

MPO

SPA



A
C
O
M
P
A
N
H
A
M
E
N
T
O

**AVALIAÇÃO DO
PLANO PLURIANUAL
NO PERÍODO
1993/94**

BD/
MPO
338.26 "1993-1994"
B823a

AC: 1638
EX: 1277

I . INTRODUÇÃO

ÍNDICE

I . INTRODUÇÃO

II . RESUMO DO PLANO PLURIANUAL 1993/95

Estratégia de Desenvolvimento

Premissas Básicas

Linhas de Ação

Prioridades de Governo

III. CONTEXTO POLÍTICO, INSTITUCIONAL E ECONÔMICO

Antecedentes

O Biênio 1993/94

IV. PRINCIPAIS REALIZAÇÕES

V . CONCLUSÃO

I . INTRODUÇÃO

A Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991-95, previa em seu artigo 5º que a primeira revisão do Plano deveria ser encaminhada ao Congresso Nacional, na forma de Projeto de Lei, por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1992.

O mesmo instrumento determinava que as revisões do Plano, ao longo de seu período de vigência, deveriam "... observar o seu ajustamento às circunstâncias emergentes no contexto social, econômico e financeiro, bem como a continuidade do processo de reestruturação do gasto público federal."

A revisão do Plano Plurianual para o triênio 1993/95 foi concebida no âmbito do Poder Executivo e encaminhada no início de 1992 ao Congresso Nacional, tornando-se o objeto da Lei nº 8.446, sancionada em 21 de julho de 1992.

A Lei nº 9.082, de 25 de julho de 1995, que trata das Diretrizes Orçamentárias para 1996, no seu parágrafo 2º do art. 3º determina o encaminhamento ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 1995, de avaliação parcial (até Dezembro de 1994) da execução do plano plurianual a que se refere o art. 4º da Lei nº 8.446.

Este documento objetiva atender tal requisito legal e elabora a avaliação do Plano Plurianual no período 1993/94. É composto de resumo do Plano, de análise do período de transformações que precedeu o início de sua execução e do novo contexto político, institucional e econômico vigente no biênio 1993/94. São apresentadas no seu escopo,

ainda, as principais realizações e resultados alcançados no período em tela “vis-à-vis” as prioridades que foram estabelecidas quando da revisão do Plano Plurianual, em 1992.

Estratégia De Desenvolvimento

No capítulo II – Resumo do Plano Plurianual para o Triênio 1993/95, objeto da Lei 8.446 – são ressaltadas a estratégia de desenvolvimento, as premissas básicas (suporte institucional e fundamentos macroeconômicos) que ampararam sua elaboração, as linhas de ação e prioridades.

O capítulo III apresenta aspectos relevantes do período que precedeu o início de execução do Plano e o contexto político, institucional e econômico que prevaleceu no biênio 1993/94.

O capítulo IV ressalta as principais realizações qualitativas e quantitativas alcançadas no período 1993/94, agrupadas conforme as prioridades estabelecidas na revisão do Plano.

II. RESUMO DO PLANO PLURIANUAL 1993/95

Estratégia De Desenvolvimento

O Plano Plurianual para o período 1993/95 é uma revisão daquele apresentado para o período de 1991/95 e, ao mesmo tempo que atendeu a um preceito legal, apresentou à sociedade brasileira, através do Congresso Nacional, a estratégia de desenvolvimento e as ações programáticas de governo.

A partir da análise dos desafios, problemas e potencialidades do Brasil, bem como das expectativas de desenvolvimento e bem-estar da sociedade brasileira, foram formuladas estratégias globais de médio e longo prazos, delimitadas pelas disponibilidades de recursos para o período 1993/95.

A concepção do Plano Plurianual fundamentou-se nas perspectivas de efetivas transformações na ação pública, nas instituições e na organização econômica brasileira. Aperfeiçoou e detalhou o programa de governo executado a partir de março de 1990, que pretendeu promover o saneamento das finanças públicas e o combate à inflação, com medidas de modernização e reestruturação da economia.

O Plano pretendeu, também, contribuir para o aperfeiçoamento do sistema de planejamento nacional, assegurando a execução eficiente e eficaz das prioridades, mediante controle e avaliação da implementação das ações, e efetuando em tempo hábil ajustes e correções que se mostrassem necessários.

Referencia os desafios e potencialidades do País, situando-o no contexto da reestruturação mundial, na qual seis macroprocessos interligados mereceram destaque:

- a) reestruturação do sistema financeiro e monetário internacional provocada pela crise do padrão-dólar e emergência de novas potências econômicas;
- b) despolarização da estrutura de poder mundial como consequência da desmontagem da potência soviética e do fim da "guerra fria";
- c) abertura econômica e política dos países do Leste Europeu, com grande instabilidade nas oportunidades de mercado e investimento para a economia mundial;
- d) tendência à formação de blocos econômicos macrorregionais na América, Europa e Ásia, com organização de mega-mercados dinâmicos e articulados em conglomerados internacionais;
- e) revolução científica e tecnológica – baseada na informática e microeletrônica, na telemática, na biotecnologia, nos novos materiais e na química fina – que altera a organização da produção da sociedade, bem como a relação da economia com os recursos naturais; e
- f) crescente consciência ecológica da sociedade privilegiando a qualidade do meio ambiente e maior prudência na relação da economia com a natureza.

Tomando esses seis processos como paradigmas, traçou as perspectivas do desenvolvimento brasileiro considerando que o Brasil tinha, pelo menos, quatro vantagens que asseguravam condições favoráveis para seu desenvolvimento e articulação com esses novos paradigmas:

a) grande potencial de mercado interno, razoavelmente integrado, comparável aos das nações desenvolvidas, embora ainda limitado pela concentração de renda e exclusão de parcela significativa da população, carente de poder de compra;

b) base industrial diversificada, já implantada e relativamente integrada internamente e com o comércio internacional, além de dotada de substancial capacidade de reciclagem e reorientação;

c) capacitação científica e tecnológica já alcançada em alguns nichos, e razoável potencialidade do sistema de ciência e tecnologia; e

d) grande amplitude e diversidade em reservas de recursos naturais.

Essas potencialidades habilitariam o Brasil a ocupar espaços no cenário mundial em transformação, desde que superados os seguintes constrangimentos estruturais e conjunturais:

a) deterioração e obsolescência da infra-estrutura econômica básica, com estrangulamento da oferta de transporte, energia e comunicações;

- b) crise dos sistemas educacional e de ciência e tecnologia, bases de qualquer projeto de modernização;
- c) pobreza absoluta e déficit social elevado, caracterizando inaceitável passivo social e profundo dualismo na sociedade brasileira; e
- d) déficit público acumulado, que está na raiz das dívidas interna e externa, representando grave problema estrutural e restrição à capacidade de investimento.

Diante desse quadro de crise econômica e social, considerou necessária a implementação de um conjunto de medidas de estabilização e modernização da economia e do Estado: a) redefinição do papel do Estado, com privatização, enxugamento da máquina e desregulamentação econômica; b) ajuste fiscal e reforma tributária; e c) abertura da economia brasileira ao comércio internacional, combinada com a renegociação da dívida externa.

Esse conjunto de medidas visava reverter a tendência inflacionária e corrigir desequilíbrios estruturais, de modo a inaugurar novo processo de desenvolvimento, em estreita articulação com a expectativa de ciclo expansivo da economia mundial.

A estratégia de desenvolvimento proposta concentrava esforços e ações em seis macroestratégias com potencial de impacto no processo de desenvolvimento nacional:

- Modernização do Estado, com redefinição de papéis e responsabilidades, recuperação da capacidade de gasto e reorientação dos espaços de investimento. Essa

modernização, que constituía pré-requisito da estratégia de desenvolvimento, incluía tanto medidas conjunturais para equacionar a crise fiscal do setor público quanto atuação profunda na redefinição do perfil e de postura do Estado na sociedade e na economia;

- Educação, ^{SAÚDE,} Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento, voltando-se para a qualidade do potencial humano do País, de grande relevância no novo paradigma econômico;
- Modernização da Produção, que tratava da abertura e da modernização da economia, do incremento de produtividade e da consolidação da infra-estrutura;
- Crescimento e Distribuição de Renda, que conferia especial atenção ao mercado interno, à estabilização da economia, à incorporação de tecnologias modernas e à reforma agrária;
- Equalização de Oportunidades, que consistia, principalmente, na eliminação de barreiras de acesso dos cidadãos ao mercado de trabalho, aos bens e serviços públicos, à justiça e à segurança; e
- Sustentabilidade do Desenvolvimento, conciliando crescimento econômico e qualidade ambiental e de vida, com base nos seguintes princípios norteadores: ordenação territorial; uso conservacionista e redução do desperdício de energia e de matérias-primas; e

preservação ou recuperação dos ecossistemas naturais e da biodiversidade.

Premissas do Plano Plurianual

O Plano Plurianual 1993/95 definiu como premissas para a sua execução satisfatória: suporte institucional adequado e disponibilidade de recursos orçamentários, condicionantes às prioridades do Governo.

As bases de reestruturação institucional e os fundamentos macroeconômicos, principais referências para o PPA 1993/95 estão expostos a seguir:

1. Suporte Institucional

A reestruturação e a modernização do sistema institucional e organizacional do setor público foram consideradas pré-condições para a execução e implementação eficiente e eficaz do Plano. Isso compreendia redefinir os papéis e as responsabilidades entre Estado e Sociedade e, no setor público, a distribuição de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em termos de execução programática.

Essas definições deveriam passar ainda por um longo processo de negociações e acomodações às diretrizes constitucionais, incluindo regulamentação de capítulos importantes da Constituição de 1988. O Governo Federal, de sua parte, delimitaria o espaço de sua atuação, de acordo com suas prioridades e as expectativas de atuação dos outros agentes e atores sociais, respeitados os parâmetros legais.

A modernização foi definida como o aumento da capacidade governamental de influenciar o processo econômico e social, a racionalização de gastos e a elevação da eficácia e eficiência das ações do setor público. Pressupunha, portanto, arranjos institucionais inovadores ou aperfeiçoados na estrutura do governo.

No que diz respeito mais diretamente à execução das ações governamentais, considerava como requisito institucional mais importante a consolidação do Sistema Nacional de Planejamento. Integrantes de uma estrutura de relações coordenadas e articuladas entre as diferentes instâncias e órgãos da Administração Pública Federal, aos componentes desse sistema caberia o acompanhamento, o controle e a avaliação da implementação do Plano, do que poderiam resultar ajustes e retificações das decisões estratégicas.

Consolidar a prática de planejamento estratégico e a rotina da negociação e do processo decisório seria ^Mcompromisso ^Sdo governo, demandando estudos e geração de informações, elaboração e detalhamento de planos, programas e projetos, além do acompanhamento da intervenção pública.

2. Fundamentos Macroeconômicos

O desempenho satisfatório das finanças da União no ano de 1991, embora ligeiramente inferior ao demonstrado no ano anterior deveu-se ao forte ajustamento realizado nas contas do setor público a partir de 1990. Dados preliminares indicavam que a economia brasileira teria registrado tímida recuperação. O ritmo inflacionário, naquele ano também evidenciava desempenho favorável, principalmente por reverter as expectativas de aceleração de inflação e a ameaça de hiperinflação. Desempenho semelhante ocorria com a balança comercial, apoiada pela

política cambial de taxas livres e liberação das importações, que refletiu ganhos de competitividade, apesar da retração da economia mundial.

Esses resultados derivavam da manutenção da política econômica de ajuste fiscal, de reestruturação dos gastos e de recuperação da receita. Por outro lado, a política ativa de taxas de juros, praticada com o objetivo de impedir a expansão indevida do crédito e sustentar o combate inflacionário, provocava aumento dos encargos do financiamento interno.

Para 1992, eram esperadas melhoras expressivas nas receitas correntes da União, em razão das medidas tributárias aprovadas pelo Congresso Nacional no final de 1991, que reduziriam significativamente as perdas de arrecadação decorrentes do processo inflacionário. Entre elas destacavam-se:

- a) indexação dos impostos, taxas e contribuições a uma Unidade Fiscal de Referência, fator de atualização monetária a ser ajustado periodicamente, de acordo com a inflação, garantindo a preservação do valor real das receitas;
- b) simplificação do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas, com elevação dos limites de isenção e dedução das despesas com educação na base de cálculo;
- c) alteração nos limites de dedução dos benefícios indiretos do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas, adotando-se o pagamento em bases correntes, com a antecipação, para 1992, dos pagamentos devidos em 1993, gerando expressiva contribuição ao fluxo de caixa do

Tesouro. Por outro lado, foi admitida a depreciação acelerada, em dois anos, relativamente a máquinas e equipamentos adquiridos até dezembro de 1993; e

d) elevação real das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados referentes a veículos, bebidas e fumo em cerca de 38%, 20% e 3% , respectivamente.

A esse esforço de saneamento financeiro devem ser acrescentadas as renegociações das dívidas dos Estados e Municípios, prevendo-se que a reestruturação dos gastos estaduais e municipais e a proibição de endividamento contribuiriam para elevar o superávit primário.

As empresas estatais, por seu turno, deveriam atingir um superávit anual de 1,1% do PIB a partir de 1992, mediante recuperação real das tarifas públicas. Ao mesmo tempo, os gastos e empréstimos das estatais continuariam sendo rigorosamente controlados.

Concomitantemente ao aumento da arrecadação pública, as contas do governo continuariam a ser fortemente controladas do lado da despesa. Despesas não financeiras seriam cobertas exclusivamente com recursos fiscais, sendo vedado o recurso à dívida.

Como hipótese de trabalho para a estimativa do desempenho da economia e das finanças públicas no período 1993/95, partiu-se do princípio de que, passados os primeiros anos da dura política de ajustamento econômico, a economia brasileira deveria recobrar taxas médias de crescimento: primeiro com a redução da elevada ociosidade e, logo após, com a retomada dos investimentos produtivos. Os desequilíbrios fiscais, fonte de pressões sobre as taxas de inflação,

ficariam definitivamente eliminados, e o esforço de ajustamento das contas públicas, marca da política econômica implementada pelo governo, consolidaria, a partir de 1992, as bases para a retomada sustentada do crescimento econômico. A combinação de crescimento econômico com ajuste fiscal, previstos para o período, conduziria a uma recuperação importante das contas do setor público.

A partir de 1993, deveria continuar a evolução positiva do quadro geral das contas do setor público, em função do crescimento do PIB e dos efeitos do ajuste fiscal, prevendo-se, a partir daquele ano, um acréscimo de receitas.

As metas para os dois últimos anos do período, 1994 e 1995, eram de reprodução do desempenho positivo das contas do setor público, acompanhado da retomada do crescimento da economia e da redução das taxas gerais de inflação.

Linhas de Ação

A partir das macroestratégias, foram definidas as seguintes linhas de ação, de caráter multissetorial:

1. MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA, com o objetivo de implantar a longo prazo padrão educacional de qualidade, base para inserção dos cidadãos no processo de desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico, a ser alcançada com a universalização do atendimento escolar, com a qualificação dos profissionais do ensino e da pesquisa e com a adoção de currículos voltados para o desenvolvimento integral do indivíduo, dando-lhe instrumentos para o exercício da cidadania.

2. **CIÊNCIA E TECNOLOGIA**, prevendo a conjugação de ações e recursos de universidades, instituições de pesquisa, de pesquisa e desenvolvimento e do setor produtivo, para ocupar espaços estratégicos para o domínio e avanço tecnológicos, atribuindo, ao mesmo tempo, prioridade a instituições de educação superior e de pesquisa capazes de dinamizar o processo de produção de bens e serviços.
3. **VALORIZAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS EM EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA**, fundamental para a melhoria das condições gerais de desempenho profissional, contemplava planos de carreira compatíveis com a relevância das funções, valorização social e salarial como forma de atrair profissionais com dedicação integral à educação, à ciência e à tecnologia e a adoção de programas de formação, capacitação e aperfeiçoamento para essas áreas.
4. **ABERTURA E MODERNIZAÇÃO DA ECONOMIA**, objetivando convivência fecunda com a economia internacional globalizada e a conquista de espaços produtivos, de tecnologias e de nichos de excelência competitiva. Apontava como fatores decisivos para abrir e especializar a economia: redução das tarifas aduaneiras; adoção de reciprocidade em normatização e certificação; consolidação das fronteiras produtivas; fortalecimento das alianças regionais; estímulo ao capital estrangeiro; implementação de política cambial de mercado; fortalecimento da defesa da concorrência e do consumidor; promoção da seletividade setorial e o estímulo ao cooperativismo.
5. **CAPACITAÇÃO TECNOLÓGICA, QUALIDADE E PRODUTIVIDADE**, consideradas estratégicas a partir da qualidade educativa da população, do acesso à produção própria e moderna de ciência e tecnologia e da competitividade internacional. Pressupunha como iniciativas

fundamentais: formação, capacitação, treinamento e reciclagem dos recursos humanos; fomento, na educação básica, do aprimoramento técnico-profissional, sem prejuízo da formação geral; adequação e modernização da infra-estrutura de pesquisa e desenvolvimento e da prestação de serviços tecnológicos; difusão de tecnologias de gestão e de indução tecnológica, bem como modernização do sistema de difusão de informações tecnológicas; garantia de participação do sistema financeiro nacional no apoio ao setor produtivo; redução das perdas no processo produtivo e de comercialização; compatibilização e atualização da legislação sobre propriedade industrial. Destacava, além disso, como componentes essenciais desse esforço o aprimoramento do sistema de defesa e vigilância agropecuária; a promoção da qualidade e da produtividade no serviço público, inclusive com o desenvolvimento de programas conjuntos com Estados e Municípios; e o estímulo à participação dos trabalhadores nos programas voltados para a qualidade e produtividade.

6. INCENTIVO À PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA, como requisito essencial para alcançar a modernidade produtiva. Contemplava a geração de excedentes de exportação, a produção de matérias-primas de melhor qualidade e a preços mais baixos, estímulo à agroindustrialização, além do redirecionamento dos fluxos migratórios para pólos de desenvolvimento localizados no interior do País. Dentre as ações destacavam-se: desenvolvimento de projetos de pesquisa; aprimoramento das atividades de defesa agropecuária vegetal e animal; domínio de novas tecnologias; padronização e classificação de produtos de origem vegetal e animal; aperfeiçoamento zootécnico dos rebanhos; inspeção, padronização e comercialização de sementes e mudas; modernização do sistema de informação meteorológica; eletrificação rural; socialização de informações sobre o mercado agrícola; desenvolvimento rural integrado em microbacias

hidrográficas; fomento a projetos de irrigação; e cooperativismo e associativismo rural.

7. CONSOLIDAÇÃO E RECUPERAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA, fundamental para estabelecer novo padrão e identificar fontes de financiamento para as obras de infra-estrutura; redistribuir as responsabilidades da infra-estrutura pelas diversas esferas do Governo ou da própria iniciativa privada; adequar sistemas realistas de fixação de tarifas; acelerar o processo de desregulamentação do Estado; dar maior autonomia de gestão às empresas estatais; promover maior articulação entre Governo e iniciativa privada em ações voltadas para a infra-estrutura, inclusive através de processos dinâmicos de concessão de serviços públicos; e recuperar a infra-estrutura produtiva naquelas áreas em que se encontrava defasada.

8. SANEAMENTO FINANCEIRO DO ESTADO E ESTABILIZAÇÃO DA ECONOMIA, com a adoção das seguintes ações: a) restabelecimento de regras econômicas estáveis, com a revisão da legislação então vigente, a eliminação de normas conflitantes e desatualizadas e ampla racionalização da máquina administrativa do Estado; b) reforma fiscal que assegurasse o adequado financiamento das despesas do Estado, sem recorrência desmedida ao endividamento; c) reexame dos encargos de cada esfera do governo e do sistema de transferência de rendas públicas, adequando-os às características de uma economia competitiva, aberta e moderna; d) ajustamento do perfil das dívidas pública interna e externa de forma negociada; e) revisão das responsabilidades do Tesouro Nacional com relação ao passivo do sistema previdenciário, reestruturação do Sistema Financeiro da Habitação, bem como saneamento do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) e reorganização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); e f) redefinição da participação do Estado

em investimentos das empresas estatais, dando prosseguimento acelerado ao Programa de Privatização, com adoção de política realista de preços e tarifas públicas, e aumento de eficiência das empresas estatais.

9. INCENTIVO À PRODUÇÃO VINCULADA À INCORPORAÇÃO DE TECNOLOGIAS MODERNAS, para assegurar níveis crescentes de competitividade interna e externa à produção nacional, principalmente pela maior exposição da produção incentivada à concorrência internacional. Previa a eliminação das reservas de mercados, a extinção do protecionismo ineficiente e o estímulo à entrada do capital estrangeiro, para ampliar a participação do capital privado nos investimentos necessários à retomada do desenvolvimento do País.

10. ESTÍMULO SELETIVO AO INVESTIMENTO E À PRODUÇÃO DE BENS DE ELEVADO EFEITO MULTIPLICADOR SOBRE O EMPREGO E A RENDA, redirecionando os gastos governamentais para setores prioritários e indutores ou de suporte ao crescimento econômico. Apontava a reforma agrária como componente importante para a expansão da produção agrícola nas áreas situadas em regiões dotadas de infra-estrutura e propunha medidas articuladas entre as cadeias de produção, transformação e comercialização para estimular a construção de complexos agro-industriais modernos.

11. REFORMA AGRÁRIA, como ação de caráter redistributivo mais amplo, e como instrumento para reduzir o fluxo migratório rural-urbano e para ampliar a produção agrícola, sobretudo de alimentos básicos.

12. ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO para Ordenação do Território Nacional, a fim de disciplinar o uso do espaço e identificar oportunidades de investimento, usar racionalmente o solo e os demais

recursos naturais e orientar empreendimentos públicos e privados em contexto de desconcentração urbana e industrial, além de orientar as Políticas Públicas em geral.

13. ADEQUAÇÃO DE PADRÕES DE PRODUÇÃO E CONSUMO DE BENS E SERVIÇOS, prevendo a reorientação de tecnologias agrícolas, industriais e de prestação de serviços em uso no País, objetivando a utilização sustentada de recursos naturais e o uso racional de matérias-primas e de energia, com redução de desperdícios e de impactos ambientais.
14. IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO da base de recursos naturais renováveis, dos ecossistemas e da biodiversidade em todos os níveis do governo e também na escala das unidades de produção rurais, orientado pelo zoneamento ecológico-econômico, nas escalas regional, estadual e municipal e por zoneamentos ambientais na escala de sub ou microbacias hidrográficas.
15. RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE, RURAL E URBANO, focalizando, no meio rural, as áreas já degradadas, desmatadas, erodidas, sujeitas a secas e inundações e, no âmbito urbano-industrial, os níveis de contaminação do ar, da água e do solo pelos efluentes e resíduos das atividades econômicas, inclusive dos transportes, com destaque para a problemática do saneamento básico. Priorizava os programas de pesquisa voltados para geração e difusão de tecnologias de manejo e conservação de recursos naturais; os incentivos às iniciativas de desenvolvimento sustentável, incluindo o aproveitamento integrado de recursos florestais; a biotecnologia; a conservação e recuperação de ecossistemas naturais pela iniciativa privada; o desenvolvimento de processos massivos e grupais de educação ambiental; o reaparelhamento institucional para monitoramento e fiscalização do

meio ambiente rural e urbano, bem como a descentralização das ações pertinentes.

16. AÇÕES ARTICULADAS DE COMBATE À POBREZA, propondo substituir as ações pontuais, emergenciais e isoladas por outras que atingissem o espectro da pobreza estrutural e fossem simultâneas, articuladas e continuadas. Abordava a necessidade de aumentar a oferta de trabalho, promover o incremento da renda familiar, inclusive via acesso a bens e serviços públicos, melhorar as condições sociais de trabalho, incentivar a produção auto-sustentável de pequenos empreendimentos e dinamizar as potencialidades regionais. Previa três grandes grupos de ações a serem implementadas: a) geração de postos de trabalho; b) incrementos reais dos rendimentos das famílias mais pobres; c) elevação dos níveis de qualidade de vida das famílias mais pobres.

17. AÇÃO INTEGRADA PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE, a par da expansão da creche e do pré-escolar, em especial para grupos e regiões mais carentes, propugnava buscar a universalização e a qualidade do ensino de 1º grau e a ampliação da jornada escolar diária, com vistas ao aproveitamento integral e equalizado. A universalização dos serviços básicos de saúde materno-infantil, principalmente com vistas à diminuição dos índices de morbidade e de mortalidade específicas, também constituía objetivo a ser perseguido.

18. OTIMIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SEGURIDADE SOCIAL, que apontava para a necessidade de acelerar a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS), compreendendo a universalização do acesso ao sistema, a participação e controle social, a descentralização, regionalização e hierarquização dos serviços, a capacidade de resolução dos agravos à saúde e a equidade da assistência à saúde. No tocante à previdência,

propunha compatibilizar a ampliação das conquistas sociais com a **reestruturação** das bases de financiamento do sistema. Preconizava a implementação do regime único da previdência, de modo a assegurar: participação universal nos planos previdenciários; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; e irredutibilidade do valor dos benefícios de prestação continuada, tendo como piso o valor do salário mínimo.

19. INSTRUMENTAÇÃO E DEFESA DA CIDADANIA, enquanto ação pública tipicamente instrumental, propunha: acesso à justiça e seu funcionamento democrático; garantia de segurança pública; informação sobre direitos e sua efetivação; apoio à organização popular. Previa ações de modernização e agilização da justiça, no sentido de torná-la mais próxima dos cidadãos, minimizando as situações de impunidade, recuperando sua credibilidade e buscando equalizar as oportunidades de acesso, e de revisão e capacitação do aparato policial.

20. CONTINUIDADE DA REFORMA ADMINISTRATIVA E PATRIMONIAL DO ESTADO com vistas à consolidação de um Estado moderno e eficiente, abrangendo o aprofundamento e a aceleração dos ajustes e modernização do aparelho administrativo estatal. Eram apontados como necessários: reforma da estrutura institucional; revisão e avaliação constante de critérios de alocação de recursos humanos e financeiros; treinamento e atualização permanentes de servidores; liquidação ou transferência para o setor privado do patrimônio público não essencial às funções do Estado. Indicava a adequação da estrutura tributária paralelamente ao estabelecimento de um novo padrão de financiamento para o setor produtivo; modernização da legislação relativa às relações entre capital e trabalho; promoção de maior articulação entre os setores público e privado; readequação dos sistemas de fixação de preços e

tarifas; aprofundamento dos esforços de desregulamentação; redistribuição das responsabilidades relativas à infra-estrutura entre as diversas esferas de governo; ênfase à recuperação da infra-estrutura produtiva existente; descentralização da política agrícola e a desregulamentação desse setor, simultaneamente à implementação da reforma agrária; valorização do servidor público e aparelhamento material das instituições públicas; estabelecimento de processos e de critérios de avaliação e acompanhamento de programas e projetos; e o acesso generalizado a informações.

21. **CONSTITUCIONALIDADE E CIDADANIA**, abrangendo a normatização, o aprofundamento da desregulamentação; a promoção da regulamentação da Constituição e da normatização conexa; a atualização de políticas e adaptação de instituições, por exemplo no campo da segurança pública e cidadania; o prosseguimento e a ampliação do processo de privatização, em paralelo à ampliação das concessões à iniciativa privada e estímulo a esta.

22. **CONSOLIDAÇÃO DAS FUNÇÕES INDELEGÁVEIS DO ESTADO: DEFESA E RELAÇÕES EXTERIORES**, como garantia da soberania e das instituições do Estado, através da atuação diplomática e da defesa. Eram propostos como objetivos: ênfase nas políticas de pessoal, inclusive mediante manutenção e ampliação de quadros técnicos; configuração da infra-estrutura diplomática e militar compatível com as transformações nacionais e da cena internacional; prosseguimento da modernização das Forças Armadas, com ênfase na capacitação, no reequipamento, na prontidão operacional e na obtenção de meios de forma autônoma.

23. **ARTICULAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA, VIA PLANEJAMENTO MODERNO, COM IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA UNIFICADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E AVALIAÇÃO**, objetivando recuperar a iniciativa estratégica de ações e

investimentos prioritários, para assegurar rumo, eficiência, qualidade e ritmo adequados às exigências do processo de desenvolvimento, tendo como pressupostos a articulação e a avaliação. Objetivava: consolidação da distribuição de encargos entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário e entre a União, os Estados e os Municípios; articulação das instâncias de planejamento, tanto no âmbito do Governo Federal quanto nos demais níveis de governo e esferas de poder; no âmbito do Executivo, revisão e modernização do planejamento setorial, em sentido sistêmico; implantação de instrumentação técnica moderna – sobretudo no que tange à informática – com vistas à credibilidade do Estado e para secundar processos democráticos de aferição e decisão.

Prioridades de Governo

As Linhas de Ação apresentadas indicavam um conjunto articulado para o desenvolvimento brasileiro numa perspectiva de longo prazo. Tratavam na realidade dos desafios que deveriam ser enfrentados pelo governo e pelo setor público ao longo do tempo, conforme prazos de maturação e inércia próprias a cada área.

O contexto e as condições do País impuseram a necessidade de selecionar para o período 1993/95 prioridades que direcionassem, de forma precisa, a ação governamental, na busca de um processo continuado de transformação sócio-econômica e institucional.

A concentração de recursos em ações prioritárias foi justificada como o empenho do Governo em maximizar resultados numa conjuntura de reduzida capacidade de investimento. Sua escolha as caracterizava como atividades consideradas portadoras de mudanças qualitativas e para as quais voltar-se-iam, primordialmente, o acompanhamento e a avaliação de desempenho. Portanto, reduzir a

dispersão de recursos públicos e propiciar maior potencial de efetividade das ações prioritárias.

Desta forma, foram destacadas para o período 1993/95 cinco prioridades, nas quais se concentrariam as ações e recursos orçamentários do Governo Federal:

1. EDUCAÇÃO, SAÚDE, CIÊNCIA E TECNOLOGIA;
2. REFORMA AGRÁRIA E INCENTIVO À PRODUÇÃO AGRÍCOLA;
3. RECUPERAÇÃO E CONSERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE RURAL E URBANO;
4. CONSOLIDAÇÃO E RECUPERAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA;
5. ABERTURA E MODERNIZAÇÃO DA ECONOMIA.

Essas cinco prioridades, destacadas a partir das 23 referências de longo prazo estabelecidas, constituiriam o núcleo central da ação de governo.

A programação plurianual, elaborada pelos diversos órgãos e unidades orçamentárias da Administração Pública Federal, em nível de subprogramas, projetos e atividades mais relevantes, foi vinculada às ações de governo decorrentes dessas prioridades, representando etapa metodológica necessária ao estabelecimento de processo unificado de alocação de recursos, dentro de uma concepção de planejamento estratégico.

Especial ênfase era dada ao fato de que outros agentes interferem, positiva ou negativamente, sobre os resultados, razão a mais

para a introdução do acompanhamento das cinco prioridades. Previa que os ajustes que se fizessem recomendáveis seriam objeto de desdobramentos legais do Plano Plurianual, por meio dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Finalmente, havia consenso de que o saneamento financeiro do Estado e estabilização da economia, bem como a modernização, com redefinição do papel do Estado eram fundamentais para a efetiva implementação das prioridades e para obtenção de resultados positivos para o conjunto da sociedade brasileira.

O processo de "impeachment" do Presidente Collor dominou o cenário a partir do segundo trimestre de 1992 e contribuiu significativamente para modificar as condições políticas e institucionais inicialmente previstas para vigorar no triênio 1993/94.

As condicionantes econômicas que orientaram a revisão do Plano foram também afetadas pela variável política, comprometendo o processo de estabilização da economia e revertendo, por conseguinte, a tendência declinante da taxa de inflação.

Seguiu-se período de interinidade da nova Administração (Outubro e Dezembro), que, de imediato, explicitou como prioridade de governo a estabilização da economia, retomando as políticas fiscal e monetária, as negociações externas e o processo de abertura econômica.

As mudanças iniciaram-se ainda em 1992, com profundas alterações na estrutura administrativa, visando sua adequação ao novo quadro político, econômico e social.

III. CONTEXTO POLÍTICO, INSTITUCIONAL E ECONÔMICO

Antecedentes

Estava em vigor a implementação de plano de estabilização da economia que buscava uma redução gradual e sustentada da inflação, amparada em forte esforço fiscal, privatização de empresas públicas, redução de restrições ao comércio externo e a normalização das relações financeiras com credores internacionais, visando a reinserção do País nos fluxos internacionais de crédito.

O processo de "impeachment" do Presidente Collor dominou o cenário a partir do segundo trimestre de 1992 e contribuiu significativamente para modificar as condições políticas e institucionais inicialmente previstas para vigorar no triênio 1993/95.

As condicionantes econômicas que orientaram a revisão do Plano foram também afetadas pela variável política, comprometendo o processo de estabilização da economia e revertendo, por conseguinte, a tendência declinante da taxa de inflação.

Seguiu-se período de interinidade da nova Administração (Outubro a Dezembro), que, de imediato, explicitou como prioridade de governo a estabilização da economia, retomando as políticas fiscal e monetária, as negociações externas e o processo de abertura econômica.

As mudanças iniciaram-se ainda em 1992, com profundas alterações na estrutura administrativa, visando sua adequação ao novo quadro político, econômico e social.

O princípio da descentralização administrativa conduziu à substituição de Secretarias da Presidência por Ministérios (Meio Ambiente, Cultura, Integração Regional e Ciência e Tecnologia) e o desmembramento dos ministérios da Economia, Fazenda e Planejamento, da Infra-Estrutura e do Trabalho e Previdência. A Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, estabeleceu a nova estrutura para a administração federal.

Outra medida adotada pelo novo Governo foi a retomada das propostas de ajuste fiscal, em decorrência da reversão do quadro de inflação declinante esperado para o ano de 1992 e do esgotamento da capacidade de financiamento não-inflacionário da União.

Foram aprovadas pelo Congresso Nacional leis relativas ao Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas e ao acerto de débitos do setor privado para com a Previdência Social. Reformas estruturais mais profundas no campo fiscal somente seriam viáveis no processo de Revisão da Constituição de 1988 prevista para 1993.

O Biênio 1993/94

O ano de 1993 inicia-se precedido por transformações históricas que contribuiriam para delinear um novo contexto político, institucional e econômico não previsto quando da concepção do Plano Plurianual para o triênio 1993/95 e da sua aprovação.

A assunção de uma nova administração pública no País, com amplo apoio da sociedade, conduziu à revisão de prioridades (as questões inerentes ao campo social – particularmente as ações de combate à fome e à pobreza – passaram a receber atenção prioritária do

Governo, inclusive com a criação do CONSEA) e criou ambiente favorável à realização de reformas no setor público.

Assim, o Governo encaminhou ao Congresso Nacional Projeto de Lei de Revisão do Plano Plurianual para o período 1994/95, ajustado ao novo contexto político, institucional e econômico, bem como às suas prioridades de ação. Tal Projeto de Lei não foi votado por aquela Casa.

Com a definição da estabilidade econômica como prioridade máxima, o novo Governo concentrou esforços na consolidação da gestão financeira e orçamentária da União limitada à sua capacidade fiscal, no equacionamento de passivos internos do setor público e na busca de alternativas para os desajustes e desequilíbrios financeiros da Previdência e de fundos de pensão de estatais.

A agenda anual (1993) previa, conforme disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a realização de plebiscito sobre a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (Presidencialismo ou Parlamentarismo) que deveria vigorar no País. Além disso, previa a realização de Revisão Constitucional pelo Congresso Nacional.

A Revisão da Constituição de 1988 apresentava-se como oportunidade ímpar para ensejar discussão e proposição de reformas estruturais, especialmente aquelas vinculadas ao federalismo, à repartição mais eqüitativa de receitas e serviços públicos, à participação do capital externo na economia, à revisão do sistema tributário e à reforma do sistema financeiro, para dar sustentabilidade e consistência permanentes – capacidade financeira e operacional – ao Poder Executivo para a implementação de ações e projetos de médio e longo prazos.

Em 21 de abril de 1993, a consulta direta registrou vitória da república sobre a monarquia e da opção pelo presidencialismo em contrapartida ao parlamentarismo, do que sobrevieram avanços institucionais buscando um melhor e mais harmonioso relacionamento entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Diversos fatores, em especial a revisão de prioridades pelo novo Governo e as profundas transformações por que passava o País, levaram a que o orçamento referente ao ano de 1993 fosse somente aprovado em junho daquele ano, comprometendo e dificultando sua tempestiva implementação, haja vista sua execução pelo regime de duodécimos durante a primeira metade do ano.

Paralelamente, o forte esforço para reequilibrar as contas públicas encetado pelo Governo em busca da estabilização da economia continuava a impor limitações financeiras à realização plena de investimentos. O contingenciamento de recursos orçamentários e a instituição de normas rígidas para licitações e contratos, a despeito de seu mérito, também impuseram restrições à execução tempestiva das ações e projetos previstos.

Em junho de 1993, o Governo lançou o Programa de Ação Imediata, que previa um conjunto de medidas voltadas para a reorganização do setor público, especialmente o ajuste das contas públicas, cujos desequilíbrios eram identificados como causa preliminar e fundamental da inflação crônica no Brasil.

Entre as principais medidas do Programa de Ação Imediata incluía-se: redução e maior eficiência de gastos; recuperação da receita tributária, através do combate à sonegação fiscal; regularização da

inadimplência de Estados e Municípios para com a União; controle de bancos estaduais e saneamento dos bancos federais; e aperfeiçoamento do processo de privatização.

Tal Programa significou o começo da reestruturação do Poder Executivo e visava preparar o terreno para o ajuste fiscal e para o Programa de Estabilização. Nesse contexto, foram adotadas medidas adicionais de contenção da execução orçamentária no que se refere a gastos de custeio e investimento.

O quadro conjuntural de grandes dificuldades experimentado até então foi agravado quando o Governo, e toda a sociedade, passaram a conviver com as revelações emanadas da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Corrupção no Orçamento.

Dada a magnitude e relevância das denúncias de irregularidades na distribuição e utilização de verbas federais, o Governo implementou medidas com o objetivo de apurar eventuais improbidades havidas no âmbito do Poder Executivo relacionadas ao orçamento e controlar com rigor a liberação de recursos.

A Revisão Constitucional, iniciada em outubro de 1993, permitiu a retomada de discussões sobre questões estruturais do País, mas acabou por não lograr o êxito esperado, adiando, assim, a consecução das reformas estruturais essenciais à consolidação do processo de estabilização econômica e, por conseguinte, à conformação de base sólida e permanente que melhor amparasse a implementação e o desenvolvimento das ações e projetos do Governo.

As dificuldades para aprovar em tempo hábil as propostas de revisão constitucional que visavam estabelecer as bases de um novo regime fiscal que gerasse superávit primário permanente nas contas federais, e a necessidade de promover revisão da proposta orçamentária relativa ao exercício de 1994, resultaram na apresentação pelo Poder Executivo, em caráter emergencial, de emenda constitucional para instituição do Fundo Social de Emergência – FSE, visando equilibrar o orçamento federal para os anos fiscais de 1994 e 1995. Tal emenda foi aprovada pelo Congresso Nacional em fevereiro de 1994.

A revisão da proposta orçamentária relativa ao exercício de 1994, que foi encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em dezembro de 1993, contemplava cortes de despesas nas atividades-fim e nas de manutenção dos órgãos, bem assim os efeitos de eventual aprovação da proposta de criação do Fundo Social de Emergência.

A proposta orçamentária sofreria ainda, em meados de 1994, segunda revisão pelo Poder Executivo, contemplando nova estimativa de receitas e aumento de despesas não financeiras. O orçamento para o exercício de 1994 terminou por ser aprovado somente em novembro de 1994, limitando a execução orçamentária de janeiro a outubro ao regime de duodécimos.

Os cortes orçamentários e a criação do FSE constituíam o primeiro estágio do Plano de Estabilização, bandeira prioritária do Governo que se instalara em 1992. Após a aprovação do FSE pelo Congresso Nacional, o governo prosseguiu a implementação do Plano de Estabilização com a introdução da Unidade Real de Valor (URV), que era reajustada diariamente, mantendo a paridade com o dólar. Esse estágio visava permitir a conversão de contratos vigentes para a URV, unidade de conta estável, e o realinhamento de preços relativos na economia.

Decorridos quatro meses, o governo converteu a URV na nova moeda do País, a partir daí denominada REAL, iniciando, assim, o terceiro estágio do processo de implantação do Plano de Estabilização.

As profundas e marcantes transformações que precederam à inauguração do triênio 1993/95, o forte esforço fiscal realizado pelo Governo na busca da estabilização da economia, prioridade máxima no biênio 1993/94, associado às dificuldades e atrasos na aprovação das leis orçamentárias anuais, conformaram um período singular da história brasileira com efeitos de difícil mensuração.

Não obstante o contexto político, institucional e econômico substancialmente diverso daquele previsto quando da concepção do Plano Plurianual 1993/95 e a quase permanente limitação de recursos disponíveis para a implementação e execução plena e tempestiva das ações e projetos nele previstos, diversas iniciativas de governo foram implementadas no biênio 1993/94.

IV. PRINCIPAIS REALIZAÇÕES

As principais realizações alcançadas no período sob avaliação estão explicitadas a seguir, agrupadas segundo as prioridades estabelecidas na revisão do Plano Plurianual.

1. Educação, ^{saúde} Ciência e Tecnologia

1.1 – Educação

Na área da educação básica, ações voltadas para a melhoria de sua qualidade e aquelas para a criança e o adolescente foram implementadas, destacando-se:

- Implantação de Centros de Atenção Integral a Criança e ao Adolescente.
- Lançamento, em junho de 1993, do Plano Decenal de Educação Para Todos, com o objetivo de garantir até o ano 2003, a crianças, jovens e adultos, conteúdo mínimo de aprendizagem que atendam às suas necessidades elementares. Foram elaborados 3.600 Planos Decenais Municipais e 23 Planos Decenais Estaduais.
- Concepção do Projeto de Educação Básica para o Nordeste, instrumento de intervenção regional para o período de 1993/98, com objetivo de reduzir os índices de analfabetismo do Nordeste.

- Criação, em março de 1993, do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente – PRONAICA, objetivando a proteção especial, promoção de saúde, educação infantil, educação escolar, educação para o trabalho, esporte e cultura.
- Descentralização do fornecimento da alimentação escolar, através de convênio com cerca de 1.500 municípios, o que possibilitou o aumento dos dias letivos com fornecimento de alimentos.
- Criação de parceria com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, que possibilitou a distribuição de 80 publicações às escolas no período de 1993/94.
- Distribuição de 3,7 milhões de livros a cerca de 70 mil escolas para formação do acervo básico das bibliotecas escolares, bem como de material de apoio às atividades escolares.
- Distribuição aos alunos da rede pública do ensino fundamental de módulos de material escolar, constituído de caderno, lápis, borracha, régua e apontador.
- Implementação de programas nas áreas de saúde geral, oftalmologia e odontologia, abrangendo mais de 80 mil escolas e atendendo quase 30 milhões de alunos.

1.2 – Ciência e Tecnologia

Neste campo são os seguintes os principais resultados:

- Criação da Comissão de Capacitação Tecnológica da Indústria com o objetivo de ampliar a descentralização e a participação do setor industrial e da classe trabalhadora no Programa Nacional de Capacitação Tecnológica.
- Criação, no âmbito do MCT, da Comissão de Supervisão e Avaliação dos Institutos de Pesquisa do CNPq e do MCT, assim como de outros institutos e de universidades, com o objetivo de avaliar o desempenho técnico-científico dessas instituições e de propor ações visando o seu aperfeiçoamento.
- Fortalecimento, através de apoio financeiro do Banco Mundial (BIRD), para o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – PADCT.
- Promulgação da Lei nº 8.661/93, que criou o incentivo fiscal para a capacitação tecnológica da Indústria e Agropecuária.
- Execução do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP e do Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica – PACTC, objetivando contribuir para a construção das condições de sustentação de competitividade econômica.

- Implementação de política de estímulos voltadas à manutenção do parque industrial de informática e a recuperação e preservação do nível de empregos do setor.
- Implantação do Programa Nacional de Software para Exportação, SOFTEX 2000, com o objetivo de elevar o patamar tecnológico em que trabalham as empresas brasileiras.
- Extensão da Rede Nacional de Pesquisa – RNP para empresas e organizações não governamentais.
- Criação, em fevereiro de 1994, da Agência Espacial Brasileira, voltada para o desenvolvimento de pesquisas civis na área espacial, possibilitando um planejamento de longo prazo e a integração do INPE às demais instituições do setor.
- Lançamento em órbita, em fevereiro de 1993, do Satélite de coleta de dados ambientais – SCD1.
- Inauguração, em 1994, do Centro de Previsão do Tempo e Estudos Climáticos, com capacidade computacional para modelar mudanças climáticas globais e seus impactos regionais.
- Auxílio à pesquisa através do Programa de Fomento à Pesquisa e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Dentre os resultados obtidos,

especialmente os já transferidos ou em fase de transferência para o setor industrial, destacam-se: Insulina Humana via Engenharia Genética, Biofilme, Superímas de Terras Raras, Plástico Biodegradável, Biomatérias de Colágeno e Poliuretanas, Tomografia por Ressonância Magnética, Coração Artificial, Holografia, Doenças de Chagas, Ultra-som, Guia de Ondas, e AZT.

2. Reforma Agrária e Incentivo à Produção Agrícola

Neste âmbito, destacam-se ações voltadas à reforma agrária e aquelas inerentes à pesquisa agropecuária e à política creditícia.

- Aprovação da Lei Agrária, em fevereiro de 1993, que disciplina ações de desapropriação, e da Lei Complementar n. 76/93, que trata do rito do processo judicial, relativas à legislação complementar à Constituição de 1988.
- Assinatura de decretos de desapropriação, por interesse social, de aproximadamente 1,4 milhão de hectares, beneficiando cerca de 35 mil famílias.
- Assentamento de 25 mil famílias, em 161 projetos, numa área de 1,2 milhão de hectares.
- Atendimento de 178 mil famílias com crédito para reforma agrária.

- Arrecadação de 404 mil hectares e discriminação de 416 mil hectares no âmbito da regularização fundiária.
- Expedição de 31 mil documentos de titulação de imóveis rurais.

3. Recuperação e Conservação do Meio Ambiente Rural e Urbano

- Assinatura de 4,4 mil convênios com municípios para atualização do cadastramento de imóveis rurais.

Neste âmbito, as principais ações implementadas foram:

- Geração, no campo da pesquisa agropecuária, de 600 novas tecnologias e recomendações técnicas, incluindo o lançamento de aproximadamente 60 novas cultivares ou variedades de plantas mais produtivas, resistentes a doenças e/ou adaptadas a condições adversas de solo e clima vigentes em diversas regiões brasileiras.
- Crescimento, da ordem de 49%, da produção de sementes básicas, atingindo 159 cultivares.
- Implantação e ampliação do sistema de equivalência em produto em financiamentos de custeio e investimentos, abrangendo produtores de algodão, arroz, feijão, mandioca, milho e trigo, a partir da safra 1993/94, e de soja para a safra 1994/95.
- Implantação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE), para promover melhorias no nível de vida e estímulo ao associativismo rural, mediante concessão de apoio financeiro direto à produção e à comercialização.

- Criação do Prêmio de Liquidação de EGF (Empréstimos do Governo Federal), instrumento novo de política agrícola alternativo às AGF (Aquisições do Governo Federal).

3. Recuperação e Conservação do Meio Ambiente Rural e Urbano

No que diz respeito à recuperação e conservação do meio ambiente rural e urbano, as principais ações implementadas foram:

- Continuação da implementação do Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE, através da elaboração de estudos técnicos com a finalidade de dotar o Governo de instrumentos para orientar a ocupação ordenada e economicamente sustentável do Território Nacional.
- Implantação de pesquisas para geração e difusão de tecnologias de manejo e conservação de recursos naturais através do Programa Piloto para Proteção de Florestas Tropicais do Brasil, do Plano Setorial para os Recursos do Mar (foi criado o Programa para Levantamento dos Potenciais Sustentáveis de Recursos Vivos da Zona Economicamente Exclusiva – Plataforma Continental) e do Programa do Fundo Nacional do Meio Ambiente. Neste último foram aprovados diversos projetos, entre os quais: Asas Polares; Boto: estudo e manejo; Projeto Herbário e Carpoteca, Biodiversidade Florística da Estação Científica Ferreira Pena em Caxiuana; Biogeografia do Bioma dos Cerrados.

- Implementação de ações de conservação e recuperação dos ecossistemas naturais, previstas em vários programas do Governo, destacando-se:
 - Execução, pelo IBAMA, de atividades de disseminação das associações das reservas extrativistas e de planos de utilização das Reservas de Chico Mendes, Alto Juruá e Rio Ouro Preto;
 - Recuperação de Áreas Degradadas no Vale do Rio Tapajós;
 - Celebração de convênios para co-gestão das seguintes Unidades de Conservação: Parque Nacional de Itatiaia (RJ), Estação Ecológica de Águas Emendadas (DF), Parque Nacional da Tijuca (RJ), Parque Nacional da Serra da Canastra (MG), Reservas Biológicas de Atol das Rocas (RN) e Tinguá (RJ), Parque Nacional de Aparados da Serra (RS) e Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE);
 - Criação do Parque Nacional da Serra Geral e demarcação dos Parques Nacionais da Chapada dos Guimarães, Grandes Sertões Veredas e da Reserva Biológica de Una;
 - Regularização fundiária do Parque Nacional da Serra do Cipó, Reserva Biótica de Una e Estação Ecológica Itabarena; e

- Implantação de 20 reservas particulares do patrimônio natural
- Implementação de ações de preservação e demarcação das áreas indígenas através do Programa de Proteção ao Meio Ambiente em Comunidades Indígenas – PMACI, cujo objetivo é desenvolver projetos de saúde, educação, extrativismo, agricultura e pecuária, em áreas indígenas do Acre, Rondônia e Amazonas.
- Criação do Conselho Nacional da Amazônia Legal como órgão de assessoramento superior da Presidência da República, para a formulação e acompanhamento da implementação de política nacional integrada para aquela região em articulação com os governos Estaduais.

4. Consolidação e Recuperação da Infra-Estrutura

As principais ações desenvolvidas no âmbito da recuperação da infra-estrutura de transportes, energia e telecomunicações foram:

- Início da implementação da transferência para os Estados e Municípios dos sistemas de transporte ferroviário urbano de passageiros geridos pela CBTU e pela TRENSURB.
- Obtenção de apoio financeiro do Banco Mundial – BIRD, destinados à recuperação e modernização dos sistemas de São Paulo e Rio de Janeiro.

- Efetivação, em maio de 1994, da transferência do Sistema de São Paulo, e das etapas para estadualização do sistema do Rio de Janeiro.
- Assinatura de convênios definindo as diretrizes para a transferência dos sistemas de Belo Horizonte e Recife.
- Retomada e continuação das obras e investimentos no corredor ferroviário Goiás–Minas (Centro-Oeste) e Paraná, no chamado Tronco Sul, rota ferroviária entre São Paulo e Uruguaiana, na fronteira com a Argentina, e da travessia de Belo Horizonte, objetivando, respectivamente, melhoramentos e modernização da via permanente, pátios, terminais, sistemas de sinalização e telecomunicações, melhor utilização do transporte ferroviário pelo MERCOSUL e eliminação de gargalos operacionais no corredor Goiás–Minas–Espírito Santo.
- Implantação, em 1993, do RODOTRILHO/CARGA, no eixo Rio–São Paulo, e do RODOTRILHO/AREIA, no Vale do Paraíba.
- Conclusão do trecho Norte da Ferrovia do Aço que teve a parceria da Minerações Brasileiras Reunidas – MBR e foi entregue ao tráfego em setembro de 1994.
- Reativação, em novembro de 94, do transporte regular entre Rio de Janeiro e São Paulo, com o lançamento do denominado “TREM DE PRATA”.

- Promulgação da Lei nº 8.630/93, de 25/02/93, que introduziu profundas modificações na estrutura do sistema portuário, através do estímulo à competição entre os portos, da alteração do regime de trabalho, da modificação da organização administrativa e, ainda, facilitando a privatização dos serviços.
- Implantação dos Conselhos de Autoridade Portuária – CAP, para imprimir o modelo de gerência participativa, com representação de todos os setores dessa atividade.
- Implementação de política de descentralização com início do processo de concessão dos portos de Porto Velho, Cabedelo, Itajaí e Laguna.
- Implantação do Programa de Concessões de Rodovias Federais – PROCROFE, com licitação de diversos trechos rodoviários, entre os quais:
 - Ponte Rio–Niterói – 14 Km
 - Rio de Janeiro–São Paulo (Via Dutra) – 430 Km
 - Porto Alegre–Osório (BR 290) – 92 Km
 - Rio–Teresópolis–Além Paraíba – 160 Km
 - Rio–Petrópolis–Juiz de Fora – 170 Km
- Reordenamento legal para a recuperação institucional e a modernização do Setor Elétrico através da:

- Promulgação da Lei nº 8.631, de 04 de março de 1993, que dispõe sobre a recuperação econômico-financeira das empresas do Setor;
- Expedição do Decreto nº 915, de 06 de setembro de 1993, o qual autorizou a formação de consórcios de auto-produtores para a construção de usinas hidrelétricas, permitindo assim a participação de novos investidores na expansão do parque gerador; e
- Expedição do Decreto nº 1.009, de 22 de dezembro de 1993, que criou o Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica – SINTREL, que permite o transporte da energia gerada por quaisquer usinas até o mercado consumidor, constituindo-se em instrumento para o aumento de eficiência e redução dos custos setoriais.
- Retomada de obras prioritárias para a expansão do Setor, dentre as quais destacam-se: hidrelétricas de Xingó, Samuel e Corumbá; termelétricas de Santana e Jorge Lacerda; linha de transmissão Samuel – Ariquemes – Ji-Paraná; linha de transmissão Nobres – Sinop (Mato Grosso); e reforços de pontos críticos do Sistema de Transmissão.
- Estruturação de parcerias com a iniciativa privada, destacando-se as usinas de Serra da Mesa, Itá e Jacuí.
- A atividade de exploração desenvolvida pela PETROBRÁS permitiu a elevação das reservas provadas de petróleo e

gás natural para cerca de 10 bilhões de barris de óleo equivalente contra 4,5 bilhões em 1992.

- Criação do Selo Verde de Eficiência Energética, com o objetivo de identificar, para os consumidores, os equipamentos que apresentem os melhores níveis de eficiência energética.
- Expansão dos serviços de telecomunicações que resultou em:
 - aumento da densidade telefônica no País para cerca de 10 terminais por 100 habitantes, atingindo 350 mil telefones públicos em 1993 e cerca de 400 mil no ano de 1994;
 - atendimento adicional a cerca 2.300 localidades que não eram beneficiária de serviços de telecomunicações;

5. Abertura e Modernização da Economia

- instalação de mais de 2,4 milhões de terminais telefônicos;
- redução da taxa de congestionamento nas ligações telefônicas urbanas, que caiu de quase 14% em 92, para cerca de 9% em 1994;
- aumento da taxa de chamadas completadas por DDD de 47% no final do ano de 1992 para 52%;

- Implantação de Sistemas de Telefonia Móvel Celular, atingindo cerca de 600.000 terminais em operação;
- Inauguração, pela EMBRATEL, da ligação por fibra óptica entre o Rio de Janeiro e São Paulo;
- Iniciada a implantação do sistema de cabos de fibras ópticas interligando o Rio de Janeiro a Belo Horizonte e Belo Horizonte a São Paulo;
- Implantação, em Santa Catarina, de rede de fibras ópticas instalada em linhas de transmissão elétrica, com mais de 500 km de extensão; e
- Continuação do projeto de lançamento de satélites de segunda geração, em substituição ao BRASILSAT I e II, com o lançamento do primeiro em 1994.

5. Abertura e Modernização da Economia

As principais realizações neste campo, que recebeu considerável impulso no biênio 1993/94, estão mencionadas a seguir:

- Redução e/ou eliminação dos controles quantitativos no setor de importações.
- Implantação do SISCOMEX, com emissão automática de guias de importação.
- Implantação de programa plurianual de redução de tarifas.

- Fomento, através da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, à criação dos órgãos locais de assistência aos consumidores (PROCON's) e na instauração de processos administrativos para a apuração de práticas abusivas, restritivas e criminosas contra a ordem econômica.
- Transformação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE em Autarquia.
- Promulgação da nova legislação antitruste, consubstanciada na Lei nº. 8.884, de 11 de junho de 1994.
- Conclusão e implementação dos acordos de reescalonamento da dívida externa para com os países credores participantes do Clube de Paris.
- Conclusão e implementação do acordo de reescalonamento da dívida externa para com os bancos comerciais.
- Consolidação das principais medidas para a criação e implementação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL.
- Implementação antecipada da Tarifa Externa Comum no âmbito do MERCOSUL.
- Celebração de acordos de complementação econômica com Venezuela, Bolívia e Peru.

- Implementação do programa Novos Pólos de Comércio Exterior em várias regiões do Brasil, visando ampliar a participação das pequenas e médias empresas no setor exportador.
- Retomada das negociações no âmbito das Câmaras Setoriais com diversos setores da economia, com destaque para: automotivo, indústria naval, brinquedos, cosméticos, tratores, máquinas e implementos agrícolas, têxtil e confecções, gemas, jóias e bijuterias, indústria da construção, transporte aéreo, higiene e limpeza.
- Reorganização e redirecionamento do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), intensificando as ações voltadas à participação dos trabalhadores e aquelas concernentes às micro e pequenas empresas. Destaca-se o avanço significativo no número de empresas brasileiras certificadas pelas normas da série ISO 9000 – que passou de 15 em 1991 para 425 até novembro de 1994.

• Educação, Ciência e Tecnologia;

V . CONCLUSÃO

• Reforma Agrária e Incentivo à Produção Agrícola;

A revisão do Plano Plurianual 1991/95 para o período 1993/95 consubstanciou-se na Lei nº 8.446, de 21 de julho de 1992. Desenhava estratégia de desenvolvimento que visava inserir o País no contexto de globalização e reestruturação mundial. Identificava vantagens comparativas que asseguravam ao Brasil condições favoráveis para seu desenvolvimento e articulação com o contexto mundial e apresentava constrangimentos estruturais e conjunturais que necessitavam ser superados a médio e longo prazos.

Os temas nucleares de 1992 – posteriores à implementação do

Tal estratégia de desenvolvimento contemplava: Modernização do Estado; Educação, Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento; Modernização da Produção; Crescimento e Distribuição de Renda; Equalização de Oportunidades; e Sustentabilidade do Desenvolvimento.

No campo das premissas, amparava-se em dois pré-requisitos à sua execução satisfatória: suporte institucional adequado e disponibilidade de recursos orçamentários. A primeira previa a reestruturação e a modernização do sistema institucional e organizacional do setor público – inclusive com a estruturação do Sistema Nacional de Planejamento – enquanto a segunda contemplava o processo de ajuste fiscal e consolidação da estabilização da economia até o final de 1992.

A partir das premissas básicas e para atender à estratégia de desenvolvimento estabelecida, o Governo selecionou as seguintes prioridades:

- Educação, Ciência e Tecnologia;
- Reforma Agrária e Incentivo à Produção Agrícola;
- Recuperação e Conservação do Meio Ambiente Rural e Urbano;
- Consolidação e Recuperação da Infra-Estrutura; e
- Abertura e Modernização da Economia.

Os fatos políticos de 1992 – posteriores à implementação do Plano – e que culminaram com o “impeachment” do Presidente Collor contribuíram significativamente para alterar as condições político-institucionais então vigentes e impactaram negativamente as condicionantes econômicas, comprometendo o processo de estabilização da economia – um dos pilares do Plano – e revertendo a tendência declinante da taxa de inflação.

A assunção de novo governo, com amplo apoio da sociedade, conduziu à revisão de prioridades. Projeto de Lei de Revisão do Plano Plurianual para o período 1994/95, ajustado ao novo contexto nacional e às prioridades do governo foi encaminhado ao Congresso Nacional, não tendo sido votado por aquela Casa.

Por outro lado, a Revisão Constitucional iniciada em 1993 não logrou o êxito esperado, retardando a conquista das reformas estruturais essenciais para dar sustentabilidade e consistência permanentes para a implementação de ações e projetos de médio e longo prazos.

As alterações político-institucionais e a concentração de esforços na estabilização da economia – bandeira prioritária do governo que se instalara em 1992 – acabaram por impor modificações às propostas orçamentárias de 1993 e 1994, que foram objeto de revisão pelo Poder Executivo e, por conseguinte, tiveram sua aprovação retardada no Congresso Nacional. A execução orçamentária em 2/3 do biênio 1993/94 (16 meses) foi efetuada pelo regime de duodécimos.

O período foi, portanto, precedido de transformações históricas no País, com impactos de difícil mensuração. O contexto político, institucional e econômico, em que se executou o plano, foi certamente bastante distinto do previsto quando de sua concepção e aprovação, acarretando limitações adicionais a escassez de recursos para investimentos de médio e longo prazos. A propósito, importa ressaltar que a estabilização da economia – um dos pilares ou premissas condicionantes do Plano – começou a ser alcançada somente a partir do segundo semestre de 1994. Igualmente importante, as reformas estruturais vinculadas ao suporte institucional – também premissa do Plano – acabaram por não acontecer na intensidade necessária. A esse respeito, o Sistema de Planejamento – que se encarregaria do acompanhamento e da avaliação – somente foi concebido e encaminhado na forma de Medida Provisória ao Congresso Nacional em 1994.

No entanto, mesmo em contexto bastante diverso e com limitações financeiras à sua execução, merecem destaque as principais realizações alcançadas no biênio 1993/94, relatadas no capítulo IV deste Documento.