a todos os brasileiros e esteja presente nas decisões nacionais é indispensável para a garantia dos direitos da cidadania.

Ampliar e praticar cotidianamente esses direitos, na construção de instituições solidamente democráticas, é o principal objetivo da nova justiça.

2. DIAGNÓSTICO

Os problemas hoje enfrentados nesta área — dos direitos da cidadania — decorrem de diversos fatores, dos quais os principais são:

— a natureza do desenvolvimento econômico e social, que nos últimos anos acentuou as desigualdades sociais e regionais, restringiu a participação dos cidadãos e aumentou a violência urbana e rural;

— a ênfase excessiva na segurança do Estado, em detrimento da segurança do cidadão;

— a importância relativamente pequena que os investimentos públicos federais concederam, dentro da área social, ao aperfeiçoamento e modernização dos organismos relacionados com segurança e justiça;

— a insuficiente participação dos setores sociais na formulação e implementação das leis, programas e projetos específicos dessa área.

Estes fatores contribuíram decisivamente para que as pesquisas de opinião atestassem que a insegurança constitui uma das principais preocupações do povo nas áreas metropolitanas. Observa-se incidência crescente de assaltos, difusão do tráfico e consumo de drogas, furto de veículos e cargas, variadas formas de abuso de poder, descontrole do acesso a armas de fogo e participação alarmante de menores em atos criminosos.

Não é de estranhar o pessimismo com que a população avalia o desempenho da polícia, dos tribunais e dos serviços penitenciários na prevenção do crime, na punição e recuperação de seus agressores. Tal avaliação explica, em parte, o injustificável apelo de alguns a formas selvagens de autodefesa, chegando ao linchamento e indicando que o descrédito não se restringe aos órgãos de controle social, mas afeta os próprios fundamentos institucionais da ordem pública.

Contribuíram também para que, tanto a nível federal quanto estadual e municipal, instituições como os sistemas penitenciários, as polícias federal, militar e civil, as procuradorias da justiça e os demais órgãos que atuam no combate ao crime, à violência e à discriminação encontrem-se, hoje, tecnicamente desaparelhados e carentes de recursos humanos, tanto do ponto de vista quantitativo quanto do aperfeiçoamento profissional.

Contribuíram também para que os canais de comunicação entre o eleitor e o Estado, o cidadão e a administração pública sejam insuficientes para atender à crescente demanda social de participação nas decisões que definem os rumos do país.

3. DIRETRIZES

São quatro as áreas dos direitos da cidadania que mais diretamente inspiram a atuação da Nova República: o direito à convivência pacífica, o direito à organização e participação políticas, o direito de não ser discriminado e o direito à informação.

O direito à convivência pacífica reconhece a existência de profundas divergências entre os múltiplos e frequentemente contraditórios interesses sociais que marcam a sociedade brasileira, mas respalda-se na necessidade de encontrarem-se soluções pacíficas. Por isso opõe-se à violência, por parte do Estado ou da própria sociedade.

O direito à organização e participação política reconhece a pluralidade e a concorrência ideológica como indispensáveis à democracia. Fundamenta-se na necessidade de fazê-las conviver, fortalecendo organizações que congreguem os interesses coletivos, específicos ou difusos, partidários ou não. Essa convivência faz-se mediante negociações e pela competição eleitoral. Opõe-se, portanto, a todas as formas de cerceamento político, da liberdade individual ou coletiva.

O direito de não ser discriminado coaduna-se com a pluralidade étnica, sexual, social, religiosa e regional que molda a nação. Baseia-se na garantia de que ninguém seja prejudicado no exercício de sua cidadania por essas razões. Por isso, opõe-se a preconceitos que submetem — social, econômica e politicamente —, entre outros, a mulher, o negro e o indígena brasileiros.

O direito à informação reconhece que não se constrói uma democracia com

base no segredo. Sustenta-se em amplo acesso às informações geradas ou administradas pelo Estado. Assim sendo, opõe-se à censura ideológica ou política, mas requer compatibilize-se a disponibilidade da informação com o direito do Estado à reserva, em casos especiais e, sobretudo, do cidadão à sua privacidade.

A ampliação e a prática desses direitos constituem objetivos específicos da Nova República. Sem que se os assegurem, dificilmente os demais, que integram os direitos da cidadania, e os de cunho econômico e social — como o direito ao emprego, à saúde, à vida familiar, à ecologia, ao lazer, à livre iniciativa — poderão ser plenamente garantidos a todos os brasileiros.

4. ESTRATÉGIAS

A grande tarefa da Nova República nas áreas da justiça e segurança é a institucionalização democrática dos órgãos e institutos, dos programas e projetos desses setores. Essa estratégia desenvolver-se-á em três etapas distintas:

- reorientação dos recursos e organismos existentes para a defesa e segurança do cidadão, e ampliação de sua participação na administração pública;
- reformulação legislativa, para atender aos objetivos da democratização e formulação de novos projetos de lei quando assim o exigir a modernização da sociedade brasileira;
- criação de novas instituições, programas e projetos, e incremento dos investimentos federais na área.

Em todos os momentos dessas etapas a ação governamental será pautada pelos seguintes critérios:

- ênfase na atuação coordenadora do Ministério da Justiça, entre os diversos órgãos dos governos federal, estaduais e municipais;
- ampliação da participação da sociedade civil no debate, formulação e implementação das novas leis e projetos;
- prioridade para empreendimentos de cunho inovador e de abrangência nacional.

5. PROGRAMAS E PROJETOS

5.1. Segurança pública

Nessa área as principais ações compreenderão:

– coordenar o Mutirão contra a Violência, executando programas voltados para definição de atos criminosos, prevenção do crime, detecção e punição de criminosos e reabilitação de apenados, além de atuar sobre áreas críticas de criminalidade, dando apoio a agências públicas de controle social, desenvolvendo programas voltados para a produção ou sistematização de informação sobre inquéritos e processos criminosos e para estudos e pesquisas sobre criminalidade e violência;

– coibir a participação individual em atos criminosos;

– melhorar o rendimento da polícia e da justiça na detenção e julgamento de indivíduos implicados em crimes;

– elaborar projeto de desenvolvimento do Instituto Nacional de Identificação;

– desenvolver o projeto de Educação para o Trânsito, aperfeiçoar o Registro Nacional de Carteira de Habilitação e organizar o Registro Nacional de Veículos Automotores, através do Departamento Nacional de Trânsito.

No campo da justiça penitenciária, a atuação setorial procurará enfatizar a reeducação do condenado e a adequada reinserção dos egressos das penitenciárias no convívio social, através do Departamento Penitenciário Nacional, com as seguintes linhas de ação:

– apoiar os governos estaduais e municipais na implantação e melhoria das penitenciárias;

– aparelhar as penitenciárias com oficinas profissionalizantes e outros meios de trabalho;

– incrementar a profissionalização dos funcionários das penitenciárias;

– apoiar a construção de estabelecimentos médico-psicopedagógicos para o menor infrator, assim como de mini-presídios, colônias agrícolas, albergues e centros de observação.

5.2. Aperfeiçoamento do processo eleitoral

Nessa área, as ações compreendem:

– recadastramento eleitoral;

– combate à fraude eleitoral;

— apoio às atividades da Procuradoria Geral da República e ao Departamento de Polícia Federal na defesa dos direitos dos cidadãos e dos eleitores.

5.3. Remoção do entulho autoritário

Compreende a colaboração com as entidades da sociedade civil e o Congresso Nacional na realização de estudos que visem a revogação ou reformulação das leis que restringem os direitos da cidadania, tais como as lei de imprensa, segurança nacional, censura e outras.

5.4. Modernização da ordem jurídica

Inclui a colaboração com as entidades da sociedade civil e o Congresso Nacional na formulação de estudos que visem aperfeiçoar a legislação em áreas como a penal, processual penal, processual civil, sociedades por cotas, processo administrativo, arbitragem, defesa do consumidor e da economia popular, entre outras.

5.5. Conselhos dos direitos da cidadania

No campo de atuação desses colegiados, objetiva-se reformular politicamente, aperfeiçoar operacionalmente, dotar de recursos materiais e humanos e ampliar a participação da sociedade civil nos principais conselhos da área do Ministério da Justiça, procurando:

— promover inquéritos, investigações e estudos acerca da eficácia das normas que asseguram os direitos da pessoa humana, inscritas na Constituição e nos tratados internacionais; indicar às autoridades federais meios destinados a aperfeiçoar progressivamente a legislação dos serviços policiais, eleitorais e administrativos, através do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana;

— reprimir todas as formas de abuso do poder econômico a nível nacional, através do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), incentivando estudos para rever a legislação, a estrutura administrativa e sua rotina;

— atuar, através do Conselho Federal de Entorpecentes, na definição da política de combate à produção, tráfico e consumo de entorpecentes;

— elaborar diretrizes, normas e coordenar a execução da política penitenciária, no campo de atuação do Conselho Nacional de Política Penitenciária;

— estabelecer normas e coordenar a política de trânsito no território nacional, no âmbito do Conselho Nacional do Trânsito;

— reformular o Conselho Superior de Censura, para democratizar sua atuação, tornando-o capaz de assegurar o direito de expressão.

5.6. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)

Objetivando promover, em âmbito nacional, políticas que visem assegurar à mulher igualdade de direitos e participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país, criou-se recentemente o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

Para o período 1986-89, seus principais objetivos são:

- estimular, apoiar e desenvolver estudos e debates sobre a condição da mulher brasileira, visando eliminar qualquer tipo de discriminação;
- propor alterações na legislação atual, tanto a nível da Constituição quanto das leis ordinárias, buscando suprimir a discriminação e garantir os direitos de cidadania;
- acompanhar a elaboração e execução de programas de governo — federal, estaduais e municipais — que interessem à mulher, visando à defesa de suas necessidades e direitos;
- desenvolver programas, em diferentes áreas de atuação, incentivando a participação social e política da mulher, através de grupos autônomos ou iniciativas comunitárias.

Para a consecução desses objetivos, o governo pretende:

- realizar levantamento estatístico básico — local, regional e nacional — sobre a condição da mulher;
- incentivar a participação feminina em campanhas de educação em saúde, realizar debates e discussões com especialistas das diversas áreas sobre formas alternativas de cuidados da saúde e revisão dos códigos de ética médica;
- promover e acompanhar a implementação de programas de saúde, nos meios urbano e rural, voltados para assistência integral à mulher e à criança.
- reformular a legislação trabalhista, para excluir formas discriminatórias e garantir atendimento das necessidades da mulher trabalhadora;
- identificar formas alternativas de trabalho da mulher e, em especial, pesquisar as condições de trabalho das agricultoras, com vistas a valorizar suas atividades no contexto sócio-econômico do país;

— regulamentar o emprego doméstico remunerado, equiparando-o às demais categorias empregatícias;

— promover a instalação de serviços sociais básicos, tais como creches e unidades de acompanhamento de crianças até seis anos, complementos indispensáveis do direito do trabalho e da função social da maternidade;

— incentivar a discussão e posterior implantação de nova orientação pedagógica, com vistas a suprimir a educação diferenciada por sexo;

— apoiar a criação de cursos profissionalizantes para a mulher, tanto a nível formal quanto informal;

— estimular debates, estudos, levantar dados sobre a questão da violência contra a mulher e apoiar a criação de delegacias especiais para seu atendimento;

— realizar estudos sobre as condições e problemas das mulheres indigentes, idosas, adolescentes, das detentas e das que, pertencendo a minorias étnicas, sofrem discriminação dupla.

5.7. Comissão Provisória de Estudos Constitucionais

O objetivo final do processo de institucionalização ora em curso é elaborar uma nova Constituição, através da Assembléia Nacional Constituinte.

A Nova República procura divulgar, conscientizar e obter participação de todos os cidadãos na sua elaboração. Nesse processo, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais é o principal instrumento para consecução de seus objetivos, ao lado da tarefa, que também lhe é pertinente, de produzir estudos técnicos para subsidiar a futura Constituinte.

5.8. Outros setores

Quanto à atuação do Departamento de Polícia Federal, destacam-se, entre outras atividades:

— operações repressivas ao contrabando de mercadorias, fraudes e atos de sonegação fiscal, através da Polícia Fazendária;

— repressão à produção, distribuição de entorpecentes e controle de produtos tóxicos, através da Polícia de Repressão a Entorpecentes.

Na área de documentação, publicação e arquivo de atos oficiais, destacam-se as seguintes ações básicas:

— implantação do projeto "Teixeira de Freitas", para perpetuar a memória jurídica nacional, promover a indexação e catalogação das normas jurídicas de interesse geral e disseminar as informações de natureza jurídica;

— desenvolvimento do Programa Nacional de Informações Jurídicas, através da Fundação Petrônio Portella;

— ampliação das atividades relacionadas ao Arquivo Nacional e restauração de seu prédio;

— aperfeiçoamento do parque gráfico do Departamento de Imprensa Nacional, visando atender à demanda dos órgãos públicos com menor custo e maior eficácia;

— garantia, através do Departamento de Assuntos Legislativos, de boa aplicação do direito, disciplinando, consolidando e aperfeiçoando os diplomas legais da esfera federal;

— transmissão, ao maior número possível de brasileiros, de informações sobre atos do governo federal e notícias de interesse público nas áreas política, econômica, social e cultural, de forma correta, ágil e objetiva, através da Empresa Brasileira de Notícias;

— por meio do Departamento Federal de Justiça, estudo de questões e processos relativos à nacionalidade, cidadania, direitos políticos, garantias constitucionais, regime jurídico de estrangeiros e concessão de títulos de utilidade pública, bem como registro e fiscalização de entidades que executam serviços de microfilmagem;

— estudo e encaminhamento de propostas de organização dos serviços judiciários e do Ministério Público, bem como processamento de expedientes oriundos do Poder Judiciário, através do Departamento de Assuntos Judiciários;

6. MINISTÉRIO PÚBLICO

Os ministérios públicos, com a finalidade de zelar pela observância da Constituição Federal, das leis e atos emanados dos poderes públicos nas áreas de sua competência, desenvolverão as seguintes ações:

— o Ministério Público Federal promoverá sua modernização administrativa, orientando, coordenando e desenvolvendo atividades de informática, microfilmagem, racionalização de rotinas e codificação de normas de serviços aplicáveis à administração, construção e aquisição de sedes próprias para as procuradorias da República nos estados;

— o Ministério Público do Trabalho atuará como titular de ações que visem proteger o trabalhador, dar assistência judiciária à população carente e menores incapazes;

— o Ministério Público Militar concentrará esforços para a implantação de suas 14 secretarias regionais, modernização de suas atividades administrativas e treinamento dos seus funcionários.

Pretende-se, também, implementar a modernização das atividades dos órgãos administrativos do setor, o treinamento de seus servidores e o reaparelhamento das unidades.

8. MINISTERIO PUBLICO

De ministerios publicos, com a finalidade de zelar pela observancia da Constitucao Federal, faz-se a seguir o organograma das unidades publicas nas areas de sua competencia:

— o Ministerio Publico Federal promovera sua modernizacao administrativa, concentrando esforcos na melhoria da eficiencia, modernizacao da estrutura e racionalizacao das rotinas e reducao de custos. Para isso, o Ministerio Publico Federal constituiu o Conselho de Regencia de Regencia para as atividades de Regencia nas areas de Regencia, tendo em vista a necessidade de acompanhamento de Regencia nas areas de Regencia.

X – PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO

Para atingir sustentação plena, o desenvolvimento econômico e social deve associar-se ao desenvolvimento político e ao avanço conquistado pela sociedade no campo dos direitos civis e de cidadania. Ao mesmo tempo em que à sociedade cabe organizar-se e reivindicar aquilo que lhe parece justo, ao governo cabe estruturar-se para canalizar adequadamente essas reivindicações.

O Programa Nacional de Desburocratização, no período deste plano, procurará apoiar-se em duas grandes linhas de ação: atuar enquanto canal de comunicação entre cidadãos e Estado e desempenhar função de controle dentro do próprio Estado. Simultaneamente, o Programa contribuirá para a recuperação da postura federativa, para a desestatização e para a desregulamentação econômica, objetivos do atual governo.

Assim, este plano prevê, no quadriênio 1986-89, a implementação de programas voltados principalmente para:

– simplificação dos mecanismos, trâmites e procedimentos relativos aos direitos de cidadania do homem comum, velando por maior facilidade de acesso aos serviços públicos, pela implementação de formas alternativas e acessíveis de justiça (tribunais de pequenas causas) e pela eliminação de entraves burocráticos, viabilizando demandas legítimas e representativas;

– prestação de informações ao público, recadastramento de eleitores e registro dos cidadãos carentes, através do projeto "Fala Cidadão";

– apoio à organização do consumidor, em todos os níveis de governo, visando eliminar os abusos do poder econômico, político e burocrático;

– apoio à racionalização das ações desenvolvidas pelas microempresas, facilitando o processo de produção e comercialização;

– apoio à mobilização da sociedade civil organizada, principalmente face à Constituinte.

1. DESEMPENHO RECENTE

A agricultura, no período 1975-77, sofreu uma redução de 10% na produção. Reduziu-se a produção per capita de carne bovina produzida em 1977 para 1975. As principais fontes de crescimento de produção foram a produção de famílias com 0,5 a 1 milhão de hectares, produção de carne bovina e produção de leite e derivados.

De modo geral, a agricultura viveu momentos difíceis nos últimos anos. A taxa média anual de crescimento de produção agrícola caiu de 5,4% no período 1975-77 para 1,3% em 1978-84. Este desempenho, apesar de não uniforme nos diferentes setores,

foi resultado de fatores que dificultaram o aumento da produtividade e da produção de alimentos e matérias-primas, como consequência de dificuldades de distribuição de renda para a maioria da população, de baixa produtividade agrícola, de baixa produtividade industrial e de dificuldades de acesso a crédito e a serviços básicos. A situação de fome e de insegurança alimentar tem prejudicado a produção para exportação de produtos agrícolas e o crescimento econômico interno.

PARTE III
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A agricultura, no período 1975-77, sofreu uma redução de 10% na produção. Reduziu-se a produção per capita de carne bovina produzida em 1977 para 1975. As principais fontes de crescimento de produção foram a produção de famílias com 0,5 a 1 milhão de hectares, produção de carne bovina e produção de leite e derivados.

De modo geral, a agricultura viveu momentos difíceis nos últimos anos. A taxa média anual de crescimento de produção agrícola caiu de 5,4% no período 1975-77 para 1,3% em 1978-84. Este desempenho, apesar de não uniforme nos diferentes setores,

foi resultado de fatores que dificultaram o aumento da produtividade e da produção de alimentos e matérias-primas, como consequência de dificuldades de distribuição de renda para a maioria da população, de baixa produtividade agrícola, de baixa produtividade industrial e de dificuldades de acesso a crédito e a serviços básicos. A situação de fome e de insegurança alimentar tem prejudicado a produção para exportação de produtos agrícolas e o crescimento econômico interno.

De modo geral, a agricultura viveu momentos difíceis nos últimos anos. A taxa média anual de crescimento de produção agrícola caiu de 5,4% no período 1975-77 para 1,3% em 1978-84. Este desempenho, apesar de não uniforme nos diferentes setores,

I – AGRICULTURA

1. DESEMPENHO RECENTE

A agricultura, no período 1975-84, obteve crescimento inferior ao da população. Reduziu-se, a produção **per capita** de arroz, feijão, mandioca e trigo, que representam as principais fontes protéico-calóricas de origem vegetal da população brasileira, juntamente com a batata e o milho, produtos esses consumidos fundamentalmente pela população de baixa renda.

De modo geral, a agricultura vem perdendo dinamismo nos últimos anos. A taxa média trienal de crescimento do produto agrícola passou de 6,4^o/o ao ano em 1975-77 para 1,3^o/o em 1982-84. Esse desempenho, contudo, não é uniforme nos diversos subsetores.

Tais resultados são decorrentes do limitado crescimento da área plantada e do decréscimo ou estagnação dos rendimentos, como conseqüência, principalmente, da discriminação gerada pela política de preços e de crédito, do insuficiente aporte de recursos para pesquisa e das distorções impostas pela estrutura agrária vigente. Esse conjunto de fatores tem privilegiado a produção para exportação, em detrimento das culturas de abastecimento interno.

A área cultivada com as 17 principais lavouras teve, no período 1975-84, modesto crescimento (2,4^o/o ao ano), taxa menor que a média do período 1945-84, que foi de 3,2^o/o. Adicionalmente, enquanto a produtividade física cresceu de modo satisfatório para as culturas de exportação e para a cana-de-açúcar, permaneceram estagnados os rendimentos médios das culturas alimentares de mercado interno.

O segmento das culturas de exportação apresentou desempenho positivo, evidenciado através de acelerado crescimento da produção e satisfatório aumento de rendimentos. De outro lado, os incentivos do programa energético favoreceram o crescimento recente da área de cana-de-açúcar com uma taxa anual de 9^o/o no período 1975-84. Deve ser observado que esse crescimento deu-se em grande parte pela ocupação de terras férteis, inibindo as culturas alimentares voltadas para o mercado interno.

Em relação ao subsetor florestal, observa-se dinamização dos investimentos, não obstante o cenário adverso para o conjunto da economia. Tal desempenho explica-se, em grande parte, pela crescente integração desse segmento de produção rural com os ramos industriais de papel e celulose, siderurgia, produção de cimento etc., promovendo crescente verticalização da produção. Convém notar a demanda adicional sobre o setor florestal, representada pela substituição do óleo combustível por matérias-primas de origem vegetal.

No que se refere à pecuária, o desempenho dos principais ramos produ-
ti-

vos — bovinocultura, avicultura e suinocultura — foi diferenciado. A avicultura logrou grande dinamismo, com crescente penetração nos mercados interno e externo, enquanto a bovinocultura de corte e suinocultura sofreram relativa estagnação. A produção global de leite cresceu significativamente entre 1975 e 1984. Contudo, observou-se tendência de queda na oferta do leite *in natura*, em comparação com a do produto industrializado.

A produção pesqueira está estagnada há praticamente cinco anos. A captura não evoluiu satisfatoriamente para atender à demanda complementar por proteína animal. Os principais elementos deste cenário são a falta de apoio creditício, técnico e de infra-estrutura ao pescador artesanal.

No que diz respeito ao financiamento agrícola, os empréstimos ao setor cresceram, em termos reais, entre 1970 e 1977. A partir daí, no entanto, observou-se queda no volume anual de crédito concedido, notadamente de investimento. Na verdade, verificou-se o esgotamento de fontes de recursos para o crédito rural, sem que se tenham concebido novas maneiras e meios de financiar o setor. A provisão de recursos para o crédito rural e o financiamento dos estoques formados pela política de preços mínimos estiveram intimamente ligados à evolução dos ativos monetários. A elevação da inflação, a partir de 1979, a par da drástica redução da participação dos ativos monetários no total dos haveres financeiros em poder do público, tornou inviável a forma de financiamento do setor rural utilizada na última década.

Recentemente, a política de baixa liquidez, representada pela redução da oferta de recursos de crédito, e os preços mínimos mais elevados têm provocado maior interferência do governo na comercialização interna de produtos agrícolas, tanto porque induz a formação de estoques pelo poder público, como porque obriga venda rápida desses estoques, em razão das restrições da política monetária.

O quadro social da agricultura caracterizou-se pelo aprofundamento das desigualdades e empobrecimento de grande número de agricultores. Os pequenos produtores e trabalhadores sem terra compõem o quadro da pobreza rural. A inexistência de tecnologias apropriadas e de mecanismos de apoio são fatores diretamente relacionados ao fraco desempenho desse segmento. O elevado custo de produção de alimentos é o resultado principal desse quadro, onerando sobretudo os consumidores de baixa renda.

Acrescente-se que as relações contratuais vigentes no mercado de trabalho revelam situação profundamente contraditória, co-existindo rápidos avanços tecnológicos na produção e contratos salariais semi-clandestinos no chamado "mercado informal" de trabalho, contrariando normas legais de proteção dos direitos básicos do trabalhador.

No que diz respeito ao emprego agrícola, a primeira metade dos anos 70 registrou um crescimento bastante razoável, da ordem de 3^o/o ao ano. Isso, entretanto, não se manteve na segunda metade da década, quando a taxa anual de crescimento do emprego de pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários caiu para menos de 1^o/o. Tem-se

observado, porém, maior taxa de crescimento do emprego de trabalhadores temporários em relação às demais formas de ocupação (famílias, parceiros, trabalhadores permanentes).

2. OBJETIVOS DA POLÍTICA AGRÍCOLA

A política de estabilização econômica requer taxas adequadas de crescimento da produção agrícola, sobretudo no que toca às culturas alimentares de mercado interno. A política social do governo, ao concentrar esforços na área de alimentação das populações mais carentes, exigirá também a ampliação das quantidades produzidas. A recuperação do salário real dos trabalhadores brasileiros depende do declínio do preço relativo dos produtos alimentares o que, por sua vez, requer gradual aumento da produtividade dessas culturas.

O desafio que se coloca, em essência, é o de estabelecer bases para a construção de novo padrão de desenvolvimento agrícola que vise aumentar a produção, a produtividade e, por conseqüência, melhorar o abastecimento interno. Ao mesmo tempo, adotar-se-ão medidas para elevar o nível de vida da população rural, através do acesso à terra e a adequado equipamento social, sobretudo nos campos da saúde, educação, previdência e trabalho.

A correção das desigualdades sociais no próprio setor agrícola incorpora-se de maneira destacada aos objetivos do plano. Será empreendido um programa de reforma agrária e de apoio aos pequenos produtores nas áreas de produção e comercialização. Tal ação pretende, mediante diferentes estratégias operativas, estimular a produção familiar e sua organização em bases associativas.

Desta forma, a orientação do governo é atender a esses objetivos econômicos e sociais, articulando a política agrícola, a de reforma agrária e outras medidas, para alcançar um desenvolvimento harmônico do meio rural. Por um lado, torna-se difícil superar as distorções que afetam a política agrícola sem alterar significativamente a estrutura de posse e uso da terra. Por outro, o sucesso da reforma agrária depende da modificação e fortalecimento dos instrumentos de política agrícola e de seu direcionamento prioritário para os beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária.

São necessárias ainda medidas complementares para melhorar a qualidade de vida rural e a infra-estrutura viária, configurando o conjunto dessas políticas e medidas a Política Nacional de Desenvolvimento Rural.

A diminuição das desigualdades regionais é outro objetivo da política agrícola. Pretende-se torná-la compatível com o esforço de correção das desigualdades sociais.

Tendo em vista a articulação mais ampla dos fatores sociais e regionais, os investimentos públicos dirigidos às regiões mais carentes beneficiarão necessariamente, em

primeiro lugar, grupos de trabalhadores e pequenos produtores rurais e, em segundo, os bens públicos susceptíveis de melhorar a dotação regional com recursos utilizáveis na agricultura.

A solução das grandes questões nacionais de alimentação, distribuição de renda, exportação, energia e emprego requer retomada e expansão dos investimentos públicos e privados na agricultura. Isso demandará, a despeito das atuais restrições de gastos públicos, investimentos diretos e apoio do governo à institucionalização de novo sistema de financiamento dos investimentos privados, a par de melhor coordenação da ação governamental.

O crescimento da agricultura será realizado em consonância com o funcionamento mais ordenado e previsível dos mercados agrícolas, o que garantirá maior estabilidade para o setor produtivo.

A política agrícola coaduna-se com o propósito explícito de reduzir o grau de intervenção governamental. Para isso adotar-se-ão mudanças nas políticas específicas para açúcar, álcool, café, cacau e trigo. Com relação a esse último produto, processar-se-á retirada gradual dos subsídios.

Preconiza-se, para o período 1986-89, taxa de crescimento para a agricultura da ordem de 5^o/o ao ano. Considerando a taxa de 6^o/o ao ano, prevista para o crescimento da economia, a expectativa de crescimento populacional de 2,2^o/o ao ano até o final da década e a diretriz de melhoria na distribuição da renda nacional, estima-se que o segmento agrícola voltado para o mercado interno — basicamente arroz, milho, feijão, trigo, mandioca, batata, leite, ovos e carnes — crescerá à taxa de 4,5^o/o ao ano, revertendo, de maneira significativa, a tendência dos últimos dez anos.

Considerando algum aumento na produtividade das culturas alimentares, será necessário incorporar ao processo produtivo aproximadamente três milhões de hectares de novas áreas até 1989, o que significará um crescimento da área cultivada da ordem de 3^o/o ao ano.

O esforço para melhorar a produtividade nessas culturas é de grande relevância para a redução dos custos de alimentação no setor urbano. Esse esforço compreenderá, entre outras ações, os investimentos programados em irrigação, a incorporação de terras mais férteis e a introdução de inovações técnicas.

Tendo em conta as características de cada um dos produtos citados, as taxas individuais de crescimento deverão ficar compreendidas no intervalo de 3^o/o a 6^o/o ao ano. Esse crescimento nas atividades agrícolas de mercado interno permitirá que o país recupere, até o final desta década, as perdas verificadas durante o período 1977-84 na produção **per capita**.

Quanto aos segmentos de exportação, especialmente algodão, café, soja,

cacau, amendoim, laranja, fumo, açúcar, algumas carnes e pescados, estima-se ser possível crescimento ligeiramente maior que o do período 1977-84, expandindo-se a produção à taxa anual média de 5,5^o/o durante os anos 1986-89, média compatível com as perspectivas de crescimento global das exportações brasileiras.

Em vista do avanço técnico já alcançado por essas culturas, o crescimento de 5,5^o/o ao ano deverá ser prioritariamente atingido através da melhoria da produtividade. Admitindo crescimento na produtividade próximo a 4^o/o ao ano haverá, contudo, necessidade de ampliação da área da ordem de um milhão e meio de hectares até 1989. Espera-se que a combinação do crescimento dessas duas fontes propicie expansão mais equilibrada e mais diversificada da produção a nível de propriedades.

3. ESTRATÉGIA E INSTRUMENTOS DE AÇÃO

A ação governamental de estímulo ao setor agrícola estará concentrada em seis áreas: estabilização de preços e rendas dos produtores; aumento da produtividade agrícola e melhoria dos recursos humanos; expansão da área cultivada e infra-estrutura; reforma agrária; política comercial; crédito e seguro agrícola. Cada uma dessas áreas inclui, por sua vez, instrumentos de curto e longo prazo.

A ação governamental será geradora de maior estabilidade tanto para produtores quanto para consumidores, respeitando o funcionamento dos diversos mercados e intervindo apenas para corrigir distorções e obter melhorias de bem-estar social.

3.1. Estabilização de preços e rendas dos produtores

A menor flutuação dos preços agrícolas contribui para a estabilidade econômica, constituindo, assim, fator de indução do investimento, de melhoria do abastecimento interno e de controle da inflação.

Nas culturas típicas de abastecimento interno é mais perversa a instabilidade de preços, por razões que vale a pena destacar. Em primeiro lugar, há o risco tecnológico refletido na grande variação, ao longo do tempo, dos níveis de produtividade. Em segundo lugar, a evidência empírica tem indicado que a dispersão dos preços agrícolas aumenta com as taxas inflacionárias. Essa instabilidade implica heterogeneidade das taxas de retorno dos investimentos, com retração desses, e grande dispersão das rendas dos agricultores.

No caso das culturas de exportação, a estabilidade interna de preços ocorre, sobretudo, em função da menor flutuação existente nos mercados externos e dos mecanismos cambiais. Nas culturas de abastecimento interno, contudo, não se verifica essa paridade, recaindo sobre a política de preços mínimos papel extremamente destacado.

Para os produtos de alimentação básica do mercado interno é intenção defi-

nir normas plurianuais para determinação de preços mínimos, considerando basicamente o nível a ser fixado, o princípio da correção monetária de seu valor e o intervalo de sua variação ao longo do período selecionado. Essa política de preços mínimos poderá contribuir para a estabilidade dos rendimentos e assegurar um fluxo regular de investimentos.

A garantia plurianual de preços mínimos vigorará inicialmente para arroz, feijão e milho, cujos preços serão indexados e obedecerão a critérios relativos à cobertura de custos de produção e a tendências do mercado. A revisão dos preços mínimos dar-se-á dentro de limites pré-fixados para reduzir a incerteza e incentivar a produção.

O esquema operacional para garantir preços mínimos inclui prioridade às aquisições e aos empréstimos do governo federal (EGF e AGF). A importação desses produtos será utilizada sempre que se detectar a necessidade de recompor estoques de segurança.

Os programas governamentais de abastecimento, alimentação e nutrição das populações carentes serão atendidos pela formação de estoques governamentais.

Como estratégia a ser implementada, incentivar-se-á a estocagem pelo setor privado, limitando-se o governo a garantir preço mínimo e liberar estoques em seu poder. A instituição de regras claras impedirá vendas de produtos agrícolas em épocas inadequadas e a preços artificialmente baixos.

A correção de desequilíbrios na agricultura, mediante recuperação da produção de alimentos e estabilidade de renda dos agricultores, constitui condição necessária para a política antiinflacionária e para o aumento dos ganhos reais do homem do campo.

3.2. Aumento de produtividade agrícola e melhoria de recursos humanos

O governo incentivará a melhoria da produtividade das culturas alimentares de mercado interno mediante maiores investimentos em pesquisa tecnológica, assistência técnica, educação rural e introdução de novos sistemas de produção. Ademais, procurará ampliar as linhas de crédito para investimento rural de forma a tornar viável, financeiramente, a introdução de inovações e a destinação interna de recursos produtivos compatíveis com a elevação da produtividade.

Esses investimentos deverão conformar novo padrão de desenvolvimento tecnológico na agricultura, em termos de uso alternativo e racional de itens energéticos e insumos importados. Essa nova estratégia tecnológica considerará, prioritariamente, a diversificação da produção, as características dos pequenos e médios produtores e a manutenção da atividade agrícola, a longo prazo, sem agressão às condições ambientais.

Maiores investimentos em assistência técnica e educação rural complementarão aqueles em pesquisa agropecuária. As características da tecnologia agrícola geradora de maior produtividade exigem adequada preparação dos agricultores. A transformação de uma agricultura baseada simplesmente nos recursos terra e trabalho para uma de mais alta produ-

tividade que também utilize variedades melhoradas, manejo de solo e água e insumos químicos e mecânicos requer, em contrapartida, modificação da base de seus recursos humanos.

A extensão rural dará prioridade ao atendimento aos pequenos e médios produtores através de programas governamentais explícitos para essa categoria.

3.3. Expansão da área cultivada e da infra-estrutura

O aumento da produção de alimentos exige expansão da área cultivada. Tal expansão decorrerá também da política de reforma agrária que, aliada à política de irrigação e drenagem, possibilitará aumento da área plantada no interior da fronteira agrícola.

Dar-se-á prioridade aos programas de irrigação pública e privada. Preconiza-se a elaboração e início da implantação de plano de irrigação para a região Nordeste, envolvendo área de um milhão de hectares, a serem acrescidos aos já irrigados, no prazo de cinco anos; isso tornará viável a produção adicional de seis milhões de toneladas de grãos e a expansão significativa do emprego.

Na irrigação pública, dar-se-á atendimento prioritário às regiões pobres, tendo como beneficiários diretos os pequenos produtores.

É fundamental, nesse contexto, promover articulação efetiva entre as ações relativas à reforma agrária e à irrigação pública e privada (apoiada diretamente pelo Estado), de modo a garantir a utilização social dos investimentos feitos pelo governo em barragens, açudes, canais e outras obras de captação e distribuição de água.

Será dinamizado também o Provárzeas que, além de atuar nas áreas irrigáveis do Nordeste, desenvolverá ações de drenagem e irrigação nas demais regiões do país, ampliando a área cultivada de várzeas em cerca de 600 mil hectares no período do plano.

Paralelamente, será dinamizada a eletrificação rural, pelos seus efeitos de prevenção do êxodo rural, de melhoria do nível de bem-estar social e de indução do uso de tecnologia mais adequada. No que se refere à armazenagem, buscar-se-á aumentar a capacidade estática, notadamente para armazenagem a granel.

3.4. Reforma agrária

Há várias décadas é reconhecida a necessidade de modificar profundamente a estrutura agrária do país, visando a mais justa distribuição de renda e maior eficiência na destinação dos recursos produtivos.

Representando um dos principais compromissos do governo, a reforma agrária constitui programa de alta prioridade no contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Rural. Seu objetivo central é aumentar o emprego, a renda e melhorar sua distribui-

ção, atuando sobre a estrutura fundiária do país sem desorganizar os segmentos produtivos. Deverá assegurar regime de posse e uso da terra que atenda aos princípios de aumento de produtividade e melhoria do bem-estar das populações carentes.

Assim concebida, a reforma agrária apresenta-se como programa de múltiplas interações entre os fatores social, econômico e tecnológico, com as seguintes implicações:

- social, ao permitir ampliação das oportunidades econômicas para os grupos sociais marginalizados de pequenos produtores e trabalhadores sem terra;
- econômica, ao proporcionar melhores condições de acesso aos recursos naturais e ao apoio oficial para expandir a oferta e reduzir os custos da produção de alimentos — segmento suprido de forma significativa pelo pequeno produtor rural;
- tecnológica, ao propiciar elevação da produtividade dos pequenos produtores e subsequente redução das profundas diferenças de níveis tecnológicos no setor rural.

A realização simultânea de todos esses objetivos, que não devem ser confundidos com a reprodução de mera economia de subsistência, possibilitará concretização de outros objetivos mais amplos, já mencionados, tais como:

- aumento da oferta de alimentos e, conseqüentemente, elevação dos índices de crescimento do produto agrícola;
- criação de novos empregos no setor rural, absorvendo grande parte da população marginalizada hoje existente;
- diminuição das desigualdades regionais de renda.

A principal meta do Plano Nacional de Reforma Agrária é o assentamento, em quatro anos, de 1,4 milhão de famílias de trabalhadores rurais, constituindo esta a primeira fase de implantação do programa, que se estenderá por 15 anos.

As diretrizes fundamentais dessa política são a participação efetiva das famílias no processo, o atendimento aos beneficiários em seus locais de origem e a utilização de formas de organização da produção, tais como a unidade familiar, a unidade de propriedade em comum, a unidade associativa e a unidade mista.

Na execução da reforma agrária serão respeitadas as particularidades regionais expressas nos planos regionais de reforma agrária, de acordo com os critérios do Estatuto da Terra.

A reforma agrária deverá realizar-se em zonas que requeiram reduzidos investimentos de infra-estrutura, aproveitando-se, sempre que possível, o acervo já instalado de bens públicos.

Como programa prioritário, no contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Rural, a reforma agrária não se completa com o acesso dos trabalhadores à terra e requer concurso de outras áreas ou programas de governo, notadamente aqueles que se relacionam com o apoio à produção (crédito, pesquisa, assistência técnica, infra-estrutura, armazenamento, irrigação), ao bem-estar (educação, saúde, saneamento, habitação), ao abastecimento de insumos e à comercialização da produção.

3.5. Política comercial

Esta política diz respeito, mais de perto, aos produtos agrícolas de exportação e inclui conjunto de normas estáveis, referentes às transações internacionais. É intenção do governo limitar, tanto quanto possível, sua participação nas negociações privadas. Essa intervenção dar-se-á nos momentos atípicos de elevação ou baixa das cotações internacionais.

Tendo em vista regularizar a forma de intervenção nesses mercados, o governo definirá limites, superior e inferior, de variação dos preços internos de produtos exportados, protegendo a economia doméstica contra a instabilidade dos mercados externos e antecipando, com clareza, a forma de intervenção que praticará fora dos limites de variação estabelecidos.

3.6. Crédito e seguro agrícola

Preconiza-se ação governamental concentrada nos financiamentos para investimento e comercialização, modificando-se a ênfase atual de financiar o custeio da atividade agropecuária. A provisão de crédito para investimento será elevada de forma significativa, recuperando e ampliando o ativo fixo do setor, de forma a obterem-se os ganhos de produtividade previstos no plano.

A participação governamental no crédito de custeio, ao longo dos próximos anos, será complementada pela política de estabilização de preços e rendas para os produtores de culturas alimentares de mercado interno, assim como pela nova política comercial para os produtos agrícolas exportáveis. A política de crédito de custeio dará prioridade às culturas alimentares básicas, através da diferenciação dos limites de financiamento entre grupos de produtos. Estes limites serão sempre mais elevados para os pequenos produtores e para as culturas de mercado interno.

A fim de incentivar mini e pequenos produtores, o governo procurará estabelecer condições especiais de oferta de crédito de custeio e investimento.

É intenção do governo aperfeiçoar os mecanismos de seguro agrícola, propiciando sua efetiva expansão através de instrumentos como seguro da produção e do investimento rural.

O governo definirá recursos e formas apropriadas de financiamento para garantir crédito ao plano de reforma agrária e aos programas especiais voltados para os pequenos produtores rurais.

4. PROGRAMAS E PROJETOS PRIORITÁRIOS

4.1. Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais

O Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais é o componente básico do Plano Nacional de Reforma Agrária, visando definir o processo de transformação das relações de propriedade e introduzir melhorias nas condições de acesso à terra, em conformidade com os princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Rural.

Para o período 1986-89 está previsto assentamento de 1,4 milhão de famílias, distribuídas de acordo com programas regionais a serem definidos.

A área total necessária ao assentamento é de aproximadamente 40 milhões de hectares, tendo por base a média nacional de 28,5 hectares por família.

4.2. Irrigação

O Programa de Irrigação do Nordeste preconiza a incorporação adicional de um milhão de hectares irrigados, em cinco anos, o que representa quintuplicar a área irrigada do Nordeste. Esta meta é coerente com o potencial de terras já identificadas e mapeadas, passíveis de serem incorporadas ao Programa e correspondendo a 2,5 milhões de hectares.

Dessa meta de um milhão de hectares, aproximadamente 60% estarão a cargo do setor público federal, 10% por conta do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), financiado em condições especiais, e os restantes 30% sob responsabilidade da iniciativa privada.

As ações do PAPP, bem como a mobilização da iniciativa privada, permitirão iniciar a execução do Programa já em 1986. A irrigação privada vem sendo estimulada através do Programa Nacional de Várzeas Irrigáveis (Provárzeas) e do Programa de Financiamento de Equipamentos de Irrigação (Profir).

A ação governamental estará orientada para alcançar a meta anual de 150 mil hectares de várzeas irrigáveis, em nível nacional. Espera-se, com esse esforço, combinado com

o do Programa de Irrigação do Nordeste, contribuir significativamente para aumento da oferta de alimentos e do emprego rural.

Finalmente, preconiza-se a utilização de tecnologias alternativas, que possibilitem redução dos custos.

4.3. Pesquisa agropecuária

Os programas nacionais de pesquisa compreendem um total de aproximadamente 3,5 mil projetos. Até 1989, esse número deverá atingir uma média anual de mais de 4,6 mil projetos.

Estas são as principais áreas:

- pesquisas em produtos alimentares básicos, que buscam aumentar a produtividade e dirigem-se prioritariamente para sistemas de produção de arroz, feijão, milho, mandioca e leite;
- desenvolvimento de tecnologias compatíveis com a conservação da qualidade ambiental, objetivando preservar a capacidade de produção, numa mesma área física, no longo prazo;
- pesquisas nas áreas de biotecnologia e microbiologia de solos, que objetivam minorar a dependência da tecnologia importada, enfatizando projetos de recursos genéticos e de biologia e levantamento de solos;
- desenvolvimento de tecnologias e processos de produção que permitam assentamentos de reforma agrária, objetivando o estudo de sistemas de produção típicos das pequenas propriedades, com vistas à fixação do homem no campo;
- desenvolvimento de tecnologias energéticas de fontes alternativas renováveis, para substituição gradativa de insumos, defensivos e fertilizantes à base de petróleo;
- desenvolvimento de tecnologias apropriadas às peculiaridades regionais, através do fortalecimento da cooperação com instituições e empresas estaduais de pesquisa e do apoio a centros regionais;
- desenvolvimento de tecnologias substituidoras de importação, através do melhor conhecimento do patrimônio genético animal e vegetal.

4.4. Extensão rural e assistência técnica

A nova orientação dada aos serviços de extensão rural define os pequenos e médios agricultores como público-meta de atendimento prioritário.

No período 1986-89 a extensão rural deverá atender, de forma satisfatória, a três milhões de pequenos e médios agricultores. É importante salientar que o Plano Nacional de Reforma Agrária pretende adicionar, no período, elevado número de pequenos estabelecimentos agrícolas aos já existentes, os quais demandarão apoio e assistência dos serviços de extensão rural.

Esta meta será alcançada mediante estratégia que articulará a ampliação e aperfeiçoamento dos métodos de atendimento grupal e o apoio à assistência direta, prestada por organizações formais e informais dos próprios agricultores.

São as seguintes as programações a serem executadas pela rede oficial e pelas associações de produtores:

- desenvolvimento e transferência de tecnologia para a racionalização dos processos de produção, comercialização e gerência — cuja meta é beneficiar três milhões de pequenos e médios produtores voltados, prioritariamente, para a produção de arroz, feijão, mandioca, milho, hortigranjeiros, leite e pequenos animais;

- assistência à família rural, complementando o apoio às atividades de assistência técnica e contribuindo para melhoria da qualidade de vida, mediante desenvolvimento de ações educativas nas áreas de nutrição e saúde. A principal meta dessa programação é assistir 1,2 milhão de famílias no período 1986-89;

- estudos e pesquisas para o aperfeiçoamento da extensão e difusão de tecnologia. Objetiva-se, até 1989, implantar quatro mil unidades de observação de sistemas tecnológicos em atividades produtoras de interesse para o pequeno e médio agricultor;

- desenvolvimento organizacional e de recursos humanos, objetivando transferir tecnologias a três milhões de pequenos e médios agricultores e atender a 74 mil produtores no processo de incorporação de novas várzeas irrigáveis.

4.5. Armazenagem

No campo da armazenagem, implementar-se-á a seguinte programação:

- implantação e operação de pólos de estocagem, beneficiamento, semi-industrialização e comercialização de produtos agrícolas básicos;

- ampliação da rede armazenadora nas etapas coletora, intermediária e terminal, em função do déficit inicialmente detectado na oferta de capacidade estática de uso público, em todo o território nacional;

- formação e aperfeiçoamento de mão-de-obra para o setor, num total de 10 mil treinandos.

4.6. Desenvolvimento pesqueiro

A política nacional da pesca volta-se basicamente para a modernização do setor, o aumento de suas exportações e, sobretudo, o abastecimento do mercado interno e valorização da pesca artesanal. São os seguintes os programas prioritários:

- desenvolvimento pesqueiro, através do Programa Nacional de Aqüicultura, que visa elevar a produção de pescado em mais de 200 mil toneladas ao final do programa e inclui o cultivo de camarões, mexilhões e ostras; compreende ainda o desenvolvimento de projetos de piscicultura integrados a outras atividades agrícolas, como suinocultura, avicultura e horticultura; a reprodução de alevinos destinados ao peixamento de açudes, rios e barragens do Nordeste;
- controle e conservação de recursos pesqueiros, visando ao combate à pesca predatória, ao controle e proteção das espécies em seus locais de reprodução;
- valorização da pesca artesanal, objetivando modernizar o setor artesanal pelo acesso à pesquisa, assistência técnica, extensão rural e organização associativista e cooperativista;
- apoio à pesca industrial e à indústria pesqueira, com vistas a estimular a diversificação de capturas e a pesca de fundo, renovando ou ampliando a frota para esse fim.

4.7. Eletrificação rural

Entre os objetivos dos programas de eletrificação rural destacam-se o aumento da produtividade agropecuária, a redução das perdas de produção, a economia de derivados de petróleo, a melhoria do bem-estar do homem do campo, sua fixação no meio rural e maior eficiência da mão-de-obra.

A programação prioritária do setor consubstancia-se no III Plano Nacional de Eletrificação Rural, cujas ações baseiam-se no financiamento de instalações e beneficiário, principalmente, as populações de baixa renda do Nordeste e do Centro-Oeste.

As metas físicas propostas no III PNER para o quadriênio 1986-89, contemplam cerca de 34,5 mil propriedades rurais.

4.8. Desenvolvimento florestal

A ação nesse campo concentrar-se-á nas áreas de conservação da natureza e de recursos naturais renováveis.

Na primeira área, visa-se principalmente à regularização da situação fundiária dos parques nacionais da Serra dos Órgãos (RJ), com 2,5 mil hectares; Emas (GO), com

2,5 mil hectares; Aparados da Serra (RS), com 3 mil hectares, e Antas (RJ), com 1,8 mil hectares, todos em 1986 e, em 1987, dos parques do Pantanal (MT), com 16 mil hectares e Itatiaia (RJ), com 19 mil hectares.

Além disso, estão previstas as seguintes ações:

— revisão dos critérios de desapropriação e avaliação de terras, da legislação sobre meio ambiente, da estrutura e regimento interno dos diversos órgãos que formulam e executam as políticas de meio ambiente;

— desenvolvimento dos programas de preservação, principalmente estudos cinecológicos (fauna, habitat, comunidades bióticas e ecossistemas);

— realização de estudos e pesquisas com vistas à geração de tecnologia para o manejo florestal na Amazônia.

Na área de desenvolvimento de recursos naturais renováveis serão implementadas as seguintes ações:

— reflorestamento em pequenos e médios imóveis rurais para conservar o solo, substituir energia, formar pomares etc., através da participação das cooperativas de produtores rurais e utilização de incentivos fiscais, objetivando o aproveitamento de solos marginais em até 90 mil pequenas e médias propriedades;

— melhoria da tecnologia agroindustrial e comercial;

— desenvolvimento de pesquisa visando organizar o mercado de produtores e de consumidores de produtos florestais, inclusive para implantação de entrepostos comerciais;

— programas de extensão e fomento florestal na região Nordeste, com destaque para a ampliação da produção de sementes e o plantio de espécies regionais e para o reflorestamento de bacias hidrográficas.

II — INDÚSTRIA

1. CARACTERÍSTICAS E SITUAÇÃO ATUAL

No período 1949-80, o produto industrial brasileiro cresceu à taxa média anual de 8,5%, enquanto a economia crescia a 6,7%. A participação da indústria no produto interno bruto evoluiu, nesse período, de 26% para 38%.

O desenvolvimento industrial esteve basicamente voltado para o mercado interno. Sucederam-se distintas etapas de crescimento da produção para substituir importações, visando atender à expansão da demanda interna. Esse processo teve início, antes mesmo do período assinalado, com os bens de consumo não duráveis, prosseguindo mais tarde com os bens de consumo duráveis e atingindo os bens de uso intermediário e bens de capital.

No triênio 1981-83, o setor industrial brasileiro enfrentou uma recessão sem precedentes. A taxa média anual de variação do produto industrial foi de menos 4%. A indústria de transformação apresentou queda média anual de produção de 6% e a indústria de construção civil declinou aproximadamente 7% ao ano.

Em 1984, graças a um desempenho extraordinário das exportações de manufaturados, a indústria de transformação cresceu 6%. No contexto da política de estabilização, que se seguiu ao choque financeiro de 1982, as exportações de manufaturados cresceram e diversificaram-se, ampliando sua participação no conjunto da produção industrial.

A par de sua trajetória de crescimento, a industrialização brasileira apresentou também problemas relacionados com o próprio padrão e direcionamento desse processo, gerando desequilíbrios entre regiões, setores e agentes (empresa nacional e estrangeira, estatal e privada, de grande e pequeno porte).

Uma característica relevante da industrialização no Brasil foi o seu alto grau de concentração regional. Em 1980, 73% do valor da transformação e 65% do pessoal ocupado na indústria de transformação localizavam-se na região Sudeste. A partir de meados dos anos 70 tem-se verificado, no entanto, movimento de descentralização, estimulado por políticas de desenvolvimento regional. Elevou-se a participação das demais regiões de 19% do valor da transformação e de 30% do pessoal ocupado, em 1970, para 27% e 35%, respectivamente, em 1980. No que se refere ao Nordeste, ocorreu alguma melhoria de sua posição no valor da transformação industrial que, entre 1970 e 1980, passou de 6% para 8%.

Outro dado recente foi o crescimento da indústria de bens de consumo duráveis a taxas muito elevadas, em comparação com as verificadas na produção de bens de consumo não duráveis.

A concentração da produção, em termos de maior participação das empresas de grande porte, foi outro aspecto significativo do processo de industrialização do país. A despeito da tendência natural de crescimento mais acelerado das grandes empresas, as pequenas e médias empresas devem exercer papel relevante, sendo responsáveis por parcela substancial do emprego industrial. Entretanto, as medidas de apoio a esse segmento, adotadas nas últimas duas décadas, não passaram de um traço marginal da política global, sem resolver seus problemas de capacitação gerencial, crédito, capitalização e tecnologia.

Apesar de o Brasil já dispor de estrutura industrial razoavelmente complexa e diversificada, sua indústria ainda apresenta, em média, níveis de produtividade inferiores aos padrões internacionais. Isso resulta, em muitos casos, num acentuado diferencial de preços comparativamente ao mercado mundial. Tais diferenciais, compreensíveis na fase de substituição de importações, hoje não mais se justificam.

Outra característica importante tem sido a dependência de tecnologia importada. Embora a indústria nacional já domine razoavelmente as tecnologias de fabricação, observa-se capacitação ainda insuficiente nas áreas de engenharia de processo e de produto. A superação dessa situação de atraso tecnológico relativo foi dificultada pela redução, durante a recessão, dos investimentos em ciência e tecnologia. Apesar deste quadro, várias empresas líderes lograram aumentar sua eficiência produtiva, acentuando, portanto, os níveis de heterogeneidade tecnológica e administrativa do parque industrial.

No conjunto, porém, a indústria brasileira tem revelado razoável capacidade de ajustamento a novas situações, como demonstrou ao enfrentar a crise energética e a recessão de 1981-83. O processo de ajuste desencadeou um conjunto de modificações favoráveis, dentre as quais se destacam a consolidação da substituição de importações de insumos básicos e bens de capital, a alteração da matriz energética e o ganho de competitividade das exportações industriais.

Entre 1980 e 1984 constatou-se redução do coeficiente de importação de produtos industriais, devido à maturação de investimentos substitutivos de importações e à grave recessão observada no período.

O desenvolvimento da produção de álcool, diminuindo em parte a dependência das importações de petróleo, é exemplo da capacidade de ajustamento do setor industrial a situações novas. Entre 1977 e 1983 a participação do álcool no consumo de combustível para automóveis passou de 10% para 39%, e sua produção anual subiu de 984 mil para 5.408 mil toneladas equivalentes de petróleo.

No próprio processo de produção industrial tem ocorrido substituição de energéticos importados por sucedâneos nacionais, com aumento do uso do carvão e energia elétrica em lugar do óleo combustível, cuja participação no consumo industrial caiu de 30% para 14%.

A produção interna de petróleo saltou da média de 166 mil barris/dia em 1978 para 474 mil barris/dia em 1984, sendo já responsável por metade do abastecimento interno. Este crescimento refletiu-se no bom desempenho apresentado pela indústria extrativa mineral, mesmo durante a recessão.

Estimulada pelas políticas de fomento à exportação, pela recessão — que reduziu o mercado interno — e pela modificação favorável nos preços básicos da economia, a indústria brasileira ampliou sua presença no mercado internacional. As empresas nacionais reajustaram seus custos e processos produtivos e desenvolveram um trabalho sistemático de **marketing** no exterior. A parcela da produção da indústria de transformação destinada ao exterior passou de 8% em 1980 para 15% em 1984. A participação dos produtos industrializados nas exportações aumentou, no mesmo período, de 40% para 60%.

A recessão de 1981-83 aumentou a capacidade ociosa na indústria de transformação que, no final de 1984, situava-se em torno de 23%. Embora algumas indústrias produtoras de bens intermediários que durante a recessão voltaram-se para as exportações, encontrem-se hoje próximas da plena utilização, observam-se altos níveis de ociosidade no setor de bens de capital, em segmentos de bens de consumo duráveis e em indústrias de bens intermediários ligadas à construção civil.

Esta heterogeneidade dos coeficientes de ociosidade na indústria significa que, com a retomada do crescimento, o aumento da oferta no mercado interno pode ocorrer sem grandes pressões inflacionárias. Os setores que se encontram próximos do limite da capacidade devem retomar seus investimentos, reativando a demanda por bens de capital e equipamentos.

Finalmente, cabe destacar que as empresas, na medida do possível, defenderam-se da recessão e da alta taxa de juros, aumentando a produtividade, minimizando estoques, reduzindo a dependência de empréstimos e ampliando suas aplicações no mercado financeiro. Entretanto, empresas com reduzida flexibilidade de administração financeira, como as pequenas e médias e algumas estatais, não puderam seguir esses caminhos.

2. OBJETIVOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL

A política industrial será orientada em função de duas diretrizes principais: preservação e fortalecimento do parque industrial existente, com a retomada sustentada do crescimento do setor e conformação gradativa de novo padrão de industrialização pela incorporação intensiva do progresso técnico.

Dada a meta de crescimento médio anual de 6% para o produto agregado, os instrumentos de política econômica global e setorial serão mobilizados para permitir crescimento industrial de cerca de 7% ao ano, com a indústria de construção civil expandindo-se a 6%.

Os principais objetivos associados a essas diretrizes são mencionados a seguir.

a) Conformação de um novo padrão de industrialização, visando:

— aumentar a capacidade de abastecimento e o poder competitivo, via redução de custos, nos mercados interno e externo, respectivamente, através da incorporação intensiva do progresso tecnológico;

— ampliar a capacidade tecnológica do país, especialmente da empresa privada nacional;

— orientar a produção para o atendimento das necessidades básicas da população;

— descentralizar regionalmente a capacidade produtiva.

b) Preservação e fortalecimento do parque industrial, objetivando:

— aproveitar o potencial representado pela capacidade ociosa existente, aumentando o emprego e a produção na indústria, com base na reativação da economia como um todo;

— ajustar a capacidade produtiva para atender às necessidades de retomada do crescimento, mediante correção de desequilíbrios setoriais, debilidades financeiras, tecnológicas e organizacionais das empresas e realização de investimentos complementares;

— ampliar as exportações de produtos industriais, com vistas à geração de divisas e à ocupação da capacidade instalada, especialmente em segmentos produtivos de bens de consumo duráveis e bens de capital.

3. ESTRATÉGIA INDUSTRIAL

O grau de complexidade, a integração alcançada pela estrutura industrial, sua relativa maturidade tecnológica e projeção no mercado internacional exigem definição de nova estratégia global para a indústria brasileira. Não se trata mais de adotar apenas políticas protecionistas, ou de incentivar investimentos em setores específicos.

Nesse sentido, não se poderá contar somente com o desempenho de poucos ou mesmo de um único setor para dinamizar o desenvolvimento, como ocorreu no passado com os investimentos e a produção dos subsetores de bens de consumo duráveis, de bens de capital e de insumos básicos, bem como com a implantação da infra-estrutura de transportes e energia.

A partir de agora, o dinamismo do processo de industrialização será induzido por dois elementos principais: o aumento da eficiência do sistema industrial como um todo, como decorrência da incorporação intensiva do progresso técnico, tomando por referência padrões internacionais de competitividade, e a expansão da demanda interna pela recuperação do salário real.

A busca de competitividade mediante incorporação do progresso técnico impõe-se como elemento central do novo padrão de industrialização, na medida em que se deseja compatibilizar o crescimento econômico com o controle da inflação e a obtenção de saldos expressivos na balança comercial. Para manter e expandir a presença dos produtos industriais brasileiros nos mercados internacionais e ampliar o mercado interno, através de custos reais de produção decrescentes, será necessário melhorar a qualidade e introduzir novos produtos. Para isso, é importante acompanhar as inovações tecnológicas das economias industrializadas, evitando o surgimento de diferenciais de produtividade significativos.

O aumento da competitividade será alcançado progressivamente. As atividades pioneiras disporão de prazos mais longos para atingir esse objetivo. As indústrias consolidadas deverão assumir compromissos de alcançá-lo em prazos médios, determinados segundo padrões internacionais.

Assim, a política industrial e tecnológica do governo dará ênfase à geração de conhecimentos tecnológicos pelos institutos de pesquisa e desenvolvimento, reordenando atividades de criação e difusão tecnológica, e aproximando a atuação destes institutos aos interesses do setor produtivo. Isto é fundamental para que o setor privado empreenda o esforço de modernização tecnológica necessário à conquista de novos mercados para a sua produção. Além disso, é igualmente importante conceder tratamento prioritário a algumas áreas ligadas a tecnologias de ponta, ao lado do apoio seletivo a setores da produção industrial onde a participação do capital nacional no desenvolvimento tecnológico é estrategicamente importante. Será incentivada também a integração de centros de formação de recursos humanos altamente qualificados com o processo de produção.

Para atingir progressivamente os objetivos citados é essencial, no entanto, a retomada sustentada do crescimento industrial que, devido aos altos índices de capacidade ociosa acumulados no período recessivo, dependerá de medidas que estimulem o crescimento econômico do país como um todo. É preciso, assim, criar condições para o aumento dos

investimentos na economia, para o avanço das exportações e para a gradativa recuperação salarial, fatores fundamentais para a geração de estímulos, pelo lado da demanda efetiva, que influenciam a produção e os investimentos na indústria. Nesse contexto, cabe destacar o importante papel a ser desempenhado pelos investimentos em infra-estrutura social, por seus efeitos favoráveis sobre a demanda interna e as condições de vida do trabalhador.

O aumento do investimento, induzido pela redução da taxa real de juros e pela disponibilidade de recursos financeiros de longo prazo, possibilitará o crescimento industrial sustentado, atuando diretamente — pela ampliação da demanda de bens de capital e bens intermediários requeridos pelos investimentos na indústria de transformação, na agricultura, em prospecção de petróleo, em habitação, saúde, educação — e indiretamente, gerando renda e emprego.

Especificamente, no setor industrial é possível identificar, a curto prazo, investimentos complementares de valor relativamente reduzido ante o elevado retorno que podem trazer em termos de acréscimo de capacidade, aumento de produtividade e saldo de divisas. São investimentos dirigidos, principalmente, para ampliação da capacidade produtiva naqueles setores que apresentam parcela significativa de sua produção comprometida com o comércio externo.

Por outro lado, no atual estágio do desenvolvimento industrial brasileiro não é razoável esperar que o crescimento continue a ser estimulado por substituição de importações. Ao contrário, a forte contração das importações ocorrida nos últimos anos leva a admitir que a retomada dos investimentos, incluindo a reposição de estoques, requererá sua ampliação.

A expansão das exportações de produtos manufaturados continuará sendo um dos objetivos da política industrial. No entanto, as perspectivas do mercado internacional, onde cresce o protecionismo e se verificam lenta expansão econômica, instabilidade cambial e escassez de crédito, sugerem crescimento menos dinâmico do comércio mundial nos próximos anos. Em vista dessas dificuldades, é fundamental que se aprofunde o apoio às exportações, tendo em vista não só a obtenção de saldos na balança comercial como também o papel dinamizador que exercem sobre a produção interna. Por isso é necessário não descuidar da política cambial, desenvolver política de seguro de crédito e aperfeiçoar a política de financiamento e de incentivos fiscais ao setor.

Finalmente, para permitir desenvolvimento mais equilibrado, cabe especial destaque ao fortalecimento das empresas de menor porte, enfatizando o papel que podem desempenhar na conformação do novo padrão de crescimento industrial, que se deseja mais harmônico. Sua contribuição será fundamental na geração de empregos, na ocupação de espaços na produção de manufaturados e na provisão de serviços em mercados competitivos, tanto em áreas com finalidade de desenvolvimento social e regional quanto em atividades complementares às das grandes indústrias.

No que se refere à atuação dos agentes econômicos na formação do novo padrão industrial, a empresa nacional deverá ser o elemento dinâmico e central. Mas a empresa estrangeira também deverá dar contribuição expressiva particularmente no acesso à tecnologia fora do alcance da empresa nacional e na ampliação das exportações.

3.1. Conformação do novo padrão de industrialização

A conformação do novo padrão de industrialização requer, durante a vigência do plano, realizações que possibilitem:

- desenvolvimento das atividades produtivas no campo da informática e microeletrônica, da química fina e da mecânica de precisão;

- modernização da indústria, inclusive através da informática, destacando-se os setores que utilizam processos contínuos de produção — em especial o siderúrgico e químico — e as indústrias de bens de consumo de uso difundido;

- capacitação tecnológica do setor de bens de capital, especialmente na área de engenharia de produto, pela incorporação de novos componentes em produtos já existentes e pelo desenvolvimento de novos produtos;

- desenvolvimento de atividades nas quais o país possui vantagens comparativas em termos de recursos naturais e energéticos, tais como siderurgia, papel e celulose, metais não-ferrosos (alumínio, estanho e outros) e álcool;

- desenvolvimento da capacitação tecnológica nacional, particularmente nos setores de ponta — microeletrônica, biotecnologia e novos materiais;

- aumento do grau de integração inter e intra-setorial dos parques industriais das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul.

3.2. Preservação e fortalecimento do parque industrial

A retomada dos investimentos é fundamental para reduzir a ociosidade no setor de bens de capital e permitir ajustamentos requeridos pelo crescimento da produção. Com esse objetivo, são prioritários para o setor industrial:

- investimentos na expansão e modernização da capacidade produtiva de setores produtores de bens exportáveis que estão próximos à plena utilização ou com perspectivas favoráveis de mercado;

— investimentos na expansão da capacidade de produção de petróleo, gás natural, em projetos de conservação de energia e na melhoria e expansão do sistema de transmissão de energia elétrica;

— investimentos na produção de insumos (fertilizantes, defensivos e suas matérias-primas) e equipamentos para a agricultura, especialmente para atender às necessidades das pequenas e médias empresas agrícolas;

— investimentos complementares em unidades produtivas já instaladas, que permitirão expandir atividades existentes e incorporar novas linhas de produção baseadas no aproveitamento de subprodutos ou que visem ao aumento da eficiência, inclusive para modernização e melhoria da produtividade das indústrias produtoras de bens exportáveis;

— investimentos de rápido retorno em desenvolvimento tecnológico, particularmente no que se refere à eliminação de desperdícios na produção, absorção e adaptação de técnicas adquiridas no exterior, difusão do conhecimento tecnológico, em especial entre as pequenas e médias empresas, e em projetos para conservação de energia e modernização dos processos produtivos.

4. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÔMICA

O êxito da política industrial vincula-se estreitamente à adoção de política macroeconômica ajustada às necessidades do setor. A estratégia global de estabilização, principalmente mediante redução das taxas de juros e reequilíbrio financeiro do setor público — inclusive das empresas estatais — deve permitir a retomada do investimento e a ampliação do mercado interno.

A continuidade da política de gradativa recuperação salarial, a manutenção de política monetária relativamente flexível e política cambial adequada deverão garantir a sustentação da retomada do crescimento.

Embora o papel principal nesta nova etapa do crescimento industrial caiba ao setor privado, é importante reconhecer que o investimento estatal exerce função fundamental inclusive como sinalizador para a iniciativa privada. Adicionalmente, cumpre ao Estado assegurar suprimento adequado de insumos cuja produção encontra-se sob sua responsabilidade — especialmente energia.

A política industrial complementa-se ainda pela mobilização de outros instrumentos específicos. No que se refere à política de importação, reconhece-se que o sistema tarifário brasileiro perdeu parcialmente sua função prática, face ao uso crescente de mecanismos não-tarifários de controle de importações. Reconhece-se, ademais, que o uso generalizado de instrumentos não-tarifários interfere no sistema de preços, por virtualmente eliminar a

concorrência externa. Nesse sentido, a política tarifária será ajustada numa perspectiva de longo prazo, de forma compatível com o aumento da eficiência do setor industrial.

Duas orientações, contudo, são necessárias a essa reforma: primeiro, só realizá-la após atenuada a forte restrição externa que condiciona a retomada do crescimento; segundo, negociar as reduções de tarifas, caso a caso, com os parceiros comerciais, definindo as contrapartidas a serem obtidas e levando em conta a conveniência de se obter competitividade a nível internacional.

Continuar-se-á assim, no curto prazo, com uma política seletiva que, embora evitando importações desnecessárias, permita o abastecimento dos produtos sem similar nacional, necessários à retomada do crescimento.

A política de exportação procurará dar continuidade ao crescimento das vendas de manufaturados e à sua diversificação geográfica. O seguro de crédito para a exportação, a melhoria do sistema de financiamento nas etapas de produção e de comercialização e a redução dos custos de transportes também serão utilizados para apoiar as exportações industriais.

O sistema de financiamento do setor industrial, especialmente no que se refere a investimento, deve ser reformulado e dinamizado. Inicialmente, coloca-se a necessidade de criar mecanismos eficazes de mobilização e canalização de capitais de longo prazo, principalmente através da recuperação do papel dos bancos de investimentos. O mercado financeiro está hoje distanciado do sistema produtivo e apenas precariamente exerce sua função de concentrar e direcionar poupanças para a área da produção e do investimento.

No mesmo sentido, o mercado de capitais deve ser mobilizado para que funcione como fonte importante de capital de risco para investimentos.

A política de financiamento deve evitar fórmulas de subsídio generalizado à formação do capital industrial. A mobilização dos organismos oficiais de crédito deve ser feita visando garantir volume e condições adequadas de financiamento das atividades prioritárias: financiamento à exportação de manufaturados, créditos de longo prazo para a comercialização de bens de capital sob encomenda, financiamento aos setores estratégicos, à pesquisa científica e tecnológica e ao desenvolvimento regional da indústria.

Dois aspectos mais devem ser enfatizados. O primeiro refere-se às políticas regionais de industrialização, que deverão ser compatíveis com as políticas a nível nacional. Os pólos e complexos industriais em implantação serão consolidados. A agroindústria e as indústrias tradicionais serão estimuladas, buscando-se ampliar a integração inter e intra-setorial dos parques industriais regionais. Os sistemas regionais de incentivos serão aperfeiçoados, com maior democratização do acesso, revisão dos critérios de análise de projetos, aprimoramento dos mecanismos de administração e política seletiva de recuperação de empreendimentos industriais incentivados que se encontrem em dificuldades conjunturais.

O segundo aspecto está relacionado com o apoio às pequenas e médias empresas, que tendem a crescer na esteira das empresas líderes, porém, sem modificar substancialmente suas estruturas ou absorver de forma intensiva novas tecnologias de produção. É fundamental que, na nova estratégia de crescimento, elas contem com estímulos necessários para se modernizarem.

O apoio gerencial, creditício e tecnológico às pequenas e médias empresas considerará o nivelamento da eficiência econômica. Medidas fiscais procurarão influenciar positivamente sua estrutura de custos e favorecer-lhes desempenho eficaz. Além disso, reformular-se-á o quadro jurídico-institucional pertinente e ampliar-se-á o acesso dessas empresas aos instrumentos de fomento que hoje beneficiam quase exclusivamente a grande empresa.

Quanto à política tecnológica, o objetivo será ampliar o esforço nacional no domínio da tecnologia, na elevação da produtividade e na melhoria da qualidade dos bens e serviços industriais.

O governo concederá apoio e orientação a esse esforço, através de complementação e coordenação da infra-estrutura tecnológica existente, normatização técnica, regulação de direitos e importação de tecnologia incentivos fiscais e financeiros, pesquisas e compras realizadas por entidades estatais. Ressalte-se que o objetivo é não apenas o desenvolvimento tecnológico em áreas prioritárias e estratégicas, como as de tecnologias de ponta, mas também a elevação da eficiência produtiva, a diminuição de custos e a melhoria de qualidade no setor industrial como um todo.

Dessa forma, a atuação articulada de universidades, centros de pesquisa e desenvolvimento e setor privado merecerá especial atenção governamental. Será incentivada a formação de complexos tecnológico-industriais, que funcionarão como **loci** de criação, absorção e transferência de novas tecnologias. Essas formas de cooperação deverão contribuir ainda para a difusão de técnicas que conduzam à modernização industrial, atuando de forma descentralizada, através do fortalecimento de centros de excelência científica e tecnológica existentes no país, para permitir a extensão do progresso técnico a nível regional e a conseqüente desconcentração do desenvolvimento industrial na nova etapa de crescimento. Nesse processo, deverá ser enfatizada a contribuição das empresas e institutos governamentais, sobretudo aqueles em áreas estratégicas.

A articulação das políticas industriais e agrícolas deverá reforçar a integração entre os dois setores, em particular com a agricultura de alimentos para o mercado interno, buscando garantir o crescimento simultâneo da produtividade industrial e rural e a distribuição socialmente justa dos ganhos decorrentes. O incremento da produtividade dos segmentos industriais produtores de insumos para a agricultura tornará viável o aumento da produtividade rural. Em contrapartida, menores custos de alimentação e barateamento

de matérias-primas agrícolas deverão permitir ganhos de salário real, sem aumento de custos para o setor industrial.

5. ASPECTOS INSTITUCIONAIS

A implementação dessa política industrial exigirá amplo reordenamento dos órgãos públicos responsáveis por sua formulação, execução, controle e avaliação. Isso, juntamente com uma clara definição sobre a autoridade responsável pela formulação da política industrial no país, permitirá a eliminação de conflitos e superposição entre os diferentes instrumentos, garantindo sua convergência para as prioridades estabelecidas.

Serão também redefinidos, de maneira geral, os mecanismos institucionais e financeiros de atuação governamental no setor industrial. Tais mecanismos, criados para intervir na fase de industrialização baseada na substituição de importações e nos subsídios à formação de capital, são inadequados à fase em que se objetiva crescimento industrial fundamentado principalmente na incorporação e difusão do progresso técnico e no aumento da produtividade.

6. AÇÃO SETORIAL

6.1. Bens intermediários

Nos últimos cinco anos, devido à maturação de vários projetos do segmento produtor de insumos básicos e, em menor escala, à retração do consumo interno, o país pôde reverter a situação de grande dependência externa, observada ao longo da década passada, no abastecimento desses insumos.

No período 1980-84, as importações de bens industriais intermediários caíram à taxa média de 18,5% ao ano, evidenciando ritmo de redução mais de quatro vezes superior ao da retração da demanda interna por esses produtos. As importações representam, atualmente, apenas 3,5% da demanda interna.

Como alternativa para o pequeno dinamismo do mercado interno, alguns importantes segmentos do setor empreenderam crescente abertura para o exterior. Em função disso as exportações setoriais evoluíram, em termos reais, 27% ao ano no período, passando a representar cerca de 13% da produção interna, contra apenas 4% em 1980.

Esse desempenho favorável possibilitou atenuar os efeitos da recessão. Nos segmentos de siderurgia, petroquímica, papel e celulose, as exportações passaram a represen-

tar parcelas significativas da produção interna, que variam atualmente entre 20% e 45%. Isso permitiu, mais recentemente, a obtenção de níveis de produção próximos à plena utilização da capacidade instalada e contribuição expressiva para a geração de saldos na balança comercial.

Nas indústrias siderúrgicas e petroquímica, a manutenção das posições conquistadas no mercado externo, dentro de um quadro de retomada do consumo interno, não implicará, a curto prazo, investimentos de grande porte para a expansão da capacidade. Além da conclusão dos projetos em implantação, será necessário realizar investimentos — relativamente menores que no passado recente — particularmente voltados para o aumento da eficiência produtiva. Contudo, dada a longa maturação dos investimentos para aumento da capacidade produtiva dessas indústrias, estudos de viabilidade para futuras ampliações deverão ser iniciados proximamente.

No ramo de papel e celulose, já operando a plena capacidade e no qual a indústria nacional é fortemente competitiva no exterior, serão necessárias ampliações de maior porte, além daquelas em fase de implantação.

Já nos segmentos onde não foi viável a abertura para o mercado externo caíram substancialmente os níveis de produção. Esse foi o caso específico de certos setores de materiais de construção, como o da indústria de cimento, que vem operando com um grau de ocupação da capacidade instalada inferior a 55%.

Reconhece-se, ademais, que o rápido desenvolvimento da produção interna de insumos básicos e as formas utilizadas para implementá-la levaram a algumas distorções na estrutura produtiva, entre as quais verificam-se carências no desenvolvimento da capacidade tecnológica interna e na absorção da tecnologia importada, deficiências na estrutura empresarial e vulnerabilidade financeira.

Apesar do intenso processo de substituição de importações, persistem ainda dependências externas ligadas aos segmentos de fertilizantes, metais não-ferrosos e produtos químicos, existindo, portanto, oportunidades de investimento nessas áreas.

Destaca-se, sobretudo, o incipiente desenvolvimento interno da fabricação de produtos da chamada química fina, que compreende ampla gama de compostos de uso difundido na economia e, portanto, de importância estratégica. Entre esses compostos incluem-se: aditivos e corantes, insumos para a indústria química e farmacêutica, bens intermediários para defensivos agrícolas e catalizadores para processos químicos.

O atraso do país nessa indústria deve-se à conjugação de fatores como insuficiência de capacitação tecnológica interna, dificuldade de acesso à tecnologia estrangeira, insuficiente dimensão do mercado interno em determinados segmentos e debilidade da estrutura empresarial. Nessa área, cerca de 65% da demanda são atendidos por importações,

que têm atingido valores anuais superiores a US\$ 1 bilhão. Além disso a produção interna, controlada em mais de 80% por empresas estrangeiras, concentra-se nas fases terminais de fabricação, apresentando baixo grau de verticalização e dificultando a entrada de indústrias nacionais.

A política industrial para o setor de bens intermediários compreenderá os seguintes objetivos principais:

- abastecer adequadamente o mercado interno e manter as posições conquistadas no mercado externo, seja através da ampliação da produção nos segmentos próximos à plena ocupação da capacidade instalada, seja através de política seletiva de importações;

- capacitar tecnologicamente e ampliar a produção em áreas onde o país apresenta carências no abastecimento interno, com ênfase no desenvolvimento da química fina e de especialidades químicas;

- elevar os níveis de ocupação da capacidade instalada nos segmentos produtores de materiais de construção;

- solucionar problemas estruturais acumulados durante o processo de substituição de importações, mediante fortalecimento das estruturas empresariais, capacitação tecnológica interna e efetiva absorção da tecnologia importada, saneamento financeiro e aumento da eficiência produtiva;

- retomar os programas de modernização tecnológica, com ênfase na incorporação da informática aos processos de produção;

- adequar a oferta interna a padrões de consumo mais adaptados às peculiaridades e necessidades brasileiras;

- realizar estudos de viabilidade visando à tomada de decisão quanto ao aumento da capacidade produtiva de empreendimentos de grande porte, de forma a permitir adequado abastecimento interno e continuação das exportações.

As diretrizes e metas específicas para os principais segmentos do setor de bens intermediários são relacionadas a seguir.

6.1.1. Siderurgia

- Elevação da capacidade anual de produção de aço bruto de 21,5 milhões de toneladas para 26 milhões de toneladas, no período 1985-89.

- Conclusão do terceiro estágio de ampliação das usinas siderúrgicas estatais e da metalurgia da Açominas, o que permitirá elevar a capacidade anual de produção de aço

bruto do Grupo Siderbrás, de 14 milhões de toneladas para cerca de 17,5 milhões de toneladas, no mesmo período.

- Ampliação nas linhas de produção de aços especiais e produtos nobres.
- Redução da vulnerabilidade externa da siderurgia brasileira, pela diminuição da relação exportação/produção interna de 35% para níveis próximos a 25%, mantendo as posições absolutas já conquistadas.
- Diversificação dos mercados externos para os produtos siderúrgicos brasileiros.
- Saneamento financeiro das empresas e efetivação de política realista de preços para os produtos siderúrgicos.
- Retomada dos programas de modernização tecnológica pela incorporação do uso da informática, racionalização de processos, melhor aproveitamento de insumos e resíduos, aprimoramento dos programas de substituição e conservação de energia e de controle de poluição.
- Diminuição da dependência em relação ao abastecimento externo de carvão metalúrgico.
- Ampliação da produção interna de ferro-gusa e ferro-liga, com base na iniciativa privada nacional.
- Desenvolvimento da capacitação tecnológica interna nas áreas de tecnologia de produto e de processo.

6.1.2. Petroquímica

- Consolidação do Pólo Petroquímico do Rio Grande do Sul, com a implantação de novas unidades de segunda geração e desenvolvimento da indústria de transformação de produtos petroquímicos na região.
- Melhoria da eficiência produtiva mediante otimização e controle eletrônico de processos e redução dos requisitos energéticos.
- Fortalecimento da estrutura empresarial.
- Intensificação do uso do etanol e do gás natural como insumos para a indústria química orgânica de base, nos segmentos onde a utilização seja vantajosa.
- Estabelecimento de política de preços adequada para o etanol e desenvol-

vimento de processos produtivos mais eficientes na alcoolquímica, com aproveitamento de subprodutos.

6.1.3. Química fina

– Intensificação da capacitação tecnológica interna, através do fomento às pesquisas científicas e tecnológicas na área.

– Apoio aos projetos das empresas privadas nacionais.

– Integração da produção interna, mediante incremento da fabricação de produtos intermediários comuns a todos os ramos da química fina, com vistas a garantir economias de escala à produção interna.

– Adaptação da oferta interna a padrões de consumo mais apropriados às necessidades brasileiras, particularmente nos segmentos químico-farmacêutico e de defensivos agrícolas.

– Intensificação, no segmento químico-farmacêutico, da produção interna de fármacos essenciais, dando prioridade para os investimentos da empresa privada nacional e reduzindo o elevado grau de dependência de fontes externas de suprimento de produtos e tecnologia.

– Diminuição da dependência externa quase absoluta de catalizadores para processos químicos, petroquímicos e para refino de petróleo.

6.1.4. Papel e celulose

– Conclusão dos projetos em implantação e estímulo a novos empreendimentos de ampliação da produção interna, tendo em vista as condições favoráveis dos mercados interno e externo.

– Ampliação da base florestal vinculada a empreendimentos para a fabricação de celulose e intensificação da integração entre a produção de celulose e a florestal.

– Alteração da estrutura fibrosa dos papéis produzidos no país pela maior utilização de pastas de alto rendimento (combinação de pasta mecânica com celulose química), permitindo redução dos custos de fabricação de papel e liberação crescente de fibras mais nobres para exportação.

– Continuidade dos programas de substituição e conservação de energia.

6.1.5. Fertilizantes

– Ampliação da produção interna de ácidos sulfúrico e fosfórico e equacio-

namento da exploração das reservas de potássio na Amazônia e de enxofre nativo em Sergipe.

— Intensificação dos programas de prospecção mineral para ampliação das reservas brasileiras de fosfato, enxofre e cloreto de potássio.

— Integração dos pólos regionais de fertilizantes da região Nordeste e Centro-Oeste, mediante equacionamento da oferta local de intermediários e produtos finais.

— Regionalização da oferta de fertilizantes, com vistas a reduzir os custos de movimentação e garantir maior eficiência ao sistema de transporte vinculado ao setor.

— Produção de fertilizantes mais adaptados às condições brasileiras de clima e solo; racionalização da oferta interna de fertilizantes em função dos tipos de lavouras e das formas de produção do setor agrícola.

— Fixação de política de importações de matérias-primas para fertilizantes que garanta abastecimento interno de insumos como enxofre, potássio e ácido fosfórico.

— Ampliação da produção de intermediários para fertilizantes com base em tecnologias alternativas que minimizem a dependência externa de enxofre.

— Apoio à engenharia genética para fixação biológica de nitrogênio.

6.1.6. Não-ferrosos

— Continuidade da implantação dos projetos de alumina e alumínio da Alunorte e Albrás.

— Exploração das reservas de minério de cobre em Carajás, com vistas a reduzir a dependência externa desse metal.

— Intensificação dos programas de prospecção de minerais nos quais o país é carente, especialmente os de metais básicos.

— Incentivo à implantação de projetos integrados de produção minero-metalúrgica, evitando-se a dependência de concentrados importados.

— Política de importações de minerais e metais não-ferrosos, de forma a garantir o suprimento regular de produtos em que há carência interna, tais como cobre metálico, concentrado de cobre e concentrado de zinco.

— Desenvolvimento tecnológico visando à utilização otimizada de minérios brasileiros de características peculiares.

6.2. Bens de capital

O setor de bens de capital foi o mais duramente atingido pela desaceleração do crescimento industrial e, posteriormente, pela recessão. A taxa média anual de crescimento do setor caiu para 4,2% entre 1975-80, contra 18,3% no período 1968-74. Na recessão de 1981-83 a produção de bens de capital sofreu uma redução de 17% ao ano.

A partir de 1984 a produção de bens de capital voltou a crescer (12,8% em 1984 e 10,2% nos primeiros cinco meses de 1985). Apesar disso, o nível de produção em 1984 era ainda aproximadamente 33% inferior ao de 1980.

A utilização média da capacidade instalada no setor, que veio caindo significativamente desde 1976, atingiu seu ponto mais baixo no final de 1982. O nível de ociosidade do setor situava-se em 31% no primeiro trimestre de 1985. A pior posição relativa era a da indústria de construção naval, com uma ociosidade de 52%. As melhores posições relativas eram dos segmentos de máquinas motrizes e aparelhos de transmissão para fins industriais, com 19% de ociosidade, e equipamentos de comunicações, com 28%.

As importações de bens de capital, que representavam 33% das importações totais do país em 1975, tiveram essa participação reduzida para 20% em 1980 e 16% em 1983. A posição das importações no atendimento do mercado interno de bens de capital caiu de 27,2% em 1975 para 20,4% em 1980 e 19,8% em 1983. Para essa diminuição do peso das importações, além do efeito da recessão, contribuiu a maturação de vários projetos, particularmente na área de bens de capital sob encomenda, cuja capacidade de produção duplicou entre 1975 e 1980.

Outro traço marcante do desempenho do setor foi o incremento das exportações, principalmente até 1981, quando atingiram US\$ 3 bilhões, contra US\$ 664 milhões em 1975. A partir de 1982 essas exportações apresentaram comportamento menos favorável, refletindo a recessão internacional, particularmente nos países em desenvolvimento.

O Estado tem presença significativa do lado da demanda. É responsável por cerca de dois terços da demanda total por bens de capital sob encomenda. As compras estatais são importantes especialmente em relação às indústrias de equipamentos para a geração e transmissão de energia elétrica, para prospecção, refino e transporte por dutos de petróleo, para siderurgia, além de equipamentos ferroviários e de telecomunicações.

O setor possui parque produtivo razoavelmente moderno mas parcialmente dependente de tecnologia importada. As empresas de bens de capital já dominam razoavelmente a tecnologia de fabricação, existindo, por outro lado, número crescente de firmas de engenharia nacionais com capacidade na área de engenharia de processo. A maior lacuna situa-se na engenharia de produto, mais diretamente ligada à criação de tecnologia.

São os seguintes os objetivos visados para a indústria brasileira de bens de capital:

- racionalizar a oferta, com elevação da produtividade e redução de custos, através da especialização e concentração das linhas de produção, além da fusão e incorporação de empresas;

- modernizar a oferta, mediante fortalecimento e ampliação da capacidade tecnológica da empresa nacional, especialmente na etapa de engenharia de produto e na área de bens de capital eletrônicos;

- aumentar as exportações e integrá-las às exportações de serviços, consolidando a presença brasileira no mercado externo e aumentando a competitividade da indústria nacional;

- fortalecer a participação da empresa sob efetivo controle nacional na estrutura do setor.

O crescimento do setor será obtido, por um lado, como resultado das políticas macro-econômicas de estímulo aos investimentos produtivos, já explicitadas anteriormente. Por outro lado, políticas específicas de importação e de compras governamentais direcionarão preferencialmente para a indústria instalada no país a demanda por máquinas e equipamentos.

A política de compras governamentais visará manter os produtores informados antecipadamente sobre as características, quantidade e prazos de entrega dos equipamentos demandados nos programas de investimentos, dando-se preferência às aquisições no mercado interno. Essa política será implementada de forma a estimular o desenvolvimento tecnológico da empresa nacional.

Com vistas ao aumento da eficiência, será incentivada a especialização da indústria de bens de capital, evitando-se a pulverização do mercado fabricante. Serão apoiadas fusões e incorporações de empresas, desde que mantido efetivo controle nacional das empresas conglomeradas.

O incremento das exportações de bens de capital constituirá instrumento importante para a elevação da competitividade e ocupação do setor. Nesse sentido, serão ampliados os recursos para financiamento de longo prazo das exportações.

A política de financiamento industrial e de participação acionária do sistema BNDES será aperfeiçoada, fortalecendo-se sua articulação com a política tecnológica. A atuação do BNDES orientar-se-á pelo princípio básico da preservação da estrutura do setor, desde que eficiente, fortalecendo as empresas sob efetivo controle nacional, em especial aquelas que atuem em mercados de alta densidade tecnológica.

Sempre que justificados, serão ampliados os recursos para financiamento à comercialização de bens de capital no mercado interno, praticando-se condições mais favoráveis de juros, prazos de carência e amortização para produtos de empresas sob efetivo controle nacional. Adotar-se-á também atuação seletiva no saneamento financeiro das empresas do setor.

A política tecnológica objetivará o fortalecimento da capacidade de criação e absorção de tecnologia pela empresa sob efetivo controle nacional, especialmente na etapa de engenharia básica e na área de bens de capital eletrônicos. Serão implementadas as seguintes medidas:

- incentivo à normatização e padronização industrial;
- apoio a projetos para incorporação de componentes eletrônicos;
- fomento ao desenvolvimento de projetos de produtos nacionais;
- maior integração e cooperação entre universidades, institutos de pesquisa, centros de tecnologia e as empresas do setor, incentivando-se, por um lado, maior adequação dos projetos desenvolvidos pela comunidade técnico-científica às reais necessidades da indústria e, por outro, a transferência, pelas empresas, sobretudo estatais, aos centros de pesquisa, das tecnologias adquiridas no exterior ou já consolidadas nacionalmente;
- dinamização e articulação dos programas de desenvolvimento tecnológico voltados para o setor e executados pelos órgãos governamentais de fomento;
- apoio à formação de equipes de engenharia de projeto e de pesquisa e desenvolvimento e à formação de recursos humanos.

6.2.1. Indústria aeronáutica

A indústria aeronáutica brasileira mostrou considerável dinamismo na última década, contribuindo significativamente para o desenvolvimento tecnológico do país e alcançando boa penetração no mercado internacional.

Entre 1971 e 1984 a Embraer produziu 3.230 aviões, dos quais 344 foram exportados. O valor acumulado das exportações desde 1975, ano de início do programa de vendas no mercado internacional, atinge mais de US\$ 600 milhões.

A manutenção dessa posição, num mercado de acelerada evolução e de crescentes requisitos de sofisticação tecnológica, exige permanente esforço de investimentos em novos produtos e em desenvolvimento tecnológico, ainda acima das disponibilidades de recursos gerados pela própria empresa.

O apoio financeiro do governo é vital para possibilitar continuidade e sucesso

dos programas da empresa. Os objetivos estabelecidos para a Embraer, no período do plano, são os seguintes:

- atender às necessidades de reequipamento da FAB, conforme diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Aeronáutica;
- desenvolver novos programas e produtos;
- melhorar a eficiência, competitividade e lucratividade;
- consolidar sua presença no mercado externo, principalmente pela ampliação e melhoria da assistência técnica aos aviões exportados;
- desenvolver programas de cooperação industrial internacional, visando à evolução tecnológica e à penetração em novos mercados;
- elevar os índices de nacionalização da produção, mediante estímulo ao desenvolvimento da produção interna de componentes.

6.2.2. Construção naval

No período 1971-79 a indústria brasileira de construção naval experimentou acentuado crescimento em razão da implementação dos primeiro e segundo programas de construção. A produção cresceu 826%, enquanto o emprego expandiu-se 112%.

A partir de 1979, produção e emprego vêm decrescendo acentuadamente em razão da ausência de encomendas significativas e da escassez de recursos do Fundo de Marinha Mercante. A produção do setor, que foi de 1.414 mil toneladas de porte bruto (TPB) em 1979, caiu para 411 mil TPB em 1984, enquanto o emprego reduziu-se de 39 mil para 21 mil pessoas, no mesmo período.

O principal problema enfrentado pela indústria é o elevado nível de ociosidade. A capacidade nominal de construção de navios da indústria nacional é da ordem de 2.256 mil TPB por ano.

Apesar da crescente ociosidade, no período 1979-84 foram contratadas no exterior 273 mil TPB, correspondentes a 17 embarcações, principalmente em razão de contratos de financiamento firmados entre o Brasil e outros países. As exportações do setor representaram 22% da tonelagem de porte bruto produzida entre 1979 e 1983.

Outro problema é o elevado custo dos produtos, acima dos obtidos nos principais países exportadores, mesmo desconsiderando os subsídios por eles praticados.

A crise da indústria de construção naval foi agravada recentemente por dificuldades de natureza institucional, pelo grande número de encomendas de embarcações

rejeitadas pelos armadores após sua conclusão e pelo inadimplemento de parcela relevante dos mutuários do Fundo de Marinha Mercante.

A estratégia a ser adotada no setor terá como objetivo central identificar e estimular todas as possibilidades de demanda por embarcações com viabilidade econômica e social, buscando utilizar a capacidade instalada e retomar os níveis de emprego. As políticas de estímulo à navegação e de redução do afretamento de navios estrangeiros, explicitadas no capítulo referente à política setorial de transportes, deverão atuar nesse sentido.

Além disso, os seguintes objetivos serão perseguidos:

- controlar as importações de navios, adquirindo no Brasil todos os que possam ser produzidos pelos estaleiros nacionais;

- reduzir a diferença de custo entre as embarcações nacionais e as importadas, mediante melhoria da competitividade do material e componentes, maior padronização da produção de peças navais e aumento da produtividade da mão-de-obra;

- implementar política de apoio às exportações;

- continuar a reorganização institucional estatal no setor, já iniciada com a transferência para o BNDES da função de agente financeiro do Fundo de Marinha Mercante;

- apoiar o desenvolvimento tecnológico da indústria de construção naval.

6.2.3. Informática e microeletrônica

A partir de meados da década 70, empresas nacionais iniciaram a fabricação de computadores e periféricos no país, segmento da indústria de informática que melhores resultados obteve até agora.

Cerca da metade do mercado brasileiro de equipamentos de processamento de dados é ocupada por empresas nacionais, cuja produção foi direcionada para a faixa de equipamentos de pequeno porte (mini e microcomputadores).

O Brasil coloca-se entre os dez maiores mercados de computadores do mundo. É importante a preservação dos espaços conquistados pelas empresas nacionais, possibilitando a atualização tecnológica de seus produtos e estimulando a consolidação dos segmentos produtores de insumos básicos para a indústria de informática. Para se alcançar esses objetivos, o desenvolvimento tecnológico, deverá ser permanentemente estimulado. Paralelamente, deve-se dar atenção especial à engenharia de produção, fator primordial na redução de custos e, conseqüentemente, no aumento da competitividade do produto final.

O desenvolvimento dessa indústria em bases sólidas depende, também, do

êxito em promover capacitação tecnológica nos segmentos estratégicos de microeletrônica e **software**, bem como na mecânica de precisão, fundamental à produção de periféricos e componentes.

A importância da área de microeletrônica deve-se ao fato de que nela se desenha a base técnica do chamado "complexo eletrônico", o qual tem-se estruturado a partir da expansão das aplicações da tecnologia digital, transformando a eletrônica em indústria de convergência. A crescente abrangência das aplicações dessa tecnologia na economia moderna tem-se revelado tanto na utilização de componentes microeletrônicos na indústria de computadores como em produtos da eletrônica de consumo. Sua introdução em sistemas de telecomunicações, em equipamentos para a automação industrial e de serviços (bancário, comercial, de escritório) e em equipamentos médico-hospitalares também tem sido muito grande, nos últimos anos.

Além disso, a nível mundial vem-se delineando tendência cada vez maior de utilização de circuitos integrados dedicados e semi-dedicados, o que impõe à indústria de microeletrônica intenso esforço na atividade de projeto.

Por seu turno, a difusão e realização das potencialidades dos equipamentos de informática dependem de desenvolvimentos paralelos e complementares em **software**, cuja função básica é exercer a interface homem-máquina.

Atualmente, a indústria nacional atende de forma satisfatória ao segmento de **software** de cunho administrativo e, em menor escala, fornece programas básicos e de suporte para os equipamentos fabricados por empresas nacionais. O mercado nacional, contudo, vem sendo abastecido em grande parte por importações.

No atual estágio de desenvolvimento da indústria de informática, a prioridade deve recair tanto na indústria microeletrônica como na produção nacional de **software**.

Paralelamente, dever-se-á estimular a produção de equipamentos com tecnologia microeletrônica para a automação industrial e de serviços, além de manter-se o incentivo à produção interna de equipamentos de processamento de dados.

Para atingir os objetivos da política nacional de informática, definidos pela Lei 7.232/84, algumas ações de particular relevância serão implementadas:

- direcionar preferencialmente as compras de órgãos e empresas públicas para os produtos fornecidos pelas empresas nacionais;
- aperfeiçoar as formas de cooperação internacional, no sentido de apoiar o esforço de capacitação nacional;
- conceder incentivos tributários e financeiros, prioritariamente, para pes-

quisa e desenvolvimento, formação de recursos humanos, produção de microeletrônica, de **software** e investimento em ativo fixo das empresas nacionais geradoras de bens e serviços;

— articular e compatibilizar as políticas industriais, setoriais e regionais com a política de informática.

As diretrizes e metas específicas para os principais segmentos do setor são relacionadas a seguir.

Microeletrônica

— Desenvolvimento da infra-estrutura necessária ao domínio do ciclo tecnológico na produção de componentes.

— Estímulo às atividades de projeto de circuitos integrados, sobretudo nos segmentos que apresentem maior viabilidade de desenvolvimento no país, tais como circuitos integrados dedicados e semi-dedicados.

— Apoio ao desenvolvimento da indústria nacional em bases econômicas auto-sustentáveis.

— Incentivo à realização de projetos de bens que maximizem a utilização de componentes fabricados por empresas nacionais.

Software

— Estímulo ao desenvolvimento e comercialização por empresas nacionais.

— Criação de mecanismos de controle de importações e disciplina da comercialização interna.

— Direcionamento das encomendas do setor público para as empresas privadas nacionais.

Equipamentos de informática

— Criação de condições para a consolidação ou implantação de empresas nacionais produtoras de equipamentos para processamento de dados e seus periféricos, automação industrial e de serviços, instrumentação digital e teleinformática.

— Apoio à produção desenvolvida no país, com engenharia nacional, de forma a alcançar níveis de preço e qualidade compatíveis com os padrões internacionais.

— Estímulo ao uso de processamento distribuído, com utilização de equipamentos com tecnologia nacional.

6.3. Bens de consumo não duráveis

O setor produtor de bens de consumo não duráveis compreende, predominantemente, os ramos industriais implantados na primeira fase da industrialização brasileira. Apesar do menor dinamismo desse agrupamento em relação a outros setores de desenvolvimento mais recente, sua participação na produção e no emprego da indústria de transformação é ainda elevada, situando-se, em 1984, em 37% e 54%, respectivamente.

Durante a recessão agravou-se, de maneira geral, a crise do consumo interno de bens não duráveis. Por um lado, cresceu a parcela da população praticamente marginalizada da demanda, e por outro diminuiu o consumo da parte da população incorporada ao mercado.

O consumo interno caiu 4,4% ao ano no período 1980-84, o que significou redução **per capita** de aproximadamente 7% ao ano. O nível de consumo em 1984 situou-se quase 17% abaixo do verificado em 1980.

Nesse período, a produção setorial reduziu-se de 2,2% ao ano, em ritmo menor, portanto, do que a redução do consumo interno, graças ao expressivo desempenho das vendas externas, que cresceram mais de 11% ao ano. O valor exportado dos principais produtos do setor atingiu cerca de US\$ 6 bilhões em 1984. Como conseqüência, as exportações passaram a representar parcelas crescentes da produção das indústrias alimentares, têxtil, de vestuário e calçados. Apesar desse desempenho e do esboço de recuperação em 1984, a produção interna nesse ano foi 8,6% inferior à de 1980.

Concentram-se no setor alguns dos segmentos empresariais mais prejudicados pela recessão, como os das micro, pequena e média empresas de capital nacional. Nesses segmentos, piorou a situação estrutural de debilidade econômico-financeira, em função de sua menor capacidade de ajustamento à crise econômica.

Acentuou-se a heterogeneidade do parque industrial na área, ampliando-se a distância entre os estratos mais modernos, onde se identificam as empresas com abertura crescente para o mercado externo, e os segmentos menos eficientes. Esse quadro é problemático na medida em que tais segmentos têm papel importante no atendimento da demanda interna, principalmente nas economias regionais e nas faixas de menor nível de renda.

A recuperação do poder de compra dos salários e a elevação dos níveis de emprego, além das medidas dirigidas para melhor distribuir a renda, deverão influenciar positivamente a demanda desses bens de consumo nos próximos anos.

Será fundamental elevar a eficiência produtiva do setor como um todo e reduzir os desníveis de produtividade intra-setoriais. Esse processo é decisivo para a manutenção de condições de competitividade no mercado externo e para a ampliação do mercado interno.

A política industrial para os segmentos de bens de consumo não duráveis objetiva:

- obter evolução do consumo interno a ritmo sensivelmente superior ao do crescimento da população para possibilitar recuperação e melhoria dos níveis de consumo por habitante, com destaque para o abastecimento de produtos industriais de primeira necessidade;

- manter as posições conquistadas pelos produtos brasileiros no mercado mundial, procurando incentivar as exportações de produtos com maior grau de elaboração e diversificar os mercados brasileiros no exterior; além disso, atuar nos foros internacionais para reduzir barreiras protecionistas;

- atualizar tecnologicamente o setor, com ênfase nas indústrias alimentares, têxtil e de vestuário e calçados, e reduzir as diferenças internas de eficiência produtiva;

- normatizar e melhorar a qualidade da produção interna, particularmente da parcela suprida pelas empresas de menor porte;

- garantir suprimento adequado de matérias-primas agrícolas e desenvolver as atividades agro-industriais;

- fortalecer a indústria regional.

6.4. Construção civil

A construção civil tem significativa participação na produção e no emprego. É responsável diretamente por cerca de 5,7% do PIB e ocupa mais de 7% da população economicamente ativa. Além disso, atualmente cerca de 60% da formação bruta de capital fixo na economia são representados pelo item construções, em parte pela retração dos investimentos em máquinas e equipamentos.

Reduziu-se substancialmente o nível de atividade no setor nos últimos anos, particularmente a partir de 1982. Esse comportamento, se por um lado refletiu o impacto da crise econômica sobre a demanda do setor, por outro, dada sua importância principalmente na absorção de mão-de-obra, contribuiu para aprofundar o processo recessivo.

A crise repercutiu em todos os principais segmentos da indústria: no de edificações, face à compressão dos salários, ao aumento do desemprego e à desarticulação do Sistema Financeiro da Habitação; no de construção pesada, em função da queda no ritmo das obras públicas; no de montagem, pela retração dos investimentos públicos e privados na indústria.

No período 1982-84, a produção caiu 6,5% ao ano e o emprego sofreu redução de mais de 10% ao ano. Como consequência, os segmentos mais importantes da indústria

de materiais de construção passaram a operar com níveis crescentes de ociosidade.

Em parte como alternativa para diminuição da capacidade ociosa, intensificaram-se os esforços para ampliação das exportações de serviços nas áreas de construção pesada, serviços auxiliares de engenharia e consultoria. Esse processo tem permitido também a exportação associada de máquinas, equipamentos e materiais de construção.

No período do plano deverá ser enfatizado o papel estratégico da indústria de construção civil no desenvolvimento econômico e social do país. Essa indústria é geradora intensiva de emprego, principalmente nos estratos de mais baixa qualificação, e instrumento essencial para os programas sociais nas áreas de habitação, saneamento básico, saúde, transporte urbano e educação.

O setor deverá evoluir à taxa média de 6% ao ano, no período 1986-89, o que permitirá aumentar o emprego e ocupar progressivamente a capacidade ociosa da indústria de materiais de construção.

A recuperação dos salários e a elevação dos níveis de emprego na economia, aliadas ao direcionamento dos gastos públicos para os setores sociais, deverão exercer efeito revitalizador para a construção civil, particularmente nas edificações e alguns segmentos da construção pesada. Tal efeito será ampliado pela reorganização e fortalecimento do Sistema Financeiro da Habitação.

Por outro lado, a progressiva recuperação dos investimentos privados no setor produtivo deverá repercutir favoravelmente na demanda dos segmentos de construção e montagem industrial.

A ação do setor público, com relação à indústria de construção civil, deverá concentrar-se nos seguintes objetivos:

- estimular as atividades do setor mediante gastos públicos e do Sistema Financeiro da Habitação, com ênfase nas formas mais absorvedoras de mão-de-obra;
- definir plurianualmente programações de gastos públicos relacionados com o setor, de forma a permitir claro delineamento da demanda pública, no médio prazo;
- fortalecer econômica e financeiramente o segmento das micro e pequenas empresas da área de edificações;
- conceder maiores estímulos à exportação de serviços de engenharia;
- incentivar o desenvolvimento tecnológico do setor nas áreas de materiais e métodos de construção, visando à redução dos custos de construção, melhoria do produto, diminuição de desperdícios, adaptação às características regionais e favorecimento das condições de trabalho no setor.

III – COMÉRCIO E TURISMO

1. COMÉRCIO

A pouca atenção que até recentemente se concedeu ao setor induziu a evolução desordenada do comércio. Reduzido número de empresas adota técnicas modernas. A grande maioria, formada por micro, pequenas e médias empresas, opera com baixos índices de eficiência e produtividade. Enquanto as primeiras atendem à população de mais alta renda, as demais, cujo custo final dos produtos é mais elevado, servem à faixa de menor poder aquisitivo, situada na maioria das vezes na periferia dos centros urbanos.

É fundamental, portanto, a criação de mecanismos que corrijam essas distorções e consolidem, de forma eficiente, o comércio. Devem ser evitados desequilíbrios ocasionais entre oferta e demanda, e ineficiência no escoamento da produção de bens de primeira necessidade e de mercadorias exportáveis, de forma a atenuar pressões sobre o preço final.

A estratégia a ser adotada para tornar o setor comercial ágil, cumprindo eficientemente sua função de elo de ligação entre produção e consumo, objetivará:

- reduzir os custos de distribuição, com ênfase para o segmento de abastecimento de produtos de primeira necessidade;
- aperfeiçoar o sistema voltado para o mercado externo, de forma compatível com os objetivos de ampliação das exportações brasileiras de manufaturados;
- fortalecer as empresas de menor porte, em seus aspectos gerenciais e econômico-financeiros;
- utilizar crescentemente **trading companies** para tornar viável o aumento das exportações das pequenas e médias empresas;
- aprimorar e articular as funções intermediárias ligadas aos setores de transporte, armazenagem e infra-estrutura.

2. TURISMO

Estruturado recentemente, o turismo vem apresentando comportamento altamente favorável para a economia brasileira, particularmente na geração de divisas, de novos empregos e no desenvolvimento regional. Para isso, o Estado tem contribuído através de incentivos, promoções e outras medidas específicas de apoio ao setor privado.

Nos últimos dez anos, a entrada de turistas estrangeiros no país mais que triplicou. Em 1984, com receita estimada de US\$ 1,5 bilhão, fruto do ingresso de cerca de 1,6 milhão de turistas, este setor superou diversos outros tradicionalmente exportadores na obtenção de divisas. Esses resultados foram alcançados com promoções e divulgações no exterior; a geração líquida de recursos externos através do turismo foi de US\$ 570 milhões.

O turismo interno apresentou fraco desempenho, principalmente por causa da recessão econômica. A queda do poder aquisitivo da população, aliada aos aumentos de preços dos serviços turísticos, provocou redução significativa desse segmento.

Responsável por mais de 80% da ocupação hoteleira nacional, a retração do turismo doméstico provocou queda na taxa média de sua utilização. Em 1984, essa taxa oscilou em torno de 40%.

Nos próximos anos dever-se-á buscar o fortalecimento e crescimento do turismo interno e externo, visando intensificar sua contribuição para a geração de divisas, ampliação do mercado de trabalho, elevação dos padrões de bem-estar social, integração nacional, e valorização do patrimônio natural e cultural.

Objetiva-se, especificamente:

- reorganizar institucionalmente o sistema de apoio à atividade turística;
- ampliar a participação do turismo brasileiro no movimento mundial de viagens, mediante intensificação de campanhas promocionais nos mercados tradicionais e potenciais, diversificando o produto nacional;
- estimular o turismo popular;
- intensificar o controle de qualidade da atividade turística nacional;
- difundir novos pontos turísticos, destacando suas potencialidades, com vistas a diversificar os fluxos entre as unidades da federação e beneficiar, especialmente, as regiões de menor nível de desenvolvimento;
- apoiar a realização de eventos (congressos, seminários, feiras e convenções) em regiões menos exploradas do ponto de vista turístico.

IV – MINERAÇÃO

A mineração foi um dos setores da economia de melhor desempenho durante a recessão dos últimos anos. No período 1975-84 o crescimento anual médio do valor da produção mineral foi de 20^o/o. Em 1984 o produto do setor mineral representou cerca de 3,5^o/o do PIB.

As exportações do setor, excluindo petróleo, cresceram significativamente nos últimos dez anos, alcançando mais de US\$ 4,9 bilhões em 1984. A composição das exportações vem alterando-se, com diminuição da participação dos bens primários e aumento da parcela dos manufaturados. Em 1975 os bens primários respondiam por cerca de 75^o/o do total das exportações e os manufaturados, inclusive compostos químicos, pelos 25^o/o restantes. Em 1984, em termos aproximados, os produtos primários participaram com 42^o/o e os manufaturados com 58^o/o.

No tocante às importações, além do petróleo, destacaram-se, nos últimos anos, as de carvão, cobre, enxofre, potássio, zinco, fosfato, molibdênio e magnésio, sob formas primárias e manufaturadas.

Apesar do expressivo crescimento verificado recentemente, a participação do produto mineral na formação do PIB continua baixa em comparação com a maioria dos países com níveis similares de recursos minerais. Ademais, a densidade da produção mineral, medida pela relação valor da produção/extensão territorial, coloca o Brasil aquém do 30^o lugar no contexto mundial.

A produção mineral é extremamente concentrada, tanto a nível de produtos como de estados produtores. Doze substâncias perfazem 90^o/o do valor total, sendo que seis – petróleo, ferro, calcário, manganês, carvão e gás – respondem por 76^o/o. Os estados de Minas Gerais, Bahia e Rio de Janeiro são responsáveis por 51^o/o do valor total da produção.

A estrutura produtiva é também concentrada. As cinco principais empresas do ramo detêm 32^o/o do valor da produção e as 23 maiores, 58^o/o.

1. OBJETIVOS E DIRETRIZES

A política de desenvolvimento para o setor de mineração visa alcançar os seguintes objetivos:

- assegurar autonomia e controle nacional;

— garantir suprimento de bens minerais a preços adequados para o mercado interno, preferencialmente a partir de fontes domésticas;

— aumentar a participação da mineração no esforço nacional de geração de emprego;

— expandir e diversificar a produção mineral, aumentando a participação do setor na composição do produto interno bruto e na pauta de exportações do país.

Para atingir esses objetivos, as seguintes diretrizes orientarão as ações no setor de mineração:

— promoção do desenvolvimento, resguardando, contudo, o meio ambiente e os direitos das comunidades indígenas;

— orientação da política tecnológica para o desenvolvimento de técnicas e processos compatíveis com as características dos recursos existentes no país;

— contribuição ao esforço de desconcentração industrial, integração nacional e atenuação dos desequilíbrios regionais, através do aproveitamento das potencialidades das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

— estímulo à iniciativa privada nacional e, especialmente, às pequenas e médias empresas.

Em decorrência das diretrizes propostas, as seguintes linhas irão conformar a atividade de mineração no período 1986-89:

— aceleração dos programas de mapeamento geológico básico, de modo a prover as empresas com informações sobre infra-estrutura geológica, na forma de mapas básicos e específicos, imagens de radar e levantamentos geofísicos e geoquímicos, contribuindo para reduzir os riscos da fase de pesquisa;

— estímulo à execução de programas de prospecção e pesquisa dirigidos prioritariamente para os distritos mineiros já conhecidos, enfatizando a pesquisa de minerais carentes, especialmente os classificados como estratégicos — vanádio, cobalto, molibdênio, tungstênio, berilo e outros;

— aperfeiçoamento institucional visando fortalecer os órgãos responsáveis pelo planejamento, coordenação, fiscalização e fomento e adequação dos regimentos básicos do setor à realidade do país;

— fortalecimento das empresas estaduais, a fim de acelerar o conhecimento mais detalhado e o aproveitamento das potencialidades do subsolo nas diversas regiões do país;

— controle da atividade e estímulo à conservação dos recursos minerais, mediante uso de métodos de lavra não predatórios; aproveitamento de pequenos jazimentos, de jazidas de minérios de baixo teor e de subprodutos; recuperação de rejeitos e aumento nos níveis de aproveitamento de minérios nas fases de extração e beneficiamento, concorrendo ainda para minimizar os efeitos adversos sobre o meio ambiente;

— desenvolvimento de tecnologia nacional nas diferentes fases de pesquisa, extração, beneficiamento e transformação dos minérios existentes no país, incluindo criteriosa seleção e transferência efetiva de tecnologia estrangeira;

— direcionamento do apoio governamental para projetos de transformação mineral que já tenham asseguradas as fontes de matérias-primas, com o propósito de minimizar a importação de minérios e concentrados;

— promoção e fiscalização das atividades de garimpo tendo em vista a delimitação de áreas tradicionais ou novas, evitando conflitos com a mineração empresarialmente constituída e com outros grupos sociais;

— orientação técnica aos garimpeiros, no sentido de maximizar o aproveitamento das jazidas mediante uso de maquinário simples;

— controle do fluxo de produção, evitando sonegação fiscal e desvio do produto;

— estímulo à integração vertical nos subsetores voltados para o mercado internacional, buscando obter maior valor agregado nas exportações.

2. PROGRAMAS E PROJETOS PRIORITÁRIOS

2.1. Programa de Levantamento Geológico Básico e de Pesquisa Mineral

O levantamento geológico básico objetiva realizar mapeamentos em todo o país, de forma a homogeneizar o conhecimento geológico nacional na escala 1:250.000. A partir daí serão realizados levantamentos e mapeamentos mais detalhados em áreas prioritárias, chegando à escala de 1:25.000.

A pesquisa mineral direcionará esforços para alvos geológicos com maiores possibilidades de revelar jazidas de minérios escassos no país, tais como cobre, enxofre, zinco, chumbo, molibdênio, fosfato, potássio, estanho, ouro, carvão e turfa.

Os investimentos previstos no período 1986-89 são da ordem de Cr\$ 5,4 trilhões.

2.2. Projeto Ouro, Gemas e Metais Preciosos

Este projeto visa acompanhar sistematicamente as atividades das minas e garimpos, através de maior articulação dos órgãos federais, estaduais e municipais. Objetiva também estudar as áreas de garimpo do ponto de vista geoeconômico, harmonizar o relacionamento entre empresas de mineração, garimpeiros e índios, desenvolver e fomentar a adoção de tecnologias apropriadas nos garimpos, apoiar os garimpeiros com ações de saúde, alimentação, educação, saneamento e racionalizar o emprego das 450 mil pessoas ocupadas nos garimpos.

2.3. Programa de Avaliação e Aproveitamento dos Recursos Hídricos do Nordeste

Objetiva a elaboração de mapas de previsão de recursos hídricos, a fim de selecionar locais favoráveis à ocorrência de água subterrânea, e a perfuração de cerca de 18 mil poços escavados, 1.050 poços tubulares e 160 poços profundos (450m a 1.000m).

2.4. Programa de Tecnologia Mineral

Tem por objetivo gerar tecnologia específica ao aproveitamento dos tipos de minérios existentes no território nacional, bem como tecnologias alternativas que tornem viáveis as formas diversas de produção, principalmente os pequenos e médios empreendimentos minerais, caracterizados pela maior geração de emprego por unidade de capital investido.

2.5. Projeto Especial para Áreas do Programa Grande Carajás

Este projeto prevê a obtenção e sistematização de conhecimento geológico sobre a região de Carajás (840.400 km²). Incluirá áreas de solo e vegetação, entre outras, e, dadas suas implicações mais amplas, encontra-se melhor explicitado na parte do plano que trata do desenvolvimento regional.

2.6. Projetos a cargo da Companhia Vale do Rio Doce

A CVRD tem como meta expandir as vendas de minério de ferro e de pelotas, de 77,7 milhões de toneladas em 1986 para 87,1 milhões de toneladas em 1989.

Na área dos não-ferrosos, a empresa prevê expansão da produção de seus mais recentes produtos — ouro, manganês e concentrado de anatásio — tanto para abastecimento do mercado interno como para exportação.

O investimento programado para o período 1986-89 é de Cr\$ 28,4 trilhões, distribuídos pelos projetos de ferro, alumínio, ouro, manganês, anatásio e para a área de transporte ligada ao Projeto Carajás (porto e ferrovia).

No âmbito da CVRD cabe ainda mencionar o projeto Ferro Carajás, cuja produção deverá atingir, em 1986, 15 milhões de toneladas e, em 1988, 35 milhões de toneladas, com geração de divisas da ordem de US\$ 700 milhões ao ano.

V — ENERGIA

1. DIAGNÓSTICO

A elevação dos preços internacionais do petróleo, nos anos setenta, impôs severas restrições à evolução da economia brasileira. Com efeito, as perturbações produzidas pelos "choques do petróleo" de 1973 e 1979 contribuíram para um aumento brusco do déficit em transações correntes, devido, principalmente, ao aumento do déficit comercial. O setor externo passou a condicionar cada vez mais o crescimento econômico e uma política de diminuição da dependência energética das fontes importadas tornou-se indispensável. Em 1979, parcela significativa da energia consumida no Brasil era importada e derivada do petróleo.

A estratégia delineada para a condução da política energética privilegiou medidas de curto prazo — para aumento da produção interna, de modo a permitir rápida substituição de fontes importadas por fontes nacionais de energia — e de longo prazo, caso em que a política setorial apoiou-se em programa de pesquisa tecnológica que considerou desde a tecnologia nuclear até o desenvolvimento do xisto e de fontes não convencionais (energia solar, eólica, fontes vegetais etc.). Além disso, foi necessário buscar maior economia e racionalização no uso da energia.

O confronto com a crise, sobretudo após o segundo "choque do petróleo", demandou realinhamento de preços, com aumento relativo dos custos da energia importada. Além disso, iniciou-se amplo programa de investimentos no setor energético, via investimentos públicos e racionalização do consumo pelo setor privado.

Com a alteração dos preços relativos, associada a outras medidas, pretendeu-se desestimular o uso de fontes energéticas importadas e viabilizar a substituição de petróleo importado por fontes nacionais de energia. Nesse sentido, a política de preços e a prioridade concedida aos programas de substituição de derivados de petróleo foram fundamentais na configuração de um novo modelo energético para o Brasil.

Os investimentos em energia condicionaram-se à própria capacidade de investimento global da economia. Uma elevação da participação do setor energético na formação bruta de capital do país só seria viável com diminuição de investimentos em outras áreas. As medidas adotadas traduziram-se na efetivação de programa de investimentos no setor, responsável pelo aumento da participação dos investimentos em energia na formação bruta de capital fixo de cerca de 11^o%, em 1972-74, para aproximadamente 17^o% em 1984.

O efeito conjunto das políticas de conservação, de substituição e do acréscimo da produção doméstica de energéticos reduziu a participação do petróleo no consumo total de energia de 42,8^o% em 1973 (e 41,6^o% em 1979), para 32,8^o% em 1984. Em

contrapartida, a energia hidráulica e a biomassa (cana-de-açúcar) aumentaram suas participações de 19^o/o para 28,8^o/o e de 8^o/o para 12,2^o/o, respectivamente, no mesmo período. Com isso, a participação das fontes renováveis no consumo total energético do país cresceu de 54,1^o/o para 60,7^o/o, entre 1973 e 1984.

Não obstante os resultados alcançados, o setor apresenta problemas e distorções. Vale destacar, por exemplo, a necessidade de rever o Programa Nuclear, visando ajustá-lo à realidade econômico-financeira do país e às perspectivas de desenvolvimento da tecnologia. Em relação ao setor elétrico, constata-se elevado endividamento das empresas, remuneração insuficiente dos serviços prestados, estrangulamentos na área de transmissão e distribuição e desajustes na sistemática dos fornecimentos especiais.

No que diz respeito ao petróleo, destaca-se a inadequação entre os perfis da demanda e da oferta de alguns derivados, em função da própria política de preços e dos estímulos aos programas de substituição. Quanto ao álcool e carvão mineral, verifica-se atualmente desequilíbrio entre produção e consumo, resultando em níveis de estoques elevados.

2. OBJETIVOS E DIRETRIZES

São dois os objetivos básicos da política energética. O primeiro é estabelecer apropriada estrutura de preços relativos, administrando adequadamente as diversas fontes da matriz energética e elevando a participação da oferta nacional na oferta global. O segundo é conservar energia mediante uso mais racional dos recursos naturais.

A programação dos investimentos setoriais levará em conta critérios de eficiência econômica na utilização de todas as formas de energia, sem ignorar os aspectos sociais.

A ação governamental apoiar-se-á na descentralização, sempre que possível, do processo decisório, na adoção de soluções energéticas regionais e na maior atenção aos problemas ambientais decorrentes da produção e utilização de energéticos.

Como a questão energética está estreitamente ligada ao desequilíbrio do balanço de pagamentos, dar-se-á ênfase ao aumento da produção interna de energia, visando à substituição de fontes importadas por fontes nacionais, em níveis adequados à política de comércio exterior, com prioridades para hidroeletricidade, petróleo, gás natural e biomassas selecionadas.

Buscar-se-á reduzir o consumo de energia por unidade de produto global; ênfase especial será dada à conservação de energia, através da melhoria do rendimento de equipamentos.

Para alcançar os objetivos propostos serão adotadas as medidas a seguir.

2.1. Petróleo

- Prosseguimento das atividades de exploração e produção, objetivando diminuir a dependência externa e elevar as reservas nacionais.
- Adequação do parque de refino às exigências dos mercados interno e externo.
- Política de preços adequada, que leve em conta as cotações do mercado internacional de petróleo.
- Exportação de derivados, aproveitando a capacidade instalada e os excedentes de oferta da indústria de refino.
- Aumento do esforço de capacitação tecnológica do setor, promovendo a pesquisa e desenvolvimento de novas técnicas de prospecção e exploração.

2.2. Gás natural

- Intensificação dos serviços de avaliação das jazidas de gás natural em todo o território nacional.
- Aproveitamento do gás não-associado existente no Nordeste, dando prioridade ao seu uso industrial como matéria-prima, de modo a apoiar o desenvolvimento regional.
- Consolidação do sistema de aproveitamento do gás de Campos, com prolongamento do gasoduto que liga as regiões produtoras do Rio de Janeiro a São Paulo.
- Dimensionamento das jazidas e aproveitamento do gás não-associado da bacia de Santos para o fornecimento às indústrias da região de Cubatão, substituindo nafta, GLP, diesel e óleo combustível, com redução do nível de poluição local.
- Ampliação do uso de gás natural — sem desconsiderar aspectos de segurança — na indústria, no transporte urbano e em substituição ao gás liquefeito de petróleo (GLP), com estímulo à expansão e implantação de redes de distribuição em centros urbanos.
- Definição de modelo institucional que coordene e oriente a distribuição do gás natural.

2.3. Energia elétrica

— Fortalecimento econômico-financeiro do setor elétrico para que ofereça serviços condizentes com as necessidades do usuário. A sistemática de capitalização das empresas e a política de tarifas serão reavaliadas, visando ajustá-las à política do governo para o setor, garantindo-se, concomitantemente, adequada remuneração dos investimentos.

— Maior ênfase na execução de programas de transmissão, subtransmissão e distribuição de energia elétrica, a fim de recuperar o atraso em relação ao sistema de geração e evitar estrangulamentos no suprimento.

— Produção de energia elétrica predominantemente com base no aproveitamento de energia hidráulica.

— Elaboração de estudos sobre a melhor utilização dos recursos hídricos, no conceito de uso múltiplo, como fator de desenvolvimento social e econômico.

— Otimização do uso dos sistemas interligados de energia elétrica, estimulando-se o aproveitamento da capacidade instalada fora dos períodos de ponta ou nas épocas de baixo consumo e combinando-se, de forma econômica, o uso de duas ou mais fontes energéticas.

— Desenvolvimento de ação governamental coordenada visando criar condições para a implantação de pequenas centrais elétricas, com a participação dos usuários, iniciativa privada e centros tecnológicos.

— Continuidade do programa de eletrificação rural, visando à melhoria das condições de vida no campo e aumento da produtividade agrícola.

— Atualização do Código de Águas, adequando-o às mudanças ocorridas nos últimos 50 anos e com vistas à elaboração de código de energia que inclua matéria pertinente às demais opções energéticas.

2.4. Carvão mineral

— Aumento da utilização do carvão-vapor, através da elevação do fator de carga das usinas termoelétricas, permitindo compensar deficiências ocasionais de suprimento por parte das usinas hidrelétricas.

— Expansão do consumo de carvão metalúrgico nacional, principalmente mediante maior mistura com o similar importado, mantendo-se porém adequados níveis de rendimento energético.

— Ajustamento da produção de carvão energético às necessidades do mercado, evitando-se acumulação excessiva de estoques e levando em conta os problemas ambientais.

— Transferência gradual da comercialização do carvão energético para a iniciativa privada.

2.5. Álcool

— Adequação da produção de álcool à evolução do mercado interno e às perspectivas de exportação, com ênfase na racionalização da utilização da capacidade instalada e no aumento da produtividade agrícola e industrial, de forma a obter reduções nos custos.

— Incentivo ao uso do bagaço de cana nas termoelétricas.

2.6. Lenha e carvão vegetal

— Estudos visando a organizar o mercado de lenha e carvão vegetal como fonte energética, cuidando-se porém de preservar o meio ambiente e, em particular, as florestas nativas.

— Incentivo ao uso localizado de lenha em caldeiras ou em geração de eletricidade, assegurada a preservação ambiental.

2.7. Energia nuclear

— Manutenção do programa de energia nuclear em regime de complementaridade à geração hidrelétrica e maior integração aos esforços de desenvolvimento de tecnologia nacional, garantidas a preservação ambiental e a segurança da população.

— Orientação do desenvolvimento tecnológico nuclear, levando em conta seus efeitos multiplicadores.

— Revisão do programa nuclear atual, de forma a adequá-lo à realidade sócio-econômica do país.

2.8. Conservação de energia

— Formulação e desenvolvimento de programação de conservação de energia elétrica, mobilizando a iniciativa privada, centros de tecnologia, concessionárias de energia elétrica, governo e usuários em geral.

— Estabelecimento de programas de melhoria do rendimento energético dos transportes como um todo, pela adoção de normas e racionalização do serviço.

— Incentivo à economia de energia na indústria, mediante adoção de processos mais eficientes.

— Estabelecimento de programa que propicie melhor rendimento de aparelhos e equipamentos de uso doméstico e comercial.

— Disseminação de informações e capacitação das pequenas e médias empresas visando maior racionalização no uso de energia.

2.9. Outras fontes de energia

— Apoio ao desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre fontes alternativas de energia, tais como solar, eólica, biodigestão e outras.

3. METAS SETORIAIS

A implementação das medidas propostas nos diferentes subsetores da área energética traduzem-se nas metas setoriais destacadas a seguir.

3.1. Petróleo e gás natural

— Aumento da produção de petróleo, de 565 mil barris/dia em 1985 para cerca de 740 mil barris/dia em 1989 (aproximadamente 31^o/o).

— Elevação da produção de gás natural, de 5,8 bilhões de m³ em 1985 para aproximadamente 8,4 bilhões de m³ em 1989 (cerca de 45^o/o).

3.2. Energia elétrica

— Expansão da capacidade instalada de geração em cerca de 30^o/o, passando de 44.050MW em 1985 para aproximadamente 57.600MW em 1989.

— Execução de aproximadamente 8 mil Km de linhas de transmissão, com destaque para os sistemas de corrente contínua e alternada de Itaipu e a interligação Norte-Nordeste.

3.3. Álcool e bagaço de cana

— Aumento do consumo de álcool carburante em aproximadamente 53^o/o, de 8,5 bilhões de litros em 1985 para cerca de 13 bilhões em 1989.

— Elevação do consumo de bagaço de cana de 48,3 milhões de toneladas, em 1985, para algo em torno de 70 milhões em 1989 (cerca de 44^o/o).

Os investimentos governamentais no setor, no período do plano, alcançarão cerca de Cr\$ 521,2 trilhões assim distribuídos: energia elétrica, Cr\$ 309,0 trilhões; petróleo e gás, Cr\$ 172,3 trilhões; energia nuclear, Cr\$ 18,5 trilhões; tecnologia e conservação, Cr\$ 21,4 trilhões.

4. PROGRAMAS E PROJETOS PRIORITÁRIOS

A ação governamental desdobrar-se-á nos seguintes programas principais.

4.1. Programa de Recuperação do Setor Elétrico

Objetiva a execução de um mínimo de obras de geração, com adoção de plano de transmissão, subtransmissão e distribuição, bem como o reequilíbrio econômico-financeiro do setor.

Entre os empreendimentos prioritários cabe destacar, em geração:

— entrada em operação de, no mínimo, mais dez unidades da hidrelétrica de Itaipu, no rio Paraná, com crescimento de potência de pelo menos 7.000MW;

— conclusão da primeira etapa da usina hidrelétrica de Tucuruí (mais oito unidades), no rio Tocantins, acrescentando 2.640 MW de potência;

— entrada em operação das primeiras unidades da usina hidrelétrica de Itaparica, no rio São Francisco.

Entre os projetos de transmissão, destacam-se:

— sistema de corrente contínua de Itaipu (800 km de linhas em 600 KV);

— sistema de corrente alternada de Itaipu (1.200 km em 700 KV);

— sistema complementar à transmissão de Itaipu (685 km em 500 KV e 70 km em 345 KV);

— interligação Norte-Nordeste e suprimento a Belém (1.320 km de linha em 500 KV);

– suprimento ao Nordeste (Ceará, Sergipe, Alagoas e Maranhão) e ao norte de Goiás (1.186 km de linhas em 230 KV);

– suprimento ao médio-norte goiano (115 km em 230 KV e 40 km em 138 KV);

– suprimento a Mato Grosso do Sul (125 km de linha em 500 KV e 460 km em 230 KV);

– suprimento a Cuiabá – 2^o circuito (800 km em 230 KV);

– suprimento ao Rio Grande do Sul (510 km em 500 KV);

– suprimento ao norte do Paraná (120 km em 500 KV);

– instalações adicionais na região Sudeste (460 km de linha em 500 KV).

4.2. Programa Fundo de Barril

Visa dar continuidade a modificações em unidades de refino, necessárias à adequação da estrutura de produção de derivados de petróleo ao mercado, minimizando as aquisições de petróleo e derivados; compreende basicamente um conjunto de atividades destinadas a otimizar a operação das refinarias.

4.3. Programa de Aproveitamento do Gás Natural

Compreende a construção de rede de gasodutos em consonância com a produção crescente de gás natural, a ser utilizado como matéria-prima e em substituição a derivados mais nobres de petróleo.

Entre os projetos prioritários destacam-se a instalação de quatro unidades de produção de gasolina natural e a implantação de mais de um mil km de gasodutos.

4.4. Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica

Objetiva promover, dentro de enfoque abrangente, as melhores alternativas de uso eficiente de energia elétrica, mobilizando ações do governo e da iniciativa privada.

4.5. Programa de Pequenas Centrais Elétricas

Apóia a implantação de pequenas centrais elétricas, visando ao atendimento a comunidades, indústrias, agroindústrias, projetos agropecuários e propriedades rurais afastadas do sistema elétrico interligado.

TABELA VIII
SETOR DE ENERGIA

SUBSETORES	1985	1989	Varição 1985/89 (o/o)
1. PETRÓLEO			
1.1 Produção (mil barris/dia)	565,0	740,0	31,0
1.2 Consumo (mil barris/dia)	930,0	998,0	7,3
1.3 Importação líquida (mil barris/dia)	345,0	258,0	-25,2
1.4 Relação importação líquida de petróleo/exporação total do país (o/o)	15,2	9,5	-
2. GÁS NATURAL			
2.1 Produção (bilhões de m ³)	5,8	8,4	44,8
3. ENERGIA ELÉTRICA			
3.1 Capacidade instalada (MW)	44.050,0	57.600,0	30,7
3.2 Consumo (GWh)	170.750,0	219.585,0	28,6
4. CARVÃO MINERAL ENERGÉTICO			
4.1 Produção (milhões t)	6,2	6,5	4,8
4.2 Consumo (milhões t)	5,5	6,0	9,1
5. ÁLCOOL			
5.1 Consumo para fins carburantes (bilhões de litros)	8,5	13,0	52,9
6. BAGAÇO DE CANA			
6.1 Consumo (milhões de t)	48,3	69,4	43,7
7. LENHA			
7.1 Consumo (milhões de t)	87,8	91,3	3,9

FONTE: MME, elaboração: IPEA/IPLAN

VI – TRANSPORTES

1. DIAGNÓSTICO

A política de transporte implementada no país nos últimos vinte anos apresentou três fases distintas.

A primeira marcou-se pelo desenvolvimento de modelo rodoviarista, baseado no uso intensivo de petróleo, então importado a custos reduzidos. Os investimentos no setor cresceram a taxas bastante superiores às do produto interno, com ênfase na expansão da rede rodoviária; concomitantemente, registrou-se relativa estagnação no transporte ferroviário, na cabotagem e na navegação interior.

A segunda fase iniciou-se com o primeiro choque do petróleo e conduziu à diminuição do ritmo de expansão e pavimentação da rede rodoviária, intensificando-se, em contrapartida, as atividades de conservação e restauração. O transporte urbano sobre trilhos, que se apresentava declinante, foi reincentivado com o desenvolvimento de programas de reequipamento e a intensificação da construção dos metrô de São Paulo e Rio de Janeiro. O transporte ferroviário de cargas alcançou índice expressivo de crescimento. A construção naval foi estimulada e a participação da bandeira brasileira no comércio internacional aumentou substancialmente.

Posteriormente, o segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais, a partir de 1980, em um quadro de escassez de recursos internos, induziram o setor a redirecionar suas linhas de ação, mediante apoio às exportações, ao desenvolvimento agrícola e alteração da matriz energética. Essa é a terceira e a atual fase da política de transportes.

Aumentou significativamente a participação das modalidades ferro-metroviárias no transporte urbano de massa, com entrada em operação do metrô do Rio de Janeiro, da segunda linha em São Paulo e o desenvolvimento dos trens metropolitanos. Com relação à energia, intensificou-se o uso de fontes alternativas e reduziu-se o consumo de derivados de petróleo, através de medidas de conservação e de utilização mais eficientes.

Não obstante os êxitos alcançados pela política de transportes, o setor tem convivido com problemas que, em razão da escassez de recursos e da postergação de soluções, têm-se agravado nos últimos anos.

O principal deles é a deterioração crescente do capital fixo de todas as modalidades (rodovias, ferrovias, hidrovias, aeroportos, portos, terminais etc.), decorrente das deficiências de manutenção e conservação nos últimos anos.

Os transportes urbanos enfrentam problema social gerado pelo desequilíbrio

crônico entre a capacidade de pagamento dos usuários e o preço dos serviços, amenizado, no caso dos transportes sobre trilhos, pela concessão de subsídios. Tal desajuste é em grande parte proveniente da desarticulação entre o sistema de transporte e o planejamento do uso do solo urbano, sendo também agravado pelo desempenho ineficaz do poder concedente na gerência do sistema de transporte público por ônibus.

A inexistência de coordenação entre as instituições responsáveis pelas atividades do setor e os organismos encarregados de orientar a ocupação e o uso do solo urbano provoca o adensamento nos corredores de transporte e a expansão inadequada do sistema, com conseqüente elevação dos custos das tarifas, penalizando as populações de renda mais baixa. Falta articulação entre os gestores dos transportes urbanos e os responsáveis por sistemas afins, conduzidos por diferentes órgãos da administração governamental.

O transporte ferroviário apresenta baixo rendimento econômico, principalmente nos trechos onde as reduzidas densidades de carga associam-se a características desfavoráveis do traçado das vias.

O transporte hidroviário interior enfrenta diversos problemas: inexistência de uma legislação específica; deficiência crônica de infra-estrutura; conflito de interesses entre navegação e geração de energia; deficiência de integração dos transportes fluvial e lacustre com os segmentos terrestres do sistema; e falta de uma consciência mais ampla do papel que pode desempenhar em muitas regiões do país.

O transporte marítimo de cabotagem também enfrenta dificuldades: estrutura inadequada dos fretes e das linhas de cabotagem; elevados custos de transferência da carga; alta incidência dos custos relativos ao tempo de estadia; ineficiência de parte das operações portuárias; e dificuldades de ordem técnica, operacional e institucional das atividades de apoio marítimo.

O transporte marítimo internacional está sendo atualmente afetado pela falta de coordenação entre os órgãos governamentais, pela ausência de diretrizes para afretamento de navios estrangeiros e pela fragilidade da armação nacional diante de alterações bruscas no cenário mundial.

Os serviços portuários apresentam diversas distorções: baixa produtividade de operações de transferência de mercadorias; legislação portuária ultrapassada e inadequada às exigências atuais do comércio e do transporte aquaviário; estrutura tarifária obsoleta; reduzida participação da iniciativa privada nos investimentos portuários; frota de apoio portuário de elevada idade média; e discrepância entre seu dimensionamento e a demanda de serviços.

O transporte rodoviário apresenta insuficiência gerencial e operativa entre as autarquias e instituições nos três níveis de governo, ineficiência energética de parcela

da frota de ônibus e caminhões, saturação de diversos segmentos da infra-estrutura viária e deficiências na sinalização das vias, o que contribui para o elevado número de acidentes.

O sub-setor aéreo enfrenta o atraso relativo de parte de sua infra-estrutura, construída para atender a aeronaves convencionais. A proteção ao voo é inadequada ao crescimento do tráfego na região Amazônica.

O transporte rural, relativamente atendido quanto à infra-estrutura de interligação dos inúmeros povoados e propriedades rurais, ressenete-se da falta de um serviço de transportes coletivos que atenda às necessidades específicas de cada região.

Os corredores de exportação enfrentam sérias dificuldades para a conciliação do gerenciamento da movimentação dos principais produtos com as necessidades de planejamento a médio e longo prazos. Também, falta articulação entre os órgãos envolvidos na operação de transportes e as instituições que participam da movimentação de volumes expressivos de carga.

As centrais de informação de fretes carecem de rede integrada nacionalmente e de definição das atribuições do poder público e da iniciativa privada na operação e gerenciamento do sistema.

A integração multimodal e a unitização de cargas são afetadas pelos conflitos existentes na legislação básica e pelas distorções nas políticas fiscal e tarifária.

2. OBJETIVOS E DIRETRIZES

2.1. Transporte urbano

— Garantir a cada cidadão meios de transporte coletivo adequados ao exercício do seu direito à mobilidade, a preços compatíveis com seus rendimentos.

— Propiciar às populações urbanas de menor renda transporte eficiente e de baixo custo, através de mecanismos redistributivos (a exemplo do vale-transporte).

— Caracterizar o transporte urbano como uma questão de política local, atuando o governo federal em caráter complementar às ações empreendidas pelas municipalidades, organismos metropolitanos e estaduais, cabendo aos estados o papel de elo de ligação entre as esferas federal e municipal.

— Reduzir os custos dos transportes de massa, através do planejamento, ordenação e orientação do transporte público de passageiros dentro de concepção integrada dos modos, otimizando os sistemas existentes e adaptando-os às peculiaridades de cada área urbana.

— Capacitar os órgãos administrativos de sistemas locais para controlar custos, receitas e volume de passageiros-quilômetros; formular políticas tarifárias que assegurem a harmonização entre custos dos serviços para os usuários e remuneração dos investimentos para as empresas.

— Estimular a pesquisa e desenvolvimento tecnológico no setor, visando à redução dos custos do transporte de massa, à melhoria dos serviços, à nacionalização dos equipamentos e de seus componentes e à padronização de veículos, respeitadas as características locais e regionais.

— Estimular a utilização de veículos e procedimentos operacionais que assegurem um melhor desempenho, em termos de economia de energia e redução da poluição ambiental.

2.2. Transporte ferroviário

— Rever a legislação e promover alterações organizacionais e institucionais necessárias à coordenação efetiva do planejamento do sistema ferroviário.

— Adequar e modernizar o sistema, de forma a assegurar a articulação intra e multimodal dos fluxos que utilizam as ferrovias, através de ações coordenadas envolvendo as companhias ferroviárias, portuárias e de armazenagem, tendo em vista o abastecimento do mercado interno e a exportação, no contexto dos programas de desenvolvimento agrícola, industrial e de corredores de exportação.

— Restaurar e manter o ativo permanente, dando cumprimento, em relação à Rede Ferroviária Federal, ao programa de remodelação e modernização de linhas de bitola métrica.

— Apoiar programas de recuperação e modernização da Ferrovia Paulista e da Estrada de Ferro Vitória-Minas, enquanto atendam a estratégias de intervenção orientadas para restauração das malhas ou que propiciem facilidades para a complementaridade do sistema.

— Imprimir maior eficiência gerencial à Rede Ferroviária Federal, através de programas de desenvolvimento de sistemas, planejamento estratégico, comercialização, custos e tarifas, controle operacional, manutenção e treinamento de pessoal.

— Aumentar o desempenho econômico da malha da Rede Ferroviária, de um lado pela sua capacitação progressiva à produção de 62,2 bilhões de toneladas-quilômetros úteis por ano, em 1989 e, de outro, erradicando linhas e desativando serviços deficitários sem interesse social.

2.3. Transporte hidroviário interior

- Estimular o transporte fluvial e lacustre, de forma a contribuir para uma distribuição mais racional e econômica dos fluxos de cargas.
- Criar mecanismos que assegurem maior eficiência à administração do setor.
- Estabelecer e manter uma infra-estrutura mínima (terminais e obras na hidrovia) de apoio à navegação, visando especialmente ao transporte mais econômico de insumos e ao escoamento de produtos agrícolas a granel.
- Desenvolver programas envolvendo embarcações e terminais para elevar o padrão de transporte fluvial de passageiros de baixa renda.

2.4. Transporte marítimo de cabotagem

- Estimular a sua utilização, especialmente o transporte de carga geral, com vistas à redução dos custos no intercâmbio de mercadorias entre as várias regiões do país.
- Simplificar, reduzir ou eliminar exigências burocráticas e legais que prejudicam a operação da cabotagem.
- Incentivar a adoção de práticas de economia de mercado quanto a tarifas e linhas, implementando medidas de saneamento financeiro do setor.
- Estimular o transporte por cabotagem para o serviço de concentração e distribuição de cargas, de forma integrada com o transporte marítimo internacional.

2.5. Transporte marítimo internacional

- Integrar o setor com a política de comércio exterior e fortalecer a posição da bandeira brasileira, aumentando seu poder de competição no cenário mundial.
- Estimular a armação brasileira para a formação de empresas nacionais capacitadas a enfrentar mudanças bruscas no cenário mundial e resistir a eventuais crises de mercado.
- Definir posições governamentais relativas ao ordenamento do tráfego brasileiro, resguardando os interesses da marinha mercante nacional.

2.6. Serviços portuários

- Estimular a integração comércio-porto-navio através da racionalização

dos serviços portuários, contribuindo para a redução dos custos incidentes sobre a comercialização da carga.

- Estimular a participação da iniciativa privada em investimentos nas operações portuárias, permitindo um maior crescimento da capacidade operacional dos portos.

- Consolidar e atualizar a legislação do setor nos aspectos operacional e tarifário, adequando-a às modernas exigências do comércio e dos transportes aquaviários, de modo a propiciar maior produtividade.

2.7. Transporte rodoviário

- Conservar e restaurar a malha rodoviária, atentando ainda para os problemas existentes na sinalização e dispositivos de segurança.

- Promover a coordenação e o controle das atividades do transporte de cargas e passageiros, objetivando a redução dos custos operacionais, o aumento da segurança do tráfego, a proteção ao meio-ambiente e a aplicação eficaz dos regulamentos, normas e técnicas pertinentes. Em paralelo, desenvolver programas de pesquisas, treinamento e capacitação de pessoal.

- Solucionar os problemas derivados das interfaces com áreas urbanas (cruzamentos e pontos críticos de colisão potencial), geradores de elevado índice de acidentes.

- Ampliar gradualmente a capacidade das rodovias saturadas ou próximas da saturação, visando colocá-las em condições satisfatórias de tráfego.

- Dar prosseguimento aos programas de melhoria e implantação de rodovias vicinais, pavimentar a BR-364 (trecho Porto Velho-Rio Branco) e concluir outras obras prioritárias em andamento.

- Promover a racionalização e descentralização institucional do subsetor rodoviário, através principalmente de uma repartição de responsabilidades e recursos adequada entre União, estados e municípios.

2.8. Transporte aéreo

- Restaurar e conservar as pistas de pouso, e áreas de movimentos, provendo instalações especiais para operação de pequenas aeronaves, de forma a evitar possíveis conflitos com as operações de aeronaves de grande porte.

- Preservar a área de influência dos aeroportos através de medidas normati-

vas de zoneamento do uso do solo, compatíveis com a situação urbana vigente e com as necessidades futuras dos terminais aeroportuários.

– Regionalizar o planejamento aeroviário da rede de aeroportos de interesse estadual e municipal, desenvolvendo esforços para obter a cooperação de governos estaduais e municipais na execução de investimento em infra-estrutura aeronáutica, principalmente no que se refere aos encargos com desapropriações.

– Dar prioridade ao ensino técnico-profissional, face à sua importância para a melhoria do desempenho do sistema.

– Adequar o sistema de proteção ao voo às necessidades ditadas pelo crescimento do tráfego aéreo.

2.9. Centrais de informações de fretes

– Consolidar uma rede de centrais de informação de fretes, integrada nacionalmente.

– Definir critérios de localização, dimensão, operação e gerenciamento para sua implantação, com base nas potencialidades de geração e importação de cargas dos pólos, dando destaque às regiões de grandes produções agrícolas e industriais, sem esquecer o problema das regiões que dão origem a cargas de retorno.

– Estabelecer mecanismos de estímulo à operação das centrais com o agente auxiliar da integração modal.

3. PROGRAMAS E PROJETOS PRIORITÁRIOS

São sintetizados, a seguir, os principais programas a serem desenvolvidos pelo setor de transporte.

3.1. Programa de Transportes Urbanos

Compreende os três subprogramas seguintes, com dispêndio previsto, para o período 1986-89, de Cr\$ 40,6 trilhões.

3.1.1. Aperfeiçoamento institucional e de integração do transporte urbano

Objetiva consolidar o Sistema Nacional de Transportes Urbanos, através da estruturação, reorganização e aperfeiçoamento de natureza institucional e organizacional das entidades que compõem os sistemas locais.

Além disso, propõe-se a promover o desenvolvimento de projetos integrados, para sistemas locais de transporte público de passageiros.

3.1.2. Transporte por ônibus e trolebus

Visa apoiar financeiramente a racionalização e estruturação do transporte coletivo por ônibus e trolebus, garantindo as ações necessárias à operacionalização dos principais corredores. Compreende atuações nos sistemas viário e de circulação, bem como os aspectos relativos ao material rodante, equipamentos de controle, fiscalização operacional e às facilidades urbanas de apoio ao transporte público. Os serviços de trolebus deverão operar, preferencialmente, em vias exclusivas e apresentar função estruturadora do espaço urbano.

As intervenções na infra-estrutura viária e de circulação estarão voltadas basicamente para conservação e recuperação. As ampliações serão efetuadas apenas em caso de absoluta necessidade.

3.1.3. Modernização e melhoria de serviços de transporte sobre trilhos e complementação de novos sistemas.

Seu objeto de atuação são os serviços ferroviários já em operação, inclusive nos aglomerados urbanos não integrantes de regiões metropolitanas. Objetiva, ainda, complementar os investimentos que vêm sendo realizados na implantação da primeira fase de novos sistemas ferro-metroviários urbanos.

3.2. Programa Ferroviário

Constituído por cinco subprogramas, prevê aplicações de Cr\$ 19,4 trilhões no período 1986-89.

3.2.1. Malha de bitola métrica

O objetivo é restaurar cerca de 3.330 km das linhas dos principais corredores de abastecimento e de exportação. Compreende os corredores de Paranaguá, Vitória e Rio Grande e as malhas Bauru-Corumbá e da Bahia. Abrange ainda intervenções seletivas visando à segurança da circulação em cerca de 2.500 km da malha do Nordeste.

3.2.2. Malha de bitola larga

Prevê, em geral, melhoramentos em pátios operacionais e terminais comerciais, modernização dos sistemas de sinalização e de telecomunicações e, em particular, estabilização da infra-estrutura e melhoramentos na superestrutura de via permanente da ligação Rio de Janeiro — São Paulo.

3.2.3. Material de transporte

Objetiva adequar a frota ferroviária ao crescimento esperado do tráfego, compreendendo a compra de cerca de 70 locomotivas, 4.900 vagões e recuperação de aproximadamente 350 locomotivas e 2.400 vagões.

3.2.4. Reorganização de oficinas

A reorganização e modernização da rede de postos e oficinas de manutenção, através da redefinição de suas quantidades, funções e **lay-out** industriais, atenderão a plano de racionalização do sistema de manutenção.

3.2.5. Modernização gerencial

Visa racionalizar o sistema de informações para o gerenciamento operacional, bem como o estudo, a formulação e a implantação de um moderno e eficaz sistema administrativo, incluindo ainda a adoção de atividades de treinamento para capacitar o pessoal envolvido no processo de modernização gerencial.

3.3. Programa Hidroviário Interior

Tem por objetivo estabelecer medidas, criar mecanismos e elaborar pesquisas voltadas ao desenvolvimento do transporte hidroviário interior, permitindo maior eficiência na administração da infra-estrutura das vias, dos portos e dos meios.

3.4. Programa de Transporte Marítimo de Cabotagem

Trata-se, essencialmente, de medidas que estimulem a utilização do transporte marítimo de cabotagem de forma racional e econômica, implantando-se inclusive novas políticas de tarifas e de reformulação de linhas que conduzam a reduções nos custos dos transportes.

Adicionalmente, o programa visa estruturar os serviços de apoio marítimo indispensáveis às atividades de prospecção e exploração de petróleo na plataforma continental.

3.5. Programa de Transporte Marítimo Internacional

Consiste na adoção de medidas que possibilitem maior participação da bandeira brasileira no transporte marítimo internacional, consoante os interesses da política de comércio exterior do país.

3.6. Programa Portuário

Os dois subprogramas que o integram, a seguir explicitados, prevêm aplicações de recursos, no período 1986–89, de Cr\$ 3,5 trilhões.

3.6.1. Melhoramentos de instalações e aquisição de equipamentos portuários

Consiste na execução de melhoramentos físicos e na aquisição de equipamentos para expansão dos serviços portuários, com o objetivo de adequá-los à demanda existente.

3.6.2. Recuperação de instalações portuárias

Prevê a recuperação e adaptações em instalações portuárias que estejam danificadas.

3.7. Programa Rodoviário

Abrange três subprogramas, com aplicações, no período 1986—89, da ordem de Cr\$ 33 trilhões.

3.7.1. Manutenção da infra-estrutura viária e segurança de tráfego

Objetiva restaurar rodovias federais pavimentadas que se encontram em condições de tráfego inadequadas e recapear trechos em processo de deterioração. Serão restaurados, no período 1986-89, cerca de 24 mil km. Objetiva ainda a conservação do restante da malha rodoviária, evitando sua precoce deterioração e melhorando a sinalização em 45 mil km de rodovias.

3.7.2. Solução de interface com o sistema urbano

Visa solucionar os problemas de 40 travessias urbanas e eliminar 1.800 pontos de altos níveis de acidente.

3.7.3. Melhoramento e pavimentação

Tem por finalidade descongestionar o tráfego em rodovias saturadas ou próximas da saturação; atender problemas localizados em rodovias já implantadas; melhorar ou construir rodovias vicinais em áreas de desenvolvimento agrícola e dar apoio ao Plano de Reforma Agrária. Pretende, ainda, dar continuidade a obras em andamento, preservando os investimentos já efetuados, e realizar obras de integração nacional (BR—364, Trecho Porto Velho-Rio Branco).

3.8. Programa de Transporte Aéreo

Incorpora cinco subprogramas, com investimentos previstos de Cr\$ 18 trilhões.

3.8.1. Sistemas aeroportuários metropolitanos

Compreende a complementação da fase inicial do Aeroporto Internacional de Guarulhos, o reaparelhamento do Aeroporto Santos Dumont e o início da implantação do segundo terminal de passageiros do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro, bem como a conclusão do segundo pátio de estacionamento e ampliação do terminal de carga do mesmo aeroporto.

3.8.2. Aeroportos da aviação comercial

Este subprograma abrange a recuperação de cerca de 28 pistas de pouso e pátios de manobra para o atendimento às operações das aeronaves de grande porte, e modernização de 16 terminais de passageiros.

3.8.3. Aeroportos da aviação regional e geral

Abrange obras prioritárias para garantir a segurança da operação das aeronaves, compreendendo recuperação das pistas de pouso e de pátios de manobras em aeroportos de interesse preponderante do transporte aéreo regional e da aviação geral.

3.8.4. Aeroportos de integração nacional

Engloba a construção ou pavimentação de pistas de pouso e pátios de estacionamento e pequenas edificações necessárias ao atendimento do tráfego de passageiros na Amazônia legal.

3.8.5. Proteção ao voo

Consiste na manutenção da rede existente e na aquisição e implantação de novos equipamentos visando melhorar a segurança do tráfego aéreo.

3.9. Programa de Energia em Transporte

Este programa visa implementar medidas para conservação de combustíveis em transportes, dar apoio ao desenvolvimento de fontes alternativas de energia e realizar estudos prioritários e estratégicos relativos à interdependência entre energia e planejamento de transportes.

VII — COMUNICAÇÕES

1. CARACTERIZAÇÃO E SITUAÇÃO ATUAL

As comunicações desempenham papel vital para a nação, por seus aspectos sociais, econômicos e políticos. Os circuitos de televisão e de radiodifusão permitem disseminar cultura e levar a educação a todo o país. A telefonia e os serviços postais possibilitam rapidez e eficiência nas comunicações e remessa de encomendas e correspondência às mais distantes regiões do território nacional. As transações econômicas de maior expressão utilizam em alto grau, em todas as suas fases, os serviços de comunicações.

As comunicações geram ainda outros benefícios para o setor produtivo. Quer pela aquisição de material e equipamentos de telecomunicações, ou pela incorporação de tecnologia de ponta no setor eletrônico, contribuem de forma significativa para a redução da dependência externa e melhoria da qualidade de produtos destinados ao mercado interno e à exportação.

No passado recente, a política de investimentos no setor dirigiu-se primeiramente à telefonia interurbana, parte mais rentável do sistema. A essa etapa seguiram-se a expansão e consolidação dos serviços urbanos e a modernização das comunicações postais. A última etapa do processo consistiu na diversificação do leque de serviços oferecidos. Concomitantemente, o setor experimentou sérias restrições no uso de recursos próprios, causando limitações no volume dos investimentos.

Com o setor de comunicações já consolidado em sua estrutura básica, a retração dos investimentos não afetou, entretanto, a eficiência dos serviços prestados, dada a elevada produtividade conseguida.

Ainda assim, cabe ressaltar que a distribuição dos telefones não atende igualmente a todos os segmentos da população. Privilegia as camadas urbanas de maior poder aquisitivo, em detrimento das populações de baixa renda da periferia das grandes cidades, ao mesmo tempo em que deixa pouco assistidas as áreas rurais.

A reforma efetuada nos serviços postais brasileiros elevou seu desempenho a padrões internacionais, mantidos mesmo com o aumento do tráfego postal à taxa média de 7^o/o ao ano. E a radiodifusão vem cumprindo papel essencial nas regiões de menor desenvolvimento relativo, em especial na Amazônia, veiculando programas educativos sobre saúde, agricultura, piscicultura, defesa civil, meio ambiente e outros.

2. OBJETIVOS E DIRETRIZES

No campo das comunicações, objetiva-se, no período 1986—89:

- privilegiar o acesso do segmento mais numeroso e carente da sociedade aos serviços básicos e atender à demanda do segmento economicamente mais avançado nos demais serviços;

- consolidar a indústria de equipamentos e sistema de comunicações, visando suprir a demanda interna e mantendo, ao mesmo tempo, os centros de decisões sob controle nacional;

- incentivar a capacitação tecnológica do país com o propósito de dominar a tecnologia de suporte necessária à operação do sistema.

Para a consecução desses objetivos, as seguintes diretrizes de política econômica serão observadas:

2.1. Telecomunicações

- Manutenção e melhoria dos atuais padrões de prestação de serviços, de forma a corresponder às necessidades crescentes da sociedade brasileira.

- Interiorização, com o objetivo de atender à prioridade política do governo no setor de produção de alimentos, de expansão da fronteira agrícola, bem como de fixação do homem no campo.

- Democratização, beneficiando as camadas menos favorecidas da sociedade com instalação de terminais de uso público.

- Redução da defasagem tecnológica hoje existente entre o Brasil e os países desenvolvidos, através da ampliação de recursos humanos e financeiros aplicados às atividades de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia.

- Criação de infra-estrutura de informática adequada à prestação de serviços públicos, de comunicação de textos e dados e interligação de computadores.

2.2. Comunicações postais

As diretrizes para esse segmento voltam-se para a manutenção e melhoria da qualidade, através da expansão dos serviços de tráfego, imprimindo-se simultaneamente maior rapidez, segurança e regularidade.

2.3. Radiodifusão

Em consonância com os objetivos governamentais que estabelecem ações voltadas para as populações mais carentes, a radiodifusão pretende cobrir, através de redes de rádios e de sistema de televisão, as regiões de baixo interesse comercial para a iniciativa privada (Amazônia e Centro-Oeste).

3. PROGRAMAS E PROJETOS PRIORITÁRIOS

Na área de telecomunicações destacam-se os seguintes programas principais:

3.1. Programa de Expansão do Serviço Telefônico Urbano

Compreende ampliação e implantação de centrais locais, redes externas de cabos e aparelhos telefônicos. Inclui unidades de uso público, instalações físicas e equipamentos de energia, visando ao atendimento da demanda de telefonia local, dando prioridade à população de baixa renda, através de telefones públicos, semi-públicos e comunitários.

Prevê a instalação de 2,5 milhões de telefones no período 1986-89, correspondendo a investimentos de Cr\$ 27,0 trilhões.

3.2. Programa de Telefonia Rural

Tem por objetivo a implantação de postos de serviços em pólos de atividades agrícolas e pecuárias. Os serviços serão prestados mediante o uso de linhas compartilhadas com o atendimento comunitário ou através de terminais telefônicos em propriedades rurais. Inclui atendimento a vilas ainda não integradas ao serviço de telecomunicações.

No período do plano está prevista a instalação de 240 mil terminais rurais, com investimentos de Cr\$ 3,6 trilhões.

3.3. Programa de Telefonia Interurbana

Volta-se às necessidades de telecomunicações interurbanas e de infra-estrutura para todos os serviços nacionais, através da ampliação das redes de microondas e da canalização via satélite. Para tanto, serão implantadas centrais telefônicas interurbanas, estações terrenas, antenas e torres.

Estima-se, para o período 1986-89, a instalação de 113 mil circuitos de telecomunicações, com investimentos da ordem de Cr\$ 16,0 trilhões.

3.4. Programa de Telefonia Internacional

Destina-se a prover o sistema de meios adequados para a expansão de serviços de comunicação entre o Brasil e o exterior.

No período considerado, prevê-se instalação de 3.100 canais de voz, totalizando 6.800 em 1989. Os investimentos são estimados em Cr\$ 2 trilhões.

3.5. Programa de Comunicação de Textos, Dados e Outros Serviços

Objetiva a expansão dos serviços de telex, videotexto e **fac-simile**, a ampliação dos serviços prestados através das redes urbanas e interurbanas nacionais de transmissão de dados e comutação por pacotes e a extensão ou manutenção dos serviços de repetição de radiodifusão, telefonia móvel, apoio e operação do sistema.

As metas no período 1986-89 são: 39 mil terminais de telex e de 19 mil circuitos, com investimentos parciais de Cr\$ 6,5 trilhões. O total de investimentos previstos é de Cr\$ 20,9 trilhões.

3.6. Programa de Desenvolvimento Tecnológico e Industrial

Compreende dois subprogramas: o de desenvolvimento tecnológico, que objetiva geração e transferência da tecnologia de produtos de telecomunicações para a indústria brasileira; e o de desenvolvimento industrial, que se propõe a apoiar atividades de regulamentação técnica, homologação e aceitação em fábrica dos produtos adquiridos pelo sistema.

Nos subprogramas de desenvolvimento tecnológico e industrial estão previstos investimentos de Cr\$ 3,3 trilhões para os anos de 1986-89.

Na área de Comunicação Postal destacam-se:

3.7. Programa de Serviço Postal

Visa estender a oferta desse serviço a todas as localidades brasileiras e aprimorar os sistemas de atendimento, triagem, encaminhamento e distribuição de correspondência.

Prevê-se, no período do plano, instalação de cerca de 1.250 agências postais, 2,5 mil caixas de coleta, 7 mil postos de vendas de selos, 14 centros de triagem, 12 centros

de distribuição domiciliária e 5 centros de operações especiais, com investimentos de Cr\$ 1,2 trilhão.

3.8. Programa de Promoção e Extensão Rural

Objetiva prover as áreas rurais, onde não há volume de demanda suficiente para instalação de postos de correios ou agências, com serviços postais simplificados.

No período 1986-89 serão instalados 4 mil postos de correio rural, totalizando, no final de 1989, 6,4 mil.

3.9. Programa de Comunicação Telegráfica

Prevê-se expandir a oferta de serviço de telegrama, telegrama fonado e correio eletrônico a localidades ainda não servidas.

No período 1986-89 serão atendidos 900 municípios com serviços de telegramas, 370 localidades com serviços de telegramas fonados e 260 cidades com serviços de correio eletrônico, modalidade **post-grama**.

Em 1989 o Brasil contará com 4.023 municípios dotados de serviço de telegrama, 1.841 localidades com serviços de telegramas fonados e 325 cidades com serviços de correio eletrônico.

3.10. Programa de Modernização Administrativa e Informática da ECT

Objetiva modernizar os atuais serviços administrativos da empresa e de atendimento ao público.

Na área de radiodifusão destaca-se:

3.11. Programa de Modernização de instalações da RADIOBRÁS

Prevê a modernização, reequipamento e reforma de instalações de 9 emisoras de TV e 33 estações de rádio, localizadas em 16 municípios.

4. INSTRUMENTOS DE AÇÃO

Face à situação atual de contenção orçamentária, o setor tem mantido seus gastos dentro dos limites de sua capacidade de geração de receita própria. Para alcançar as metas preconizadas, faz-se necessária a manutenção de uma política realista de tarifas, principal fonte de recursos para investimentos no setor.

27.022	23.0	13.400.000	10.300.000	TELEFONIA URBANA
3.800	200.0	300.000	150.000	TELEFONIA RURAL
11.588	87,8	478.400	200.000	TELEFONIA INTERURBANA
1.902	8,8	8.000	2.700	TELEFONIA INTERMUNICIPAL
3.013	47,8	151.000	85.000	COMUNICAÇÃO DE TEXTOS
3.300	186,7	20.100	10.100	COMUNICAÇÃO DE DADOS
1.888	-	-	-	DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E INDUSTRIAL
72.823	-	-	-	TELECOMUNICAÇÕES
1.238	-	-	-	SERVIÇOS RURAIS
20	186,7	8.400	2.400	PROMOÇÃO E EXTENSÃO RURAL
308	8,8	4.800	1.800	COMUNICAÇÃO TELEGRÁFICA
337	-	-	-	OUTROS SERVIÇOS
1.800	-	-	-	COMUNICAÇÃO POSTAL
8	-	-	-	RÁDIO E TV
74.831	-	-	-	TOTAL COMUNICAÇÕES

SETOR DE COMUNICAÇÕES

Ampliação da Capacidade	1985	1989	Crescimento (o/o)	Investimentos no Período 1986-89 (Em Cr\$ bilhões)
– TELEFONIA URBANA . Telefones	10.900.000	13.400.000	23,0	27.022
– TELEFONIA RURAL . Terminais telefônicos	120.000	360.000	200,0	3.600
– TELEFONIA INTERURBANA . Circuitos de telecomunicações	300.000	413.400	37,8	15.988
– TELEFONIA INTERNACIONAL . Canais de voz	3.700	6.800	83,8	1.985
– COMUNICAÇÃO DE TEXTOS . Terminais de telex	82.000	121.000	47,6	3.011
– COMUNICAÇÃO DE DADOS . Circuitos	10.100	29.100	188,1	3.550
– OUTROS SERVIÇOS	–	--	–	14.355
– DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E INDUSTRIAL	–	–	–	3.312
TELECOMUNICAÇÕES				72.823
– SERVIÇO POSTAL	–	–	–	1.229
– PROMOÇÃO E EXTENSÃO RURAL . Postos de correio	2.400	6.400	166,7	25
– COMUNICAÇÃO TELEGRÁFICA . Localidades atendidas	4.659	6.189	32,8	209
– OUTROS SERVIÇOS	–	–	–	337
COMUNICAÇÃO POSTAL				1.800
– RADIODIFUSÃO				8
TOTAL COMUNICAÇÕES				74.631

VIII – ASSISTÊNCIA AS MÉDIAS, PEQUENAS E MICROEMPRESAS

É altamente significativo o número de pequenas, médias e microempresas em diferentes atividades na economia brasileira. O comércio e o setor de serviços são basicamente formados por empresas de menor porte, responsáveis por parcela ponderável da renda gerada nesses setores; também na indústria sua participação no total dos estabelecimentos é bastante expressiva. E desempenham importante função na oferta de empregos.

As pequenas, médias e microempresas enfrentam problemas específicos. Os principais são: estrutura organizacional inadequada, falta de planejamento e controle, processo administrativo caracterizado pelo empirismo, personalismo e centralização. Há outras dificuldades: baixo nível tecnológico, equipamentos obsoletos e pequena dotação de capital por trabalhador, escassez de mão-de-obra qualificada, alta rotação de pessoal e restrições no acesso a mercados de produtos e matérias-primas. Essas empresas são ainda vítimas de estrangulamento financeiro, em decorrência de insuficiência de recursos a médio e longo prazo — particularmente para capital de giro —, de falta de acesso às fontes institucionais de crédito especializado, de altas taxas de juros pagas e de baixa rentabilidade que obtêm.

No entanto, essas empresas podem desempenhar importante papel no processo de desenvolvimento através de elevação da taxa de poupança, aumento da integração industrial, formação de empresários e administradores, redução de disparidades regionais, criação de empregos, maior nível de competição nos mercados e fortalecimento do empresariado nacional.

1. DIRETRIZES PARA A AÇÃO GOVERNAMENTAL

A promoção do desenvolvimento das médias, pequenas e microempresas tem como diretriz básica criar condições para que possam desempenhar suas funções, objetivando:

- ocupar os espaços em que são competitivas, com a perspectiva de geração de emprego e renda;
- produzir bens de consumo essenciais e de baixo custo, principalmente para o atendimento das classes de menor renda;
- contribuir para o crescimento econômico, via aumento da produtividade e da capacitação empresarial;
- apoiar o crescimento da agroindústria e a interiorização do desenvolvimento;

— servir de instrumento de desenvolvimento nas regiões menos industrializadas, fortalecendo a iniciativa empresarial local;

— articular-se com a grande empresa, particularmente na complementação das atividades industriais, ampliando e integrando o sistema empresarial nacional.

2. INSTRUMENTOS E MECANISMOS DE AÇÃO

Para implementação dessa política serão utilizados os seguintes instrumentos:

— proteção institucional através de uma legislação específica que favoreça o desenvolvimento das empresas de menor porte, sem prejuízo da produtividade da economia e reconhecendo as particularidades das médias, pequenas e microempresas.

— assistência financeira, sob forma de provisão de capital de risco ou concessão de empréstimo para capital fixo e de giro, em condições favorecidas;

— assistência técnica nas áreas gerencial (em sentido amplo) e tecnológica;

— políticas de compras do setor público que contribuam adicionalmente para fortalecer essas empresas do ponto de vista financeiro, administrativo e institucional;

— medidas de apoio sob a forma de facilidades de instalações industriais (mini-distritos, galpões fabris, terrenos apropriados etc.);

— prestação de serviços comuns (manutenção de máquinas, desenho industrial, central de compras de matérias-primas);

— Informações de mercado e criação de canais de comercialização próprios;

— programas de normalização e controle de qualidade para os produtos das pequenas e médias empresas;

— organização de consórcios de exportação e fomento à adoção de práticas de subcontratação e empreitadas;

— simplificação de exigências burocráticas, bem como as de natureza fiscal e tributária;

— sistema de acompanhamento e avaliação das ações e resultados do Programa Nacional de Apoio às Médias, Pequenas e Microempresas.

Igualmente, deverão ser reforçados os mecanismos e instituições destinados a ampliar a participação das empresas de menor porte nos programas de desenvolvimento tecnológico.

1. SITUAÇÃO ATUAL

Após décadas de relativa inércia na construção das bases do desenvolvimento científico e tecnológico no país, após décadas de existência de estruturas institucionais fragmentadas e isoladas, após décadas de grande injeção competitiva em certos campos, de luz dos problemas estruturais persistentes, torna-se necessário que se realize a participação de representantes científicos e de outros segmentos da sociedade civil no processo da tomada de decisão.

Neste quadro, há que se reconhecer o Estado Nacional, as Desenvolvimento Científica e Tecnológica a partir da reestruturação do Ministério de Ciência e Tecnologia como órgão central do sistema. O Conselho Científico e Tecnológico, formado por representantes dos diversos setores do governo e da comunidade, deverá ser reformulado de modo a obter mais eficiência na definição das prioridades para o setor. A participação em unidades federativas e de outros sistemas de governo também será considerada.

No que diz respeito aos recursos financeiros disponíveis, a situação atual é preocupante. Os recursos não encontram escoamento devido à crise e os investimentos vêm diminuindo constantemente.

PARTE IV
CIÊNCIA E TECNOLOGIA

A situação atual do desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil é insatisfatória. A principal razão para isso é a falta de recursos humanos e financeiros. Além disso, há uma fragmentação das estruturas institucionais, o que dificulta a coordenação e a integração das atividades. É necessário que se realize uma reestruturação do sistema de desenvolvimento científico e tecnológico, com a participação de representantes da sociedade civil no processo de tomada de decisão.

Ademais, é preciso criar condições favoráveis para o desenvolvimento do setor privado. Deve-se criar condições para a sobrevivência das pequenas e médias empresas, estimulando os investimentos de iniciativa privada na pesquisa e desenvolvimento. É necessário criar condições para a sobrevivência das pequenas e médias empresas, estimulando os investimentos de iniciativa privada na pesquisa e desenvolvimento.

1.1. A situação de ciência

A importância e a responsabilidade de política governamental em relação à ciência e tecnologia são evidentes. A ciência e tecnologia são fatores essenciais para o desenvolvimento econômico e social de um país. É necessário que se realize uma política de desenvolvimento científico e tecnológico, com a participação de representantes da sociedade civil no processo de tomada de decisão.

O Estado deve promover a ciência e tecnologia, criando condições favoráveis para o desenvolvimento do setor privado. Deve-se criar condições para a sobrevivência das pequenas e médias empresas, estimulando os investimentos de iniciativa privada na pesquisa e desenvolvimento.

CIÊNCIA E TECNOLOGIA

1. SITUAÇÃO ATUAL

Após décadas de esforços empregados na construção das bases do desenvolvimento científico e tecnológico no país, esse sistema experimenta sérias deficiências institucionais, financeiras e técnicas, apesar de ter logrado atingir significativa competência em muitos campos. Na raiz dos problemas enfrentados pelo setor está o descaso a que foi relegada a participação da comunidade científica e de outros segmentos da sociedade civil nos processos de tomada de decisão.

Nesse quadro, há que ser redefinido o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico a partir da constituição do Ministério da Ciência e Tecnologia como órgão central do sistema. O Conselho Científico e Tecnológico, colegiado formado por representantes das diversas áreas do governo e da comunidade, deverá ser reformulado de modo a atuar mais decisivamente na definição das políticas para o setor. A participação das unidades federativas e de outras esferas de governo também será considerada.

No que diz respeito aos recursos financeiros efetivamente alocados, as dificuldades enfrentadas não encontram precedente: desde a década passada esses recursos vêm declinando acentuadamente.

A recomposição e progressivo aumento dos investimentos da área é medida essencial para recuperar a capacidade produtiva do sistema científico e tecnológico. São prioritários o reaparelhamento e a ampliação de institutos de pesquisa, o aprimoramento de centros de pós-graduação e a adoção de uma política de bolsas de ensino e pesquisa, revendo-se, em bases realistas, os valores e o número das concessões.

Ademais, diante da opção brasileira pela economia de mercado, é necessário estimular os investimentos da iniciativa privada na absorção e geração de tecnologias. Dessa forma, serão criadas condições para a superação de deficiências observadas nos outros níveis de atividades e serviços que constituem o sistema de ciência e tecnologia (transferência de resultados ao setor produtivo, regulação de tecnologia e qualidade industrial), bem como da falta de recursos humanos qualificados.

1.1. A situação da ciência

A inconsistência e a incoerência de políticas governamentais passadas deram margem a que o crescimento da área, ocorrido nos anos 70, resultasse em desperdício de recursos, já escassos nos últimos anos, e alto custo social. O desenvolvimento dos diversos campos da ciência deu-se de forma desigual. Inúmeros grupos e mesmo instituições sofreram uma série de restrições, inclusive de caráter político-ideológico.

O resultado positivo alcançado pela ciência no Brasil decorreu em muitos casos da ação dos órgãos governamentais de fomento, sobretudo na esfera federal, que no

passado investiram na formação, instalação e manutenção de grupos de pesquisa, mesmo considerando que essa política setorial não encontrou respaldo efetivo nas demais políticas públicas. Em outros casos, os resultados obtidos decorreram da ação de pesquisadores e instituições isoladas.

É reconhecido, no entanto, que o avanço científico em proporções significativas exige apoio direto do Estado.

As formas de apoio adotadas para a montagem do sistema científico nos anos 70 mostram-se hoje ineficientes e inadequadas, face às características de uma política ligada aos interesses nacionais.

É necessário organizar esquemas de financiamentos que garantam fluxos regulares e estáveis para o desenvolvimento científico, assim como criar mecanismos de planejamento e decisão, acompanhamento e avaliação, com o efetivo concurso da comunidade científica.

As universidades carecem de estrutura política e gerencial que valorize e apoie, inclusive financeiramente, as atividades de pesquisa. As dificuldades de provisão de meios de forma criteriosa, e em montantes requeridos em cada caso, conduzem à existência de contrastes institucionais: de um lado, programas geridos por contratos externos, dirigidos por mecanismos competitivos, apresentam produtividade, mas sob risco constante de perderem seus recursos; de outro, uma grande massa com pouca diferenciação aparente, dependente dos insuficientes orçamentos universitários, com produção escassa, em parte pela ausência de incentivos e sanções.

Em anos recentes os recursos para pesquisa reduziram-se consideravelmente. Os próprios equipamentos de pesquisa encontram-se, em muitos casos, inutilizados, os laboratórios e bibliotecas deteriorados, assinaturas de revistas e novas aquisições suspensas ou reduzidas.

Nas universidades, perdeu-se parte considerável das diferenciações que buscavam premiar as atividades científicas. Tanto a falta de tradição das instituições quanto as perdas salariais induziram distorções no regime de dedicação exclusiva em tempo integral. Esta situação obriga, portanto, a profundas revisões no âmbito institucional, na articulação dos mecanismos de financiamento com as instituições universitárias e na sistemática de avaliação de qualidade e produtividade dos programas.

1.2. A situação da tecnologia

Enquanto na área científica, apesar dos percalços mencionados, o país atingiu um nível razoável de capacitação interna, no setor tecnológico a característica marcante é a heterogeneidade estrutural do parque produtivo. Não obstante algumas iniciativas bem sucedidas, localizadas em segmentos específicos do setor produtivo, o país, na maior

parte dos casos, defronta-se com situações de ineficiência, fruto de utilização de tecnologias ultrapassadas de processo e produto. Os segmentos modernos, mais competitivos, são em geral consideravelmente dependentes da importação continuada de **know-how**.

É necessário uma política tecnológica coerente com o processo de absorção do conhecimento produtivo. O conhecimento tecnológico, sobretudo nos últimos 20 anos, tem sido destinado à inovação em processos e produtos, tanto voltados para o mercado interno como para a exportação. Esse processo de inovação é alimentado pelos conhecimentos gerados endogenamente e por aqueles provenientes de importação, devendo portanto estar regulado por políticas de geração e de importação de tecnologia.

A produção de tecnologia é, essencialmente, função do estágio de desenvolvimento econômico de um país. Tem seu foco naquele elo do ciclo produtivo onde aparece a decisão de incorporar o progresso técnico. Quando há razões — geralmente econômicas — para a adoção de uma nova tecnologia, gera-se uma cadeia de decisões envolvendo diferentes agentes e alternativas. Entretanto, poucas são as alternativas que acabam por mobilizar o empenho das instituições e dos recursos humanos que vão efetivamente trabalhar na criação ou adaptação tecnológica. Frequentemente têm sido tratadas, equívoca e distintamente, a produção de tecnologia e as circunstâncias que justificam e viabilizam sua adoção.

Em que pese ao êxito em algumas áreas, o apoio governamental tem, de maneira geral, fornecido aos produtores de tecnologia brasileira financiamentos, contratos e incentivos muitas vezes com base em critérios exclusivamente acadêmicos. Promoveram-se programas e mecanismos pesados e complexos que acabaram por atrair mais pesquisadores em busca de fundos para suas pesquisas do que empresas realmente interessadas em inovar processos e produtos. E, o que é mais grave, descuidou-se dos incentivos reais e dos mercados para a tecnologia brasileira. Ao mesmo tempo em que eram criados programas de incentivo, comprometia-se a viabilidade dos projetos de pesquisa e desenvolvimento com a introdução paralela de políticas que permitiam a livre entrada de pacotes tecnológicos fechados, alguns deles embutidos em acordos de financiamento externo de iniciativa do próprio setor público.

Portanto, as políticas tecnológicas até aqui implementadas baseiam-se quase exclusivamente em ações que favorecem relativamente o lado da oferta, quando o adequado funcionamento dos mercados implica uma ação conjunta, tanto em relação a quem produz e vende tecnologias quanto a quem as compra e utiliza. Algumas tentativas de atuar do lado da demanda encontram barreiras econômicas e institucionais.

Essa distorção deve-se em parte à estrutura industrial brasileira. A presença de empresas estrangeiras, o desempenho estratégico das empresas estatais em busca de menores margens de risco e a incipiente tradição tecnológica da empresa privada nacional dificultam a canalização da demanda do setor produtivo por projetos de pesquisa e desenvolvimento que poderiam empreender-se no país. Orientação mais adequada dos investimentos governamentais permitirá incentivar a geração de demanda de novas tecnologias, junto às empresas privadas nacionais.

Em outros casos, a distorção é resultado da ação governamental passada. É o caso dos institutos de pesquisa tecnológica. O país dispõe hoje de uma ampla rede de institutos aptos a prestar serviços relevantes a diversos segmentos da economia. Observa-se, no entanto, uma excessiva diversificação do leque de atividades desenvolvidas na maioria destes institutos, sobretudo os de âmbito estadual, representando obstáculo à geração de técnicas compatíveis com as especificações do mercado brasileiro.

Também no campo da regulação — propriedade industrial e qualidade industrial — são inúmeras as iniciativas necessárias de natureza legal, técnica e científica. A falta de padronização entre os diversos segmentos industriais, a insuficiência de normas técnicas e de laboratórios de ensaios e metrológicos levam a que o setor produtivo opere com altos índices de desperdício de insumos, matérias-primas e componentes, o que acaba por penalizar o consumidor final.

A crise econômica dos últimos anos, por sua vez, tem-se refletido negativamente sobre os investimentos próprios das empresas e as encomendas de projetos de pesquisa e desenvolvimento, provocando aumento do atraso tecnológico relativo. A mesma realidade forçou, no entanto, uma busca de maior eficiência e produtividade por parte significativa do setor produtivo. O resultado foi o agravamento dos níveis de heterogeneidade do parque industrial, onde se contrapõem setores modernos, altamente competitivos a nível internacional, e setores ineficientes e pouco dinâmicos. Enquanto os primeiros foram obrigados a adotar tecnologias mais avançadas para aumentar a sua penetração no mercado externo, os últimos, em virtude da crise, viram-se incapazes de investir adequadamente.

Entretanto, a própria crise que reduz gastos governamentais e privados pode vir a gerar gargalos de importação de bens e serviços, abrindo espaço para a tecnologia nacional, tal como aconteceu no passado, quando tarifas criadas por razões financeiras revelaram-se proteções eficazes para a indústria nascente.

Assim, o quadro de geração de tecnologia é muito variado, sendo que o financiamento oficial e as ações das instituições de pesquisa são dependentes de decisões tomadas em outro elo do processo.

As questões acima levantadas indicam duas linhas gerais para a política tecnológica. Em alguns casos, é necessária a ampla difusão, no âmbito do sistema produtivo, de conhecimentos técnicos existentes no país ou no exterior. Em outros, mais do que simplesmente utilizar técnicas disponíveis, é imperioso que as empresas obtenham o pleno domínio da tecnologia utilizada, de modo a ensejar sua adaptação às particularidades do país e a fortalecer o poder de competição nacional.

Esses dois requisitos manifestam-se de forma diferenciada em relação aos diversos segmentos da economia. Por conseguinte, a política deve propiciar, ao mesmo tempo, a geração e absorção de tecnologia, inclusive a proveniente do exterior, e uma ampla difusão de informações, revestindo-se de adequada flexibilidade para enfatizar, diferentemente, cada uma destas faces em setores distintos.

2. OBJETIVOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

A ação governamental mais imediata será a ampliação significativa dos recursos orçamentários das instituições. Trata-se de fortalecer as condições institucionais e técnicas para capacitação e pesquisa científica e tecnológica, através do reaparelhamento e da ampliação dos institutos de pesquisa, do aprimoramento dos centros de pós-graduação já instalados e do aumento substantivo, em valor e número, de bolsas de ensino e pesquisa. O governo procurará também maior integração da empresa privada nacional no desenvolvimento tecnológico.

A decisão de reconstituir e expandir a ciência e tecnologia nacionais reflete a visão do governo de considerá-las co-participantes ativas no processo de recuperação do desenvolvimento do país. Os esforços a serem empreendidos para a retomada sustentada do crescimento, para o resgate da dívida social, para o reequilíbrio das relações inter e intra-regionais e para a revisão do relacionamento político e econômico a nível internacional deverão necessariamente considerar o componente da ciência e tecnologia.

A política para o setor abrange, portanto, ações voltadas para dois objetivos simultâneos e complementares: o de promover e assegurar as atividades de pesquisa científica e o de aplicar os resultados de pesquisa e desenvolvimento tecnológico em áreas prioritárias. Deve, também, considerar os requisitos e a diversidade própria do campo da ciência e aqueles do campo da tecnologia, indicando seus aspectos de articulação.

A política científica e tecnológica mantém com as demais políticas públicas um alto nível de articulação. Entretanto, seus objetivos não devem esgotar-se no atendimento às demandas geradas em cada setor. O estabelecimento de objetivos próprios deriva de sua capacidade de criar condições para alterações significativas tanto na base técnica quanto nas relações entre os diversos segmentos da sociedade, principalmente de seu setor produtivo. Para tanto, ela deve conter um caráter prospectivo e uma autonomia diante das demais políticas públicas de modo a tornar viáveis as reorientações desejáveis no modelo de desenvolvimento.

O caráter absolutamente prioritário conferido pelo governo à melhoria das condições de vida da população carente coloca um desafio para a política científica e tecnológica: não basta reorientar recursos e esforços para a consecução de objetivos no futuro; é necessário adequar a aplicação, desde já, do conhecimento disponível à solução dos problemas sociais.

Caberá também incentivar programas de pesquisa que levem ao conhecimento das mudanças estruturais por que passa a sociedade brasileira nos últimos anos, tais como a constituição de sociedade de massa intensamente polarizada entre pobres e ricos, acentuada diferenciação regional, acompanhada porém de homogeneização de padrões de comportamento, alta migração e mobilidade social, clivagem do mercado de trabalho e novo perfil da produção industrial, mobilização da sociedade civil, ampliação dos sistemas político-representativos e assim por diante.

Além da garantia de fluxo adequado de recursos, em termos de volume e continuidade a longo prazo, o governo cuidará de implementar outras medidas de caráter específico e complementar, porém essenciais à pesquisa científica. O detalhamento de tais medidas e a respectiva definição de prioridades serão realizados ao longo do processo de elaboração do Plano de Ciência e Tecnologia, com efetiva participação da comunidade científica.

Em linhas gerais, tais medidas contemplariam:

— a reintegração da universidade brasileira no processo de solução dos grandes problemas nacionais, como fórum de debate, centro de consulta em apoio ao desenvolvimento e espaço de criação científica e de formação de recursos humanos, preservando sua autonomia;

— a recuperação e atualização da capacidade física instalada (laboratórios e insumos, bibliotecas e outras instalações);

— a concessão de bolsas e outras formas de apoio à pesquisa, com base em objetivos científicos claramente estabelecidos;

— a revisão dos valores das bolsas de estudo, de modo que constituam incentivo à dedicação completa aos trabalhos de pesquisa;

— o incremento e a diversificação do intercâmbio internacional a partir dos interesses e necessidades do desenvolvimento científico e tecnológico;

— o aprimoramento dos mecanismos de acompanhamento e avaliação, segundo critérios que considerem níveis de qualidade e impactos sobre o desenvolvimento científico;

— o desenvolvimento de pesquisa fundamental e aplicada em campos prioritários a serem detalhados no Plano de Ciência e Tecnologia;

— o aumento no número de pesquisadores e a elevação do nível de treinamento;

— o estímulo à demanda de tecnologias nacionais apropriadas às necessidades do país, mediante orientação adequada dos investimentos governamentais.

2.1. Política científica

A pedra angular do desenvolvimento científico e tecnológico é a pesquisa básica, essencial ao desenvolvimento da pesquisa aplicada, seja na formação de recursos humanos habilitados a acompanhar e participar da rápida evolução tecnológica, seja pela sua capacidade de produzir as ferramentas conceituais indispensáveis à pesquisa aplicada ou

pelos valores humanísticos que defende e representa, sem os quais o progresso fica reduzido a mero acréscimo material. A relevância social da ciência extrapola os limites das questões econômicas e da aplicabilidade tecnológica a curto prazo. Os conhecimentos acumulados são valores intrínsecos que devem ser preservados como parte do acervo cultural.

O governo assegurará as condições institucionais, técnicas e financeiras necessárias ao desenvolvimento da pesquisa científica e à produção de conhecimento de alto nível de qualidade.

Forte apoio requer também a pesquisa experimental, na forma de incentivos especiais capazes de atrair novos talentos para este ramo de investigação de importância primordial. Por tradição cultural, e devido a seu maior custo relativo, a pesquisa experimental não tem acompanhado nem mesmo o modesto crescimento do nosso sistema científico.

Relegar a importância da pesquisa científica ou postergar a sua realização poderá significar a manutenção e o agravamento da situação atual em que o recurso à tecnologia estrangeira aparece como atraente alternativa técnica e quase sempre a mais economicamente viável. Assim, entre outras razões, por encerrar um importante componente de aplicação tecnológica futura, a pesquisa científica não deve estar subordinada estritamente às imposições do presente. Por outro lado, para estabelecer os parâmetros que auxiliarão na escolha das áreas de pesquisa a serem desenvolvidas, é necessário contar com estudo sistemático e continuado no campo da prospectiva científica e tecnológica.

2.2. Política tecnológica

As prioridades da política tecnológica derivam do papel que os conhecimentos técnicos podem desempenhar no aumento da eficiência produtiva e na resolução de problemas sociais, contribuindo assim para que sejam alcançadas taxas de crescimento compatíveis com as necessidades da sociedade brasileira.

No setor industrial, a ênfase no desenvolvimento tecnológico necessita de suporte governamental para a melhoria de duas áreas. De um lado, requer-se reordenação dos serviços de informação e difusão tecnológica, os quais deverão fornecer ao usuário notícia atualizada sobre as tecnologias disponíveis no mercado. De outro, a reorientação dos serviços tecnológicos prestados pelos institutos universitários e/ou governamentais, para o atendimento de empresas de segmentos tradicionais e que, atualmente, procuram modernizar-se e voltar-se para a exportação.

É importante enfatizar que nenhuma política tecnológica será bem-sucedida se não houver participação efetiva do setor produtivo no esforço de capacitação tecnológica. Sempre que conveniente, deve ser estimulada a criação de centros de pesquisa próprios, pois a empresa é lugar privilegiado no processo de inovação tecnológica.

Além disso, é necessário o tratamento diferenciado a algumas áreas ligadas

a tecnologias mais recentes, o apoio seletivo e o incentivo a setores onde a participação do capital nacional seja decisiva. Destacam-se as áreas de informática, microeletrônica e biotecnologia, o setor aeroespacial, os recursos do mar, a química fina, os novos materiais e a engenharia de precisão.

No setor agropecuário, a pesquisa deverá contribuir para o aumento da produtividade, em associação com a diminuição da dependência tecnológica nacional e com a análise crítica dos processos implantados no país ante as características do meio ambiente.

O atendimento das necessidades sociais como educação, saúde, habitação, saneamento básico, alimentação e nutrição depende de incentivos explícitos tanto para a pesquisa quanto para sua apropriação pelos segmentos responsáveis. Grande parte desse conhecimento encontra-se disponível, sendo necessário, entretanto, conferir-lhe instrumentalidade através de ampla divulgação.

Por outro lado, a indicação clara do desempenho esperado dos diferentes agentes envolvidos no processo produtivo — estatais e privados, nacionais e estrangeiros —, e sua participação no esforço do desenvolvimento tecnológico nacional constituem parte relevante da reorientação institucional requerida.

Deve ser igualmente evidenciado que o desenvolvimento tecnológico carece de pessoal de apoio técnico. A melhoria e atualização das escolas e outras instituições dedicadas à formação de técnicos e operários qualificados são determinantes da qualidade dos resultados da pesquisa tecnológica.

Faz-se imprescindível, também, ter em conta que o aumento da produção e da eficiência da economia, em consonância com os princípios de equidade e autonomia, está indissociavelmente ligado ao desenvolvimento tecnológico.

O Ministério da Ciência e Tecnologia atuará como interlocutor dos vários segmentos ligados à pesquisa tecnológica, identificando e orientando demandas. A ação dos organismos de fomento e os instrumentos de política ora em utilização serão aprimorados, revertendo-se a situação de descoordenação típica do passado.

A seguir, são indicadas diretrizes para a pesquisa tecnológica:

— maior aproximação entre o setor produtivo e os institutos universitários e/ou governamentais com vistas ao estabelecimento de iniciativas comuns, nas quais esteja patente a vinculação do financiamento de projetos à existência de usuários para as tecnologias geradas;

— valorização da livre iniciativa no processo de desenvolvimento tecnológico, mediante criação de oportunidades para as empresas nacionais de prestação de serviços;

— otimização da incorporação de novas tecnologias de processo e produto de setores líderes, mediante a formação de complexos tecnológico-industriais que ensejem estreito entrosamento entre empresários, comunidade de pesquisa e o estado;

— apoio à exportação de serviços visando a consolidação do desenvolvimento tecnológico brasileiro;

— ênfase em projetos que possam contribuir para a ampliação das exportações brasileiras em termos de novos produtos e de aumento de competitividade e valor agregado dos produtos já exportados;

— coordenação centralizada das ações referentes à qualidade industrial, a fim de atender às exigências de proteção ao consumidor nacional e a possibilitar a conquista de mercados externos com produtos e serviços de qualidade;

— reordenação institucional e mudanças de caráter legal, inclusive fiscais e financeiras, incentivando tanto a capacitação tecnológica interna na esfera produtiva quanto a aproximação do setor privado das universidades e dos institutos de pesquisa governamentais.

A partir dos objetivos e diretrizes da ação governamental expressos neste plano, o Ministério da Ciência e Tecnologia elaborará o Plano de Ciência e Tecnologia, que detalhará metas e estabelecerá mecanismos institucionais e recursos financeiros para a sua consecução. Com a participação de toda a sociedade, serão evitados equívocos e obstáculos que têm retardado e frustrado o desenvolvimento desta área. Para isso, é de fundamental importância contar com uma comunidade científica forte que, em seu crescimento, desenvolva seus próprios critérios e mecanismos de avaliação e controle.

O desenvolvimento da instrumentação nacional para fins de pesquisa científica e tecnológica permitirá fortalecer a pesquisa experimental e constituir-se-á em elemento importante de ligação entre o sistema de pesquisa e o setor produtivo.

A vocação para a atividade científica deve ser estimulada a partir do aperfeiçoamento do ensino das ciências nas escolas de primeiro e segundo graus e escolas técnicas. Da mesma forma, o treinamento científico e tecnológico deve ser reforçado em nível de graduação e pós-graduação nas universidades e institutos de pesquisa. Estágios de pós-graduação, especialmente pós-doutorado, em centros de excelência de países mais avançados devem ser facilitados e encorajados.

A par da imediata valorização de pesquisadores e bolsistas, impõe-se o reconhecimento do papel das equipes técnicas, através da criação de uma carreira compatível com as exigências da capacitação científica e tecnológica de uma nação moderna. Uma adequada infra-estrutura de apoio técnico é indispensável para qualquer programa de reforço à pesquisa experimental.

A definição de uma política nacional de pesquisa requer a cooperação da comunidade de pesquisadores e também dos usuários dos frutos da pesquisa, instituições públicas e privadas. A transição para o regime democrático abrirá novos espaços a essa cooperação, aumentando a relevância da reflexão sistemática e independente sobre os problemas com que se defronta a sociedade. O reconhecimento do valor da pesquisa pela sociedade é essencial para o êxito das políticas indicadas para o setor.

CULTURA

A criação do Conselho Nacional de Cultura, no período do plano, trata o patrimônio ou cultura consolidada quanto à preservação da cultura em processo.

A interação desses três segmentos requer trabalho conjunto que visa de um lado, proteger, apoiar e tornar acessíveis à comunidade os bens culturais e recuperar informações lidas no patrimônio brasileiro de cultura, estimular o fluxo criador com o exterior, sem preocupação de retorno imediato. Assim, convém ao Estado resguardar, sem tutela ou encarceramento, o espaço de criação para todas as formas de cultura, mantendo-o livre de pressões que possam dificultar o desenvolvimento pluralista e democrático.

É fundamental reconhecer que no Brasil coexistem diferentes complexos culturais, e portanto a validade de suas manifestações. Além disso, a suposição de diversidade cultural exige exercício de potencialidades, valores e características dos brasileiros de cada região, nem como ao contexto em que se encontram.

1. OBJETIVOS RETORIAIS

O apoio do Estado ao processo cultural brasileiro visa atingir os seguintes objetivos:

— preservar os bens culturais em suas dinâmicas, assegurando-lhes proteção em sua correlação com as respectivas condições sociais e econômicas, de modo que a ação oficial seja de apoio e incentivo ao interesse das comunidades;

— estimular a criação, produção e difusão cultural, visando ao desenvolvimento das potencialidades locais, regionais e do Brasil inteiro, suas econômicas e sociológicas;

— reconhecer e apoiar os bens culturais existentes em regiões que não possuem, através de ações conjuntas, assumir as responsabilidades pela proteção e sustentação dos trabalhos de preservação do patrimônio e que, também, beneficiem o fluxo criador da cultura em processo; buscar, em áreas propiamente desenvolvidas, meios de obter não só o apoio formal, mas também a participação na produção de bens culturais de um lado;

— fomentar atividades culturais e educacionais, de forma que a produção seja considerada também parte do processo de desenvolvimento, que a cultura de uma região seja considerada e efetivamente parte do desenvolvimento;

— fornecer recursos financeiros mediante distribuição de uma faixa de trabalho e desenvolvimento de meios adequados de criação e manutenção, privilegiando a criação de equipamentos, através de leis públicas e garantindo que não desajustem com seus atuais objetivos.

PARTE V
CULTURA

CULTURA

A atuação do Estado considerará, no período do plano, tanto o patrimônio, ou cultura consolidada, quanto a produção, ou cultura em processo.

A interrelação desses dois segmentos requer trabalho convergente que vise, de um lado, proteger, apoiar e tornar acessíveis à comunidade os bens culturais e recuperar informações contidas no patrimônio brasileiro; de outro, estimular o fluxo criador contemporâneo, sem preocupação de retorno imediato. Assim, compete ao Estado resguardar, sem tutela ou cerceamento, o espaço de criação para todas as formas de cultura, mantendo-o livre de pressões que possam dificultar o desenvolvimento pluralista e democrático.

É fundamental reconhecer que no Brasil coexistem diferentes complexos culturais, e constatar a validade de suas manifestações. Além disso, a superação da dependência cultural exige atenção às potencialidades, valores e características dos brasileiros de cada região, assim como ao contexto em que se encontram.

1. OBJETIVOS SETORIAIS

O apoio do Estado ao processo cultural brasileiro visa atingir os seguintes objetivos:

— preservar os bens culturais em sua dinâmica, assegurando-lhes proteção em sua correlação com os respectivos contextos, de modo que a ação oficial sirva de apoio e incentivo ao interesse das comunidades;

— estimular a criação, produção e difusão cultural, levando em conta as especificidades locais e regionais de caráter histórico, sócio-econômico e ecológico;

— mobilizar a sociedade civil, mediante adoção de mecanismos que lhe permitam, através de ação comunitária, assumir co-responsabilidade pela iniciativa e sustentação dos trabalhos de preservação do patrimônio e que, também, beneficiem o fluxo criador da cultura em processo; buscar-se-á, ainda, proporcionar às comunidades meio de deter não só o uso e benefício, mas também o controle da produção de bens culturais de sua área;

— assegurar interação entre cultura e educação, de forma que a primeira seja considerada matéria-prima da segunda e, reciprocamente, que a educação tenha responsabilidade com a afirmação da identidade cultural;

— formar recursos humanos, mediante identificação de sua força de trabalho e desenvolvimento de meios adequados de seleção e treinamento, privilegiando a expansão dos conhecimentos gerados nessa prática e garantindo que não desapareçam com seus atuais detentores.

2. DIRETRIZES

Para alcançar esses objetivos serão obedecidas as seguintes diretrizes:

— apoio à criação, produção, pesquisa, difusão e preservação da música, artes cênicas, artes plásticas, arquitetura, literatura, fotografia, cinema e manifestações folclóricas, assim como outras formas que caracterizam o contexto cultural brasileiro em suas expressões;

— identificação e estímulo a manifestações culturais que ampliam o repertório simbólico brasileiro, bem como à expansão e difusão do conhecimento técnico imerso em estratos sócio-culturais específicos;

— incentivo ao desenvolvimento de tecnologias próprias e a iniciativas experimentais que tornem factíveis a produção, preservação e divulgação dos bens culturais;

— promoção de interação entre a educação e diferentes contextos culturais existentes no país, garantindo, através da participação efetiva da comunidade, que a apreensão de outros contextos culturais faça-se a partir de valores próprios;

— realização de estudos, planos e atividades visando proteger e recuperar conjuntos arquitetônicos, urbanísticos e monumentos de valor cultural — inclusive os de interesse paisagístico ou ecológico —, bem como a conservação de bens móveis;

— realização e apoio a atividades de prospecção, conservação, proteção e conhecimento de áreas de interesse arqueológico e espeleológico;

— estímulo à criação, manutenção e conservação de acervos museológicos, bibliotecas, centros de documentação e de multimeios; difusão e uso de seus acervos;

— criação de mecanismos capazes de oferecer justa remuneração à produção cultural, induzindo os setores público e privado a apoiarem-na;

— incentivo a atividades de difusão, cooperação técnica e intelectual no campo da cultura;

— estímulo à formulação e aprimoramento de legislação visando proteger os bens culturais, a produção cultural e os direitos autorais;

— revisão da política de cinema buscando aumentar a produção nacional através de estímulos à atualização tecnológica, consolidação dos instrumentos de proteção ao filme nacional e eliminação das restrições que inibem o funcionamento do mercado;

— fiscalização do comércio de documentos e obras de valor histórico, artístico, etno-histórico e científico, evitando sua evasão do país;

— incentivo à formação de recursos humanos para atuação na área de cultura, incluindo qualificação técnica e prática;

— estímulo à implantação, a nível local e regional, de projetos diretamente voltados para a preservação de memórias e registros culturais, ou de projetos que subsidiariamente contribuam para esse fim.

POLÍTICA AMBIENTAL

O crescimento econômico brasileiro, especialmente no setor industrial, e a rápida urbanização têm ocasionado graves problemas de poluição e extremamente agressiva ao meio ambiente. Nos últimos anos, no entanto, a pressão social vem sendo providenciada pela manutenção do patrimônio natural e cultural do país.

O desenvolvimento econômico requer políticas nacionais que conduzam efetivamente à preservação do sistema ecológico básico e sobrevivência humana, mediante o uso dos recursos naturais e culturais. Para isso, é fundamental reconhecer a demanda imediata por desenvolvimento sustentável e a necessidade de sua priorização com as políticas governamentais nos setores econômico, socio-cultural e político.

1. DIRETRIZES

As diretrizes listadas a seguir norteiam a política ambiental do Brasil, segundo o Plano Nacional de Meio Ambiente (CONAMA - Resolução 001/73) de 1986.

— Manutenção dos sistemas ecológicos básicos, visando ao desenvolvimento sustentável e produção de alimentos, e controle e recuperação ambiental e de desmatamento, visando à preservação dos recursos naturais (matéria-prima e energia) e à manutenção dos ecossistemas vitais e produção de alimentos, e controle e recuperação ambiental e de desmatamento, visando à preservação dos recursos naturais (matéria-prima e energia) e à manutenção dos ecossistemas vitais e produção de alimentos.

PARTE VI
POLÍTICA AMBIENTAL

— Preservação da diversidade e riqueza do patrimônio ambiental, visando ao uso sustentável e amplo controle de espécies e suas respectivas interações, para importância e fundamental para conservar e melhorar a produção agrícola, florestal e pecuária, visando o equilíbrio ecológico e assegurar a produtividade de terras férteis. A utilização de material produzido de espécies silvestres e domésticas, de origem animal e vegetal, e de componentes químicos naturais ou sintéticos não elementares requererá a produção de alimentos e de bens de consumo e, portanto, é vedada.

— Utilização não predatória dos recursos dos ecossistemas. Diversos tipos de recursos naturais, entre outros, são essenciais para a sobrevivência de que os seres humanos, e de outros organismos, e de outros organismos. A pesca predatória e a remoção de espécies animais e vegetais, a destruição, sem reposição, de florestas biológicas e o empobrecimento de ecossistemas são áreas onde são indispensáveis a proteção e o controle para garantir a sustentabilidade dos recursos.

— Avaliação adequada da pressão dos recursos ambientais das populações e regiões. As consequências graves em termos de saúde humana e de

POLÍTICA AMBIENTAL

O crescimento econômico brasileiro, especialmente no setor industrial, e a rápida urbanização dele decorrente vêm-se processando de forma predatória e extremamente agressiva ao meio ambiente. Nos últimos anos, no entanto, a pressão social tem exigido providências para a manutenção do patrimônio natural e cultural do país.

O atendimento a essa demanda requer política nacional que busque efetivamente preservar os sistemas ecológicos básicos à sobrevivência humana, mediante defesa dos recursos naturais e culturais. Para isso, é fundamental reconhecer a dimensão multissetorial dessa política e, portanto, a necessidade de sua articulação com ações governamentais nos setores econômico, sócio-cultural e político.

1. DIRETRIZES

As diretrizes listadas a seguir nortearão a política nacional do meio ambiente no período 1986-89.

— Manutenção dos sistemas ecológicos essenciais, assim considerados aqueles vitais à produção de alimentos, à saúde, à sobrevivência humana e ao desenvolvimento: sistemas agrícolas, florestas nativas (particularmente as protetoras de bacias ou portadoras de espécies valiosas) e sistemas costeiros e de água doce (manguezais, lagoas costeiras, rios e várzeas). A significação ecológica de tais sistemas deve informar e condicionar a análise dos projetos de desenvolvimento com vistas a maximizar a relação benefício/custo em termos ecológicos.

— Preservação da diversidade e riqueza do patrimônio genético, representado pela ampla variedade de espécies e suas respectivas populações, cuja importância é fundamental para conservar e melhorar a produção agrícola, florestal e pesqueira, manter o equilíbrio ecológico e assegurar a possibilidade de opções futuras. A utilização de material genético de espécies selvagens e domésticas, de plantas e animais e o uso de componentes químicos naturais na indústria são elementos essenciais à produção de alimentos e de bens de consumo e, portanto, à saúde.

— Utilização não predatória das espécies e dos ecossistemas. Diversas categorias de recursos naturais, antes abundantes, hoje escasseiam, com o agravante de que as massas humanas, cada vez mais numerosas, deles não poderão prescindir. A pesca predatória, a rarefação de espécies animais e vegetais, a destruição, sem reposição, da cobertura florestal e o empobrecimento de ecossistemas em áreas onde são indispensáveis à proteção dos solos constituem grave ameaça ao bem-estar das populações.

— Atendimento adequado às necessidades básicas de natureza ambiental das populações urbanas. As concentrações urbanas, em ritmo de crescimento superior ao da

população nacional, geram problemas ambientais que poderão tornar-se insolúveis, dadas sua magnitude e ausência de políticas adequadas. O mesmo ocorre com as grandes concentrações industriais, mal planejadas, geradoras de degradação ambiental em escala superior à capacidade de correção a curto e médio prazos. Torna-se necessário estabelecer modelos de crescimento urbano e de planejamento de áreas industriais que permitam atender às necessidades essenciais das populações.

— Defesa do patrimônio natural e cultural. Assim como a flora, a fauna e os recursos minerais, os monumentos naturais notáveis e os patrimônios arqueológico, geológico e paleontológico do país vêm sendo injustificada e criminosamente desperdiçados em nome do desenvolvimento. O reconhecimento do valor desse patrimônio e da necessidade de sua preservação é parte integrante do estilo de desenvolvimento que se pretende implantar.

2. LINHAS PRIORITÁRIAS DE AÇÃO

No campo da pesquisa e do planejamento integrado, busca-se:

— desenvolver programas de pesquisas, levantamentos, zoneamento e gerenciamento do espaço geográfico, de forma a adequar seu uso às exigências ecológicas e definir áreas a serem protegidas;

— elaborar planos que possibilitem gerenciamento integrado das bacias hidrográficas, visando aproveitá-las de forma abrangente e equilibrada, a exemplo de trabalhos realizados pelo Estudo de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Alto Paraguai (EDIBAP) e pelo Projeto de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Araguaia-Tocantins (Prodiat);

— sistematizar e tornar obrigatória a realização de estudos sobre o impacto ambiental no planejamento de quaisquer projetos de vulto, considerando as conclusões desses estudos durante a seleção das alternativas existentes;

— orientar a política agropecuária visando assegurar utilização adequada do solo (zoneamento);

— reavaliar os programas de colonização e ocupação agropecuária da Amazônia, dos cerrados e de outros ecossistemas ecologicamente importantes, particularmente das várzeas, atentando para os impactos ambientais deles decorrentes;

— rever o Programa Nacional do Alcool, especialmente no que se refere à conveniência de utilizar terras de alta fertilidade para o plantio de cana e à conseqüente destruição das áreas residuais de ecossistemas importantes;

— reexaminar o Programa Nuclear, visando garantir a preservação da qualidade ambiental e a segurança da população;

— impedir a construção de vias de transporte com traçado agressivo a ecossistemas importantes e a monumentos naturais notáveis;

— incluir, nos programas e atividades de saneamento, a preservação de mananciais e corpos d'água como áreas de abastecimento e habitats das espécies aquáticas.

Com relação ao desenvolvimento e à definição de tecnologias adequadas, objetiva-se:

— estimular a pesquisa de tecnologias poupadoras de recursos naturais de solo, água, flora e fauna;

— definir práticas agrícolas compatíveis com normas ecologicamente saudáveis de conservação do solo, reciclagem de nutrientes, preservação de habitats de organismos benéficos, redução da poluição;

— restringir e fiscalizar o uso de fertilizantes químicos; proibir a utilização de produtos químicos comprovadamente nocivos à saúde da população ou ao meio ambiente;

— combater, de todas as formas possíveis, a erosão;

— estimular o desenvolvimento e emprego de tecnologias de baixo custo no que se refere ao tratamento de esgotos sanitários.

Quanto aos incentivos à proteção ambiental, procura-se:

— formular e implementar programas de educação ambiental em todos os níveis;

— incentivar a preservação de ecossistemas julgados importantes pelos órgãos competentes, deixando de considerar improdutivos os locais onde se encontram;

— incentivar e, se necessário, obrigar a instalação de sistemas de controle da poluição nos estabelecimentos industriais;

— estimular a adoção de medidas para conservação de energia, em sentido amplo, visando reduzir a pressão sobre o meio ambiente.

Quanto às intervenções ecologicamente orientadas, trata-se de:

— atribuir alta prioridade às medidas destinadas a evitar a extinção das espécies animais e vegetais ameaçadas, mediante conservação dos seus habitats, estabelecimento de áreas protegidas e criação **ex situ**;

— preservar o maior número possível de variedades e linhagens de plantas e animais domésticos e de linhagens selvagens aparentadas, para garantia da diversidade do patrimônio genético;

— executar programa abrangente de estabelecimento de áreas naturais protegidas (parques nacionais, reservas biológicas, estações ecológicas etc.) que possam manter, **in situ**, amostras representativas e geneticamente viáveis dos principais ecossistemas existentes no país;

— estabelecer e implementar programas prioritários de controle ambiental, sempre que assim for determinado pela Secretaria Especial de Meio Ambiente — SEMA.

— adotar medidas de proteção aos sítios arqueológicos, paleontológicos e aos monumentos naturais notáveis, ainda que a um custo relativamente mais elevado, quando da realização de projetos de desenvolvimento.

Nas áreas de legislação, normalização e controle busca-se:

— instituir legislação específica — distinta, porém complementar ao Código Florestal — relativa à conservação das florestas amazônicas e das matas da Província Atlântica, de forma a protegê-las contra o uso inconseqüente e predatório; transformar em áreas protegidas e tombadas, como patrimônio nacional, os remanescentes mais expressivos da Mata Atlântica;

— rever o Código Florestal, em especial para restringir a substituição de florestas nativas por florestas artificiais homogêneas, estimulando a implantação dessas principalmente em áreas já desmatadas;

— reexaminar e consolidar toda a legislação relativa ao uso dos recursos naturais, prevendo penalidades severas para desestimular a destruição do patrimônio natural;

— dar prioridade à legislação específica para gerenciamento ecológico costeiro, tendo em vista a proteção de estuários, manguezais, lagoas costeiras e áreas alagadiças litorâneas, fundamentais para o ciclo biológico de grande parcela da vida marinha;

— inventariar e disciplinar as explorações madeireiras, de forma a preservar os sistemas ecológicos essenciais, particularmente quanto à defesa das bacias protetoras;

— limitar o uso da madeira para fins energéticos, desestimulando ou até mesmo proibindo a utilização das matas nativas;

— determinar a capacidade produtiva das espécies e ecossistemas terrestres e aquáticos explorados economicamente, para tornar viável seu uso sustentado e evitar esgotamento dos recursos;

— condicionar a concessão de lavras de jazidas minerais à obrigatoriedade de recomposição ecológica e, se for o caso, paisagística;

— adotar exigências que restrinjam a emissão de gases e partículas poluentes dos motores a combustão;

— reestudar a legislação relativa à proteção de mananciais para que se possa garantir ao poder público condições para controle rígido da descarga de poluentes nos rios e corpos d'água;

— estabelecer sistema eficaz de policiamento nas fronteiras, para defender o patrimônio natural.

PARTE VII

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

1.1. A QUESTÃO REGIONAL

A questão regional no Brasil caracteriza-se por profundas desigualdades de renda e níveis infra e inter-regionais de desenvolvimento. A política econômica, embora tenha promovido, especialmente no Nordeste, importantes mudanças...

A diferença regional de renda é a expressão da desigualdade de desenvolvimento, tanto quanto no aspecto da distribuição de renda, quanto no aspecto da produtividade...

- a concentração da população econômica na região Sulista;
- a elevada renda per capita em relação ao Nordeste, devido à maior produtividade e ao maior grau de industrialização;
- a maior produtividade e o maior grau de industrialização no Nordeste, devido à maior produtividade e ao maior grau de industrialização;
- a maior produtividade e o maior grau de industrialização no Nordeste, devido à maior produtividade e ao maior grau de industrialização;
- a maior produtividade e o maior grau de industrialização no Nordeste, devido à maior produtividade e ao maior grau de industrialização;

PARTE VII

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

O Nordeste apresenta o maior grau de desenvolvimento regional, devido à maior produtividade e ao maior grau de industrialização. A região Sul, por sua vez, apresenta o menor grau de desenvolvimento regional, devido à menor produtividade e ao menor grau de industrialização.

A região Norte, com grande potencial econômico, apresenta o menor grau de desenvolvimento regional, devido à menor produtividade e ao menor grau de industrialização.

A região Centro-Oeste, com grande potencial econômico, apresenta o menor grau de desenvolvimento regional, devido à menor produtividade e ao menor grau de industrialização.

No Sul, o desenvolvimento regional é o maior, devido à maior produtividade e ao maior grau de industrialização. A região Nordeste, por sua vez, apresenta o menor grau de desenvolvimento regional, devido à menor produtividade e ao menor grau de industrialização.

I. DESENVOLVIMENTO REGIONAL

1. A QUESTÃO REGIONAL

A questão regional no Brasil caracteriza-se por profundas desigualdades de renda em níveis intra e inter-regional e por alarmantes índices de pobreza nas regiões menos desenvolvidas, especialmente no Nordeste e nas periferias urbanas.

A diferenciação regional na estrutura e na dinâmica das atividades econômicas, bem como na distribuição territorial da população, apresenta, entre outros, os seguintes aspectos relevantes:

- grande concentração de atividades econômicas na região Sudeste;
- debilidade estrutural dos sistemas produtivos das regiões periféricas, incapazes de prover emprego e sustento para toda a população, especialmente no Nordeste;
- vazios demográficos no Centro-Oeste e na Amazônia, com subutilização ou aproveitamento inadequado de suas potencialidades;
- bolsões de miséria nas regiões mais desenvolvidas;
- intensas migrações inter-regionais e rurais-urbanas, acelerando o processo de urbanização e acentuando as deficiências da oferta de empregos e serviços básicos.

O Nordeste em particular, a despeito do crescimento industrial recente, continua a apresentar baixo nível de renda, elevados índices de pobreza e condições insatisfatórias de educação, saúde e alimentação. Sua participação na renda nacional declinou de 15^o/o para cerca de 12^o/o, durante as duas últimas décadas.

A região Norte, com enorme potencial econômico – terras férteis, riquezas minerais e recursos hídricos – sofreu processo de desenvolvimento concentrador de renda e depredador dos recursos naturais.

A expansão da fronteira da região Centro-Oeste foi realizada de forma desordenada e geradora de conflitos fundiários, com baixa produtividade agrícola e limitada integração de seu sistema econômico.

No Sul e no Sudeste, onde há maior dinamismo econômico, os contrastes também se manifestam. Áreas economicamente desenvolvidas convivem com outras deprimidas; a expansão da economia não tem criado empregos suficientes, persistindo elevados índices de pobreza. Em 1980 o Sudeste abrigava 31,2^o/o das famílias em situação de pobreza absoluta, assim definidas as que ganhavam menos de dois salários mínimos mensais; no mesmo ano, essa percentagem era de 42,4^o/o no Nordeste.

2. POLÍTICAS REGIONAIS

2.1. Evolução recente

Os planos nacionais de desenvolvimento reconheceram a existência de grandes desequilíbrios regionais e intra-regionais de renda, de distribuição das atividades econômicas e de níveis de qualidade de vida. Apontaram, como objetivo permanente, a redução das disparidades econômicas e de bem-estar social.

A política de desenvolvimento regional ficou restrita a ações diretas em cada região, a exemplo dos programas especiais de desenvolvimento regional e da utilização de incentivos fiscais para apoiar atividades do setor privado. Essas ações, entretanto, tendem a ser anuladas pelos efeitos regionais de políticas de caráter global ou setorial, bem como pelo próprio dinamismo das atividades econômicas e dos mercados das regiões mais desenvolvidas.

Não se estabeleceu, ainda, a necessária articulação entre políticas regionais e nacionais, nem foram assegurados, a cada região, recursos suficientes para corrigir os desequilíbrios existentes. Da mesma forma, as políticas regionais não têm levado em conta as ligações inter-regionais das atividades econômicas, predominando diretrizes, estratégias e ações limitadas ao interior das fronteiras de cada região.

A nova concepção da questão regional buscará convergência entre os interesses nacionais e os de natureza intra e inter-regional, levando em conta as características de cada região.

2.2. Objetivos do desenvolvimento regional

Além dos objetivos gerais da política de desenvolvimento nacional, vinculados ao ajuste financeiro do setor público, à retomada do crescimento econômico e à melhoria das condições de vida da população, são objetivos específicos das políticas de desenvolvimento regional:

- fortalecer as economias regionais, de modo a obter distribuição espacial equilibrada das atividades produtivas e da população;
- alargar o mercado interno, incorporando a população marginalizada, em cada região.
- erradicar progressivamente a pobreza absoluta em cada região, assegurando a todas as famílias condições suficientes para satisfazer suas necessidades básicas.

2.3. Diretrizes da política regional

As ações de governo, no âmbito do desenvolvimento regional, privilegiam

programas que visam criar empregos, erradicar a pobreza absoluta e diminuir as desigualdades interpessoais de renda.

Considerando a distribuição espacial da ação setorial do governo, a política de desenvolvimento regional adotará as seguintes diretrizes:

- atribuição de prioridade às regiões menos desenvolvidas, especialmente àquelas onde são mais graves os problemas gerados pelo desemprego;

- localização preferencial dos empreendimentos das empresas estatais nas regiões periféricas;

- execução de programas de desconcentração industrial, visando melhor utilização dos recursos produtivos das regiões menos desenvolvidas;

- diferenciação dos incentivos ao desenvolvimento industrial, de modo a beneficiar as regiões menos industrializadas;

- definição e implementação de política ambiental que dê ênfase à identificação e ao correto aproveitamento dos recursos naturais de cada região;

- adoção de política migratória adequada, para apoiar os migrantes nos locais de trânsito e de destino, oferecendo-lhes condições para auto-sustentação econômica.

Em uma dimensão estritamente regional, na qual atuam organizações específicas de desenvolvimento, as diretrizes são as seguintes:

- avaliação sistemática da execução dos programas regionais, com vistas a melhorar sua eficácia econômica e social;

- intenso esforço de geração e adaptação de tecnologia, na busca de combinações de fatores mais apropriadas, em função da disponibilidade de recursos de cada região;

- desenvolvimento e indução de novos padrões de ocupação espacial que permitam reduzir os desequilíbrios rurais e urbanos;

- aperfeiçoamento das formas de organização social e participação popular;

- fortalecimento das agências regionais de desenvolvimento.

2.4. Política Nacional de Desenvolvimento Rural

A política de desenvolvimento regional abrange os espaços urbanos e rurais.

Em função de características próprias, a política urbana será descrita na segunda parte deste capítulo. Para o espaço rural será implementada a Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), destinada a compatibilizar as diversas ações de governo com os objetivos de melhoria das condições de vida no campo, aumento da produção e produtividade e promoção da justiça social.

A PNDR compreende:

- reforma agrária, a ser executada através de planos regionais, com base no Estatuto da Terra;
- política agrícola, voltada para assegurar aos agricultores condições adequadas de financiamento, apoio à produção, aumento de produtividade e acesso aos mercados de insumos e produtos;
- acesso aos serviços sociais e à infra-estrutura de transportes e comunicações;
- aprimoramento da legislação agrária, com a implantação da Justiça Agrária, e da Legislação Trabalhista e Previdenciária no campo.

2.4. Aspectos institucionais

Institucionalmente, adota-se como diretriz a descentralização do planejamento regional, com envolvimento das comunidades interessadas.

Serão criados mecanismos formais de articulação entre os órgãos administradores das políticas setoriais e das políticas espaciais, para assegurar coerência das ações setoriais com os objetivos de desenvolvimento regional.

Será fortalecido o papel das instituições voltadas para o desenvolvimento regional, envolvendo superintendências, bancos de desenvolvimento e instituições de desenvolvimento sub-regional.

3. PRIORIDADE PARA O NORDESTE

Com cerca de 18^o/o do território e 30^o/o da população brasileira, o Nordeste concentra quase metade da pobreza do país e dois terços da pobreza rural. Sua renda por habitante, estimada em 800 dólares em 1980, correspondia então a cerca de 42^o/o da média nacional, equivalendo à mesma porcentagem observada em 1960.

O desenvolvimento da região é prioridade econômica, social e política. A dinamização de sua economia, com obtenção de ritmo de crescimento superior ao do país, exigirá grande esforço regional e nacional.

3.1. Objetivos

Torna-se necessário acelerar o crescimento do Nordeste, transformando seu estilo de desenvolvimento mediante ampliação das oportunidades de emprego, melhoria da distribuição de renda e erradicação da pobreza absoluta. Nesse processo, ter-se-á de recorrer à crescente mobilização e participação política da população regional.

A meta-síntese é elevar os níveis de vida dos dois terços da população que se encontram em situação de pobreza absoluta.

A preocupação com o social não significa subestimar critérios econômicos. A solução definitiva do problema passa pelo tratamento adequado diante de fatores estruturais causadores da pobreza, como a adversidade climática, a excessiva concentração da estrutura fundiária e a baixa qualificação da mão-de-obra. Neste contexto, estão compreendidas a alteração das estruturas sócio-econômicas dos espaços rurais, a transformação dos espaços urbanos, a complementação das atividades de articulação espacial, a valorização da zona semi-árida e a ampliação da oferta dos serviços básicos, tudo com a participação efetiva da população no processo.

3.2. Estratégias e diretrizes

Para alcançar os objetivos propostos, o governo orientar-se-á para:

3.2.1. Fortalecimento da economia regional

Esta estratégia objetiva integrar o Nordeste no processo de desenvolvimento nacional, enfatizando sua estrutura produtiva e abrangendo, particularmente, diretrizes relativas às políticas industrial, agrícola, de infra-estrutura e de desenvolvimento científico e tecnológico.

A formulação e implementação da política industrial visará:

- implantação de estrutura industrial diversificada;
- apoio prioritário à atividade industrial que utiliza insumos locais e abastece o mercado da região;
- articulação seletiva das atividades industriais, de preferência a partir de vantagens comparativas dinâmicas e apoiada no comércio inter-regional e internacional;
- prosseguimento da instalação de complexos de indústrias básicas;
- estímulo à agroindústria, através da descentralização da produção de matérias-primas agrícolas;

- apoio aos empreendimentos industriais e agroindustriais que utilizem recursos energéticos renováveis originários da própria região e preservem o meio ambiente;
- reavaliação e aperfeiçoamento do sistema de incentivos fiscais e creditícios, privilegiando as atividades produtivas de maior capacidade empregadora e efeitos multiplicadores, incluindo o apoio às pequenas, médias e microempresas.

As diretrizes referentes à definição e execução da política agrícola visam:

- democratização, com a reforma agrária, do acesso à terra, opção política orientada para o fortalecimento dos pequenos produtores;
- disseminação dos serviços de apoio à produção agrícola (crédito, pesquisa, assistência técnica, associativismo, garantia de preços, comercialização e armazenamento), bem como do acesso ao suprimento de insumos;
- incentivo à diversificação agrícola e à produção de alimentos nas áreas adequadas, para garantir o abastecimento da população e assegurar renda ao produtor rural;
- desenvolvimento de amplo programa de irrigação pública, com base em lotes familiares, e incentivo à irrigação privada, generalizando a prática de agricultura irrigada;
- disciplina do uso da água e apoio a ações abrangentes de captação, armazenamento e utilização dos recursos hídricos, enfatizando sua destinação social;
- adequação da produção animal às condições das sub-regiões do Nordeste, evitando a transformação em pastagens de áreas aptas para lavouras;
- ocupação produtiva das áreas de fronteira, mediante projetos de colonização e de reforma agrária, segundo critérios predominantemente sociais.

No que se refere à articulação dos investimentos em infra-estrutura com as políticas agrícola e industrial, buscam-se:

- integração do sistema produtivo com os mercados consumidores;
- aumento da eficiência global dos investimentos na região.

No campo do desenvolvimento científico e tecnológico, executar-se-á amplo programa, de modo a conseguir:

- remoção dos estrangulamentos em setores estratégicos;
- ampliação da base de matérias-primas da região;

- aumento da competitividade das indústrias regionais.

3.2.2 – Reorganização do espaço regional

Esta estratégia visa a preservação do meio ambiente e se baseará nas seguintes diretrizes:

- fortalecimento dos núcleos urbanos de apoio às atividades rurais, para que possam desempenhar as funções econômicas e sociais necessárias à integração das atividades rurais e urbanas;
- apoio aos centros médios com potencial para estabelecer articulações regionais, para que atuem como dinamizadores da economia, visando à desconcentração das atividades econômicas das regiões metropolitanas.
- ênfase nas ações relativas ao desenvolvimento dos espaços rurais, atribuindo prioridade à transformação e ao fortalecimento do setor agropecuário;
- recuperação, preservação e uso apropriado dos recursos naturais.

3.2.3. Integração social

Dado que o crescimento econômico não é capaz, por si só, de resgatar a população marginalizada para o processo produtivo dinâmico, implantar-se-á estratégia que beneficie diretamente os segmentos de baixa renda, buscando:

- canalização do excedente captado pelo setor público para a realização de obras de reconhecida necessidade social, nos meios rural e urbano, privilegiando o uso intensivo da mão-de-obra;
- promoção de ações coordenadas de planejamento, em escala regional; estadual, municipal e comunitária, orientadas para a valorização da economia informal;
- adequação das ações emergenciais aos objetivos, de médio e longo prazos, de desenvolvimento da região.

4. PRESERVAÇÃO E VALORIZAÇÃO DA AMAZÔNIA

A Amazônia legal compreende aproximadamente 60^o/o do território nacional e 4,9^o/o da população brasileira. Sua ocupação tem-se valido de tecnologias nem sempre apropriadas às condições do trópico úmido, daí resultando formas de exploração frequentemente predatórias.

4.1. Objetivos

A política de desenvolvimento da Amazônia visa ocupar ordenada e racionalmente seu território, preservando o equilíbrio ecológico e valorizando a população. Cumpre conhecer e avaliar potencialidades, implantar infra-estrutura e estimular empreendimentos que viabilizem a utilização adequada de recursos naturais disponíveis, gerar benefícios e promover a integração regional.

As ações mais urgentes dizem respeito à definição e implementação de política florestal, considerando-se que a floresta ocupa mais de 50⁰/o da área, de modo que os objetivos econômicos se harmonizem com os aspectos ecológicos. Referem-se também ao zoneamento agropecuário e florestal, para que a implantação da atividade econômica se faça de forma racional, preservando os recursos naturais. A definição dos objetivos e o respeito às especificidades regionais implicam que a solução das questões sociais, o crescimento da economia e a preservação do equilíbrio ecológico formem o eixo fundamental da estratégia de ação de governo.

Paralelamente, procurar-se-á garantir, às pequenas comunidades, o equipamento urbano necessário.

4.2. Estratégias e diretrizes

A estratégia de desenvolvimento da Amazônia compreende, basicamente, as seguintes diretrizes:

- implantação de projetos que beneficiem as populações ribeirinhas ou isoladas nas fronteiras.
- valorização da cultura indígena, impedindo a desarticulação de suas economias e da autonomia tribal, assegurando mecanismos de preservação, delimitação e demarcação de suas terras;
- promoção, à luz do Plano Nacional de Reforma Agrária, da demarcação de áreas e ordenamento das atividades econômicas que possibilitem uso produtivo do solo e impeçam a posse da terra para fins especulativos;
- apoio a projetos agroindustriais orientados para a produção local de alimentos e combustíveis;
- controle rigoroso, e em todos os níveis, da poluição ambiental oriunda do processo de ocupação;
- incentivo à navegação fluvial, apoiando a indústria local de construção naval e de implementos;

— apoio à agropecuária e ao desenvolvimento rural, particularmente mediante atendimento aos produtores de baixa renda; desenvolvimento de culturas perenes, consorciadas com lavouras anuais alimentares, e o aproveitamento das várzeas para produção de grãos e outras culturas temporárias; fomento das atividades de comercialização, pesquisa, assistência técnica e crédito; e suporte ao desenvolvimento comunitário;

— intensificação da programação de ciência e tecnologia voltada para a realidade amazônica, promovendo atividades baseadas no aproveitamento racional dos recursos;

— intensificação de ações de desenvolvimento urbano nos distritos e pequenas comunidades, proporcionando meios de sustentação às atividades locais e contendo os fluxos migratórios que demandam às cidades; apoio aos núcleos urbanos de grande e médio porte e incentivo à criação de emprego nas zonas urbanas;

— implementação de programas de desenvolvimento social, ampliando a oferta de serviços de educação, saúde e nutrição e buscando melhorar as condições de habitação e saneamento, especialmente para famílias de baixa renda.

5. CENTRO-OESTE: A EXPANSÃO DA FRONTEIRA

Compreendendo 25^o/o do território nacional e absorvendo 6,3^o/o da população do país, a região Centro-Oeste tem reduzida densidade demográfica — 4 habitantes/km² — inferior apenas à encontrada na Amazônia, em que pese à alta taxa de crescimento anual da população (4,5^o/o na última década).

Sua economia é predominantemente exportadora de matérias-primas, principalmente agropecuárias.

O setor secundário é incipiente e volta-se para a transformação elementar de produtos de origem agropecuária, o que reflete sua pequena participação no produto industrial do país (1,4^o/o, em 1980). O setor terciário desempenha função destacada na economia regional, uma vez que contribui com 49,5^o/o da oferta de empregos e 62,3^o/o da renda gerada na região.

5.1. Objetivos

Por absorver crescentemente excedentes demográficos, o Centro-Oeste requer ampla transformação estrutural, com adoção de modelos produtivos intensivos em mão-de-obra, e ampliação do setor secundário.

O objetivo é promover adequada ocupação territorial, com utilização racional dos recursos naturais, em benefício da população. Paralelamente, busca-se melhorar as condições de vida nos núcleos urbanos e preservar o meio ambiente.

A intensificação das atividades de pesquisa tecnológica é fundamental nesse processo, permitindo que a região possa contribuir efetivamente para o abastecimento nacional e o incremento das exportações de alimentos e matérias-primas.

5.2. Diretrizes

As diretrizes para a atuação governamental no Centro-Oeste são relacionadas segundo os setores prioritários.

5.2.1. Ocupação do espaço regional

- retomada do processo de desenvolvimento da área do Médio Araguaia (matogrossense e goiano), aproveitando a infra-estrutura existente;
- ação coordenada na área do pantanal, visando conciliar os objetivos da preservação ambiental com a utilização de seu potencial econômico;
- apoio ao desenvolvimento da área vizinha ao Distrito Federal, com ênfase em sua estruturação agrícola;
- interiorização dos investimentos públicos, visando atender demandas sociais básicas como abastecimento de água, esgoto sanitário e educação;
- promoção de zoneamentos sub-regionais, levando em conta a dotação de recursos naturais, a delimitação de recursos florestais e áreas indígenas, a estrutura fundiária e fatores que constroem o desenvolvimento.

5.2.2. Setores produtivos e de infra-estrutura

Os setores produtivos e de infra-estrutura serão estimulados mediante:

- apoio ao associativismo, permitindo a adoção de sistemas de produção e consumo que proporcionem aos agricultores, sobretudo pequenos e médios, formas de superar os altos custos que caracterizam as etapas iniciais de utilização dos cerrados;
- ampliação e melhoria da infra-estrutura de armazenamento, visando possibilitar o incremento da produção regional e sua adequada comercialização.
- racionalização dos processos de produção agrícola em áreas de ocupação mais densa;
- intensificação da pesquisa e da assistência técnica, com vistas à geração e disseminação de práticas compatíveis com as possibilidades dos pequenos e médios produtores rurais;

- melhoria e ampliação da malha viária vicinal;
- investimento em eletrificação rural e abastecimento energético em áreas carentes;
- incentivo e assistência às pequenas, médias e microempresas;
- apoio à agroindústria, contribuindo para reverter a atual condição da região, de exportadora de produtos primários **in natura**;
- adequação da estrutura fundiária, capacitando o Centro-Oeste a receber excedentes demográficos que elevem os níveis de renda e produção regionais.

5.2.3. Infra-estrutura social

Nesse setor dar-se-á ênfase à revisão do quadro extremamente negativo que caracteriza a educação, saúde, nutrição, habitação e saneamento. Atentar-se-á, sobretudo, para a necessidade de estender os benefícios da expansão produtiva às populações marginalizadas do meio rural e periferias urbanas.

5.2.4. Demarcação de reservas indígenas

A atenção para as comunidades indígenas será prioritária, garantindo a preservação de seus valores culturais e promovendo a demarcação e proteção de suas reservas.

6. NO SUDESTE

O Sudeste caracteriza-se como região de contrastes. De um lado tem-se as grandes áreas metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, o maior parque industrial do país, os conjuntos diversificados da vanguarda cultural e política, o centro de atração migratória. De outro lado, complementar e antagônico, coloca-se o Sudeste da pobreza, do desemprego, dos conflitos fundiários, de uma gama de problemas presentes em outras regiões mas que, nessa, são aguçados pelo confronto com o dinamismo industrial.

O objetivo básico da política para a região é melhorar as condições de vida da população, especialmente dos segmentos que se encontram à margem dos benefícios gerados pelo desenvolvimento econômico.

Neste sentido, o plano contempla as seguintes diretrizes:

- controle do crescimento das áreas metropolitanas do Rio, São Paulo, Belo Horizonte e das cidades beneficiadas pela desconcentração intra-regional;

- recuperação da economia das áreas estagnadas ou deprimidas, promovendo sua integração ao sistema econômico regional, respeitando as particularidades e demandas locais;

- promoção da melhoria e conservação da qualidade ambiental;

- superação da pobreza em regiões como o Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, Vale do Ribeira, em São Paulo, norte do Espírito Santo e norte fluminense.

7. SUL: CONSOLIDAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL

A região Sul, abrangendo cerca de 6,8% do território, abriga 16% da população brasileira. Por sua importância econômica, graças principalmente ao dinamismo do setor primário, ocupa o segundo lugar entre as macrorregiões do país. Não obstante, observam-se desajustes diversos e disparidades intra-regionais de renda, por condições do meio físico ou insuficiente articulação com o espaço circundante. Disfunções ocorrem, também, entre a atividade agropecuária e a base de recursos naturais, resultando em baixa produtividade e degradação ambiental. O problema migratório torna-se relevante pela falta de apoio e estímulos reais à permanência do homem no meio rural.

7.1. Objetivos

São os seguintes os principais objetivos para a região Sul:

- diversificar e consolidar o parque industrial, notadamente com relação aos subsetores metal-mecânico e agroindustrial;

- aumentar a produtividade do setor primário, acelerando-se o processo de modernização da agropecuária, principalmente para produção de alimentos para consumo interno;

- melhorar os níveis de renda da população, mediante aproveitamento das potencialidades da agricultura, implementação de políticas para o desenvolvimento de atividades não-agrícolas integradas a atividades rurais e adoção de políticas de geração de empregos no setor urbano;

- promover integração intra-regional e fortalecer as cidades de médio e pequeno portes em suas funções de articulação de espaços rurais e urbanos.

7.2. Diretrizes

Para atingir os objetivos propostos, as seguintes diretrizes orientarão a ação de governo:

- incentivo ao aumento da área cultivada, mediante penalização da terra ociosa e incentivo à produção;
- adequação do modelo agrícola, observando-se o zoneamento agrícola e intensificando-se a agricultura irrigada;
- promoção da integração modal dos sistemas de transportes e desses com os equipamentos de armazenagem.
- apoio aos pequenos produtores rurais, proporcionando-lhes assistência técnica, acesso ao crédito e à tecnologia;
- integração agroindustrial e fortalecimento dos núcleos urbanos;
- intensificação das atividades de conservação do solo e controle da erosão;
- gerenciamento integrado das bacias hidrográficas, objetivando disciplinar o uso do espaço geográfico, preservar e recuperar recursos hídricos.

8. PROGRAMAS E PROJETOS PRIORITÁRIOS

Inúmeros programas e projetos de desenvolvimento regional encontram-se em execução ou formulação, envolvendo compromissos assumidos com estados, municípios e comunidades. Tais programas serão avaliados e ajustados ao contexto das novas políticas recomendadas para a região.

As ações governamentais, na área regional, compreendem dois grandes grupos: programas nacionais de desenvolvimento regional — englobando atividades de cunho global e setorial que, contudo, deverão implementar-se segundo filosofia e estratégias regionalizadas — e programas regionais propriamente ditos.

8.1. Programas Nacionais de Desenvolvimento Regional

Nesta categoria estão incluídos o Programa Grande Carajás, os programas de desenvolvimento urbano, o Programa Nacional de Reforma Agrária, os relativos à Política Nacional de Desenvolvimento Rural, as programações de preservação do meio ambiente, migrações internas, proteção às comunidades indígenas, apoio ao desenvolvimento comunitário, defesa civil, desenvolvimento científico e tecnológico e saneamento rural, além da programação social. Apenas o primeiro é resumido aqui, os demais são apresentados em outros capítulos desse plano.

8.1.1. Programa Grande Carajás

Engloba atividades mínero-metalúrgicas, de reflorestamento e pastoreio e executa-se em área comum aos estados do Pará, Maranhão e Goiás, na qual foram descobertas e quantificadas grandes reservas de hematita, cassiterita, bauxita, manganês, níquel, cobre e ouro.

Entre os empreendimentos específicos do setor mineral sob a responsabilidade da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), destaca-se a produção prevista de 35 milhões de toneladas por ano de minério de ferro. Além desse, há os relacionados à extração e beneficiamento de alumínio e outros minerais, justificando a realização de obras de infraestrutura comuns. O programa também contempla realizações nas áreas de produção agrícola, manutenção do equilíbrio ecológico, indústria e assentamento ordenado da força de trabalho que migra para a região.

A implementação do Programa Grande Carajás buscará ampliar sua contribuição ao desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, através da criação de empreendimentos auxiliares ou complementares, incentivo à ocupação de mão-de-obra e adoção de estratégia agropecuária que beneficie as pequenas e médias propriedades.

8.2. Programas regionais

8.2.1. Nordeste

A transformação econômica e social da região é implementada sobretudo mediante conjunto de estratégias e programas reunidos sob a denominação geral de Projeto Nordeste. Resumem-se, a seguir, os principais programas.

— Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), que objetiva erradicar a pobreza absoluta no meio rural; sua estratégia básica consiste em assegurar aos pequenos produtores acesso aos meios básicos de produção (terra e água), à tecnologia (geração e difusão de tecnologias adaptadas), ao financiamento da produção e aos mercados (comercialização de insumos e produtos), bem como apoio à organização e desenvolvimento de comunidades rurais. O público a ser atendido compreende trabalhadores com terra (posseiros, foreiros e pequenos proprietários de baixa renda) e sem terra (parceiros, arrendatários e assalariados). No prazo de 15 anos deverão ser beneficiados dois milhões de famílias, sendo 780 mil pequenos proprietários, 400 mil arrendatários, 120 mil parceiros, 500 mil ocupantes (posseiros e foreiros) e 200 mil assalariados. Nos primeiros cinco anos 600 mil famílias serão atendidas.

— Programa de Irrigação do Nordeste, compreendendo não apenas obras de engenharia de irrigação como, principalmente, atividades ligadas ao processo produtivo e agropecuário, à transformação agroindustrial e à comercialização. Inclui ainda ações de pesquisa e difusão tecnológica que possibilitem ampliação da base técnica da agricultura

irrigada. Sua concretização, ademais, exige que se articulem essas atividades com a reforma agrária, para efetivamente atender às necessidades de produção de alimentos, geração de empregos e melhoria da distribuição de renda na região. Pretende-se, entre 1986 e 1990, incorporar cerca de um milhão de hectares ao processo produtivo, criando aproximadamente 750 mil empregos diretos e 1,5 milhão indiretos.

— Programa de Apoio a Pequenos Negócios Não-Agrícolas, que objetiva apoiar atividades de pequeno porte que assumem significativa importância econômica nas pequenas e médias cidades do interior, mediante ações de crédito dirigido e assistência técnica. O programa dirige-se sobretudo a atividades agroindustriais, de artesanato e a pequenas empresas industriais e de serviços.

— Programa de Educação no Meio Rural, integrado ao Programa Educação Para Todos, do Ministério da Educação, e destinado a redefinir e universalizar o acesso à educação básica no meio rural, bem como promover a educação profissional agrícola.

— Programa de Saúde no Meio Rural, que preconiza o controle de endemias e a extensão dos serviços básicos de saúde, sobretudo aos segmentos mais carentes que habitam o campo. Consubstancia conjunto de medidas que visam aumentar a eficácia da utilização de recursos, adequando a oferta de serviços aos problemas mais prementes.

— Programa de Saneamento Básico no Meio Rural, visando elevar os padrões de saúde, bem-estar físico e social das comunidades rurais, reduzir os índices de morbidade e mortalidade.

— Programas emergenciais, destinados a enfrentar calamidades como secas e inundações. Pertence a esta categoria o Programa de Recuperação de Áreas Atingidas pelas Enchentes, que abrange o biênio 1985-86 e tem por finalidade socorrer as populações vitimadas pelas cheias ocorridas no início de 1985, restaurar a infra-estrutura danificada e executar obras de prevenção contra eventos similares.

Na eventualidade da ocorrência de secas, as ações emergenciais de proteção às populações vulneráveis serão compatibilizadas com os programas de caráter permanente, procurando reforçá-los e antecipar a realização de suas metas.

8.2.2. Regiões Norte e Centro-Oeste

Nas regiões Norte e Centro-Oeste, promover-se-á redirecionamento e fortalecimento dos instrumentos de promoção do desenvolvimento. Os programas em curso serão revistos, para que possam adequar-se à nova estratégia de desenvolvimento prevista para a região. Nesse processo, utilizar-se-ão conhecimentos adquiridos na implementação dessa programação, em especial os gerados pelos estudos desenvolvidos no âmbito do Programa de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Araguaia-Tocantins (Prodiat), que avaliou as potencialidades da área e formulou proposta de plano de desenvolvimento para o período 1985-94, cuja concepção é susceptível de estender-se a outras áreas amazônicas.

Alguns desses empreendimentos implementam-se em estados pertencentes a mais de uma região. É o caso do Polamazônia e do Polonoroeste.

— O Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia) compreende atividades em 17 pólos selecionados em função de suas potencialidades. Beneficia 192 municípios em estados e territórios da Amazônia Legal (Acre, Amazonas, Rondônia, Mato Grosso, Pará, Maranhão, Goiás, Roraima e Amapá). Centram-se as ações nos setores agropecuário, de ciência e tecnologia, desenvolvimento urbano, educação, saúde, saneamento, trabalho, transportes, energia, indústria, serviços e no apoio às comunidades indígenas.

— Programa Integrado de Desenvolvimento Rural do Noroeste do Brasil (Polonoroeste), cujo objetivo é promover adequada ocupação demográfica e econômica da área de influência da rodovia Cuiabá — Porto Velho, tendo em conta a obtenção de aumento significativo na produção, a redução das disparidades de desenvolvimento, a preservação do sistema ecológico e a proteção das comunidades indígenas.

Outras ações encontram-se em execução dentro dos limites da região Norte:

— Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado do Estado do Amazonas (PDRI-AM), pelo qual assistem-se populações ribeirinhas que habitam localidades e áreas rurais, numa superfície total de cerca de 16 mil km², ao longo do Solimões e Amazonas. Objetiva aumentar a produção de alimentos mediante cultivo de várzeas e terras firmes, além de aprimorar a capacidade técnica do setor público local;

— Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado do Estado do Acre (PDRI-AC), que visa melhorar as condições de vida dos pequenos lavradores, mediante ações de regularização fundiária, apoio à produção, à comercialização e implantação de infra-estrutura econômica e social;

— Programa de Proteção às Comunidades Indígenas e Preservação do Meio Ambiente na Área de Influência da BR-364, mediante o qual procura-se reduzir o impacto, sobre o ambiente e os índios, da construção do trecho Porto Velho—Rio Branco dessa rodovia.

Na região Centro-Oeste destacam-se:

— Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro), em implementação nos Estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais objetivando apoiar o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias dos cerrados, buscando integrar ações de pesquisa, assistência técnica, crédito rural e implantação de infra-estrutura, transportes, energia, comunicações e armazenagem. Inclui 202 municípios e 785 mil km²;

– Programas de Apoio aos Estados de Mato Grosso (Promat) e Mato Grosso do Sul (Prosul), que se destinam a dar suporte a atividades essenciais ao desenvolvimento desses estados;

– Programa da Região Geoeconômica de Brasília, voltado para a valorização sócio-econômica da área de influência da Capital Federal, visando dotar os 93 municípios, numa área de 237 mil km², de condições para atender aos migrantes que a ela ocorrem, sem comprometer sua própria estrutura de serviços.

8.2.3. Programas do Sudeste e Sul

Nessas duas macrorregiões, as ações de governo voltam-se para a disciplina e o apoio ao desenvolvimento urbano, para a proteção do meio ambiente e para o desenvolvimento de áreas deprimidas.

– Programa Especial do Norte Fluminense (Prodenor) que se implementa na região canavieira do norte do Estado do Rio de Janeiro, incluindo ações de saneamento hidroagrícola, pesquisa agropecuária, assistência técnica, e apoio à pesca artesanal e desenvolvimento comunitário. Abrange 22 municípios, com área total de 19,6 mil km² e população de 1,1 milhão de habitantes. Será redirecionado, com vistas a adaptá-lo á atual política de desenvolvimento regional;

– Programa de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo, dando seqüência à programação de investimentos incentivados destinada à recuperação desse estado, mediante medidas para o aperfeiçoamento e fortalecimento do sistema de incentivos fiscais, mobilização dos recursos do Fundo de Reserva para o Desenvolvimento da Zona do Rio Doce e melhoramentos no corredor de transporte Goiás – Minas Gerais – Espírito Santo.

– Programa de Controle da Erosão do Solo do Noroeste do Paraná (Pro-noroeste) que objetiva controlar a erosão de solos urbanos e rurais nessa região paranaense, submetida há décadas ao uso inadequado, causando prejuízos à infra-estrutura urbana e às áreas de exploração agropecuária. Estende-se por 67 mil km², em 161 municípios e compreende obras de drenagem, terraplenagem, reflorestamento, além de pesquisa e extensão rural.

– Programa da Lagoa Mirim, visando a promover o desenvolvimento econômico e social da bacia da Lagoa Mirim, mediante aumento e diversificação da produção agrícola com projetos de irrigação, saneamento e controle de enchentes. Abrange área de 29 mil km², em 11 municípios do Rio Grande do Sul. Sua implementação atende, ainda, ao acordado entre Brasil e Uruguai no Tratado da Lagoa Mirim, de julho de 1977, do qual resultou o Projeto Binacional da Lagoa Mirim.

II. DESENVOLVIMENTO URBANO

1. A QUESTÃO URBANA

A população total do país triplicou nos últimos quarenta anos. A população urbana aumentou, no mesmo período, mais de seis vezes. O Brasil, que em 1940 tinha cerca de 13 milhões de pessoas vivendo em cidades, passou a contar, em 1980, com mais de 82 milhões de habitantes urbanos. Mantidas as taxas de crescimento do decênio 70-80 (4,5% ao ano), a população urbana duplicará em 16 anos e, no ano 2000, teremos mais de 160 milhões de pessoas vivendo em cidades.

Apesar da urbanização processar-se em ritmo intenso, em cidades de todos os tamanhos, observa-se maior concentração populacional nas regiões metropolitanas, nas aglomerações urbanas (sobretudo naquelas situadas em áreas de maior dinamismo econômico) e nas capitais de estado. As cidades localizadas nas áreas de expansão da fronteira agrícola e em outras frentes de ocupação pioneira também crescem aceleradamente.

A deterioração das condições de vida acompanha o crescimento das cidades. Na medida em que as atividades urbanas absorvem somente parte da força de trabalho oriunda do meio rural e do crescimento vegetativo da população, aumentam os índices de pobreza, principalmente nos grandes centros. As regiões metropolitanas abrigam hoje cerca de 90% da população urbana em situação de pobreza absoluta.

A intensidade do processo de urbanização suplantou o esforço feito para produzir equipamentos urbanos e sociais e gerar empregos. A cidade, portanto, é heterogênea, coexistindo áreas dotadas de equipamentos adequados com áreas carentes, notadamente as periferias, onde mora a população de baixa renda. Nas cidades brasileiras existem ainda espaços vazios, mantidos ociosos por proprietários à espera de valorização.

O efeito da recessão deteriorou a prestação de serviços, aumentou a insegurança pessoal e reduziu os programas sociais. Conseqüentemente, observa-se hoje queda sensível no nível de bem-estar da população urbana.

2. POLÍTICAS URBANAS

2.1. Evolução recente

Os problemas causados pela urbanização crescente levaram o governo federal a criar políticas e instituições que, embora não visassem ao desenvolvimento integrado das cidades, permitiram ampliar a oferta de serviços.

Hoje, porém, o processo de urbanização exige solução global, evitando-se as intervenções meramente tópicas e setoriais dos últimos anos. A atuação governamental, integrada espacial e institucionalmente, deverá ser parte inerente da política de desenvolvimento econômico do país.

Além da criação de instrumental financeiro e institucional para enfrentar os problemas de mais curto prazo, é indispensável considerar ainda o reflexo das políticas macroeconômicas e setoriais sobre as questões urbanas.

2.2. Objetivos do desenvolvimento urbano

Face às diretrizes nacionais de retomada do crescimento, criação de emprego e diminuição das desigualdades de renda, são objetivos específicos da política de desenvolvimento urbano:

- melhorar a qualidade de vida dos habitantes das cidades, através de ampliação de oferta de serviços básicos;
- estabelecer mecanismos de controle da valorização fundiária urbana;
- fortalecer a participação das populações na organização do espaço;
- impedir o agravamento das condições urbanas do país, mediante tratamento integrado de ações setoriais;
- reduzir desequilíbrios na rede urbana, através da promoção de investimentos públicos em cidades médias e pequenas.

2.3. Políticas e diretrizes

As ações estarão voltadas para o atendimento das carências urbanas, especialmente nas periferias das grandes e médias cidades, onde se concentra a população de baixa renda. Compreenderão incentivos a investimentos sociais nas áreas de habitação popular, saneamento básico, transportes, educação, saúde, nutrição e segurança, a cargo das prefeituras ou entidades metropolitanas, segundo estratégia que maximize a criação de emprego. Buscar-se-á ainda melhorar a gestão urbana, quer pela descentralização administrativa e financeira, quer pela co-participação dos cidadãos no processo de organização do espaço.

A nível interurbano, procurar-se-á distribuir os investimentos de forma compatível com o papel desempenhado, a nível regional, pelos diversos assentamentos ou conjuntos de cidades. Trata-se de corrigir as distorções ocasionadas pela acentuada concentração de recursos nos grandes centros.

O êxito da política urbana está estreitamente relacionado com o sucesso da Política de Desenvolvimento Rural, especialmente o da reforma agrária, na medida em que atenua o ritmo do êxodo rural, diminuindo a pressão migratória sobre as cidades.

Tendo em vista que uma parcela ponderável da população das cidades vive em condições de pobreza, o governo adotará as seguintes diretrizes:

- seleção prioritária de programas ou projetos de infra-estrutura que atendam aos extratos sociais mais carentes;
- recuperação progressiva das condições de infra-estrutura e moradia;
- ampliação do acesso ao consumo de bens e serviços;
- promoção do gerenciamento local — pelas prefeituras e entidades metropolitanas — das ações setoriais em habitação, saneamento, transportes, educação, saúde e abastecimento;
- articulação com órgãos setoriais, visando ao estabelecimento da política de localização de programas e projetos do governo federal, em consonância com os objetivos de descentralização industrial;
- distribuição de competências entre as esferas de governo, preservando o papel que devem desempenhar na formulação e execução de políticas de desenvolvimento urbano;
- revisão, atualização e aperfeiçoamento do instrumental jurídico sobre desenvolvimento urbano, com destaque para a regularização de terrenos urbanos, de modo a adequar a propriedade imobiliária à sua função social;
- execução de plano nacional de reorganização territorial, direcionando o processo de crescimento urbano entre regiões metropolitanas, cidades médias e pequenas.

2.4. Aspectos institucionais

O êxito da política de desenvolvimento urbano depende também, em parte, da criação e consolidação de instrumental administrativo e institucional. Aqui, os temas mais importantes começam pela distribuição de competência entre as diferentes esferas de governo, de modo que as ações se desenvolvam articuladamente.

Neste sentido, serão criados mecanismos:

- estabelecendo a diferenciação da competência municipal, sobretudo dos municípios pertencentes às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

- promovendo a capacitação dos governos locais através do treinamento de recursos humanos, da modernização administrativa e da adoção de tecnologias apropriadas;
- aperfeiçoando o instrumental jurídico, de nível federal, referente ao sistema nacional de planejamento urbano, à legislação metropolitana e ao controle e uso do solo urbano;
- estimulando a participação das comunidades na gestão das cidades.

3. PROGRAMAS E PROJETOS PRIORITÁRIOS

De um lado os problemas urbanos serão resolvidos por ações destinadas a integrar as atividades produtivas urbanas e rurais e ampliar a capacidade de absorção e retenção de população nas médias e pequenas cidades. De outro, por atividades voltadas para a correção das disfunções que afetam os habitantes das grandes cidades, sobretudo as metrópoles.

As principais ações são:

- Programa de Regiões Metropolitanas, que objetiva, mediante planejamento integrado, disciplinar o uso do solo e executar serviços de interesse comum dos municípios metropolitanos. Subdivide-se em dois blocos — um para as regiões metropolitanas do Nordeste (Fortaleza, Recife e Salvador) e outro para as de Belém, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre;
- Programa de Cidades de Porte Médio, cujo objetivo é dotar centros urbanos médios de infra-estrutura, serviços e equipamentos, bem como de alternativas de ocupação para as populações oriundas do meio rural ou de núcleos urbanos de menor porte. Neste sentido, o programa busca viabilizar uma base econômica para essas cidades através de projetos que favoreçam a criação de empregos;
- Programa de Apoio a Cidades de Pequeno Porte, que prevê a implantação de infra-estrutura em pequenos núcleos urbanos ligados a áreas de produção agrícola, de forma a oferecer à população local alternativas que desestimulem migrações para centros maiores;
- Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, que visa à realização de estudos e pesquisas sobre a questão urbana, abordando, entre outros, os aspectos de legislação, tecnologias alternativas para habitação, saneamento e recursos humanos.

Para o período 1986-89 esses programas contarão com recursos da ordem de Cr\$ 3 trilhões. Além deles, têm-se ainda como urbanos aqueles projetos referentes à habitação e saneamento básico, incluídos na parte de desenvolvimento social deste PND. Contando com recursos da ordem de Cr\$ 230,0 trilhões no período 1986-89, abrangem ações a serem executadas nas grandes metrópoles, nas cidades de médio porte e nos povoados situados no interior das áreas rurais.

3. PROGRAMAS E PROJETOS PRIORITÁRIOS

Um lado os problemas urbanos serão resolvidos por ações destinadas a melhorar as condições produtivas, urbanas e rurais e ampliar a capacidade de absorção de mão-de-obra nos meios e programas urbanos. Do outro, os programas voltados para a melhoria das condições de vida das populações que vivem nas grandes cidades, metrópoles.

— Programa de Regiões Metropolitanas, que objetiva, mediante planejamento integrado, desenvolver os setores urbanos, rurais e turísticos das metrópoles. Este programa será aplicado em áreas metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba e Foz de Iguaçu.

— Programa de Apoio à Cidade de Pequeno Porte, que visa a implantação de infra-estrutura em pequenas cidades urbanas, visando a melhoria das condições de vida e a atração de investimentos locais, através da melhoria das condições de infraestrutura e desenvolvimento econômico e social.

— Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, que visa à melhoria das condições de vida e a atração de investimentos em áreas urbanas, através da melhoria das condições de infraestrutura e desenvolvimento econômico e social.

FORÇAS ARMADAS

As Forças Armadas são a força principal de defesa do território nacional e o instrumento de sua defesa, sob o comando do Chefe de Estado, e o instrumento de sua defesa, sob o comando do Chefe de Estado, e o instrumento de sua defesa, sob o comando do Chefe de Estado.

As Forças Armadas são a força principal de defesa do território nacional e o instrumento de sua defesa, sob o comando do Chefe de Estado, e o instrumento de sua defesa, sob o comando do Chefe de Estado.

1. OBJETIVOS SOCIAIS

As Forças Armadas são a força principal de defesa do território nacional e o instrumento de sua defesa, sob o comando do Chefe de Estado, e o instrumento de sua defesa, sob o comando do Chefe de Estado.

PARTE VIII FORÇAS ARMADAS

As Forças Armadas são a força principal de defesa do território nacional e o instrumento de sua defesa, sob o comando do Chefe de Estado, e o instrumento de sua defesa, sob o comando do Chefe de Estado.

As Forças Armadas são a força principal de defesa do território nacional e o instrumento de sua defesa, sob o comando do Chefe de Estado, e o instrumento de sua defesa, sob o comando do Chefe de Estado.

As Forças Armadas são a força principal de defesa do território nacional e o instrumento de sua defesa, sob o comando do Chefe de Estado, e o instrumento de sua defesa, sob o comando do Chefe de Estado.

As Forças Armadas são a força principal de defesa do território nacional e o instrumento de sua defesa, sob o comando do Chefe de Estado, e o instrumento de sua defesa, sob o comando do Chefe de Estado.

As Forças Armadas são a força principal de defesa do território nacional e o instrumento de sua defesa, sob o comando do Chefe de Estado, e o instrumento de sua defesa, sob o comando do Chefe de Estado.

FORÇAS ARMADAS

As Forças Armadas têm longa tradição de participação no processo de desenvolvimento brasileiro, seja no exercício de suas funções específicas, ao garantir a soberania nacional e a estabilidade das instituições, seja pela participação direta em diversas atividades estreitamente ligadas ao desenvolvimento econômico e social.

Mais recentemente, essa vocação histórica reforçou-se com a contribuição do setor militar para o desenvolvimento de importante segmento da indústria de material bélico — atividade geradora de tecnologias avançadas que, pelo seu efeito multiplicador, dissemina-se pelos demais setores industriais, beneficiando a economia como um todo.

1. OBJETIVOS SOCIAIS

Ao longo de sua história, o Brasil tem-se caracterizado como um país pacífico. Desde o último quarto do século passado não se envolveu em conflitos gerados por questões político-estratégicas de cunho exclusivamente nacionais; sua participação nas duas guerras mundiais deste século contribuiu para a consecução de objetivos que em muito transcenderam ao âmbito regional e, conseqüentemente, aos interesses brasileiros específicos.

Ressalte-se que o conceito de defesa da Pátria vem evoluindo para maior abrangência que a simples defesa do território nacional e, coerentemente, o papel desempenhado pelas Forças Armadas ganha relevância ao visar os interesses nacionais, tanto no plano político como no econômico e social.

O Brasil possui dimensão tal que sua influência econômica e política projeta-se cada vez mais além-fronteiras. Isso torna necessário proteger seu patrimônio, onde quer que se localize e sob a forma que se apresente: material, financeiro ou representado por cidadãos brasileiros em trabalho no exterior.

A participação das Forças Armadas brasileiras no atendimento a problemas regionais ou a certos setores de atividades da sociedade representa contribuição efetiva para o desenvolvimento nacional, com raízes na história e nas carências do país. Contudo, é essencial que essa ação seja substituída, logo que possível, pela presença dos outros segmentos da sociedade, responsáveis pelos setores ou regiões consideradas.

A manutenção das características essenciais apontadas — o não envolvimento, a proteção dos interesses nacionais e a desvinculação de atividades subsidiárias — levam à definição dos seguintes objetivos setoriais:

— estruturação de força militar dissuasória que possibilite ao país maior liberdade de ação política no plano internacional;

— capacitação das Forças Armadas para defenderem a integridade do patrimônio nacional e interesses brasileiros onde quer que se vejam ameaçados;

— preservação de suas funções básicas, reduzindo-se ao mínimo a participação das Forças Armadas em regiões ou atividades nas quais os setores civis da sociedade podem e devem estar presentes.

2. ESTRATÉGIAS SETORIAIS

A ampliação do poder nacional brasileiro, ocorrida nas últimas décadas, tem levado vários setores da sociedade a comportarem-se de forma atuante na área externa. Assim é que, no campo econômico, as exportações são hoje mais dinâmicas: aumentaram em valor e dirigem-se a todo o mundo. Este fato estimulou a agricultura e o parque industrial brasileiro, possibilitando-lhes expansão e modernização.

Em conseqüência, os interesses políticos externos diversificaram-se em relação de causa e efeito com a política econômica. A presença brasileira no mundo aumentou significativamente, tendo sido relegados a plano secundário os condicionamentos ideológicos à ação diplomática. Em consonância com essa expansão, o segmento militar deve procurar corresponder às novas funções exigidas pela sociedade brasileira no mundo contemporâneo.

Portanto, serão adotadas para a consecução dos objetivos enunciados as estratégias a seguir.

2.1. Conjunto das Forças Armadas

Para o conjunto das Forças Armadas, a atuação a cargo do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) compreende:

— harmonização do preparo e emprego da força militar com as necessidades de respaldo à política externa;

— consolidação da doutrina de emprego combinado das Forças Armadas;

— equipamento adequado das Forças Armadas, tanto quantitativa como qualitativamente;

— melhoria de seu nível operacional, buscando assegurar a maior prontidão possível;

— concessão de prioridade à nacionalização dos meios, sistemas, equipamentos e material em geral;

- adoção de medidas visando à mobilização adequada e oportuna de recursos humanos e materiais, em caso de necessidade militar;
- modernização da estrutura administrativa das Forças Armadas, a fim de racionalizar o emprego de recursos;
- estímulo à atuação e presença dos setores civis da sociedade em atividades ou regiões onde as Forças Armadas os substituem por razões diversas;
- articulação da colaboração das Forças Armadas nas atividades de defesa civil;
- conscientização dos diversos setores da sociedade quanto ao significado e real papel do seu segmento militar;
- aumento do índice de proficiência e do nível de apoio aos militares e funcionários civis, de modo a contar com pessoal competente e motivado, tanto da ativa como dos quadros da reserva.

2.2. Marinha

O preparo da Marinha buscará, primordialmente, um poder naval moderno, capacitado a contribuir para a dissuasão de agressões e atuar em força, caso necessário; colaborar com a ação política em âmbito internacional, proporcionando-lhe respaldo militar e exercendo a persuasão adequada; salvaguardar a soberania e os interesses nacionais em águas jurisdicionadas e contribuir para a manutenção da ordem marítima.

A seguir estão listados, em ordem de prioridade, os principais objetivos a serem alcançados no período do plano.

2.2.1. Aproveitamento das forças navais

O aprestamento orientar-se-á basicamente para guerra limitada, enfatizando a eficiência operativa permanente e a rapidez de mobilização.

Será buscada a elevação da eficiência em todos os aspectos da guerra naval e o desenvolvimento de doutrinas e procedimentos adequados às peculiaridades da Marinha e à realidade nacional. Será aprimorado o poder combatente da Força de Fuzileiros da Esquadra e manter-se-ão preparados e adestrados dois núcleos de forças para emprego fluvial, um na Amazônia e outro no rio Paraguai.

O adestramento das forças navais ampliará, em área e em tempo de duração, a operacionalidade oceânica da Marinha. Será dado prioridade ao apoio a navios e aeronaves,

bem como aos meios das unidades de Fuzileiros Navais. A mobilização deverá ser preparada através do Sistema de Mobilização Marítima.

2.2.2. Construção naval

A construção de meios navais, aéreos e de guerra anfíbia evitará a descontinuidade e perda da experiência adquirida.

Estimular-se-á a construção de navios de guerra, com ênfase na elaboração de projetos nacionais e na participação do setor privado.

2.2.3. Apoio logístico

O apoio logístico será seletivo, ponderado em função do emprego dos meios nas tarefas prioritárias, cabendo precedência aos novos meios.

O sistema de abastecimento da Marinha será estruturado e dimensionado visando nível adequado de atendimento e emprego imediato dos meios existentes.

2.2.4. Pesquisa e desenvolvimento

No campo da pesquisa e desenvolvimento, dar-se-á ênfase ao fortalecimento da força naval e à nacionalização de itens prioritários, sempre que possível, em conjunto com as demais forças singulares.

O desenvolvimento do sistema setorial de ciência e tecnologia da Marinha considerará as seguintes ações:

- orientar as atividades de pesquisa essencialmente para programas relacionados com a ampliação do poder naval;
- unir esforços com as demais forças singulares para pesquisa e desenvolvimento de meios de uso comum ou facilmente adaptáveis aos requisitos de cada força;
- coordenar e elaborar projetos voltados para as atividades de pesquisa e desenvolvimento, através do Plano Setorial de Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Marinha.

2.2.5. Nacionalização do material

Subordinar-se-á a obtenção de material à crescente nacionalização, atendidos os requisitos operativos indispensáveis.

Deverá ser promovida a nacionalização progressiva dos equipamentos, equipagens, munição e sobressalentes em uso, com prioridade para os itens de elevada taxa de consumo.

2.2.6. Segurança interna

Dar-se-á precedência, no que concerne à segurança interna, para elementos do poder marítimo, águas marítimas sob jurisdição nacional e hidrovias das bacias Amazônica e do rio Paraguai.

Os grupamentos de Fuzileiros Navais deverão ser mantidos com os meios compatíveis às tarefas de segurança dos elementos do poder marítimo. Será dada continuidade ao programa de levantamentos hidrográficos, com ênfase nos portos principais, trechos do litoral e rios navegáveis das bacias Amazônica e do rio Paraguai. Especial atenção merecerão a Patrulha Costeira e a Polícia Naval.

2.2.7. Recursos humanos

Valorizar-se-á o elemento humano quanto aos aspectos moral, profissional, intelectual, psicológico e físico. Buscar-se-á aperfeiçoar os processos e critérios de seleção, assistência médico-social, instrução, formação militar e naval, aperfeiçoamento, carreira e acesso, designação para comissões e auxílio para aquisição de casa própria.

2.2.8. Modernização administrativa

Será enfatizada a racionalização das estruturas administrativas e operativas, tendo presente a objetividade, a economia de recursos materiais e humanos e as situações de guerra e paz.

Deverão ser estimuladas a cooperação e o intercâmbio com as demais forças singulares, visando o apoio mútuo; extintas, desativadas ou parcialmente canceladas as atividades de organizações militares que pouco contribuam para o cumprimento da missão da Marinha; aprimoradas as atividades de planejamento, coordenação e controle; simplificadas as rotinas administrativas e dinamizados os serviços de auditoria.

2.2.9 - Ensino

O ensino naval será aprimorado e atualizado, em conformidade com a evolução dos sistemas instalados nas unidades e organizações.

Merecerão ênfase a cooperação entre os estabelecimentos de ensino da Marinha e os das demais forças singulares e a utilização de recursos de outros órgãos governamentais e das organizações civis de ensino.

2.2.10. Contribuição ao desenvolvimento

Manter-se-á a participação no desenvolvimento do país, dentro do exigido pela conjuntura, sem comprometer as atribuições de segurança.

Os seguintes aspectos deverão ser objeto de tratamento especial: modernização e expansão dos auxílios à navegação oceânica, costeira e em águas restritas; atuação junto à Comissão Oceanográfica Intergovernamental e Organização Hidrográfica Internacional; implantação do Banco de Dados Oceanográficos; colaboração com as entidades nacionais voltadas para a exploração racional dos recursos do mar; consolidação do sistema de salvamento marítimo; implementação do programa de pesquisas científicas na Antártica; incremento das relações funcionais com os órgãos públicos e privados que tratam das atividades de Marinha Mercante.

2.2.11. Desenvolvimento da vocação marítima brasileira

Empregar-se-ão os meios de comunicação social disponíveis enfatizando as responsabilidades da Marinha e visando manter o público informado de suas atividades e dos interesses marítimos do país.

2.2.12. Desengajamento de atividades civis

Procurar-se-á passar a entidades civis ações que possam absorver, adotando sistemática de somente investir e custear atividades não militares, de interesses extra-Marinha, à conta de recursos específicos dos setores envolvidos. Tentar-se-á desengajar, paulatinamente, a Marinha de atividades não militares que, por motivos diversos, venha desenvolvendo, sem trazer, entretanto, conseqüências adversas ao país.

2.2.13. Emprego de militares em funções exclusivas

O pessoal militar da ativa deverá ser utilizado, preferencialmente, em funções diretamente ligadas ao cumprimento da missão constitucional da Marinha, recorrendo-se a civis e militares da reserva, de notória capacitação profissional, para a execução de serviços complementares e de apoio às atividades militares.

2.3. Exército

O preparo do Exército tem em vista uma força terrestre compatível com as exigências da guerra moderna e, sobretudo, em visão prospectiva, sua evolução ajustada às maiores responsabilidades que certamente advirão da projeção estratégica crescente do Brasil no cenário internacional.

2.3.1 – Elevação dos níveis operacionais

Até 1989 serão elevados, gradativamente, os níveis operacionais de aproximadamente 80 das brigadas existentes, mediante a execução de programas de complementação, transformação e criação de novas organizações militares.

2.3.2 – Estruturação e adequação

As dimensões continentais do país, com diversificadas áreas estratégicas, impõem a estruturação de forças adequadas às características operacionais locais.

Serão também definidos os elementos que estarão voltados principalmente para o cumprimento de missões de defesa externa, para a defesa interna e territorial, a fim de que, de modo racional, possam ser alocados recursos adequados para que se atinja, no menor prazo, o nível desejado em função das prioridades.

2.3.3 – Proficiência de pessoal

O alto nível de proficiência a ser alcançado pelo Exército terá como base a formação de recursos humanos qualificados, competentes e motivados. A principal medida visando à proficiência de seu pessoal será o aumento gradual e seletivo dos efetivos do núcleo-base das organizações militares, de acordo com as concepções estratégicas de emprego, buscando-se sempre a otimização da relação custo-benefício.

2.3.4 – Racionalização

Com vistas à racionalização destacam-se, entre as ações e medidas a serem adotadas, a reorganização da estrutura básica do Exército; a desburocratização, modernização administrativa e utilização da informática, visando dinamizar o processo decisório; transferências, transformações, extinções ou desativações de organizações militares obsoletas ou fora da estrutura doutrinária; o máximo emprego do pessoal de carreira na atividade-fim e do pessoal civil na atividade-meio.

2.3.5 – Nacionalização

As seguintes medidas serão tomadas no campo da doutrina e do material: desenvolvimento e aperfeiçoamento de doutrina própria e adequada particularmente às novas estratégias de emprego; estímulo à indústria nacional, particularmente à indústria bélica; estímulo ao desenvolvimento de tecnologia autóctone, que permita atendimento das necessidades atuais e futuras do Exército.

2.3.6 – Evolução qualitativa

A evolução da estrutura do Exército será caracterizada mais pela qualidade, associada à mobilidade, do que pela quantidade, a fim de atender às condições estratégicas de emprego.

Essa qualidade, assegurada na área de pessoal pelo incremento da qualificação dos recursos humanos e pela proficiência de seus efetivos na área de material, garantir-se-á pela continuada modernização e sofisticação de seus equipamentos, de acordo com a evolução da arte da guerra e as inovações tecnológicas.

2.3.7 – Máxima seletividade dos investimentos

A orientação prioritária dos investimentos convergirá para a atividade-fim do Exército, ou seja, para a elevação dos níveis operacionais e sua evolução.

Buscar-se-á também, aumentar os níveis de investimento, a fim de permitir a modernização permanente do equipamento e a criação de novas unidades. Esse nível de investimento deverá atingir uma relação ótima entre custeio e capital, ou seja, aproximadamente 25^o/o do total de recursos destinados ao Exército.

2.3.8 – Aptidão para emprego combinado

Um amplo intercâmbio com as demais forças singulares será desenvolvido, principalmente pela realização de planejamento no âmbito dos grandes comandos operacionais combinados, além de exercícios e manobras envolvendo operações combinadas ou conjuntas.

2.3.9 – Civismo e afirmação democrática

Cabe ao Exército papel destacado de casa de civismo. Assim sendo, cada unidade, em todos os recantos do território nacional, deve ser um verdadeiro pólo de irradiação de civismo, de amor à Pátria, de esclarecida formação cívico-democrática, tanto pelo enaltecimento e vivência dos princípios e dos valores da democracia e da cultura brasileira, como pela convicção da prevalência desses princípios e valores sobre os dos regimes autocráticos.

2.4 – Aeronáutica

A administração da Aeronáutica prevê nível adequado de capacitação para responder às exigências da guerra moderna, apoiada pelos demais componentes do poder aeroespacial do país, com os quais interage harmonicamente.

2.4.1 – Força Aérea

Objetiva-se adequar a estrutura organizacional para transição segura da situação de paz para a de guerra. O controle do ar, imprescindível às campanhas de superfície, impõe adequada estrutura organizacional, a fim de acelerar as ações dentro do grau de prontidão necessário à Força Aérea, bem como assegurar o provimento do suporte logístico apropriado ao emprego continuado dos meios aéreos.

Buscar-se-á também elevar o moral e o espírito combativo, estratégia que será atendida por meio do estímulo ao profissionalismo, sobretudo do combatente, e através do aperfeiçoamento da infra-estrutura sócio-assistencial nos campos previdenciário, habitacional, médico-sanitário e educacional.

Concomitantemente, procurar-se-á fortalecer a capacidade, elevar a eficácia e o estado de prontidão operacional, para o que as principais ações concentram-se no desenvolvimento de projetos, com soluções adequadas à capacidade nacional, para renovação do material aeronáutico, envolvendo aeronaves, sistemas de armas e de navegação, suprimento e serviços. Objetiva-se, assim, elevar a capacidade de combate e de pronta-resposta através da prontidão operacional e do aumento da capacidade de duração em combate das unidades aéreas; fortalecer a capacidade aerotática da defesa aérea, do patrulhamento aéreo de áreas marítimas e do transporte logístico; assegurar o suporte logístico requerido para o pleno emprego da Força Aérea.

2.4.2 – Aviação civil

A aviação civil destaca-se pela sua participação na vida nacional, não só do ponto de vista da segurança como no do desenvolvimento. Visando à manutenção da sua atual posição de destaque, interna e externamente, à garantia do atendimento das necessidades nacionais no setor e à capacitação para eventual mobilização, buscar-se-á:

- contribuir para a expansão acentuada da aviação civil, assegurando-lhe uma posição de destaque no contexto da aviação mundial e no conjunto de atividades que mais contribuem para o desenvolvimento nacional;

- preservar o atual regime social das empresas cuja eficiência e economicidade deverão refletir-se em um melhor serviço à disposição do usuário, com tarifas compatíveis com a realidade econômica;

- incentivar o atendimento de transporte aéreo às pequenas comunidades e procurar facilitar a expansão dos serviços às regiões mais longínquas do território; no tráfego aéreo internacional, exigir justa participação da bandeira brasileira e evitar a competição ruínosa;

- manter atualizado o planejamento da mobilização da aviação civil.

2.4.3 – Infra-estrutura

Nesse setor visa-se assegurar à infra-estrutura o acompanhamento dos avanços da moderna tecnologia aeroespacial, de modo a atender aos compromissos internacionais do país no campo da aviação civil e, ao mesmo tempo, atender à operacionalidade da Força Aérea, tendo como pontos mais significativos:

- aumento da capacidade de desdobramento da FAB;
- nacionalização dos equipamentos necessários à implantação e renovação da infra-estrutura;
- otimização da infra-estrutura de material bélico, dando especial ênfase à implantação de depósitos.

2.4.4 – Complexo científico-tecnológico

Esse setor volta-se basicamente para a nacionalização dos componentes aeronáuticos e para a substituição de importação de equipamentos; por isso, a estratégia concebida tem por fim garantir a tecnologia imprescindível à soberania nacional. Serão portanto enfatizados a pesquisa, o desenvolvimento e a incorporação do máximo de tecnologia aeroespacial, dentro das possibilidades, de sorte a diminuir o nível de dependência externa.

2.4.5 – Indústria aeroespacial

Nesse campo procurar-se-á estabelecer um plano de carga para a próxima década. O engajamento da indústria nacional no atendimento das necessidades aeronáuticas, promovendo sua mobilização permanente, estará concorrendo decisivamente para o fortalecimento do poder aeroespacial.

RELAÇÕES EXTERIORES

A política externa do Brasil, como expressão de vontade nacional, é portanto, em estreita sintonia com a política interna, devendo considerar o conjunto necessário para que o Brasil nacional se libere do desenvolvimento autárquico e harmonioso para poder desenvolver-se livre e plenamente, não apenas dentro do Brasil, mas em relação com as interações e interdependências que se estabelecem com o mundo.

O Ministério das Relações Exteriores, no âmbito de sua competência, tem a tarefa de proporcionar o estabelecimento de relações com os países amigos, bem como de promover a cooperação e a amizade com os demais Estados, de modo a contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Brasil e a paz mundial.

Por suas atividades culturais e científicas, a Brasil, através de suas instituições, promove a cooperação com os países amigos e demais Estados, de modo a contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Brasil e a paz mundial.

PARTE IX RELAÇÕES EXTERIORES

A universalização de direitos humanos constitui preocupação especial do Brasil e, neste sentido, tem sido o fundamento de sua política externa. Contudo, no entanto, reiteramos nos esforços de luta a nível internacional, para a promoção de um mundo melhor, onde todos os povos possam desenvolver-se livre e plenamente.

Essa preocupação é pleneza diplomática e jurídica do Brasil no campo da estruturação das instituições e da cooperação com os demais Estados, de modo a contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Brasil e a paz mundial.

Esse compromisso é pleneza diplomática e jurídica do Brasil no campo da estruturação das instituições e da cooperação com os demais Estados, de modo a contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Brasil e a paz mundial.

Compete ao Ministério das Relações Exteriores, através de suas instituições, promover a cooperação e a amizade com os demais Estados, de modo a contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Brasil e a paz mundial.

RELAÇÕES EXTERIORES

A política externa do governo, como expressão da vontade nacional e, portanto, em estreita sintonia com a política interna, deverá constituir o conduto necessário para que o esforço nacional em prol do desenvolvimento sustentado e harmônico possa colher indispensável aporte externo, nos mais diversos campos, em um mundo onde as interrelações e interdependências vêm acentuando-se cada vez mais.

O Ministério das Relações Exteriores, no contexto de sua missão em favor da paz e do estreitamento de contatos com os países amigos, terá entre as suas prioridades a de aperfeiçoar e ampliar seus instrumentos para secundar, de acordo com os interesses brasileiros, a política nacional de desenvolvimento. Com efeito, é indispensável que a instrumentação do Itamaraty continue a ajustar-se às novas realidades do cenário internacional, de modo a garantir máxima eficácia, amplitude e presteza no desempenho de suas múltiplas funções.

Por suas características culturais e geoeconômicas, o Brasil mantém estreitos laços de amizade e cooperação com os países-irmãos da América Latina. Dado nosso estágio de desenvolvimento, partilhamos com os povos do Terceiro Mundo os mesmos propósitos de justiça, liberdade, progresso e bem-estar social. Ademais, em função de nossa história e valores culturais, estamos ligados ao ocidente. Por isso, não obstante a relativa limitação de meios, os interesses do Brasil não se circunscrevem à esfera regional, estendendo-se na verdade a todos os continentes.

A universalização de contatos constitui imperativo da atuação externa brasileira e, nesse sentido, tem sido implementada pela diplomacia brasileira. Cumpre, no entanto, intensificar esse esforço, de forma a, **inter alia**, ampliar as possibilidades de intercâmbio, abrir e alargar novos mercados, explorando, outrossim, alternativas de cooperação.

Em conseqüência, a presença diplomática e consular do Brasil no exterior deve estruturar-se para maximizar a consecução de tal objetivo. As missões no estrangeiro, consideradas as peculiaridades locais, representam a pluralidade de nossos interesses e, nessas condições, deverão estar aparelhadas para seu atendimento.

Muitos são os campos em que se articula essa presença — além do político e representativo, destacam-se o econômico-financeiro, comercial, cultural, científico e tecnológico, o da informática e o da informação propriamente dita.

Compete ao Ministério das Relações Exteriores atribuir aos seus agentes e repartições no estrangeiro meios necessários à plena realização desses objetivos. Cabe também ao Itamaraty coordenar a tramitação de solicitações relativas a insumos externos, provenientes dos diferentes órgãos da administração federal, estadual e municipal, bem

como processar e encaminhar à entidade competente as informações colhidas por suas representações no exterior.

Integrada no esforço nacional preconizado neste I PND—NR, a ação diplomática constituirá importante contribuição para o desenvolvimento brasileiro, multiplicando oportunidades de criação de riquezas e de atendimento a determinadas deficiências de nossa economia.

Deverão ser intensificados igualmente os contatos com os organismos multilaterais, tanto de âmbito geral quanto regional, visando estender as atividades de cooperação em campos específicos, de acordo com as prioridades estabelecidas, sem prejuízo daquela realizada com países altamente industrializados e do Terceiro Mundo, a nível bilateral.

Especificamente, para que a contribuição do fator externo tenha relevância crescente para o desenvolvimento nacional, cumpre fortalecer, inclusive financeiramente, os seguintes programas prioritários:

- promoção comercial;
- cooperação técnica;
- cooperação científica e tecnológica;
- intercâmbio cultural;
- informática;
- questões econômico-financeiras;
- incentivo ao turismo.

Ter-se-á sempre presente a importância da atuação na área política, bem como no campo da cooperação industrial e no da prestação de serviços, entre outros.

O apoio à promoção comercial no exterior é objetivo básico da política nacional. É indispensável para o desenvolvimento da economia brasileira que a participação no comércio internacional continue a crescer, mediante consolidação e expansão do intercâmbio com parceiros tradicionais e abertura de novos mercados. Merecerá particular atenção o alargamento da pauta de exportações, com ênfase na colocação de bens industrializados e de serviços.

A cooperação técnica deverá ser incentivada sobretudo naquelas áreas em que o aporte de participações bilaterais e multilaterais tenha particular significado para consolidação e abertura de potencialidades no âmbito regional e sub-regional. Será dada

especial ênfase à cooperação com os países latino-americanos e africanos, tendo-se presente, inclusive, as afinidades geográficas, históricas e culturais.

A cooperação científica e tecnológica, diante do estágio de desenvolvimento da economia brasileira, continuará a ser incrementada e diversificada, em função da necessidade de atualização dos conhecimentos científicos e da relevância do desafio tecnológico para a luta em prol do desenvolvimento.

O intercâmbio cultural será igualmente estimulado. São muito amplas as possibilidades nesse campo, não só em termos de cooperação intelectual (bolsas de estudo, aperfeiçoamento em áreas prioritárias), mas também na difusão cultural, em atividades de apoio à expressão da cultura brasileira no estrangeiro.

Com vistas à consolidação e expansão da indústria de informática, receberá tratamento preferencial o acompanhamento, através de nossas missões diplomáticas, da evolução tecnológica estrangeira neste setor específico. Também continuará a merecer atenção particular a promoção de exportações nesse domínio de tecnologia avançada.

As questões econômico-financeiras, seja no plano bilateral, seja no multilateral, deverão ser seguidas pelas diversas representações do Itamaraty, tanto nos seus aspectos conjunturais quanto nos estruturais. Atenção especial será dada àquelas questões que requeiram atuação de nossos representantes na salvaguarda dos interesses da economia brasileira. Acresce notar que a complexidade das relações econômicas e financeiras internacionais e eventuais desdobramentos a curto e médio prazo, bem como outras formas de intercâmbio comercial — especialmente com países com problemas de liquidez internacional — demandam maior especialização do Ministério das Relações Exteriores para, em coordenação com os demais órgãos competentes, atender às novas exigências.

O incentivo ao turismo, através da conjugação de esforços com entidades nacionais, estaduais e municipais, será incumbência de nossas missões diplomáticas e repartições consulares que, para tanto, deverão dispor dos meios indispensáveis. Dada a considerável importância econômica do afluxo de correntes turísticas, a promoção no exterior integrar-se-á em plano articulado que contribua para a plena realização das potencialidades do turismo, a nível regional, continental ou global.

Brasil. Plano Nacional de Desenvolvimento,
I (PND)

I Plano Nacional de Desenvolvimento da
Nova República : 1986-89

BD SEPLAN/PR 338.26"1986-1989"(81)
B823p I PND - Nova República

Tit.: 1103 Ex.: 000431



Editado pela Coordenadoria de Comunicação Social
Secretaria de Planejamento da Presidência da República
Esplanada dos Ministérios — Bloco K — Sala 825
Telefones: (061) 224-3414 — 224-8445 — 215-4154 a
215-4158
Telex: (061) 2268
Brasília (DF)
CEP 70063



000431