

Presidente da República

ERNESTO GEISEL

Vice-Presidente da República

ADALBERTO PEREIRA DOS SANTOS

Chefe do Gabinete Civil

GOLBERY DO COUTO E SILVA

Chefe do Gabinete Militar

HUGO DE ANDRADE ABREU

Chefe da Secretaria de Planejamento

JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO

Chefe do Serviço Nacional de Informações

JOÃO BAPTISTA DE OLIVEIRA FIGUEIREDO

Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas

HUMBERTO DE SOUZA MELLO

MINISTÉRIO

Justiça

ARMANDO RIBEIRO FALCAO

Marinha

GERALDO DE AZEVEDO HENNING

Exército

SYLVIO COUTO COELHO DA FROTA

Relações Exteriores

ANTONIO FRANCISCO AZEREDO DA SILVEIRA

Fazenda

MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN

Transportes

DYRCEU ARAUJO NOGUEIRA

Agricultura

ALYSSON PAULINELLI

Educação e Cultura

NEY AMINTAS DE BARROS BRAGA

Trabalho

ARNALDO DA COSTA PRIETO

Aeronáutica

JOELMIR CAMPOS DE ARARIPE MACEDO

Saúde

PAULO DE ALMEIDA MACHADO

Indústria e do Comércio

SEVERO FAGUNDES GOMES

Minas e Energia

SHIGEAKI UEKI

Interior

MAURÍCIO RANGEL REIS

Comunicações

EUCLIDES QUANDT DE OLIVEIRA

Previdência e Assistência Social

LUIZ GONZAGA DO NASCIMENTO E SILVA



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

PROJETO DO
II PLANO NACIONAL
DE DESENVOLVIMENTO
PND
(1975 - 1979)

SETEMBRO DE 1974

MENSAGEM N.º 430

Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional

Tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossas Excelências, em atendimento ao disposto no art. 1.º do Ato Complementar n.º 43, de 29 de janeiro de 1969, com a redação dada pelo Ato Complementar n.º 76, de 21 de outubro de 1969, o projeto de lei do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para os exercícios de 1975 a 1979.

2. Seguindo a concepção já adotada para o I PND (1972/1974), o projeto do novo Plano constitui documento sintético, definindo a Política Nacional de Desenvolvimento nos campos econômico e social, em consonância, aliás, com a legislação vigente. Cuida, assim, o II PND, essencialmente, de estabelecer os objetivos básicos, a estratégia e os instrumentos gerais de ação do Governo, naquelas duas áreas — em suma, de apresentar a orientação econômica e social do IV Governo da Revolução.

3. As prioridades do Plano, ora proposto, deram configuração aos projetos do Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) — 1975/1977 e do Orçamento para o exercício de 1975, atualmente já em apreciação por Vossas Excelências. Os dois orçamentos, expressão financeira e instrumentos, por excelência, de execução do II PND, detalham a programação das diferentes áreas até o nível de projetos e atividades.

4. Num momento de particular complexidade da economia e da sociedade, mundialmente, quis o atual Governo dirigir-se à Nação com espírito de franqueza e realismo. Mas sem abrir mão da tarefa ambiciosa de propor a todos os brasileiros um novo e maior esforço para superar a distância que nos separa do pleno desenvolvimento, consolidando e ampliando os resultados que o País tem alcançado, nesses dez anos de Revolução.

Valho-me da oportunidade para renovar a Vossas Excelências o testemunho de meu aito apreço e consideração.

Brasília, 10 de setembro de 1974.

PROJETO DE LEI

Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

Art. 1.º São aprovadas as diretrizes e prioridades estabelecidas no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979.

Art. 2.º 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. 3.º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, de de 1974.

ÍNDICE

SINTESE: AS CONQUISTAS ECONÔMICAS E SOCIAIS	7
PARTE I	
DESENVOLVIMENTO E GRANDEZA: O BRASIL COMO POTÊNCIA EMERGENTE	
Capítulo I	
SENTIDO DA TAREFA NACIONAL	15
O Mundo: Distensão Política, Instabilidade Econômica	17
Objetivos e Opções Nacionais	20
Capítulo II	
ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E MODELO ECONÔMICO	25
Estratégia Econômica	25
Modelo de Desenvolvimento	26
Campos de Atuação da Estratégia de Desenvolvimento	26
Capítulo III	
ESTRATÉGIAS INDUSTRIAL E AGROPECUÁRIA	29
Estratégia Industrial	29
Estratégia Agropecuária	33
Capítulo IV	
A ESTRATÉGIA ECONÔMICA: OPÇÕES BÁSICAS	39
Modelo de Mercado e Funções de Governo	40
Fortalecimento da Empresa Nacional e Capital Externo	42
Fusões e Conglomerados	46
Capítulo V	
INTEGRAÇÃO NACIONAL E OCUPAÇÃO DO UNIVERSO BRASILEIRO ..	49
Estratégia Nacional e Política de População	49
Estratégia de Integração Nacional	52
Nordeste: Crescimento Acelerado e Transformação	53
Ocupação Produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste	57
Capítulo VI	
ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	61
Capítulo VII	
INTEGRAÇÃO COM A ECONOMIA INTERNACIONAL	67

PARTE II

GRANDES TEMAS DE HOJE E DE AMANHÃ

Capítulo VIII

POLÍTICA DE ENERGIA	73
----------------------------------	-----------

Capítulo IX

DESENVOLVIMENTO URBANO. CONTROLE DA POLUIÇÃO E PRESERVAÇÃO DO MEIO-AMBIENTE

77

Política de Desenvolvimento Urbano	77
--	----

Poluição Industrial e Preservação do Meio-Ambiente	84
--	----

PARTE III

PERSPECTIVAS: O BRASIL NO FIM DA DÉCADA

Capítulo X

PERSPECTIVAS: A ECONOMIA E A SOCIEDADE BRASILEIRA NO FIM DA DÉCADA

91

Perspectivas e Prioridades	91
----------------------------------	----

Os Indicadores no Fim da Década	92
---------------------------------------	----

PARTE IV

AÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Capítulo XI

PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E APOIO FINANCEIRO DOS BANCOS OFICIAIS

107

Capítulo XII

INSTRUMENTOS DE AÇÃO ECONÔMICA

115

Na Política Fiscal e Orçamentária	115
---	-----

Na Política Monetária e de Mercado de Capitais	117
--	-----

Na Política Salarial	119
----------------------------	-----

Na Política de Controle de Preços	119
---	-----

Na Política de Balanço de Pagamentos	120
--	-----

Capítulo XIII

EMPREGO E RECURSOS HUMANOS

123

Perspectivas das Oportunidades de Emprego	123
---	-----

Perspectivas do Crescimento Demográfico	125
---	-----

Capítulo XIV

POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

127

Prioridades e Instrumentos	127
----------------------------------	-----

Programa Nuclear	132
------------------------	-----

Capítulo XV

AÇÃO ADMINISTRATIVA

133

No Campo do Planejamento, Orçamento e Modernização e Reforma Administrativa	133
---	-----

No tocante à Política de Pessoal	134
--	-----

No tocante à Articulação com Estados e Municípios	134
---	-----

SÍNTESE:

AS CONQUISTAS ECONÔMICAS E SOCIAIS

O Brasil se empenhará, até o fim da década, em manter o impulso que a Revolução vem procurando gerar, para cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento.

Essa próxima etapa será, necessariamente, marcada pela influência de fatores relacionados com a situação internacional, principalmente quanto à crise de energia.

O País está cômico das dificuldades para manter o crescimento acelerado dos últimos anos, mas reafirma a sua determinação de superá-las, na expectativa de que se realize esforço no sentido de caminhar, progressivamente, para razoável normalidade no cenário mundial.

Será preciso acostumar-nos à idéia de que o mundo enfrentará graves problemas, provavelmente crises.

O Brasil deverá conviver com eles, procurando preservar a sua capacidade de desenvolvimento e explorando novos caminhos e alternativas.

A Nação será mobilizada para, crescendo rapidamente, mas sem superaquecimento, controlar a inflação e manter em razoável equilíbrio o balanço de pagamentos, com alto nível de reservas.

Enquanto isso, com decisão e simultaneamente — sem transferi-las para o futuro —, enfrentará as tarefas de desenvolver as novas frentes, no Nordeste, na Amazônia e no Centro-Oeste, e de impulsionar o desenvolvimento social.

O modelo a consolidar, econômica e, em particular, socialmente, está voltado para o homem brasileiro, nunca perdendo de vista a preocupação com os destinos humanos da sociedade que desejamos construir.

A realização da tarefa a que se propõe o IV Governo da Revolução significará a efetivação de importantes marcos na trajetória econômica e social do País, até o fim da década. Como indicadores de perspectivas, caso se possa dispor de um mínimo de normalidade na situação internacional, seria possível salientar:

● A renda **per capita** nacional, em 1979, terá ultrapassado a **barreira dos mil dólares**.

Isso significa que, em uma década, ela terá dobrado, em comparação com um aumento pouco superior a 30%, na década de 60.

Abrem-se, com tal resultado, amplas perspectivas para o aumento de renda das classes média e trabalhadora, seja pelo próprio efeito do programa econômico, seja pela ação da política social do Governo.

● Em 1977, estará o Brasil ultrapassando a barreira dos US\$ 100 bilhões em seu PIB.

Com esse ritmo de expansão, consolida o País a sua posição de 8.º mercado, no mundo ocidental, pela dimensão do PIB, e um dos que mais crescem.

● A criação de oportunidades de emprego, no quinquênio, com perspectivas de expansão a taxas superiores a 3,5% ao ano, ultrapassará em 1 700 000 a 1 800 000 a oferta de mão-de-obra disponível no mercado de trabalho.

Passa-se, portanto, a reduzir significativamente o subemprego em zonas urbanas e rurais com melhoria de condições de vida para a faixa mais pobre da população.

● A população economicamente ativa, em 1980, já estará beirando os 40 milhões de pessoas, representando parcela maior da população a responder pelo esforço de desenvolvimento.

● O nível do comércio exterior brasileiro, no final do II PND, estará acima dos US\$ 40 bilhões, ou seja, cerca de 15 vezes o que era na altura de 1963.

A efetivação de tais resultados estará ligada à realização de tarefas árduas, que cumpre ter em mente. Tais tarefas têm o sentido de conquistas econômicas e sociais de envergadura, a seguir sumariamente caracterizadas:

I — O Brasil deverá ajustar a sua estrutura econômica à situação de escassez de petróleo, e ao novo estágio de sua evolução industrial.

Tal mudança implica em grande ênfase nas Indústrias Básicas, notadamente o setor de Bens de Capital e o de Eletrônica pesada, assim como o campo dos Insumos Básicos, a fim de substituir importações e, se possível, abrir novas frentes de exportação.

A Agropecuária, que vem tendo em geral, bom desempenho, é chamada a cumprir novo papel no desenvolvimento brasileiro, com contribuição muito mais significativa para o crescimento do PIB e mostrando ser o Brasil capaz de realizar a sua vocação de supridor mundial de alimentos e matérias-primas agrícolas, com ou sem elaboração industrial.

II — Espera-se consolidar, até o fim da década, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva.

Essa economia moderna, com seu núcleo básico no Centro-Sul, exigirá investimentos, no quinquênio, da ordem de Cr\$ 716 bilhões (a preços de

1975), nas áreas de Indústrias Básicas, Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Infra-Estrutura Econômica.

O desenvolvimento industrial, para expandir maciçamente capacidade, hoje plenamente utilizada, e a fim de acelerar a substituição de importações em setores básicos, está condicionado à realização de investimentos de cerca de Cr\$ 300 bilhões no período.

Tornar-se-ão mais relevantes, a partir de agora, a política de desconcentração industrial e a de defesa do consumidor, quanto à qualidade, preço e segurança.

Principalmente nas grandes áreas metropolitanas, como São Paulo, Rio, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Recife, normas antipoluição serão estabelecidas, dentro de uma preocupação geral de preservação do meio-ambiente e de evitar a devastação dos recursos naturais do País.

III — A Política de Energia, num País que importa mais de dois terços do petróleo consumido (respondendo este por 48% da energia utilizada), **passa a ser peça decisiva da estratégia nacional.**

O Brasil deve, no longo prazo, atender internamente ao essencial de suas necessidades de energia.

Na etapa dos próximos cinco anos, o País realizará grande esforço de reduzir sua dependência em relação a fontes externas de energia.

Será executado programa maciço de prospecção e produção (Cr\$ 26 bilhões no mínimo, no quinquênio, dentro de um investimento total em petróleo — exclusive Petroquímica — de pelo menos Cr\$ 56 bilhões), com redução do prazo de início de produção, após a descoberta do campo.

O programa de Xisto, pela PETROBRÁS e através de outros projetos, será intensificado ao máximo.

Todo esforço será feito para limitar ao mínimo o consumo de petróleo, principalmente nos transportes: política de preço da gasolina sem qualquer subsídio (o aumento este ano já foi superior a 100%), criação de sistemas de transporte de massa, eletrificação de ferrovias, adição de álcool à gasolina e eliminação de desperdícios.

A perspectiva é de apreciável elevação da produção interna de petróleo, nos próximos dois ou três anos, simplesmente à base dos campos já descobertos.

Por outro lado, deverá o País afirmar o seu poder de competição em indústrias altamente intensivas de energia elétrica, inclusive para exportação (a exemplo do alumínio), tendo em vista tirar proveito dos seus amplos recursos em hidroeletricidade.

Ao mesmo tempo, será posto em execução programa de pesquisas relacionado com novas fontes de energia, acompanhando os progressos mundiais especialmente com relação à economia do hidrogênio, como combustível, e à energia solar.

IV — A Política Científica e Tecnológica, com a execução do II e do III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, e do primeiro Plano Nacional de Pós-Graduação, **contará com recursos de aproximadamente Cr\$ 22 bilhões, no período.**

Em nenhuma outra época do desenvolvimento brasileiro o progresso científico e tecnológico teve a função básica que lhe é atribuída, no próximo estágio, com equilíbrio entre pesquisa aplicada e pesquisa fundamental, sob a coordenação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, em fase de criação.

Na área tecnológica, embora o grosso do esforço deva orientar-se no sentido de atualizar a tecnologia de grande número de setores, e de fazer adaptações de tecnologia, maiores ou menores, será viável executar um certo número de projetos de vanguarda, com esforço próprio de inovação tecnológica.

V — Na área de Integração Nacional, será realizado programa que contará com recursos no montante de Cr\$ 165 bilhões.

O Nordeste, que receberá Cr\$ 100 bilhões procurará crescer a taxas superiores às do resto do País, para reduzir o hiato existente.

Na área industrial, além da construção do Pólo Petroquímico da Bahia, será implantado um Pólo de Fertilizantes e um Complexo Metal-Mecânico e Eletro-Mecânico.

Na Agropecuária, com ênfase em sua transformação, serão executados o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas e o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste.

VI — A ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste receberá impulso com o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), o Complexo Mínero-Metalúrgico da Amazônia Oriental e o Programa de Desenvolvimento de Recursos Florestais, além da execução de programas especiais, como o de desenvolvimento do Pantanal.

VII — A estratégia de desenvolvimento social, servida por um Orçamento Social da ordem de Cr\$ 760 bilhões, no quinquênio, será desdobrada nos seguintes principais campos de atuação:

- Conjugação da Política de Emprego (com criação, no período, de cerca de 6,6 milhões de empregos novos) com a de Salários, para permitir a criação progressiva da base para o mercado de consumo de massa.

- Política de Valorização de Recursos Humanos, para qualificação acelerada da mão-de-obra, aumentando sua capacidade de obtenção de maior renda, através da Educação, Treinamento Profissional, Saúde, Saneamento e Nutrição (com investimentos no valor de Cr\$ 267 bilhões).

● Política de Integração Social, compreendendo a ação dos mecanismos destinados a suplementar a renda, a poupança e o patrimônio do trabalhador — PIS, PASEP, política de habitação —, bem como a ampliação do conceito de previdência social (com recursos no montante de Cr\$ 384 bilhões).

● Programa de Desenvolvimento Social Urbano (transportes coletivos e outros), no total de Cr\$ 110 bilhões.

VIII — **Na Integração com a Economia Mundial**, ganha mais importância a conquista de mercados externos, principalmente para manufaturados e produtos primários não tradicionais (agrícolas e minerais).

Procurar-se-á manter sob controle o **deficit** do balanço de pagamentos em conta-corrente (equivalente ao volume de poupança externa absorvido).

Será continuada a política de diversificação das fontes de financiamento, dos mercados externos e do investimento direto estrangeiro.

No esforço dinâmico de mais alto nível de intercâmbio com as áreas prioritárias definidas, será diversificada a nossa atuação de comércio dentro dos Estados Unidos (Costa Oeste, Meio Oeste, Sul, zona do Caribe); consolidada a posição junto ao Mercado Comum Europeu (hoje nosso maior mercado); desenvolvido esquema da maior integração possível com a América Latina; tornada mais efetiva nossa política em relação à África e estabelecida estratégia global de cooperação com os países Árabes; fortalecida a ponte já feita com o Japão, com seleção de áreas prioritárias para seus investimentos no País; formados novos mecanismos para a intensificação do comércio com a União Soviética e o Leste Europeu; ampliada consideravelmente a frente de relações comerciais com a China Continental.

Parte I

**DESENVOLVIMENTO E
GRANDEZA:**

**O BRASIL COMO
POTÊNCIA EMERGENTE**

Capítulo I

SENTIDO DA TAREFA NACIONAL

O Brasil pode, validamente, aspirar ao desenvolvimento e à grandeza.

Na última década, principalmente, mostrou a Nação ter condições de realizar política de país grande, com senso de seu próprio valor e consciência de responsabilidade — o habitual preço da grandeza. Ao mesmo tempo, mostrou-se apta a realizar uma experiência de desenvolvimento eminentemente dinâmica, associando a vontade política, pela mobilização nacional, à capacidade de fazer, pela ação do setor público, da iniciativa privada e da comunidade.

Assim pôde o País efetivar, em alto grau, o seu potencial de crescimento e dimensão econômica.

Até o final da década, estará o Brasil sob a égide de duas realidades principais: a consciência de potência emergente e as repercussões do atual quadro internacional.

Os eventos mundiais dos últimos meses vieram encontrar o Brasil em explosão de crescimento, caminhando para integrar-se no mundo industrializado. Havendo ultrapassado, na última década, suas próprias e ambiciosas metas econômicas, e, em grandes parte, também as sociais, e tendo antecipado, de um ano, os objetivos globais do I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (PND), estava o País entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento.

Instalou-se, aqui, o maior parque industrial de nação subdesenvolvida. Registraram-se os mais altos índices de expansão, desde a Indústria às áreas de Infra-Estrutura Econômica, a campos sociais como Educação, Saúde, Saneamento, ao setor externo, quer quanto às exportações como às importações. Chegou mesmo a revelar-se um início de escassez de mão-de-obra não qualificada, em centros metropolitanos como São Paulo e Rio de Janeiro.

O Brasil, segundo as novas reestimativas da Fundação Getúlio Vargas (feitas com base nos resultados do Censo de 1970), revelou, em 1973, um Produto Interno Bruto (PIB) correspondente a cerca de US\$ 70 bilhões (Cr\$ 477 bilhões, correntes). Isso representa um aumento, em termos reais, de mais de 50% em relação a 1969, e de 110% em relação a 1963.

A renda **per capita**, em 1973, situou-se na ordem de US\$ 700. Nos últimos quatro anos, a renda **per capita** nacional aumentou a uma taxa de 7,7%.

Esse desempenho altamente dinâmico, realizado pela Revolução, principalmente no seu III Governo, está permitindo mudar a face econômica e social do País. Isso não obstante, o Brasil é, ainda, sob muitos aspectos, um país pobre.

É verdade que transformações profundas estão ocorrendo, quantitativa e qualitativamente, como conseqüência dos resultados econômicos e das mudanças sociais e institucionais. Mas perduram contrastes e distorções.

Persistem os desafios da economia ainda vulnerável do Nordeste semi-árido, e do quase intocado continente tropical úmido da Amazônia, não obstante tudo que notadamente o Governo Médici ali realizou, com iniciativas válidas como o PIN, o PROTERRA, o PROVALE. Perduram os bolsões de pobreza no Centro-Sul industrializado: o Vale do Jequitinhonha, o Vale do Ribeira, as áreas economicamente decadentes do Estado do Rio de Janeiro.

Persistem problemas na Educação, de quantidade e, principalmente, de qualidade. Setores como o de Saúde, inclusive assistência médica da Previdência, carecem, ainda, de capacidade gerencial e estrutura técnica, e, com isso, se reduz a eficácia dos recursos públicos a eles destinados e se eleva o risco das decisões de aumentá-los substancialmente. Os serviços básicos das áreas metropolitanas são, sabidamente, deficientes, e, às vezes, precários como estrutura gerencial, a exemplo dos transportes coletivos.

Na medida, inclusive, em que se consolidaram os resultados econômicos, passou o problema social a ocupar o primeiro plano das preocupações dos Governos da Revolução. Novos e importantes mecanismos de melhoria de distribuição de renda, a exemplo do PIS, foram instituídos pelo Governo Médici.

Não pretende a Revolução haver, já, resolvido tais problemas.

O que a Revolução mostrou, essencialmente, foi que problemas como esses podem ser resolvidos, com planejamento e capacidade executiva, prevalecendo, sobre quaisquer outros critérios, o interesse nacional. E mais: que podem ser resolvidos sem descontinuação do crescimento acelerado.

Por isso mesmo, em todos esses setores, grande progresso já se realizou. É inegável, embora, que, principalmente aqueles contrastes e distorções cuja correção depende de modernização de estruturas institucionais, no Governo e na sociedade, levam mais tempo do que a nossa consciência social admite. Mas isso não constitui razão para que não se exija uma ação mais produtiva em tais campos.

Esse, até pouco, o quadro das realizações e dos problemas.

Foi nesse impulso para construir uma economia industrial moderna, e superar desequilíbrios, que o País, no esforço de maior sintonia com a economia mundial, se viu alcançado pela conjuntura internacional.

O Mundo: Distensão Política, Instabilidade Econômica

Poucas vezes a sociedade industrial se encontrou diante de decisões tão graves, e mudanças tão bruscas, como as que se lhe colocam, no momento, particularmente em face da crise de energia.

Confluem, nesse quadro, as distensões no campo político e as inquietações no campo econômico.

A maior aproximação dos Estados Unidos com a União Soviética e a reaproximação daquele país com a China Continental têm levado a perspectivas concretas de cooperação entre Leste e Oeste, com certo recesso da ideologia. Esse clima se complementava com os indícios de multipolarização econômica, principalmente, nos dois campos. Era a consolidação do Mercado Comum Europeu, a afirmação do Japão como superpotência industrial, a emergência da China como potência nuclear, a expansão rápida de várias economias no Leste Europeu.

Nesse cenário, de relativa distensão política, alcançava sua plenitude uma fase de prosperidade mundial prolongada, e quase sem precedentes, principalmente na Europa, no Japão e nos Estados Unidos. Fase que, para todos os países, inclusive para os subdesenvolvidos, trouxe um fato importante: um nível muito mais alto de relacionamento econômico internacional. Tanto para o Primeiro, como para o Segundo e o Terceiro Mundo, a economia internacional passou a ser mais importante que antes, no campo do comércio, da cooperação financeira, do intercâmbio tecnológico.

No fundo do horizonte, entretanto, já se vinham acumulando as tensões econômicas, sob a forma da crise monetária internacional, dos problemas de balanço de pagamentos dos Estados Unidos, das negociações multilaterais de comércio internacional, dos conflitos entre a sociedade pós-industrial e a defesa do meio-ambiente.

Os países subdesenvolvidos acumulavam desapontamentos, sucessivamente.

Assim ocorreu em relação ao problema da ajuda financeira, da transferência de tecnologia, da liberalização de comércio, dos acordos de produtos de base, na medida mesmo em que as nações industrializadas passavam a absorver-se com seus próprios problemas, internos e internacionais.

O receio passou a ser, não, como antes, de que a renda *per capita* dos desenvolvidos crescesse mais rapidamente, por força de seu menor crescimento populacional, mas de que a própria taxa de aumento do PIB, nas nações industrializadas, continuasse tendendo a crescer mais rapidamente que no mundo subdesenvolvido. Isso, juntamente com as tendências neoprotecionistas originárias de setores de mais baixo poder competitivo, em países ricos, criava, para os subdesenvolvidos, a sensação de falta de oportunidade.

Sobreveio a crise do petróleo.

A crise de energia já se vinha prenunciando havia pelo menos uma década, sob as vistas descansadas das nações industrializadas. A disponibilidade de petróleo barato e as políticas internas de preços irrealistas para as diversas fontes de energia, mesmo em países como os Estados Unidos, além das pressões de sentido conservacionista, levaram ao subinvestimento no setor e à despreocupação com a pesquisa de novas fontes de energia.

De repente, o mundo industrializado acordou, não apenas para a realidade dos preços quadruplicados do petróleo, e da dependência em relação a fontes externas de energia, mas também para o fato de que o petróleo, que responde por mais de 45% da energia produzida nos Estados Unidos, 63% na Europa e 75% no Japão, pode ter suas reservas mundiais substancialmente reduzidas em 10 a 15 anos.

É nesse sentido que a crise de energia afeta os fundamentos da sociedade industrial moderna. O novo estágio é qualitativamente, e não apenas quantitativamente, diferente do que foi o mundo econômico das últimas décadas.

Importa compreender o que existe de válido na motivação dos países exportadores de petróleo. Proprietários de um insumo essencial não renovável, cujas reservas podem exaurir-se em duas décadas, recorreram eles à forte elevação do preço como forma de absorver uma porção bem maior da riqueza mundial gerada pelo petróleo, presumivelmente para assegurar uma melhor oportunidade de realizar seu próprio desenvolvimento.

É óbvio, todavia, que tal política tem limitações, na preservação do seu próprio interesse de longo prazo. Seria contra o interesse daqueles mesmos países manter em crise o sistema financeiro internacional, porque sobre eles recairiam as conseqüências, ou abalar, duradouramente, a economia dos países desenvolvidos, ou frustrar as economias subdesenvolvidas, que constituem a maioria na comunidade internacional.

Também seria contra seus próprios interesses tornar quase proibitivo o acesso ao petróleo, levando as nações industrializadas à preocupação dominante de livrar-se da dependência em relação a esse combustível, a qualquer preço e no menor prazo.

Importante, por outro lado, seria igualmente, lembrar que, na crise, quem mais se arrisca a perder são os países subdesenvolvidos importadores de petróleo, se os próximos anos não forem favoráveis à expansão de suas exportações e aos preços das outras matérias-primas e alimentos tropicais que fornecem à economia mundial.

As grandes potências continentais ou são auto-suficientes, ou pouco dependem de importações de petróleo. Já os seus aliados, principalmente no Ocidente, foram violentamente abalados. A Europa, muito atingida, sem embargo constitui o destino natural dos depósitos, financiamentos e investimentos do Oriente Médio, com quem rapidamente se poderá associar em vários campos.

Enquanto isso, os subdesenvolvidos carentes de petróleo têm de enfrentar, a curto prazo, **deficits** comerciais que, só em petróleo, podem alcançar US\$ 16 bilhões em 1975 e US\$ 35/40 bilhões em 1980. Cabe lembrar que se trata não apenas de encontrar a forma de financiar tais **deficits**, mas de rapidamente melhorar a posição do balanço em conta-corrente, porque há limite para o endividamento externo e pelo fato de que tais dívidas têm de ser pagas, em geral, ao longo de duas décadas.

Isso tudo evidencia a necessidade de acesso, dos subdesenvolvidos, aos centros financeiros, da Europa e dos Estados Unidos, que farão boa parte da reciclagem do dinheiro árabe. E, principalmente, de que, para eles, sejam montados esquemas especiais de financiamento de longo prazo junto às instituições internacionais, como o FMI, o BIRD e o BID. Também indispensável é que novos fundos internacionais se venham a constituir, com recursos dos países exportadores de petróleo e dos industrializados.

Alternativa interessante é que os países do Oriente Médio, principalmente, estabeleçam seus próprios canais de financiamentos, investimentos e comércio para os subdesenvolvidos.

O Brasil se coloca em posição intermediária, nos reflexos da crise do petróleo, entre os que pouco dependem de importações, como os Estados Unidos, e os que delas dependem violentamente, como a maioria dos países europeus. Por outro lado, só dentro de mais algum tempo poderá ser melhor determinado em que medida os minerais não combustíveis, e outros bens primários, que exportamos, serão beneficiados por tendências continuadas à elevação de preços.

Diante de tudo isso, o importante a estabelecer é a orientação básica que o País pretende adotar, no presente cenário internacional. Está o Brasil procurando ajustar-se rápida e integralmente, às novas circunstâncias, tanto quanto possível adotando ainda este ano as medidas para isso necessárias.

A principal preocupação é adaptar-se, do ponto de vista de estrutura econômica, de forma segura e rápida, às necessidades da situação criada. Isso deverá viabilizar que, com um esquema financeiro externo cuidadoso e inteligente, seja possível preservar o desenvolvimento acelerado.

Tal ajustamento econômico impõe, como já se está fazendo, a eliminação de subsídios ao uso de petróleo e de outros insumos dependentes, substancialmente, de importações. Impõe, igualmente, a mudança de ênfase relativa entre setores econômicos, e dentro da indústria, para reduzir importações ou aumentar exportações. Essas mudanças de ênfase vêm sendo realizadas com determinação e cautela, sem provocar choques, por isso que se efetivam através de alterações nos incentivos financeiros e fiscais.

Os resultados das modificações podem levar em certos casos, de dois a três anos para manifestar-se, mas todos os ajustamentos, de objetivos e de instrumentos, já foram feitos ou deverão sê-lo em breve.

Isso garantirá ao Brasil a reciclagem econômica indispensável, como base para manter exequível a estratégia nacional de desenvolvimento, no próximo estágio. Estágio em que a grande tarefa será não de, simplesmente, fazer face à crise de energia e outras repercussões da situação mundial, mas fazê-lo sem prejudicar a emergência do Brasil como sociedade industrial.

Objetivos e Opções Nacionais

Em consonância com o binômio Desenvolvimento e Segurança, objetiva a Revolução construir, no Brasil, a sociedade desenvolvida — moderna, progressista e humana.

O objetivo maior de todo o planejamento nacional é o homem brasileiro, nas suas diferentes dimensões e aspirações.

Assim, aquela construção nacional se fará segundo modelo brasileiro de sociedade aberta, social, racial e politicamente: Sociedade atenta à abertura de oportunidades para o grande número, sem a nenhuma classe ou região deixar à margem do processo de modernização e desenvolvimento, avessa à prevalência de interesses de grupos, classes ou regiões. Sociedade capaz de transformar-se e reformar suas instituições — econômicas, sociais e políticas —, segundo os objetivos da estratégia nacional, respeitando os valores humanos e a identidade nacional da cultura brasileira.

No campo econômico, o objetivo essencial será realizar o pleno potencial de desenvolvimento para o período 1975/1979.

Trata-se de verificar qual o máximo que a sociedade brasileira, devidamente motivada e inteligentemente orientada, com planejamento dinâmico e flexível, poderá realizar, em termos econômicos. Esse enfoque, ultrapassando em alcance os conceitos tradicionais de pleno emprego e plena capacidade, preocupa-se em, pela mobilização nacional, realizar o máximo de desenvolvimento viável para o período, em todos os campos, com seriedade técnica mas também com intuição econômica e vontade política.

Tal orientação, na prática, significa:

- Manter o crescimento acelerado dos últimos anos, com taxas de aumento das oportunidades de emprego da mão-de-obra superiores às da década passada, que já superaram à do crescimento da mão-de-obra que ocorre ao mercado de trabalho.

- Reafirmar a política de contenção da inflação pelo método gradualista.

- Manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos.

- Realizar política de melhoria da distribuição de renda, pessoal e regional, simultaneamente com o crescimento econômico.

- Preservar a estabilidade social e política, assegurada a participação consciente das classes produtoras, dos trabalhadores e, em geral, de todas as categorias vitais ao desenvolvimento nas suas diferentes manifestações.

- Realizar o desenvolvimento sem deterioração da qualidade da vida, e, em particular, sem devastação do patrimônio de recursos naturais do País.

O Quadro I apresenta as perspectivas da economia brasileira para 1979, consoante os objetivos definidos. Evidentemente, qualquer previsão está fortemente condicionada à evolução da situação mundial. Mas há necessidade de dispor de hipóteses de trabalho.

Está o Governo cômico da dificuldade de manter taxas de crescimento da ordem de 10%, a partir de 1975, em face, principalmente, da plena capacidade alcançada no setor industrial, dos problemas relacionados com a crise de energia e escassez de matérias-primas, e de seus efeitos sobre o balanço de pagamentos.

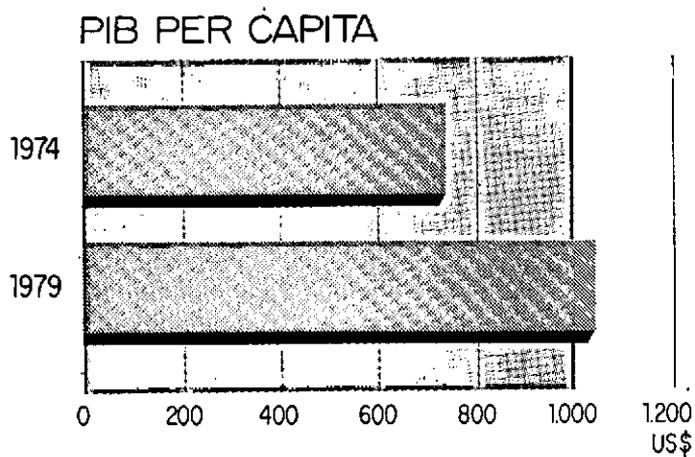
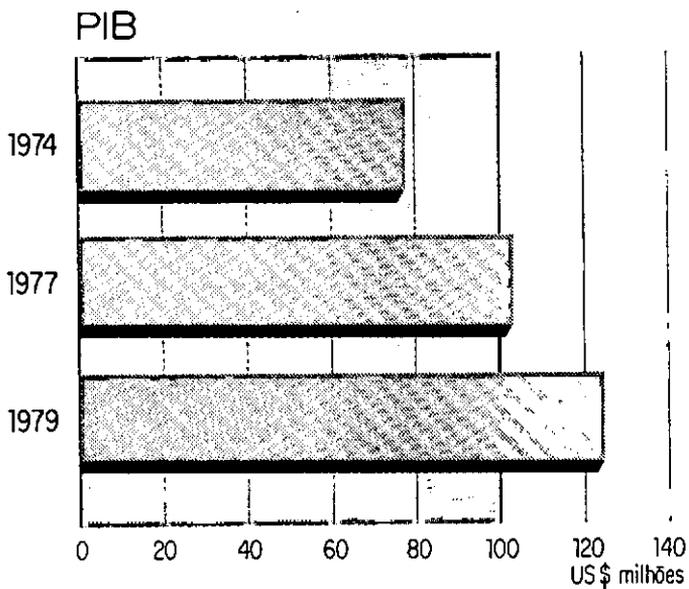
Será necessário, conseguintemente, manter atitude flexível, avaliando ano a ano os resultados alcançados, para os ajustamentos indicados. Sem embargo, preferiu-se a opção de preservação do crescimento acelerado, como política básica: para um país que ainda está construindo seu empresariado e sua estrutura industrial, um recuo pode significar violento traumatismo, para a organização empresarial e a viabilização nacional para o desenvolvimento.

Ficou já ressaltada a importância de, para preservar o crescimento acelerado, manter sob controle a situação do balanço de pagamentos, e superar as dificuldades decorrentes da escassez de vários fatores físicos do crescimento: investimentos em capital fixo, insumos industriais, executivos e técnicos de certas especializações.

Outros requisitos, de sentido mais qualitativo, são, hoje, favoráveis ao País, pela continuidade verificada, como sejam, além da estabilidade social e política: existência de estruturas administrativas, sociais e políticas capazes de permitir a acumulação de resultados, na área econômica e social; articulação natural e fecunda entre o Governo e iniciativa privada; preservação da mudança qualitativa ocorrida, pela qual a política de desenvolvimento e o empresário passaram a pautar-se pelas normas de eficiência e racionalidade; capacidade de atuar, nas relações com o exterior, com pragmatismo e universalismo, sem abrir mão do modelo próprio de sociedade e de desenvolvimento.

DIMENSÕES DA ECONOMIA BRASILEIRA

1974 - 1979



QUADRO I

PERSPECTIVAS DA ECONOMIA BRASILEIRA: 1979

MAGNITUDES GLOBAIS	PREVISÃO PARA 1974	INDICADOR PARA 1979	AUMENTO NO PERÍODO (%)
Produto Interno Bruto (PIB) (Cr\$ bilhões de 1975) (*)	785	1 264	61
PIB (US\$ bilhões) (**)	78	125	
População (milhões)	104,2	119,7	15
PIB Per Capita (Cr\$ mil de 1975)	7,5	10,5	40
PIB Per Capita (US\$) (**)	748	1 044	
Investimento Bruto Fixo (Cr\$ bilhões de 1975)	196	316	61
Consumo Pessoal (Cr\$ bilhões de 1975)	546	847	55
Produto Industrial (Cr\$ bilhões de 1975)	212	374	76
Produto da Indústria de Transformação (Cr\$ bilhões de 1975)	154	274	78
Produto Agrícola (Cr\$ bilhões de 1975)	93	130	40
População Economicamente Ativa (milhões)	32,9	38,0	16
Emprego Industrial (milhões)	6,1	8,1	33
Emprego na Indústria de Transformação (milhões)	3,3	4,2	27
Exportações de Mercadorias (US\$ bilhões)	8	20	150

(*) Valores correspondentes aos dados revisados das Contas Nacionais para o período 1970-1973 (FGV).

(**) Taxa de conversão: Cr\$/US\$ = 6,776, estimado pelo IPEA, para 1973.

Capítulo II

ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E MODELO ECONÔMICO

Estratégia Econômica

No processo altamente dinâmico em que se vem desenvolvendo a economia brasileira, notadamente nos últimos cinco anos, foram fatores determinantes da taxa de crescimento, em especial, a conquista de mercados no exterior, pela aceleração das exportações, e a expansão de certos segmentos do mercado interno, principalmente em áreas urbanas.

Efetivamente, o crescimento recente caracterizou-se pela altamente acelerada expansão industrial — o produto industrial aumentou de 86% em cinco anos, de 1968 a 1973 —, associada a rápido aumento de importações, assim como pelo impulso dado às exportações, que se expandiram de 230% no mesmo período. As exportações de manufaturados e do conjunto “minérios/produtos agrícolas não tradicionais” aumentaram de 380%.

Representam as exportações, ainda, parcela não muito elevada do PIB: 7% nos últimos três anos. Sem embargo, pelo seu intenso crescimento e pelos efeitos diretos e indiretos, foi essa atividade de grande significação como determinante da taxa de crescimento.

Embora tal significação deva crescer do ponto de vista do equilíbrio do balanço de pagamentos, é possível que, do ângulo do crescimento do PIB, no próximo estágio, a expansão de novos e mais amplos segmentos do mercado interno, com a gradual formação do mercado de consumo de massa, adquira maior significação. Aqui se coloca a importância da população como fator de demanda, além da sua função mais conhecida, como fator de produção — aspectos interligados, evidentemente.

É inegável que, a partir de agora, crescer a 10% com a mesma estrutura de produção e demanda da fase anterior seria difícil e pouco racional. As razões são, principalmente, que já se acha o setor industrial operando a plena capacidade, e em certos ramos superaquecido, e que estamos diante do fato novo, representado pela conjuntura mundial, já focalizada.

A readaptação da estrutura de oferta e demanda, que, então, se torna indicado realizar, no menor prazo consistente com a preservação do crescimento, deverá levar em conta alguns propósitos básicos.

De um lado, para apoiar o papel da Indústria, será necessário obter maior contribuição, ao PIB, da Agricultura, Pecuária, Agroindústria, Mineração, assim como desenvolver o setor quaternário, ou seja, dos serviços destinados ao setor terciário.

Na Indústria, ênfase particular deverá ser atribuída aos setores básicos, notadamente a Indústria de Equipamentos e o campo dos Insumos Básicos.

Na Infra-Estrutura, com atenção particular à área de Energia, a principal preocupação será de garantir que os diferentes setores acompanhem o crescimento econômico geral, atendendo às necessidades dos setores diretamente produtivos, já citados. Mas o grosso do atraso global de tais áreas já foi coberto. Obviamente, a preocupação de economizar combustíveis líquidos será condicionante de toda a programação na Infra-Estrutura.

Modelo de Desenvolvimento

Em consonância com essas diretrizes, deverá o Brasil, até o fim da década, consolidar um modelo econômico-social baseado em:

- Economia* moderna de mercado, com as conquistas a ela incorporadas, nas economias desenvolvidas, nos últimos 40 anos: condução da estratégia de desenvolvimento, ativamente, pelo Governo; preocupação contínua com o crescimento; preservação de grau adequado de competição no sistema.

- Forte conteúdo social.

- Pragmatismo reformista, nos campos econômico e social, principalmente com relação à área agrícola.

- Orientação de nacionalismo positivo, voltada para assegurar a execução da estratégia nacional de desenvolvimento, realizando o equilíbrio entre capital nacional e estrangeiro, e garantindo, na articulação com a economia internacional, a consecução das metas do País.

Campos de Atuação da Estratégia de Desenvolvimento

A estratégia de desenvolvimento a ser implementada compreende os seguintes principais campos de atuação:

I — **Consolidação, no País, de uma economia moderna**, abrangendo todo o Centro-Sul e incorporando, progressivamente, novos setores e áreas das demais regiões. Com esse objetivo, será executado um programa de investimentos da ordem de Cr\$ 716 bilhões (preços de 1975), compreendendo as

áreas de Indústrias Básicas, Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Infra-Estrutura de Energia, Transportes e Comunicações.

No esforço de consolidar, até o fim da década, uma economia industrial moderna, irá o País enfrentar uma problemática em que cabe destacar: a necessidade de criar e adaptar tecnologia, continuamente, e não apenas de produzir bens, mesmo os mais sofisticados; a execução de projetos de vanguarda, em setores de ponta, significando a capacidade brasileira de dominar, em áreas bem definidas, tecnologias de alta sofisticação, embora se reconheça que o grosso do esforço inovador deva dizer respeito a adaptações de tecnologia; abertura de novos campos, tecnologicamente mais refinados, na exportação de manufaturados; uso de soluções gerenciais modernas, em vários campos, a exemplo da formação de conglomerados e do programa de Corredores de Exportação; implantação efetiva das nove Regiões Metropolitanas já criadas; ajustamento das empresas multinacionais à estratégia nacional.

II — Ajustamento às novas realidades da economia mundial, principalmente no sentido de: economizar energia, com expansão das fontes internas; garantir o suprimento dos insumos industriais básicos, preferentemente através de produção nacional; dar impulso à condição brasileira de fornecedor mundial de alimentos e matérias-primas; desenvolver novas vantagens comparativas, à base da utilização intensiva de formas de energia abundantes no País, a exemplo dos processos eletrolíticos, e, em geral, do desenvolvimento da metalurgia intensiva de eletricidade.

III — Nova etapa no esforço de integração nacional. Trata-se de tirar proveito econômico da utilização do espaço brasileiro, associado à disponibilidade de recursos humanos, com a aplicação dos recursos de capital já assegurados às novas regiões. Proveito para apoiar a manutenção do crescimento acelerado e para a abertura de novas frentes na conquista de mercados externos.

A orientação do Governo em matéria de nova divisão territorial está ligada a esse objetivo, e bem assim à política de população definida.

IV — Estratégia de Desenvolvimento Social, orientada no sentido de: (1) garantir a todas as classes e, em particular, às classes média e trabalhadora, substanciais aumentos de renda real; (2) eliminar, no menor prazo, os focos de pobreza absoluta existentes, principalmente, na região semi-árida do Nordeste e na periferia dos grandes centros urbanos.

De um lado, procurar-se-á assegurar um mínimo de nível de bem-estar universal, para que nenhuma classe fique fora do processo de integração e expansão. De outro lado, realizar-se-á esforço de estruturar, através do próprio processo de crescimento e do orçamento de desenvolvimento social, uma base substancial e rapidamente crescente de consumo de massa.

V. — **Integração com a economia mundial**, para abrir ao País novas opções de progresso. O propósito é tirar proveito da realidade recente, de níveis mais altos de relacionamento entre os diferentes blocos, sem com isso tornar mais vulneráveis os objetivos econômicos nacionais.

Esses diferentes campos da atuação da estratégia serão analisados em capítulos próprios. Para sua melhor compreensão, entretanto, é relevante apresentar, antes, as estratégias industrial e agrícola, resultantes da estratégia global, assim como analisar as principais opções feitas na definição da estratégia econômica.

Capítulo III

ESTRATÉGIAS INDUSTRIAL E AGROPECUÁRIA

Estratégia Industrial

O crescimento esperado da Indústria no período 1975/1979, é de taxas da ordem de 12% ao ano.

A realização desse objetivo é, reconhecidamente, muito mais difícil do que foi obter os excelentes resultados alcançados, no setor industrial, nos últimos anos.

Para viabilizar aquela meta, será indispensável adotar uma política industrial voltada para realizar a **configuração definitiva** (definitiva quanto ao estágio) **do perfil industrial** que se deseja, no Brasil.

Esse perfil, na próxima etapa, incorporará, na sua definição, diversos elementos.

Antes de tudo, o reconhecimento de praticamente estarem esgotadas, nos diferentes ramos industriais, as possibilidades de expansão por absorção de capacidade subutilizada, e, freqüentemente, também por ampliação de fábrica existente e utilização de novos turnos, embora às vezes ainda seja possível obter melhorias de produtividade na área industrial e gerencial. Em seguida, o fato de que nova fase de substituição de importações se vai acelerar, principalmente quanto a setores básicos, para corrigir desbalanceamentos na estrutura industrial e para poupar divisas.

Tornar-se-ão mais relevantes, por outro lado, a política de desconcentração industrial; visando ao fortalecimento de novos pólos, e de defesa do consumidor, com a observância de normas técnicas de segurança, constante melhoria da qualidade do produto e redução de custos. Também adquirirá mais importância a preocupação com o controle da poluição industrial, principalmente nos grandes centros metropolitanos.

Em outro plano de idéias, a viabilização da meta de crescimento está estreitamente vinculada à importância de consolidar um **modelo brasileiro de capitalismo industrial**.

A idéia básica desse modelo é, de um lado, viabilizar o desenvolvimento da indústria através do setor privado, e, de outro lado, assegurar à empresa nacional papel importante na estrutura industrial moderna e poderosa que se deseja consolidar, no País.

Esse duplo propósito é válido mesmo para setores industriais de base.

Como exemplo, podem citar-se indústrias básicas que vêm sendo desenvolvidas pelo capital privado, nacional e estrangeiro, como a Indústria de Construção Naval, a de Bens de Capital, a Petroquímica. Deseja o Governo que o mesmo aconteça, em geral, em relação aos diferentes Insumos Básicos.

Na Indústria, conseqüentemente, a orientação é de deixar com a iniciativa privada a função de investir e de produzir, com rentabilidade adequada. Só haverá projetos sob controle de empresas governamentais se, na prática, a iniciativa privada, claramente, demonstrar que não pode, ou não deseja, realizá-los (por motivos ligados ao volume dos investimentos, à baixa rentabilidade direta dos projetos ou à tecnologia), a exemplo do que aconteceu na siderurgia de produtos planos. Ainda mais: mesmo que tenham de assumir o comando de certos projetos, procurarão normalmente as empresas de Governo associar-se ao setor privado utilizador do insumo a produzir, e, sempre que possível, em oportunidade futura, passar a iniciativa às mãos de empresários.

Essa orientação geral se aplica também aos esquemas de participação montados pelo BNDE, PETROQUISA e outras entidades governamentais (mecanismos tipo IBRASA), que se destinam a criar a grande empresa nacional, ou a dar ao empresário nacional oportunidade de participar de grandes empreendimentos, ou a expandir-se sem irracional estrutura financeira. Mas que não significam nenhum propósito de, como se tem feito em alguns países europeus, criar um sistema de controle estatal sobre áreas industriais.

Nas condições expostas, a estratégia industrial, no período, cuidará principalmente dos seguintes pontos:

I — **Desenvolvimento dos setores de base** e, como novas ênfases, particularmente da Indústria de Bens de Capital, da Indústria Eletrônica de Base e da área de Insumos Básicos.

No setor de Bens de Capital, particularmente quanto a equipamentos não seriados, a preocupação fundamental é no sentido de inverter a tendência, que se vinha observando, a que o comprador se colocasse na posição de procurar importar o máximo, pelas desvantagens que a compra de equipamento nacional oferecia.

Em grande medida, tal tendência já se inverteu, com as medidas adotadas pelo atual Governo, em complementação aos mecanismos de ordem fiscal e financeira montados pelo Governo anterior. O sistema de apoio, a ser completado, compreende a expansão do financiamento de longo prazo, a adaptação do sistema fiscal, a prioridade nas compras de órgãos e empresas de Governo e a ajuda especial para a participação nos projetos de mais importância do setor público.

No tocante a Insumos Básicos, adotará o Brasil uma política de garantia de suprimento, sempre que viável, objetivando a auto-suficiência, e, muitas vezes, a abertura de fluxo de exportação: quando inviável a auto-suficiência, procurará reduzir ao mínimo a dependência em relação a fontes externas, inclusive associando-se a empreendimentos binacionais ou multinacionais para garantia de oferta, em condições razoáveis.

Em sentido amplo, são os seguintes os principais grupos de Insumos Básicos considerados:

- Produtos Siderúrgicos e suas matérias-primas
- Metais Não-Ferrosos e suas matérias-primas
- Produtos Petroquímicos e suas matérias-primas
- Fertilizantes e suas matérias-primas
- Defensivos Agrícolas e suas matérias-primas
- Papel e Celulose
- Matérias-Primas para a Indústria Farmacêutica
- Cimento, Enxofre, outros minerais não-metálicos.

Além do Programa Petroquímico e do Plano Siderúrgico Nacional (inclusive para a exportação de semi-acabados), já em plena execução, serão implementados Planos Especiais para Fertilizantes (auto-suficiência), Papel e Celulose (auto-suficiência e exportação), Outros Insumos Básicos (Não-Ferrosos e Matérias-Primas para a Indústria Farmacêutica, principalmente).

Através, primordialmente, de esforço conjugado do MIC, MME e BNDE, será dado amplo e imediato apoio a empreendimentos liderados pelo setor privado, que deverá ser o principal responsável pela área de insumos básicos. Sem embargo, não se permitirá a sistemática procrastinação, por longos anos, do uso de reservas conhecidas de certos minérios de alto interesse nacional, pela indefinição dos grupos interessados, procurando-se, para cada projeto, a solução gerencial adequada, se for o caso através de associação entre empresas privadas e governamentais.

Por outro lado, procurará o País tirar proveito, inclusive para criar um fluxo importante de exportações, da oportunidade de impulsionar a industrialização de minérios com alta intensidade de energia elétrica, em que o Brasil passa a ter nítido poder competitivo, a exemplo do alumínio.

Quanto à Indústria Eletrônica de Base, dada a importância dos sistemas integrados de comunicação e informática, base tecnológica da moderna indústria e administração, deverá ser desenvolvida, no País, a eletrônica digital.

Assinale-se, a propósito, que será continuado o esforço de expansão da produção de equipamentos eletrônicos e, principalmente, de computadores comerciais de grande porte, inclusive para exportação, com crescente valor adicionado no País, na forma como já vem ocorrendo.

Ao mesmo tempo, será implantada a indústria e transferida efetivamente a tecnologia, no campo da eletrônica digital. Isso se fará pela implantação da indústria brasileira de minicomputadores, sob controle de capital nacional, pela fabricação de processadores de centrais eletrônicas de comutação, na área de telecomunicações, e pela implantação de sólida indústria nacional de componentes eletrônicos sofisticados, como os circuitos integrados.

II — Abertura de novos campos de exportação de manufaturados, com maior complexidade tecnológica, em complemento às exportações de indústrias tradicionais. Tais campos incluem os computadores de grande porte; minicomputadores de fabricação nacional; navios; automóveis, ônibus, caminhões; motores e outros componentes da indústria automobilística; equipamentos agrícolas, rodoviários e hidroelétricos; máquinas-ferramenta e instrumentos; produtos siderúrgicos, inclusive pela construção de usinas destinadas principalmente à produção de semi-acabados para exportação; equipamentos e componentes de bens de capital; relógios, aparelhos de precisão.

Nessa ofensiva, será de particular importância a execução de projetos mais sofisticados e de grande porte, concebidos diretamente para exportação, se necessário com incentivos especiais como os do BEFLEX.

III — Maior impulso ao desenvolvimento tecnológico industrial, inclusive com preocupação de evitar dispêndios excessivos nos pagamentos por tecnologia.

IV — Impulso ao desenvolvimento da indústria de alimentos, com continuação do esforço de modernização e reorganização de certas indústrias tradicionais.

V — Atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial, evitando-se a continuação da tendência à concentração da atividade industrial em uma única área metropolitana. Dar-se-á estímulo a um melhor equilíbrio no triângulo São Paulo-Rio-Belo Horizonte, e aos pólos industriais no Sul e no Nordeste, procurando-se compatibilizar os movimentos de descentralização com a preservação de escalas de produção econômica e de economias de aglomeração.

No próximo estágio, serão linhas principais de atuação:

● Adoção explícita do objetivo de descentralização, nacionalmente, como um dos critérios de julgamento, para efeito de concessão de incentivos do CDI, financiamentos do BNDE e outros estímulos oficiais a projetos industriais.

- Formação de complexos industriais de caráter regional, aproveitando economias de escala e de aglomeração e garantindo-se o funcionamento articulado de grandes, médias e pequenas indústrias.

- Política, através do planejamento nacional e regional e dos bancos oficiais, de identificação de oportunidades de programas e projetos industriais no Nordeste e na Amazônia, inclusive com a preocupação de melhor integração entre Indústria e Agricultura, e entre Indústria e Mineração.

A implementação da estratégia definida irá exigir a rápida mobilização de capacidade empresarial, nacional e estrangeira, e um tremendo esforço de investimento. As estimativas preliminares indicam a necessidade de investimentos nas indústrias de transformação, no período 1975/1979, da ordem de Cr\$ 300 bilhões, devido à plena utilização da capacidade existente e à maior ênfase em setores básicos, com importante substituição de importações.

Na realização desse programa, papel estratégico está reservado ao mecanismo de financiamentos e participações minoritárias, a ser executado pelo sistema de bancos oficiais, notadamente o BNDE e o sistema de bancos regionais e estaduais de desenvolvimento. Espera-se que, progressivamente, os bancos de investimentos possam, também, dar contribuição relevante nesse sentido.

Estratégia Agropecuária

É necessário que a Agricultura e a Pecuária passem a desempenhar novo papel na estratégia nacional de desenvolvimento.

Tem-se assinalado que o Setor Agropecuário, nos anos 60 e 70, vem revelando dinamismo, razoável capacidade de reação aos estímulos de preços, desempenho satisfatório das suas funções tradicionais. A manter-se o quadro recente, poderia a agricultura continuar acompanhando o crescimento geral, através do fornecimento dos alimentos e matérias-primas necessários, sem elevação do preço real (a despeito de, a partir de 1970, ter-se notado a tendência a que os preços agrícolas se elevassem a uma taxa superior à da média da economia).

Trata-se, agora, de exigir muito mais do setor agropecuário.

Aquele novo papel na estratégia significa, de um lado, contribuição mais significativa à expansão do PIB, com menor preço para o consumidor, maior renda para o agricultor e melhor padrão de vida para o trabalhador.

Significa, de outro lado, efetivar a vocação do Brasil como supridor mundial de alimentos, matérias-primas agrícolas e produtos agrícolas industrializados.

Tal desempenho, nos dois aspectos, implicará em taxas de crescimento, no quinquênio, da ordem de 7% ao ano.

Invertendo a tendência recente, de maior expansão das lavouras, os produtos de origem animal devem crescer acima daquela média, significando atenção especial para os programas de carne, suinocultura, avicultura, pesca.

Analisando-se as condições de viabilidade daquele novo papel, cabe recordar que o Brasil, no quadro mundial, é um dos poucos países ainda com ampla disponibilidade de espaço. A ocupação de novas áreas deverá continuar, como processo importante de expansão da agricultura, dada a existência de terras relativamente férteis para deslocamento da fronteira agrícola, e tendo em vista que o gigantesco sistema viário já construído colocou à disposição do setor imensas áreas no Centro-Oeste e na Amazônia.

Por outro lado, o extraordinário dinamismo do setor não agrícola da economia, em anos recentes, criou as condições para tornar viável a modernização agrícola progressiva nas áreas já ocupadas. Tal ocorreu principalmente do ponto de vista de demanda e em especial se considerarmos as oportunidades que as perspectivas mundiais de carência de alimentos estão abrindo.

A verdade é que pelos dados mais recentes, a agricultura atualmente responde por apenas 15% da renda interna, embora nas regiões menos desenvolvidas continue sendo o setor básico de sustentação. A atual dimensão do setor não agrícola já é suficiente para apoiar a modernização produtiva da agricultura do Centro-Sul.

Ao mesmo tempo, passando a agricultura a servir de modo mais eficaz à estratégia, a elevação mais rápida de sua renda líquida ajudará a sustentar o alto dinamismo do resto da economia (através da demanda por insumos e por bens de consumo), além de contribuir de forma mais significativa para a redução do **deficit** na balança de comércio.

Outro aspecto a assinalar é a relevância de consolidar a diversificação e especialização regional do desenvolvimento agrícola, tendo em vista as diferentes vocações naturais das diversas regiões e a diversidade na dotação de fatores de produção.

A estratégia agrícola está orientada no sentido de criar as facilidades e dotar o setor de instrumentos para o pleno aproveitamento de seu potencial produtivo; ampliar o estoque de recursos produtivos pela atração de poupanças (internas e externas) e capacidade empresarial para as atividades diretamente ligadas à produção; estimular a participação mais intensa do setor privado para as funções de serviços de apoio à produção, circulação e transformação dos produtos agropecuários; dinamizar o processo de criação, importação, adaptação e difusão de tecnologia às peculiaridades regionais.

A execução da estratégia deverá, então, compreender as seguintes áreas de atuação:

I — Política de uso da terra para fins agropecuários, à semelhança do esforço que se vem desenvolvendo em áreas metropolitanas, de zoneamento urbano. Objetivar-se-ão a utilização mais racional desse recurso e à compatibilização das dotações de fatores, nas regiões, com a infra-estrutura física e de serviços.

A política de uso da terra, no Centro-Sul, deverá ocupar-se, principalmente, dos problemas da elevação de preços, em certas áreas; do uso da tributação como forma de obter maior utilização produtiva; e do estímulo a certa especialização, em função de vocações naturais, naturalmente de sentido relativo. Relevante, também, será o aspecto referente à conservação do solo.

Nas áreas novas, a preocupação maior será como solucionar, no mais breve prazo, os assuntos de regularização fundiária, a fim de definir a propriedade das terras disponíveis, para expansão agropecuária e colonização.

O Governo Federal através do INCRA, adotará diretriz de descentralização da execução, adotando a solução mais conveniente em cada região e Estado. Objetiva-se, principalmente, a legitimação da posse na faixa dos 100 km laterais às rodovias federais na Amazônia, e a melhor distribuição de terras nas áreas de tensões. Ao mesmo tempo, será estabelecido rigoroso mecanismo de fiscalização, com normas definidas de legitimação e licitação que evitem abusos e favoritismos.

II — Esforço de modernizar e de dotar de bases empresariais o setor agropecuário, principalmente no Centro-Sul.

O objetivo é levar a capacidade empresarial, que já se mostrou apta a desenvolver a indústria e outros setores urbanos, à atividade agropecuária nacional. Através da ampla disseminação da empresa agrícola — pequena, média e grande —, principalmente pelo apoio financeiro e fiscal do Governo, melhor se equacionarão problemas como o de induzir ao uso de projetos, de levar em conta os cálculos de rentabilidade e estímulos de preços, de empregar mais moderna tecnologia; considerando a relação entre preços de insumos e de produtos.

Serão pontos principais desse esforço de modernização:

● Nas áreas já ocupadas do Centro-Sul, utilização do enfoque de áreas prioritárias, tendo em vista o fato de muitas atividades agrícolas estarão amplamente disseminadas em localizações impróprias quanto a solo, clima e outros fatores.

A identificação de áreas prioritárias, em face de estudos das condições de produção e dos aspectos de mercado, permitirá, especialmente, a criação de "entredores de abastecimento", ou seja, a definição de áreas para

suprimento preferencial aos grandes centros urbanos e para efeito de vinculação com os corredores de exportação.

O efeito prático da medida será orientar a ação de Governo, preferencialmente, para tais áreas.

- Expansão da utilização de insumos modernos colocando o preço pago pelo produtor em nível que assegure a competitividade nacional, nos produtos de exportação, e a viabilização do objetivo de menores preços reais internos.

- Uso conjugado, de forma eficiente e ampla, dos poderosos mecanismos representados pelos preços mínimos (com o sentido de garantir a sustentação de preços remunerativos para o produtor); crédito, nas diferentes modalidades, como instrumento de implantação da empresa agrícola, disseminação de nova tecnologia e como forma de evitar o açodamento do produtor em desfazer-se do produto para o intermediário; e seguro agrícola, pela implantação e aperfeiçoamento do sistema criado pelo Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Lei nº 5 969/73).

- Expansão da Agroindústria (particularmente o açúcar e outros produtos tropicais), levando em conta o seu papel como centro difusor de novas tecnologias na produção agrícola.

- Formação de um novo modelo operacional para o setor público no tocante aos programas de pesquisa e experimentação agrícola (com programas regionais e por produtos nitidamente definidos), extensão rural, educação para o setor agrícola e desenvolvimento da tecnologia de alimentos.

Nesse sentido, é importante a ação das novas empresas ligadas ao Ministério da Agricultura: EMBRAPA (pesquisa agrícola) e EMBRATER (extensão rural).

Apoio às formas de organização de produtores, especialmente cooperativas, objetivando ganhos de escala nas operações de compra e venda, assistência técnica e prestação de serviços.

III — Execução da Reforma Agrária e de Programas de Redistribuição de Terras, nas áreas em que as distorções no sistema de propriedade fundiária sejam obstáculo ao desenvolvimento agrícola, nos aspectos de produção e de bem-estar do trabalhador.

IV — Estratégia de ocupação de novas áreas, principalmente no Centro-Oeste, Amazônia e vales úmidos do Nordeste.

Na expansão da fronteira agrícola, será importante adotar diretriz de caráter conservacionista, evitando o uso indiscriminado do fogo, no preparo de áreas, e utilizando práticas de rotação de culturas e descanso do solo, de modo a manter a produtividade das terras em níveis elevados.

Outra diretriz será de escolher as áreas com solos mais adequados a uma agricultura racional, dotando-as de condições mínimas de infra-estrutura (inclusive estradas vicinais) e de serviços de apoio (extensão rural, crédito, comercialização), para evitar que caiam no nível de subsistência.

V — **Continuação da política de implantação de novas estruturas de abastecimento:** rede nacional de centrais de abastecimento, sistemas de supermercados, mercados de produtores, etc.

Nesse campo, será feito o reaparelhamento do setor serviços, visando à redução dos custos de armazenagem, transportes, unidades de primeiro beneficiamento.

VI — **Fortalecimento da ação do setor público relativa a áreas indelegáveis,** como informação de mercados, defesa sanitária vegetal e animal, classificação e padronização de produtos.

VII — **Formação de estoques reguladores,** com vistas a normalizar a remuneração aos produtores, permitindo adoção de cálculos realistas na escolha das ofertas tecnológicas do lado da produção e diminuir as tensões dos preços para os consumidores.

VIII — **Concentração setorial de incentivos,** para a formação de pólos florestais e de produção agrícola intensiva, pelo uso racional da terra e dos recursos hídricos.

IX — **Estratégia social para o setor rural,** voltada para assegurar ao produtor maior participação na renda do setor, proteção ao pequeno produtor, elevação contínua da renda real dos trabalhadores e sua colocação sob o amparo das leis trabalhistas e da previdência e assistência social.

Capítulo IV

A ESTRATÉGIA ECONÔMICA: OPÇÕES BÁSICAS

A experiência econômica e social da Revolução já revelou ser capaz de realizar o desenvolvimento nacional.

A estratégia global definida procura consolidar esse modelo, que implica num conjunto de opções básicas, para o próximo estágio, com repercussões nos diferentes campos.

Fundamentalmente, a questão está em que, para construir uma economia moderna e competitiva, se torna necessário recorrer a instrumentos poderosos e de grande eficácia, sabendo que tais forças podem afetar desfavoravelmente outros objetivos nacionais. Sem embargo, deixar de utilizá-los seria descaracterizar o próprio modelo, ou abrir mão de mecanismos importantes, talvez insubstituíveis para determinados fins.

Aquelas opções, aliás já implícitas na estratégia apresentada, são, principalmente:

- Adoção de regime econômico de mercado, como forma de realizar o desenvolvimento com descentralização de decisões, mas com ação notável e impulsionadora do setor público.

- Utilização, para a aceleração do desenvolvimento de certos setores, de estruturas empresariais poderosas, como a criação de grandes empresas, através da política de fusões e incorporações — na indústria, na infra-estrutura, na comercialização urbana, no sistema financeiro (inclusive área imobiliária) —, ou a formação de conglomerados financeiros, ou industriais-financeiros. Há necessidade de compatibilizar tal orientação com a política de distribuição de renda.

- Decisão de absorver, complementarmente ao esforço interno, poupança, tecnologia e capacidade gerencial externas, sem as quais dificilmente construiremos, em prazo relativamente curto, uma potência industrial moderna. Aqui se coloca, obviamente, o problema de ajustar as multinacionais à estratégia nacional.

- Uso de tecnologia industrial moderna, como forma de adquirir poder de competição, em grande número de setores industriais e de infra-estrutura. Além do problema de emprego, é preciso atentar para os efeitos de poluição e, em geral, de agressão ao meio-ambiente.

● Incorporação, desde logo, à economia de mercado, do grande espaço brasileiro, ao invés de realizar um modelo geograficamente confinado às áreas já ocupadas. Ao mesmo tempo, desconcentração da atividade econômica, inclusive da atividade industrial.

O risco que se corre é de prejudicar a taxa de crescimento global, se o desvio de recursos for excessivo, se houver pulverização de iniciativas ou se os programas novos assumirem caráter de economia de subsistência.

● Decisão de não adiar para quando o País for rico a melhoria da distribuição de renda e a abertura de oportunidades para todas as classes, realizando-as simultaneamente com a determinação de manter o crescimento acelerado.

As três últimas opções são analisadas nos capítulos seguintes. É oportuno, aqui, comentar as três primeiras, mais diretamente ligadas ao modelo econômico.

Modelo de Mercado e Funções de Governo

O modelo econômico de mercado, para ter viabilidade no longo prazo, pressupõe uma nítida delimitação das funções e da dimensão do setor público, para evitar o avanço da estatização.

Quanto mais atuante for o Governo, mais importante é que esteja claro o que pretende fazer e até onde pretende ir, a fim de que haja estabilidade e eficiência do sistema.

Além de responsável pela estratégia e pelas funções públicas propriamente ditas (segurança, justiça, etc.), o Governo considera como seu campo de atuação direta:

1) Os setores de Infra-Estrutura Econômica, normalmente através de empresas governamentais, em Energia, Transportes e Comunicações, operando articuladamente com os Estados e Municípios. Nessas áreas de concessão de serviços públicos, o setor privado atuará complementarmente, na forma que for definida.

Todavia, as indústrias produtoras de equipamentos e materiais para tais setores, pertencentes à Indústria de Transformação, não são áreas de responsabilidade do Governo, e sim da iniciativa privada.

2) As áreas de Desenvolvimento Social, freqüentemente em ação conjugada com a iniciativa privada: Educação, Saúde, Previdência Social (a Habitação é caso especial, pois a ação executiva cabe, em geral, ao setor privado).

Constituem campos de atuação próprios do setor privado os setores diretamente produtivos: Indústrias de Transformação, Indústria de Cons-

trução, Agricultura e Pecuária, Comércio, Seguros, Sistema Financeiro (reservada a função pioneira e de estímulo atribuída aos bancos oficiais).

Nesses setores, não apenas o Governo confia seu desenvolvimento à iniciativa privada, como procura provê-la das condições para um desempenho satisfatório, através de incentivos fiscais, financeiros, política de preços e outros estímulos.

Para colocar na devida perspectiva a ação do setor público na economia brasileira, em fase recente, é importante sejam analisados alguns aspectos quantitativos e qualitativos da sua participação.

Essa participação pode ser considerada de dois ângulos.

Primeiro, a análise da participação do setor público no PIB. Nesse ponto cabe destacar:

1) Não é procedente que a carga tributária líquida, a partir dos anos 60, tenha crescido aceleradamente. Em verdade, pelos dados mais recentes da FGV, a carga tributária líquida (ou seja, deduzidas as transferências e os subsídios pagos a empresas e pessoas) evoluiu de 17,18% em 1959 para 16,7% em 1971 e 18,2% em 1973, com apenas pequeno aumento em 15 anos.

2) Ao longo dos anos 60, a participação, no PIB, da despesa do setor público (inclusive autarquias, Estados e Municípios, e também considerando os investimentos das empresas governamentais, federais e de outros níveis) foi razoavelmente constante, oscilando entre 25 e 28%.

Não há dúvida de que tal participação é elevada, para país em desenvolvimento, e pode comparar-se à participação do governo em países desenvolvidos.

Sem embargo, é necessário assinalar: os componentes de despesas que cresceram rapidamente foram as transferências do sistema de Previdência Social, as despesas de Infra-Estrutura Social (Educação e Habitação, principalmente), e os investimentos das empresas em Infra-Estrutura de Energia, Transportes e Comunicações. Isso se deveu a que o setor público teve de, gradualmente, passar a responder por novas áreas, por exigência da consciência social da comunidade e da necessidade de viabilizar, em setores de capital social básico (infra-estrutura), o crescimento acelerado.

Segundo, o ângulo da participação das empresas governamentais no elenco das grandes empresas do País.

Considere-se, por exemplo, o resultado de levantamento segundo o qual as empresas governamentais se elevariam a 8 entre as 25 maiores empresas pelo valor das vendas, a 7 entre as 25 maiores pelo número de empregados, e a 17 entre as 25 maiores pelo total do ativo.

Isso é verdadeiro, mas não tem a importância que se lhe pretende atribuir. É verdadeiro por definição, pois decorre do fato de ao Governo terem sido atribuídas exatamente as áreas de infra-estrutura, onde se opera atra-

vés de gigantescas concessionárias de serviços públicos, por imperiosas razões de ordem técnica e econômica. Ou está certo que o setor público cuide de Comunicações, Transportes e Energia (e até mesmo de Siderurgia de produtos planos), e aí necessariamente as suas empresas estarão entre as maiores do País; ou não está certo, e nesse caso o que se deve fazer é tirar o Governo de tais áreas, e não surpreender-se com a consequência inevitável de uma opção feita.

A experiência brasileira dos anos de Revolução mostra que a decisão está certa, e funciona a favor do setor privado, nas áreas que a este, no Brasil, realmente interessam.

Como conclusão da análise feita, cabe definir os seguintes pontos:

1) A filosofia de Governo é de apoio ao regime de mercado, com a divisão de trabalho já definida. Nas áreas de responsabilidade da iniciativa privada, o setor público estará ativamente apoiando e estimulando a empresa, para que ocupe efetivamente os campos à sua disposição.

2) O Governo não cogita de aumentar alíquotas de impostos, segundo ficou evidenciado no Orçamento Plurianual de Investimentos para o triênio 1975/1977.

3) Os bancos oficiais observarão política de restituir ao controle privado, após saneados, os empreendimentos que, por inadimplência, vierem eventualmente a ficar sob seu controle.

Fortalecimento da Empresa Nacional e Capital Externo

Além do equilíbrio entre setor público e iniciativa privada, a viabilidade do modelo depende, dentro do setor privado, do equilíbrio entre empresa nacional e empresa estrangeira.

É relevante lembrar que, no Brasil, como já visto, as áreas de Infra-Estrutura Econômica (Energia, Transportes e Comunicações) estão, predominantemente, sob a responsabilidade de empresas de Governo. Esse também é o caso em Siderurgia de produtos planos.

Por outro lado, está sob controle nacional, em geral, o setor financeiro, no tocante a bancos comerciais, bancos de investimento, financeiras, corretoras, etc.

O fato de que a área produtora de serviços básicos e a área fornecedora de crédito e capital se encontram sob controle nacional significa que o País dispõe de maior flexibilidade, para o tratamento do capital estrangeiro; do que muitas outras economias subdesenvolvidas.

Outro aspecto a considerar é que, no Brasil, a participação do capital externo não é significativa, nem há razão para que passe a sê-lo, na Agricultura, no Comércio, na Construção, nos Serviços Pessoais. Assim, pois, o

problema da possível presença excessiva da empresa estrangeira se coloca, principalmente, com relação à Indústria de Transformação, importante pelo seu significado na estratégia de desenvolvimento.

A referida política de equilíbrio compreende os seguintes principais campos de atuação:

1 — **Emergência de Forte Expressão da Capacidade Empresarial Nacional**, para formação de número significativo de grupos nacionais sólidos e, não raro, grandes, no Centro-Sul, no Nordeste e nas demais áreas.

Para esse objetivo, serão acionadas as seguintes linhas de operação:

● Criação de fortes estruturas empresariais, através de:

1) Apoio governamental, por intermédio do BNDE (IBRASA, EMBRAMEC, FIBASE), da PETROQUISA e de outros mecanismos financeiros oficiais, a projetos de grandes empresas nacionais, ou à participação de empresas nacionais em grandes empreendimentos, inclusive em setores básicos e/ou de tecnologia de ponta.

Nessa área de atuação se inclui o apoio financeiro e fiscal, para que firmas brasileiras se associem em empreendimentos conjuntos (**joint ventures**), chegando até ao financiamento ao sócio brasileiro para que realize a sua participação no empreendimento.

2) Apoio à transformação de pequenas e médias empresas em grandes empresas, através de financiamentos, concedidos para tal fim, e de aportes de capital minoritários.

3) Política de fusões e incorporações, com estímulos financeiros (o FMRI e o PMRC, no BNDE) e fiscais (COFIE), nos setores em que a excessiva disseminação de empresas nacionais lhes retire o poder de competição e as coloque em posição frágil, perante o concorrente estrangeiro.

4) Formação de conglomerados nacionais, realizando a integração financeira, financeiro-industrial, financeiro-serviços, assim como outras fórmulas, de maneira flexível, em alternativas de liderança financeira, liderança industrial ou supervisão por empresa controladora (**holding**). O objetivo central deve ser a maior produtividade no uso dos recursos, pela fluidez intersetorial das aplicações, e a garantia de estrutura financeira sólida.

● Criação de mecanismos para dotar as empresas nacionais de condições razoáveis de competição, em face da empresa estrangeira. Tais mecanismos, destinados a corrigir situações de debilidade da empresa nacional, ou condições de desigualdade no mercado, destinar-se-ão principalmente a sanar deficiências do empresariado nacional com relação a capital, financiamentos de longo prazo, tecnologia e capacidade gerencial (**management**).

Com esse objetivo, o BNDE e outros órgãos da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) já vêm, sistematicamente, crian-

do programas, especialmente concebidos, para atender às diferentes necessidades: as novas subsidiárias do BNDE (IBRASA, EMBRAMEC e FIBASE), destinadas a permitir a associação de aportes de capital, minoritariamente, com os financiamentos de longo prazo; o Programa Nacional de Treinamento de Executivos (PNTE), o FMRI, etc.

Nova área de atuação diz respeito ao apoio no campo da inovação tecnológica, permitindo às empresas maiores dispor de centros de pesquisa ou a quaisquer empresas receber os resultados de pesquisas feitas por instituições governamentais.

II — Apoio à Pequena e Média Empresa, pelo reconhecimento da sua importância econômica e social, nos setores que possa ocupar ou em que possa coexistir com a grande empresa.

O objetivo é criar a pequena empresa moderna, atualizada em sua tecnologia e em sua estrutura e métodos administrativos, capaz de ter acesso ao crédito, inclusive para capital fixo.

A ação sistemática de apoio à pequena e média empresa compreende os seguintes campos:

- **Consolidação e ampliação do Sistema CEBRAE** (Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa), alcançando todos os Estados e realizando programas não apenas para a Indústria e o Comércio como para outros setores, como a Exportação e Agricultura.

- **Montagem, nas diferentes regiões, de programas de crédito orientado**, ligados ao Sistema CEBRAE, através do BNDE, dos bancos de desenvolvimento regionais e estaduais, assim como de outros agentes financeiros. O propósito é efetuar, com o crédito, a transferência de conhecimentos técnicos, assim como de administração e gerência.

- **Consolidação do esquema de liberação de depósitos de bancos sujeitos a recolhimento compulsório**, agora fixado em 4%, na forma da recente Resolução 295, abrangendo também a empresa comercial.

- **Execução dos novos Programas do BNDE** (Operações Médias e Pequenas Operações), através de agentes financeiros, com recursos do PIS-PASEP, para financiamento de capital fixo a empresas industriais e comerciais. Ao lado disso, continuação do ritmo de expansão do FIPEME, a taxas elevadas.

- **Simplificação e, sempre que possível, diferenciação do tratamento fiscal a pequenas e médias empresas.**

- **Desburocratização do projeto**, para efeito de financiamento de capital fixo, utilizando-se o sistema de formulários simplificados e padronizados já adotados pelo BNDE e outros bancos de desenvolvimento.

III — Adoção de Política Clara e Consistente em Relação às Empresas Multinacionais e, em Geral, no tocante ao Capital Estrangeiro.

A empresa estrangeira já mostrou, no Brasil, que pode trazer contribuição relevante ao crescimento.

A presença mais operante, aqui e na economia mundial, das empresas multinacionais, torna ainda mais importante a necessidade de definir nitidamente como se deve situar a empresa estrangeira na estratégia nacional de desenvolvimento, e de dispor de instrumentos para implementar a orientação definida.

O Brasil adota, no assunto, posição madura, pragmática e realista.

São as seguintes as linhas de ação estabelecidas:

● Explicitação, de forma dinâmica e continuamente atualizada, das prioridades para a atuação da empresa estrangeira no País, em termos de funções a desempenhar e de setores para onde destinar-se preferencialmente.

Trata-se, não de baixar legislação restritiva, mas de indicar como se deseja atue a empresa estrangeira no País, através de estreita cooperação entre as autoridades econômicas e a iniciativa privada.

Até há pouco, as funções que se esperavam da empresa estrangeira eram, principalmente, as de trazer poupança externa, realizar a transferência de tecnologia e de capacidade gerencial (inclusive pelo treinamento de técnicos e executivos nacionais). Nesse sentido, será importante induzir os investimentos estrangeiros a orientarem-se principalmente para setores em que possam assegurar aporte de tecnologia avançada.

As novas funções que, agora, são esperadas da empresa estrangeira são:

1) Novos mercados, pela expansão das exportações, principalmente em manufaturados não tradicionais.

2) Contribuição ao desenvolvimento da pesquisa tecnológica, no Brasil, adotando orçamento próprio de pesquisa e contratando engenharia com empresas instaladas no País.

3) Análise das repercussões de sua posição no mercado, evitando, inclusive, práticas de controle de mercado ou de absorção de competidores.

● Continuação da política de diversificação dos investimentos estrangeiros no Brasil, realizada nos últimos anos, de modo a evitar excessiva concentração em relação a um país ou área. Procurar-se-á inclusive, de cada país, a contribuição nos setores em que revele maior poder de competição, econômica e tecnologicamente.

● Uso de instrumentos econômicos — incentivos e desestímulos, financeiros e fiscais —, para obter os resultados desejados, sem o recurso à legislação de caráter restritivo, e mantendo a estabilidade nas “regras do jogo”.

Tais incentivos e desestímulos, afetando de maneira significativa a rentabilidade dos projetos, revelam-se eficazes e sem efeitos secundários indesejáveis, e serão utilizados de forma coordenada pelos órgãos de Governo incumbidos da sua gestão (CDI, CPA, bancos oficiais, BEFIEIX, superintendências regionais, etc.).

Fusões e Conglomerados

A avaliação dos riscos resultantes de uma política de estímulos à emergência de estruturas fortes e dinâmicas, através de fusões, incorporações e conglomerados, deve considerar os seus efeitos quanto ao grau de concorrência no mercado e quanto à distribuição de renda.

Antes de tudo, releva salientar que, nas estruturas de mercado, a tendência, no Brasil — na Indústria, no Comércio, no Sistema Financeiro —, sempre foi o inverso daquela que prevaleceu, neste século, por exemplo, nos Estados Unidos, e que determinou toda a legislação antitruste.

Em nosso País, sempre se tendeu à excessiva proliferação de empresas, desprovidas de poder de competição, pela insuficiência de escala. Mais ainda, como revelam estudos do IPEA e de outros órgãos, em grande número de ramos industriais, o que se via era a presença de uma ou poucas empresas estrangeiras, com escala satisfatória, ao lado de uma multiplicidade de empresas nacionais, pequenas e fracas.

Nessas condições, uma política de fusão de empresas nacionais — e o que se tem estimulado é exatamente isso —, para adquirir escala econômica, significa: elevar a eficiência do setor, fortalecer o empresariado do País e aumentar o grau de competição daquele mercado. Sim, porque a existência de algumas empresas médias e eficientes, ao lado das grandes, vitaliza a competição no setor, ao invés de enfraquecê-la.

No tocante ao aspecto de distribuição de renda, a concentração da produção, para atingir escalas eficientes, não conduz, necessariamente, à concentração de renda. Para assegurar que tal concentração de renda não ocorra, serão desenvolvidas linhas de ação como as que se seguem, simultaneamente com a proteção ao pequeno e médio empresário, na forma já apresentada:

I — **Política de preços** orientada no sentido de dividir (através da atuação do CIP, por exemplo) os ganhos de produtividade entre o produtor e o consumidor.

Isso corresponde à regra prática que já se vem adotando, principalmente, no setor industrial, de evitar que os preços dos produtos finais se elevem, na mesma proporção dos aumentos dos custos dos insumos. Com isso se realiza redução real dos preços de bens e serviços, ampliando progressiva-

mente o mercado: os ganhos de escala e outras formas de aumento de produtividade passam a significar não apenas maiores lucros para o produtor, mas também preços mais baixos para o consumidor, no processo histórico de ampliação das bases do consumo de massa.

II — **Política contra os abusos de poder econômico**, executada principalmente através de instrumentos econômicos. Tais mecanismos serão o crédito e os incentivos fiscais, regulados no sentido de evitar práticas oligopolistas, assim como o sistema de controle de preços, orientado na forma já citada.

III — **Abertura do capital das empresas**, por incentivos creditícios e fiscais (a exemplo dos fundos do Decreto-Lei 157), para criar o capitalismo do grande número.

Capítulo V

INTEGRAÇÃO NACIONAL E OCUPAÇÃO DO UNIVERSO BRASILEIRO

Na etapa que se inicia, o Governo define a estratégia de integração nacional dentro de duas preocupações principais:

● O melhor equilíbrio econômico-político entre as diferentes regiões, seja dentro do Centro-Sul, seja das outras macrorregiões em relação ao Centro-Sul.

Foi dentro desse quadro que a presente administração orientou o assunto da divisão territorial.

Não se cogitou de redividir o Brasil, segundo áreas mais ou menos iguais, geograficamente, ou segundo outros critérios. Evitou-se cuidar de redivisões em larga escala, principalmente na área economicamente já ocupada.

O que se procurou fazer foi, desde logo, criar novo e poderoso pólo de desenvolvimento, através da fusão Guanabara-Estado do Rio de Janeiro, para que, no núcleo mais desenvolvido do País, melhor equilíbrio econômico-geográfico se estabeleça no triângulo São Paulo-Rio-Belo Horizonte.

Ao lado disso, o que se afigura prioritário, em matéria de divisão territorial, é considerar um ou dois pontos importantes da ocupação do subcontinente Amazônia-Centro Oeste, com atenção especial à situação de Mato Grosso.

● A colocação geopolítica da interação entre utilização econômica do grande espaço brasileiro, realização da vocação do Brasil de supridor de produtos agrícolas e política de população.

Antes de estabelecer a estratégia de integração nacional, é relevante definir o seu relacionamento com a política demográfica.

Estratégia Nacional e Política de População

Em verdade, uma política demográfica insere-se em toda a textura da vida nacional, influenciando o planejamento e os processos de desenvolvimento sócio-econômico, com implicações quanto à segurança. Permeia, igual-

mente, a perspectiva humana da sociedade, quer em termos coletivos, de objetivos nacionais permanentes ou atuais, quer em termos das relações do Estado com o indivíduo e dos direitos humanos que as presidem.

É nessa visão global que se deve considerar a definição de uma política de população, no Brasil.

Do ângulo geoeconômico, verifica-se que o mundo desenvolvido vem demonstrando preocupação com o rápido crescimento demográfico dos países subdesenvolvidos, em face de dois tipos de problemas: a dificuldade de obtenção de rápido aumento da renda *per capita* e a tendência mundial à superpopulação, com reflexos principalmente quanto à escassez de alimentos e energia, e à deterioração do meio-ambiente.

Nesse quadro, o Brasil ainda se coloca como país subpovoado, em relação à disponibilidade de terra e outros recursos naturais. Como país soberano, acha-se no direito de adotar posição conseqüente com essa verificação de ser ainda país subpovoado, ou seja, de deixar que sua população continue crescendo a taxas razoáveis, para efetivar o seu potencial de desenvolvimento e dimensão econômica.

É relevante, desse ângulo, o fato de que a ocupação de novas áreas — no Planalto Central, no Centro-Oeste, na Amazônia —, pode representar significativa contribuição do Brasil à redução da escassez mundial de alimentos, minerais e outras matérias-primas, do final da década ao final do século. Para realizar-se sem uso excessivo do fator capital, tal expansão de fronteira econômica implica em uso amplo de mão-de-obra.

Por outro lado, não existe verdadeiro conflito entre o critério geoeconômico, já considerado, e o do bem-estar da população existente (ou seja, da geração atual).

É óbvio que, para uma determinada taxa de crescimento do PIB, quanto maior a taxa de crescimento da população, mais lenta será a expansão da renda *per capita*; e, dada certa taxa de investimento, quanto maior for a alocação de recursos para atender a necessidades sociais, decorrentes do crescimento da população (principalmente em país de população predominantemente jovem, como o Brasil), menor será a disponibilidade de recursos para investimentos em infra-estrutura econômica e em aumento de capacidade nos setores diretamente produtivos.

É importante considerar, no entanto, que a população afeta o crescimento, tanto como fator de produção como fator de consumo, expandindo a produção e a escala do mercado.

Não há dúvida de que, como fator de produção, a população só é agente criador de bens e serviços em associação com outros fatores, notadamente capital e tecnologia, sendo relevante, nesse particular, apenas a mão-de-obra empregada e em determinados graus de qualificação.

Por outro lado, com relação à demanda, o que cria mercado é o poder aquisitivo da mão-de-obra, e portanto sua produtividade e remuneração no processo produtivo, o que traz de volta o problema do emprego.

A conciliação desses dois ângulos está sendo feita com sucesso. Do ponto de vista da população global, absoluta, o Brasil ainda admite considerável expansão. O problema crítico, que merece a atenção da política demográfica deve ser o exame da **taxa de crescimento** da população.

A taxa considerada capaz de conciliar os dois ângulos deve estar relacionada com a capacidade efetiva, do País, de expandir o emprego. Na prática, convém que a taxa de expansão demográfica seja inferior à taxa de expansão do emprego, para permitir a redução do grau de subutilização da mão-de-obra e um certo grau de redistribuição de renda em favor das classes trabalhadoras.

A orientação da política demográfica brasileira é de respeito ao arbítrio de cada casal na fixação do número desejado de filhos, oferecida oportunidade de informação que permita o exame completo da questão. É facultada a opção, sem qualquer constrangimento, no sentido ampliativo ou limitativo da natalidade.

As perspectivas atuais são de que a sociedade brasileira, na soma das decisões individuais das famílias (atendendo a situações de consciência moral, e levando em consideração fatores sociais e econômicos), venha a obter uma taxa de crescimento demográfico que proporcione a necessária conciliação.

É de esperar-se que, ao longo desta década, haja redução da taxa de aumento demográfico, que entre 1970 e 1980 se situaria entre 2,7 e 2,8. Nas décadas seguintes, continuaria a tendência declinante, de forma bem mais acentuada.

Tal ocorrência atende amplamente à desejada conciliação de critérios:

- O aumento das oportunidades de empregos, se continuarem prevalecendo as atuais taxas, seria superior a 3,5% ao ano, bem mais rápido que o crescimento populacional.

- Os investimentos sociais, além de produtivos a longo prazo, poderão aumentar substancialmente em números absolutos, e, ao mesmo tempo, manter-se em relação aceitável com a magnitude do produto nacional, compatibilizando-se com a continuação do crescimento acelerado.

- A população total se estará expandindo estável e razoavelmente, e tendendo para estabilizar-se naturalmente em níveis globais satisfatórios dos ângulos econômico, social e de segurança.

Será necessário, da parte da política demográfica, o acompanhamento da evolução do crescimento da população, para efeito de avaliação de tendências e, se for o caso, de consideração de fatores supervenientes que possam alterar a atual previsão, considerada favorável.

Estratégia de Integração Nacional

A estratégia de integração nacional considera o Nordeste, a Amazônia e o Centro-Oeste dentro de política global, que vê em conjunto essas três regiões, no fluxo de fatores de produção entre si (para melhor combinação de mão-de-obra, terra e outros recursos naturais), ou no fluxo de produtos, atendendo certos segmentos da indústria do Nordeste a áreas próximas das outras regiões (para ampliação de mercado).

Tal política, igualmente, leva em conta as relações de tais macrorregiões com o Centro-Sul, do ponto de vista principalmente do fluxo de mercadorias, num sentido e no outro, e do fluxo de capitais e tecnologia, do Centro-Sul para as outras áreas.

Está o Brasil realizando um esforço de desenvolvimento regional, colonização e ocupação produtiva que é dos maiores, senão o maior, no mundo atual.

O próximo estágio, graças aos resultados já alcançados pela execução de programas especiais, como o PIN, PROTERRA, PROVALE e PRODOESTE, será caracterizado por:

- Início de contribuição significativa das novas áreas ao crescimento do PIB, principalmente em agricultura, pecuária e mineração, como resultado dos projetos já implantados.

- Integração efetiva entre as regiões, por já estar construído, em grande parte, o sistema físico de infra-estrutura de transportes (Transamazônica, Cuiabá-Santarém) e comunicações, principalmente.

A execução da referida estratégia compreende, como pontos principais:

I — **Efetivação de Programa de Investimentos** com recursos federais da ordem de Cr\$ 165 bilhões, no período 1975/1979, no Nordeste, na Amazônia e no Centro-Oeste.

II — **Principalmente na zona rural, utilização do enfoque de ÁREAS INTEGRADAS**, para permitir ação concentrada do Governo e do setor privado, e para permitir tirar vantagem de economias de escala, economias externas, economias de aglomeração (ou seja, de relações de complementaridade entre diferentes projetos).

Trata-se de realizar blocos integrados de investimentos, em pólos, distritos agroindustriais ou outras formas, permitindo adoção de prioridades nítidas e controle dos resultados fisicamente, por área.

Tais áreas integradas, variando de natureza e número conforme a região, e razoavelmente diversificadas, serão definidas, principalmente, à base dos recursos agrícolas, pecuários, florestais, minerais, etc., a serem aproveitados.

Os principais programas, dentro desse enfoque de áreas integradas (e grandemente financiados pelo Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados — FDPI), deverão ser o Programa de Pólos Agrícolas e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), o Programa de Áreas Integradas do Nordeste, o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal e o Programa Especial de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília.

III — Política de colonização e desenvolvimento agrícola orientado (além do que se realizar de forma espontânea), a ter lugar dentro de estratégia que conjuga programas de colonos e pequenos produtores, com programas a serem realizados através de empresas agrícolas — pequenas, médias e grandes —, assim como de empresas de colonização.

É de prever-se que o programa de colonos e pequenos produtores, pela densidade demográfica da região e pelas suas características físico-climáticas, terá mais ênfase no Nordeste e em certas áreas, limitadas, do Centro-Oeste e da Amazônia.

Na implantação dos programas de empresas, evitar-se-ão distorções, como a de atribuir sentido de feudos a tais explorações, limitando-se a concessão de terras ao estritamente necessário à atividade produtiva. Também se procurará impedir a tentativa de usar a terra principalmente como investimento fundiário, controlando-se a implantação efetiva dos projetos, em prazos bem definidos.

IV — Consciência de que o desenvolvimento do Nordeste e a ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste dependerão, de forma essencial, da aplicação da ciência e tecnologia a regiões tropicais, com preocupação de evitar a devastação de recursos naturais.

Assim, serão desenvolvidos o Programa de Trópico Semi-Árido, o Programa de Trópico Úmido e o Programa de Cerrados, através de centros e núcleos de pesquisa que deverão alcançar nível internacional.

Nordeste: Crescimento Acelerado e Transformação

Para reduzir o hiato econômico em relação ao resto do País, deverá o Nordeste crescer a taxas superiores a 10% ao ano.

A meta é de difícil consecução, mas pode revelar-se viável em face da maturação de investimentos industriais, realizados no período anterior, e se o setor agrícola mostrar reação aos estímulos dados nos últimos dois anos. Tal viabilização ocorreria com crescimento industrial da ordem de 15% e agrícola entre 6 e 7%.

A política global em relação ao Nordeste, orientada no sentido de assegurar o crescimento acelerado e dar-lhe caráter auto-sustentado, engloba as seguintes áreas de atuação:

I — **Efetivação de Investimentos**, entre 1975 e 1979, com recursos federais, no Nordeste, no montante de Cr\$ 100 bilhões, sendo Cr\$ 10 bilhões em Programas Especiais e Cr\$ 11 bilhões de Incentivos Fiscais.

Garantia de recursos para a Industrialização do Nordeste (na ordem de Cr\$ 40 bilhões, no período) em ritmo capaz de manter em alto dinamismo a sua economia urbana, aproveitando, especialmente, as oportunidades de desenvolvimento da rica base de recursos naturais da região, e criando um fluxo significativo de exportação de manufaturados.

No desenvolvimento industrial, cabe destacar:

- Implantação do Pólo Petroquímico do Nordeste, com a execução dos projetos das Centrais de Matérias-Primas, de Utilidades e de Manutenção, assim como dos projetos subsidiários (**downstream**). E implantação do Complexo Mineral-Petroquímico Regional, no esquema Salvador-Aracaju-Maceió.

- Implantação, em articulação com esse complexo, do Pólo de Fertilizantes do Nordeste, compreendendo Fosfatados, Nitrogenados e Potássicos.

- Complexo Metal-Mecânico e Eletro-Mecânico, abrangendo as Indústrias Mecânicas, de Material Elétrico e Eletrônico, e as de Metais Não-Ferrosos (cobre, alumínio, magnésio metálico).

- Fortalecimento dos pólos de indústrias tradicionais, principalmente dos Têxteis-Confecções e Couros-Calçados.

II — **Execução do Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste** (Cr\$ 1 000 milhões, no período), abrangendo, entre outros, projetos de algodão, castanha de caju, mamona, pelotização de mandioca, sucos de frutas.

III — **Na área rural, esforço de transformação**, em economia de mercado, da agricultura tradicional, principalmente, da faixa semi-árida. Cumpre assinalar as linhas de ação a seguir:

- Execução do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste, com recursos de cerca de Cr\$ 1,5 bilhão (exclusive crédito à produção), no quinquênio, abrangendo os tabuleiros costeiros (do Rio Grande do Norte à Bahia), as serras úmidas (Ibiapaba, Baturité, Araripe e outras), os vales irrigáveis dos rios Gurguéia, Fidalgo e Parnaíba (Piauí), Jaguaribe (Ceará), Apodi (Rio Grande do Norte), Piranhas — Açú (Rio Grande do Norte e

Paraíba), Moxotó (Pernambuco) e São Francisco (Bahia), áreas de colonização do Maranhão e Piauí e áreas de lavouras xerófilas.

O programa caracteriza-se por abordagem integrada do desenvolvimento agropecuário e a agroindustrial, contemplando desde a identificação de culturas e a indicação de sistemas de produção, até a reorganização agrária, a complementação da infra-estrutura, a pesquisa e a assistência técnica, o crédito e a comercialização.

Dentro desse programa, incluir-se-á componente relativo à transformação da agricultura das regiões semi-áridas, de modo a tornar a atividade produtiva adaptada às condições climáticas, através do desenvolvimento da tecnologia de cultivo e o manejo racional do solo e da água.

● Programa de Irrigação do Nordeste, com vistas ao aproveitamento dos recursos de água e solos irrigáveis, considerando-se, além da implantação de sistemas de irrigação e das lavouras irrigadas, esforço harmonizado de desenvolvimento e de elevação do padrão de vida do homem do campo.

A criação da CODEVASF, além da ação conjugada da SUDENE, DNOCS, Ministério da Agricultura, BNB e Banco do Brasil, deverá permitir a implantação de 130 000 ha de lavouras irrigadas e o desenvolvimento de agroindústrias a elas associadas, prevendo-se investimentos da ordem de Cr\$ 3,7 bilhões (exclusive crédito rural e financiamentos para a agroindústria).

● Programa de Reforma Agrária e Colonização, inclusive com recursos do PIN e do PROTERRA, a desenvolver-se nas áreas prioritárias definidas para os Estados de Pernambuco, Alagoas, Ceará, Bahia, Paraíba e Maranhão.

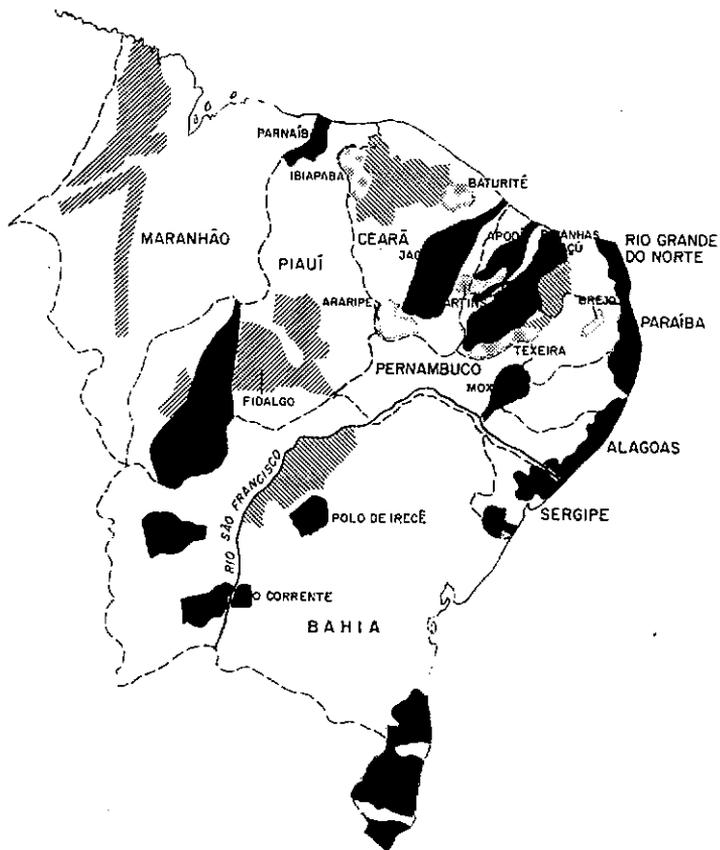
● Programa de Pecuária, objetivando o aumento dos rebanhos e a elevação da produtividade nas propriedades rurais de médio e pequeno porte, em áreas selecionadas por sua capacidade de resposta à ação programada. A ação conjugada do Ministério da Agricultura, CONDEPE, SUDENE, ANCAR, Governos Estaduais e bancos oficiais deverá permitir a atuação do projeto numa área de 1,4 milhão de ha.

● Aproveitamento de Novas Oportunidades Agropecuárias, através de projeto visando à implantação de novas atividades, em escala comercial. É o caso, entre outras, das culturas de soja, gergelim, girassol, amendoim, sorgo, alfafa, batatinha, assim como a produção de matrizes de caprinos e ovinos.

Dessa forma, serão criadas condições para promover mais ampla diversificação da agricultura regional, maior aproveitamento de fatores produtivos disponíveis, modificações na estrutura produtiva das empresas, redução do risco das atividades agrícolas, permitindo melhores condições de desempenho para as empresas, mercê de maior participação de culturas mais rentáveis no valor total da produção.

II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO
DE ÁREAS INTEGRADAS DO NORDESTE



LEGENDA

- ÁREAS DE COLÔNIZAÇÃO
- SERRAS ÚMIDAS
- VALES ÚMIDOS
- TABULEIROS COSTEIROS
- ÁREAS DE LAVOURAS XERÓFILAS

Ocupação Produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste

Sendo a maior área do mundo ainda de escasso desenvolvimento agrícola ou industrial, a Amazônia constitui um desafio agrícola de proporções gigantescas.

De um lado, como zona tropical úmida, a região conta com o fator favorável representado pela energia solar na maior parte do ano. Tal elemento torna, teoricamente, quase ilimitado o potencial produtivo da região.

Por outro lado, é conhecida a relativa pobreza dos solos de terra firme, conquanto, dada a vastidão da área, seja possível identificar manchas de terra roxa e razoavelmente amplas áreas de fertilidade média, com necessidade de algum tratamento. Há, ainda, a considerar dois aspectos: o excesso de água, exigindo esquemas de drenagem; e, nas áreas de floresta densa, a abundância de insetos e microorganismos nocivos às plantas e aos animais, ressaltando a importância da pesquisa, para armar o sistema de defesa da produção.

O III Governo da Revolução realizou grandes investimentos, através principalmente do PIN, de que decorreram a implantação de grandes eixos de penetração rodoviária, a revitalização da navegação fluvial, o aumento da oferta de energia aos núcleos urbanos de maior porte, a introdução de moderno sistema de comunicações, a prospecção dos recursos naturais, o início de execução do Programa de Trópico Úmido.

É necessário, agora, tirar proveito dessa infra-estrutura, para a estratégia de ocupação produtiva da Amazônia.

As bases dessa ocupação podem ser definidas como segue:

● Utilização dos eixos naturais de penetração para a Amazônia e Centro-Oeste, e, principalmente, os importantes fluxos já caracterizados: o originário do Paraná e de São Paulo, passando por Mato Grosso e encaminhando-se para Rondônia; o que, proveniente da mesma origem, se dirige para o norte de Goiás e sul do Pará; e o que, vindo do Nordeste, passa pelo Piauí e Maranhão, em busca do Planalto Central ou do sul do Pará.

● Ocupação por áreas selecionadas (e, pois, especialmente descontínuas), escolhendo as terras mais férteis e concentrando a ação; e, também, setorialmente seletiva, para desenvolver vantagens comparativas evidentes.

A conjugação desses dois critérios leva à identificação de três tipos de programas, que não se excluem mutuamente: Programas de Aproveitamento Integrado de Vales (Tocantins-Araguaia, Tapajós, Xingu), Programas Setoriais de Base Empresarial e Programas de Colonização ao Longo dos Novos Eixos Viários (Transamazônica, Belém-Brasília, Cuiabá-Santarém).

Os principais programas setoriais a desenvolver são: pecuária de corte, extração e industrialização da madeira, mineração e indústrias eletrolíticas,

lavouras selecionadas de caráter comercial e base agronômica assegurada, pesca empresarial, turismo.

● **Orientação das atividades de exportação, ligadas a corredores de exportação, no sentido de vantagens comparativas nítidas e de setores dinâmicos do mercado internacional (carne, minérios, madeiras, celulose), para crescer 25% ao ano.**

Em consonância com a orientação definida, a ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste deverá realizar-se através dos seguintes campos de atuação:

I — Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), com investimentos estimados em Cr\$ 4 bilhões (com recursos do PIN, PROTERRA, FDPI, etc.), integrado, inicialmente, por cerca de 15 pólos de desenvolvimento, fora dos núcleos urbanos da região.

O Programa de Pólos Pecuários, que poderá permitir a elevação do rebanho da Amazônia para 5 000 000 de cabeças, até o fim da década, será desenvolvido principalmente no norte de Mato Grosso, norte de Goiás e sul do Pará, nas áreas de cerrado, cerradão e mata fina. O Programa será realizado segundo dois componentes estratégicos: sua adequada localização no espaço amazônico e a crescente tecnificação do setor.

O Programa de Lavouras Selecionadas, que serão principalmente lavouras permanentes, inclui entre outras: borracha, açúcar, cacau, dendê, frutas, pimenta, arroz.

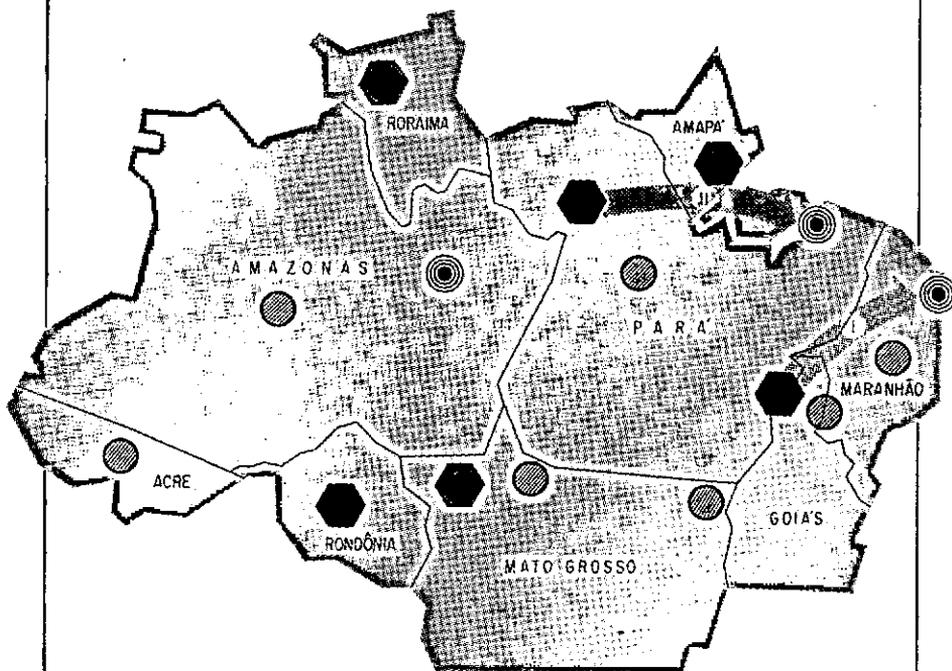
II — Complexo Minerometalúrgico da Amazônia Oriental, compreendendo o esquema integrado Carajás — Itaquí (minério de ferro e siderurgia), o conjunto bauxita-alumina-alumínio (Trombetas-Belém) e inúmeros outros empreendimentos associados ao aproveitamento do potencial hidroelétrico da região Araguaia-Tocantins (São Félix e Tucuruí). Os investimentos, até agora, estão estimados em Cr\$ 16 bilhões, na primeira fase.

III — Política de Desenvolvimento de Recursos Florestais e Uso Racional dos Solos da Amazônia, objetivando, principalmente, transformar a exploração madeireira numa atividade planejada, institucionalizada e permanente.

Tal política compreende:

● **Racionalização da exploração madeireira da região, deslocando-se a ênfase para a exploração de florestas de terra firme (viabilizada pela construção dos novos eixos viários). Adotar-se-á o sistema de Florestas de Rendimento, condicionando-se os projetos às exigências de regeneração conduzida e reflorestamento (com espécies nobres), de modo a permitir a exploração permanente da floresta, renovada continuamente e evitar a atividade de devastação ora existente.**

II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
PROGRAMA DE POLOS AGROPECUÁRIOS
E AGROMINERAIS DA AMAZÔNIA
(POLAMAZÔNIA)



-  POLOS AGROPECUÁRIOS E MADEIREIROS
-  POLOS AGROMINERAIS
-  POLOS URBANOS
-  COMPLEXO MINERO-METALÚRGICO DA AMAZÔNIA ORIENTAL (I CARAJÁS-ITAQUI, II TROMBETAS-BELEM)

● Desenvolvimento da técnica de produção de celulose com mistura de madeiras, à base da floresta existente, assim como realização de um programa intensivo de pesquisas florestais.

Definição, por antecipação, das áreas destinadas a Parques e Florestas Nacionais, Reservas Biológicas e Parques de Caça.

IV — Conclusão do Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus e execução de seu Distrito Agropecuário.

Capítulo VI

ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Na opção realizada, o Governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda, ou seja, a teoria de “esperar o bolo crescer”.

Há necessidade de, mantendo acelerado o crescimento, realizar políticas redistributivas “enquanto o bolo cresce”.

A verdade é que, de um lado, o crescimento pode não resolver o problema da adequada distribuição de renda, se deixado à simples evolução dos fatores de mercado. E, de outro lado, a solução através do crescimento, apenas, pode demorar muito mais do que a consciência social admite, em termos de necessidade de melhorar rapidamente o nível de bem-estar de amplas camadas da população.

Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que o crescimento acelerado exerce, no caso, papel vital, porque amplia as opções. Com expansão rápida, é possível dar mais renda e consumo a todos, e ao mesmo tempo investir mais.

Ou seja, dinamicamente, o crescimento rápido é instrumento importante para compatibilizar os dois objetivos em jogo.

A fim de situar a natureza do problema da distribuição de renda, no Brasil (e não para reduzir sua significação), há necessidade de considerar alguns aspectos:

- A estrutura da distribuição de renda é insatisfatória, e com ela a Revolução não se solidariza, mesmo porque tal distribuição resultou de uma evolução de longo prazo da economia, e não de fatores recentes. Sem embargo, cabe registrar que a estrutura de distribuição de renda no Brasil é semelhante (não pior) à de países latino-americanos e países subdesenvolvidos de outras áreas, em estágio de desenvolvimento e nível de renda comparáveis aos do Brasil.

- A simples aritmética da concentração de renda — ou seja, a mera análise dos indicadores usuais de concentração de renda, por ocasião dos censos — é insuficiente para orientar a formulação da política de distribuição de renda.

Primeiro, é preciso analisar o que está por trás desses indicadores, localizando, no amplo quadro da política de desenvolvimento, as suas causas, e se os fatores de concentração tendem a permanecer ou se são temporários.

No caso da comparação dos Censos de 60 e 70, foi possível mostrar que todas as classes melhoraram, embora as de mais baixa renda tenham tido acréscimos menores. Por outro lado, em boa medida o aumento do índice de concentração está ligado ao fato de que o setor secundário (indústria) aumentou substancialmente a sua participação na economia. Nesse setor a renda é mais desigualmente distribuída, embora seu nível seja muito mais alto e tenha ele respondido pelo grande dinamismo econômico dos últimos tempos. Enquanto isso, no setor primário os índices de concentração permaneceram praticamente estáveis, embora o nível de renda continue baixo.

Além dessas mudanças estruturais, é necessário atentar para o tipo de desenvolvimento que se está fazendo, e, inclusive, para a estrutura produtiva que se está estimulando. É importante o efeito desta sobre a estrutura de consumo e a estrutura de renda da população, cabendo atentar, por exemplo, para o crescimento relativo entre bens de consumo e indústrias tradicionais, orientação do crédito entre setores, etc.

Segundo, têm-se tomado, para a análise da estrutura de renda no Censo de 70, apenas os dados sobre renda monetária dos indivíduos.

O que se deve considerar são as informações relativas à renda total (monetária e não monetária) das famílias, mesmo sabendo que tais rendimentos estarão subestimados, devido ao comportamento natural dos declarantes.

Para ver-se a diferença dos conceitos: pelos dados do PNAD de 1972, a estimativa de indivíduos com renda global mensal até o salário mínimo, em zonas urbanas, é de 34% da população economicamente ativa; já para os domicílios, o cálculo é de apenas 15% até o nível de salário mínimo.

Terceiro, os dados de renda não conseguem captar inúmeras formas de salários indiretos, como o efeito redistributivo da educação gratuita, saúde, previdência, além de indicadores gerais como o substancial aumento na expectativa de vida.

Para a melhoria do bem-estar da população, em país nas condições do Brasil, é de grande importância o que está acontecendo no desenvolvimento regional (porque no Nordeste é que está o grande foco de "pobreza absoluta") e na agricultura (porque é ali que está a massa de baixa produtividade e baixa renda).

Levados em conta esses aspectos, cumpre salientar que o que se deseja é uma estratégia dinâmica, capaz de garantir crescimento e medidas redistributivas, simultaneamente: o problema da renda, no Brasil, é de distribuição e também de nível, para eliminar a pobreza.

Objetivamente, no próximo estágio, a política a executar deve assegurar:

- Aumento substancial de renda real para todas as classes. É importante que as classes trabalhadora e média sejam amplamente atendidas no processo de expansão, inclusive pela ampla abertura de oportunidades, econômicas e sociais (que, inclusive, determinam também o nível de renda futuro). Assim se poderá estabelecer uma sociedade em que, econômica e socialmente, as bases se estejam sempre movendo para cima.

- Redução substancial da "pobreza absoluta", ou seja, do contingente de famílias com nível de renda abaixo do mínimo admissível quanto a alimentação, saúde, educação, habitação.

Para atender a esses objetivos, será executada, no próximo estágio, política social articulada, que não constitua simples consequência da política econômica, mas objetivo próprio.

Política de que será principal instrumento, na ação executiva, o Conselho de Desenvolvimento Social, como órgão de assessoramento do Presidente da República, para o impulsionamento da política de desenvolvimento social, e para a coordenação dos Ministérios envolvidos.

São as seguintes as bases da estratégia social a ser executada:

I — **Conjugação da Política de Emprego com a Política de Salários**, para permitir a criação da base para o mercado de consumo de massa. Isso significa:

- Política de emprego capaz de expandir as oportunidades de emprego da mão-de-obra a taxas acima de 3,5% ao ano, isto é, consideravelmente superiores ao crescimento da oferta de mão-de-obra disponível (estimada em 2,9% ao ano).

A realização dessa meta permitirá reduzir substancialmente o subemprego, uma vez que o total de novos empregos excederá em cerca de 1,7 a 1,8 milhões o aumento da oferta de mão-de-obra.

Tal absorção de subemprego deverá realizar-se, em grande parte, no meio rural, com impactos importantes esperados, sobre a produtividade média por pessoa ocupada na agricultura e sobre a distribuição de renda. Nas cidades, o maior dinamismo do aumento da demanda de mão-de-obra nas atividades secundárias (acima de 5% ao ano, no período) deverá produzir uma transformação no perfil ocupacional, com repercussões sociais importantes: redução do subemprego que ocorre nas atividades menos organizadas do terciário, e elevação do salário real das camadas inferiores de renda.

Os efeitos do crescimento da economia sobre o emprego, no entanto, serão ainda mais significativos se considerarmos que a política de emprego será complementada pela melhoria no funcionamento do mercado de trabalho, através de rede de agências de colocação para atender gratuitamente à

população menos qualificada em busca de emprego (Sistema Nacional de Emprego). Essas agências, atuando em estreita ligação com os organismos de treinamento de mão-de-obra, funcionarão de modo a propiciar a garantia de emprego, o desenvolvimento de formas eficientes de seguro contra o desemprego e a orientação das migrações internas.

● Política salarial que garanta, através dos reajustamentos salariais anuais, o aumento dos salários médios reais, com a incorporação da taxa de elevação da produtividade, este ano já elevada de 3,5% para 4%.

Pode-se ter idéia do efeito associado dessas duas políticas, pela consideração dos resultados mais recentes do PNAD, que mostram a muito mais ampla disponibilidade de bens duráveis pelas famílias, no País, para 1972, em comparação com 1970. Assim, nesse curto espaço de dois anos, o número de residências possuindo bens duráveis se elevou da seguinte forma, incluindo a zona rural:

Fogão (vários tipos)	De 92% para 98%
Fogão a gás ou elétrico	De 43% para 63%
Rádio	De 59% para 85%
Geladeira	De 26% para 33%
Televisão	De 24% para 34%
Automóvel	De 9% para 12%

Evidentemente, se considerada apenas a zona urbana, os indicadores são muito mais elevados (Geladeira: de 42% para 47%; Televisão: de 40% para 50%; Automóvel: de 14% para 17%).

II — Política de Valorização de Recursos Humanos, compreendendo, no Orçamento Social, investimentos no valor de Cr\$ 267 bilhões, no período 1975/1979, em Educação, Treinamento Profissional, Saúde e Assistência Médica, Saneamento, Nutrição.

Tal política permitirá a qualificação acelerada da mão-de-obra, elevando sua produtividade e sua capacidade de geração de renda, e facilitando sua mais rápida assimilação pela moderna economia de mercado.

Nas áreas de Saúde Pública e Assistência Médica da Previdência, cuidar-se-á da reforma de estruturas, para dar capacidade gerencial a esses setores, a exemplo do que já se vem fazendo na Educação, especialmente quanto às Universidades.

A competência do Estado para organizar a ação social, com vistas à proteção e recuperação da saúde da população, justifica uma estratégia que visa, primordialmente, à clara definição institucional do setor, com base em mecanismos de coordenação que anulem imprecisões ou superposições de âmbitos de atuação.

Dois grandes campos institucionais são definidos, prioritariamente:

- O do Ministério da Saúde, de caráter eminentemente normativo, com ação executiva preferencialmente voltada para as medidas e os atendimentos de interesse coletivo, inclusive vigilância sanitária.

- O do Ministério da Previdência e Assistência Social, com atuação voltada principalmente para o atendimento médico-assistencial individualizado.

III — **Política de Integração Social**, com recursos no montante de Cr\$ 384 bilhões, compreendendo:

- A ação dos mecanismos destinados a suplementar a renda, a poupança e o patrimônio do trabalhador, como sejam o PIS-PASEP, e a política de habitação.

- A ampliação do conceito de previdência social para, dentro de critérios atuariais e financeiros, abranger progressivamente novas categorias da população, especialmente as situadas nas faixas de maior pobreza.

- A progressiva universalização da legislação do trabalho.

A Política de Integração Social, no sentido mais restrito, orientar-se-á:

- **com vistas a assegurar a participação do trabalhador na expansão da renda nacional**, principalmente mediante a universalização e o aperfeiçoamento dos mecanismos de remuneração indireta representados pelo PIS e PASEP;

- **pela reorientação da política habitacional, na direção de programas para as populações de mais baixos níveis de renda, e pela melhoria dos serviços urbanos básicos para todas as camadas da população**, com vistas à elevação da qualidade da vida nas cidades.

IV — **Política de Defesa do Consumidor**, para assegurar preços mais baixos nos produtos de consumo básico, garantir qualidade dos medicamentos, qualidade e segurança nos veículos. A produção industrial e de outros setores deve ter preocupação nítida com o bem-estar do consumidor.

Capítulo VII

INTEGRAÇÃO COM A ECONOMIA INTERNACIONAL

A estratégia econômica externa, no próximo período, será condicionada, de um lado, pela necessidade de atender aos novos desafios decorrentes da situação mundial — petróleo, insumos básicos, negociações multilaterais de comércio — e, de outro, pela determinação de realizar a maior integração com a economia internacional sem tornar vulneráveis os objetivos internos.

A política de balanço de pagamentos será conduzida dentro da orientação de, progressivamente, colocar a sua estrutura dentro de padrões mais normais de longo prazo.

Isto significa evitar excessivo **deficit** em conta-corrente, para que seu valor (correspondente à poupança externa) não ultrapasse, digamos, 20% do investimento fixo realizado no País. Desta forma, o grosso do investimento será financiado pela poupança interna e se evitará o crescimento muito rápido do endividamento externo.

Numa perspectiva de crescimento das exportações a taxas anuais um pouco superiores a 20%, e das importações a taxas um pouco menores, o comércio exterior brasileiro, na altura de 1979, deverá superar o nível de US\$ 40 bilhões.

O País está consciente da necessidade de evitar a generalização de atitudes protecionistas, pelos diferentes países, as quais, na presente situação mundial, apenas levariam à queda do crescimento, em áreas desenvolvidas e em áreas pobres.

Assim, a política definida é de continuidade do alto dinamismo no setor externo, como se comprova das elevadas taxas de crescimento previstas, tanto para exportações como para importações. Em contrapartida, o Brasil espera que os países desenvolvidos se abstenham de criar restrições às exportações, principalmente dos subdesenvolvidos.

De forma consistente com tais previsões, a estratégia externa a ser desenvolvida, nos campos principalmente de comércio, investimentos, cooperação financeira, tecnologia, transportes, compreende os seguintes campos de ação:

I — **Atuação em áreas prioritárias**, como as a seguir mencionadas:

Nos Estados Unidos, as relações econômicas deverão continuar a ser diversificadas, para evitar concentração excessiva na Costa Leste. Conso-

lidando-se a abertura já realizada em relação à Costa Oeste (Califórnia), será desenvolvido esforço especial com referência à região de Chicago (Meio-Oeste), ao Sul e à área de Miami, esta como forma de penetração no Caribe.

O Mercado Comum Europeu já está configurado como nosso maior associado, quanto a comércio. Para cada um dos países componentes será definida a forma especial de atuar e os setores a desenvolver. Os resultados dependerão principalmente da manutenção de cláusula do *status quo* — ou seja, de que novas barreiras, sobretudo não tarifárias, não sejam levantadas — e da maior eficácia do sistema de preferências gerais. As preferências discriminatórias, anteriormente autorizadas pelo MCE, continuam distorcendo significativamente as correntes de comércio da área.

O Brasil continuará preconizando a maior abertura possível de cooperação econômica entre os países da América Latina, como o verdadeiro caminho para a viabilização futura dos esquemas de integração econômica. Além dos múltiplos programas de integração física e de intercâmbio empresarial que tem realizado, principalmente com os países vizinhos, tem o Brasil inovado na busca de novas formas de integração, pela realização de projetos binacionais, nos campos de energia e indústrias básicas, em particular.

Nossa política em relação à África, e especialmente às nações tornadas independentes a partir dos anos 60, ganhou nova dimensão, com o início de empreendimentos conjuntos em vários países. Nossa disposição de com elas cooperar, em comércio e na efetivação dos seus programas de infra-estrutura, tem sido reafirmada.

Em particular, está o Brasil procurando construir uma estratégia de cooperação, consolidando as nossas relações econômicas e de amizade com os Países Árabes, seja no campo governamental ou particular. Além dos acordos de país para país, o estabelecimento de mecanismos institucionais, para canalizar fluxos contínuos de investimentos e financiamentos destinados ao Brasil, assim como uma ativa política de promoção comercial, inclusive com a criação de centros comerciais (**trade centers**) brasileiros em diversos países, são formas concretas para viabilizar se torne o País alternativa de diversificação para as aplicações a serem feitas no exterior por aquela área.

O Japão é hoje, de longe, nosso associado mais importante na Ásia, e sua participação na cooperação comercial, financeira, tecnológica e de investimentos com o Brasil aumentou substancialmente a partir de 1972. Outros associados significativos, naquele continente, surgirão ao longo dos próximos anos.

A União Soviética expandiu conosco suas relações econômicas, recentemente, ao lado de outros países do Leste Europeu. Propostas concretas recentes, de maior volume de exportações e importações russas com o Brasil, oferecem perspectivas de vitalização do comércio.

Em relação aos países socialistas, em geral, deverá o Brasil, em breve, desenvolver novos mecanismos de comércio, mais adaptados à forma de operar, no comércio exterior, daquelas nações.

A China Continental e o Brasil, como se sabe, acabam de reatar relações diplomáticas. Nos entendimentos havidos, ficou claro que ambos os países estão realmente empenhados em criar um fluxo de comércio várias vezes superior ao nível atual, primeiro em produtos primários, e em seguida, também, em alguns segmentos de manufaturados.

II — **Impulso continuado às exportações**, que agora assumem maior importância, na manutenção de relativo equilíbrio na situação global do balanço de pagamentos.

Será mantida a orientação de fortalecimento das duas novas grandes categorias de exportações — manufaturados (com participação já superior a 30% no total das exportações) e minérios/produtos agrícolas não tradicionais.

A forma de fazer face a eventuais restrições novas, colocadas pelos países industrializados, em determinados produtos ou setores, será a contínua diversificação e recomposição da pauta de exportações, em direção a produtos e regiões de demanda mais dinâmica, neles se afirmando o poder competitivo do País. Mesmo na área agropecuária a diversificação é importante, ainda que os principais produtos de exportação estejam entre os de melhores perspectivas, como soja e carne, para evitar dependência excessiva com relação a poucos produtos.

No tocante a produtos de base (café, açúcar, cacau, soja, algodão, etc.), o Brasil dará o seu apoio à ação dos produtores (de preferência associando também os países consumidores), no sentido da sustentação de seus preços e da valorização de tais produtos.

Na área de manufaturados, o esforço será de, mantendo a posição nas indústrias tradicionais, sair para campos mais dinâmicos, particularmente em países desenvolvidos. As multinacionais operando no Brasil deverão ser induzidas a cooperar em programas amplos de exportações de manufaturados com tecnologia mais complexa, inclusive bens duráveis de consumo, máquinas, componentes de bens de capital e de bens duráveis, nos quais tenhamos poder de competição, mesmo para áreas desenvolvidas.

Outros pontos prioritários da promoção de exportações são:

- Continua o Governo dando inteiro apoio ao sistema de incentivos fiscais, em que a preocupação fundamental será liberar de impostos as exportações de manufaturados, e, quando indicado, de outras categorias de produtos.

Expandir-se-á o sistema de financiamento às exportações, através do FINEX, assim como aos demais estágios do processo de produção e comercialização, interna e externa, voltado para exportar.

● Ao lado da consolidação do sistema de Corredores de Exportação, será efetivado programa destinado a montar a rede externa de comercialização, e expandir a rede externa de promoção comercial.

No primeiro aspecto, dá-se ênfase à rede de empresas comerciais de exportação (**trading companies**) e de entrepostos aduaneiros de exportação, inclusive com relação a produtos agrícolas não tradicionais. O sistema de agências bancárias brasileiras no exterior continuará a expandir-se, como instrumento geral de apoio à expansão de mercados.

O programa de Feiras, Exposições, criação de Centros Comerciais (**trading centers**), assim como de Missões Empresariais ao exterior, será dotado de recursos que permitam ação dinâmica, em áreas prioritárias.

● No apoio à produção destinada às exportações, serão desenvolvidos programas especiais de grande envergadura, voltados diretamente para a exportação, a exemplo do BEFLEX. Dar-se-á particular atenção aos programas agrícolas relacionados com os Corredores de Exportação, através de contratos de longo prazo, de fornecimento em grande escala ao exterior.

III — Continuidade da política de diversificação que a Revolução tem adotado, em relação às fontes de financiamento externo, de investimento direto e de fornecimento de equipamentos e insumos básicos ao País.

No tocante aos financiamentos externos, será dada atenção ao propósito de, progressivamente, orientá-los para áreas que fortaleçam a nossa capacidade de exportação, ou de substituição de importações.

Quanto a insumos básicos, além do esforço de diversificação das fontes de suprimento, atuar-se-á no sentido da realização de investimentos, em empreendimentos binacionais ou sob outras formas, no exterior, orientados para a garantia de suprimento.

Parte II

**GRANDES TEMAS
DE HOJE E DE AMANHÃ**

Capítulo VIII

POLÍTICA DE ENERGIA

Observou-se, anteriormente, estar o Brasil situado em posição intermediária, no tocante às repercussões da crise de petróleo.

Favoravelmente ao País, sabe-se que dependemos muito pouco de petróleo para produção de energia elétrica (apenas 10%), e que tal dependência não tende a aumentar. Ao mesmo tempo, o fato de ser nossa eletricidade gerada fundamentalmente por fonte hidráulica oferece ao País perspectivas de desenvolver poder de competição, mundialmente, com relação a processos industriais intensivos de energia elétrica (a exemplo da produção de alumínio e outros metais).

Igualmente, o Brasil não depende, praticamente, de petróleo para produção de calor (aquecimento residencial).

No tocante, todavia, ao uso para transporte e como matéria-prima para a indústria química, é grande a dependência em relação ao petróleo.

O petróleo e o gás respondem, atualmente, por cerca de 48% do total da energia que consumimos, cabendo 3% ao carvão mineral, 24% à energia elétrica e os restantes 25% à lenha e a resíduos vegetais.

Para o mundo, em 1970, o petróleo representava 63% e o carvão 35% da energia consumida.

Dadas as margens presentes de participação da produção interna no consumo de energia (60%), o Brasil importa cerca de 40% das suas fontes de energia, sendo a quase totalidade disso constituída pelo petróleo.

A propósito, segundo dados da OECD, os índices de auto-suficiência de seus diferentes países-membros são:

	Em Petróleo	No total de energia
Japão	—	11%
Itália	6%	15%
França	5%	22%
Reino Unido	2%	53%
Alemanha	7%	51%
Canadá	98%	110%
Estados Unidos	74%	89%

Para o Brasil, a colocação correta é como enfrentar a crise de energia sem sacrificar o crescimento acelerado.

Seria inviável crescer rapidamente sem acelerada expansão da oferta de energia. Por isso, será necessário reduzir, dentro do setor de energia, a dependência em relação ao petróleo (substituindo-o pela eletricidade, na medida do possível, e também por carvão, por ser este abundante no mercado, embora importado em parte); economizar petróleo, principalmente para utilização em transporte; e reduzir, no total do consumo de petróleo, a parcela importada.

No longo prazo, deve o Brasil prover internamente suas fontes básicas de energia. Uma estratégia nesse sentido levará pelo menos uma década, e dependerá essencialmente dos resultados da prospecção de petróleo, da exploração do xisto, da descoberta de significativas jazidas de urânio e da melhor solução que a tecnologia mundial encontrar para a principal nova forma de energia, em substituição ao petróleo.

Cada vez mais, tornar-se-á importante desenvolver uma política unificada e bem definida de energia, com o objetivo enunciado.

Essa política, no próximo estágio, consistirá basicamente em:

I — Redução da dependência em relação a fontes externas de energia.

Essa diretriz — observado o monopólio legal para produção, transporte e refino de petróleo — será executada através de três principais linhas de ação.

Primeiro, a atuação no sentido de aumentar a oferta interna de petróleo através de:

- Programa maciço de prospecção (na plataforma, em áreas sedimentares em terra e no exterior) e de produção, permitindo elevar os investimentos, nesse setor, de Cr\$ 8 bilhões, no período 1970/1974, para Cr\$ 26 bilhões no próximo quinquênio. Esse montante, que representa 225% de aumento, em termos reais, poderá ser elevado em função da captação de recursos adicionais e da disponibilidade de equipamentos especializados.

O programa total de investimentos em petróleo, no quinquênio, será de no mínimo Cr\$ 56 bilhões (excluída a petroquímica).

Haverá esforço especial de reduzir o prazo entre a descoberta de um campo e o seu início de exploração comercial. Nos próximos dois a três anos, somente com os jazimentos já descobertos, será possível aumentar apreciavelmente a participação da produção nacional no consumo.

- Desenvolvimento do programa de xisto.

A PETROBRÁS aplicará, no setor, na área de São Mateus, pelo menos Cr\$ 2,8 bilhões, inclusive para financiamento da primeira usina industrial.

Ao lado disso, estando a área do xisto fora do monopólio, poderão ser autorizados empreendimentos conjuntos (**joint ventures**), em outras áreas, para acelerar a absorção de tecnologia e permitir que, em 1980, o óleo obtido através do xisto já represente parcela significativa da produção nacional de óleo bruto.

A segunda linha de ação diz respeito à diversificação das fontes internas de energia, e à substituição do petróleo por outras fontes, por intermédio de:

- Programa de Eletrificação de Ferrovias, abrangendo, na primeira etapa, as ferrovias: Rio—São Paulo, Suzano—Rio Grande da Serra, Santos—Piaçaguera, Ponta Grossa—Curitiba, Curitiba—Paranaguá e Belo Horizonte—Volta Redonda. As novas ferrovias ou trechos ferroviários a serem construídos, no quinquênio (a exemplo da Belo Horizonte—São Paulo) já o serão, em geral, sob tração elétrica.

- Política de deslocamento progressivo dos grandes transportes de massa para os setores ferroviário, marítimo e fluvial.

- Execução, principalmente nas áreas metropolitanas, de Programa Nacional de Transportes Coletivos, através de coordenação entre a União e os Estados e Municípios.

Além dos Metropolitanos do Rio e de São Paulo, será desenvolvido o sistema de transporte ferroviário suburbano e instalar-se-ão outros sistemas, como o de ônibus expressos e ônibus especiais, em condições de substituir o automóvel.

Fontes específicas de recursos serão definidas para esse fim.

- Produção de álcool, para adição à gasolina.

- Ampliação do uso do carvão, para fins industriais, principalmente.

A terceira linha de ação orienta-se no sentido de reduzir a demanda de petróleo, diretamente (principalmente para fins não industriais), evitando-se o desperdício. Serão adotadas medidas como:

- Política realista nos preços de derivados de petróleo, na linha atual, de eliminação do subsídio. O aumento havido este ano, na gasolina, já alcança 105%.

- Medidas visando especificamente a evitar desperdício, ou onerando o uso supérfluo de combustíveis: limitação ao horário de funcionamento dos postos de gasolina, maior tributação sobre lanchas de passeio, punição a ônibus ou caminhões de motor desregulado, estímulo aos veículos com melhor rendimento de combustível.

● Redução dos limites de velocidade de veículos, em áreas urbanas e nas estradas.

● Adoção, progressivamente, de tecnologia poupadora de energia, particularmente na indústria e em áreas de infra-estrutura (a exemplo do que já faz o Japão com referência à produção de aço).

Levando em conta essas linhas de atuação, na política de balanço de pagamentos será adotada orientação de estabelecer tetos aos dispêndios com importação de petróleo, nas diferentes hipóteses de preços, de modo a permitir razoável previsibilidade no comportamento das importações.

II — Emprego intensivo de energia de origem hidroelétrica na produção de bens que exigem alto consumo de energia elétrica, visando à substituição de importações mas, principalmente, à exportação, aproveitando a vantagem do baixo custo e do nosso imenso potencial de energia hidráulica.

III — Execução de Programa Ampliado de Energia Elétrica, no valor de aproximadamente Cr\$ 200 bilhões, capaz de realizar, no período, um aumento de cerca de 60% na capacidade instalada de geração, além das correspondentes expansões nos sistemas de transmissão e distribuição.

Esse programa inclui, além de Itaipu, e outros importantes aproveitamentos hidroelétricos (Itumbiara, São Simão, Paulo Afonso IV, Xingó, Salto Santiago e outras de menor porte), a segunda e possivelmente a terceira central nuclear, além da instalação de centrais termoelétricas de complementação.

Deverão, se favoráveis os estudos de viabilidade, ser executados dois projetos energéticos na bacia do Tocantins (Tucuruí e São Félix), além de amplo programa de pesquisa do potencial hidroelétrico da Amazônia (notadamente os rios Xingu, Tapajós e Madeira).

IV — Programa de Carvão, orientado no sentido de expansão e modernização da produção, incluindo: pesquisas para utilização do carvão como matéria-prima, para elaboração de produtos industrializados; utilização dos subprodutos do beneficiamento das minas para produção de ácido sulfúrico e de ferro.

V — Desenvolvimento de Programa de Pesquisa de Fontes Não Convencionais de Energia, com financiamento do FNDCT, voltado principalmente para a economia do hidrogênio (uso como combustível em veículos e em residências) e a energia solar.

O Brasil procurará, sistematicamente, acompanhar o esforço mundial de desenvolvimento de técnicas que permitam a produção de energia de fontes não poluidoras, contínuas e inesgotáveis, nos campos mais promissores.

VI — Produção de minerais energéticos nucleares precedida de rigorosa sistematização da pesquisa, lavra, instalação de usinas de concentração e elaboração sucessiva.

Capítulo IX

DESENVOLVIMENTO URBANO: CONTROLE DA POLUIÇÃO E PRESERVAÇÃO DO MEIO-AMBIENTE

Na altura de 1980, o Brasil já estará com uma população urbana na ordem de 78 milhões, correspondente a cerca de 2/3 do total da população nacional.

Ao longo da década, o País se estará caracterizando, cada vez mais, como uma sociedade predominantemente urbana, em processo acelerado de metropolitanização. E o desenvolvimento urbano passa a ter interação cada dia mais profunda com a própria estratégia nacional de desenvolvimento.

É conhecido o desequilíbrio, que se tem agravado, no processo de urbanização do País. Observa-se, de um lado, um processo de metropolitanização prematura, com a proliferação de grandes aglomerados urbanos, que continuam crescendo a taxas aceleradas, e, de outro lado, a excessiva pulverização de pequenas cidades, sem um número adequado de cidades médias que dê razoável equilíbrio ao conjunto.

Essa prematura metropolitanização tem levado, principalmente no Grande Rio e no Grande São Paulo, à presença forte do problema da poluição industrial, que começa a ameaçar outros grandes centros urbanos.

Ao mesmo tempo, o desenvolvimento multiforme e rápido que se verifica em todos os quadrantes do território nacional, com a realização de grandes projetos e a aplicação de novas tecnologias, tanto em áreas urbanas como rurais, suscita o tema geral da preservação dos recursos naturais do País.

Política de Desenvolvimento Urbano

A velocidade do processo de urbanização do País é evidenciada pelas seguintes observações:

- Em apenas 30 anos a população urbana do País quase duplicou sua participação relativa, evoluindo dos 31% em 1940, para os 56% em 1970. Esse processo de urbanização decorreu, em grande parte, das migrações internas do campo para as cidades, e significou uma expansão da população urbana equivalente a 40 milhões de pessoas.

● Em 1979, a participação da população urbana brasileira no total deverá ser da ordem dos 63%, ou seja, o equivalente a 75 milhões de pessoas, determinando um aumento de cerca de 25 milhões em apenas uma década. Cerca de 48 milhões de pessoas viverão em aglomerados urbanos com mais de 100 mil habitantes (contra apenas 30 milhões, em 1970), e 37 milhões em cidades com mais de 500 mil pessoas (contra apenas 23 milhões, em 1970).

● As cidades brasileiras foram responsáveis, em 1973, por cerca de 85% do produto interno bruto (Cr\$ 606 bilhões), o que leva a prever-se, para 1979, uma participação relativa no PIB da ordem de 87%, ou seja, Cr\$ 1 110 bilhões.

● Estima-se que 70% da frota de automóveis existente no País em 1979 (10,8 milhões) circularão nas regiões metropolitanas, o que corresponde a 1,6 vezes o número atual de veículos em circulação no País.

Esses e outros aspectos do processo de desenvolvimento das cidades brasileiras, como núcleos concentradores da riqueza, não devem, entretanto, esconder a dimensão da problemática urbana e o desafio que encerra:

● O processo de urbanização acelerada gerou grandes distorções na distribuição espacial das cidades, predominantemente litorânea. Os principais aglomerados metropolitanos localizam-se na costa atlântica, concentrando 2/5 da população das cidades, a maior parte das atividades industriais e a maior responsabilidade no que tange à expansão da economia.

● As três regiões metropolitanas do Nordeste (Recife, Salvador e Fortaleza), de outra parte, responsáveis por cerca de 7% da população urbana do País, respondem por menos de 3% do emprego industrial, enquanto que o Grande São Paulo e o Grande Rio, com 29% da população urbana, detêm quase a metade da mão-de-obra empregada na indústria.

● A disponibilidade dos equipamentos sociais urbanos também se distribui desigualmente no País, e a distribuição dos recursos destinados a supri-los, também desigual, tende a agravar as disparidades existentes.

● A excessiva concentração urbana, que ocorre sobretudo nas regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, está acarretando sérios problemas de congestionamento, superpopulação e poluição, em detrimento da qualidade de vida e do equilíbrio social.

Diante disso, a política urbana a ser executada está concebida e instrumentada como segue:

I — Definição de orientação e estabelecimento de mecanismos operativos para que a estrutura urbana acompanhe a estratégia de desenvolvimento e a política de ocupação do espaço interior.

Desta forma, cabe definir, em sentido geral, a estrutura urbana que se deseja estabelecer, nacionalmente, concebida em função dos objetivos e programas de desenvolvimento nacionais e regionais.

A cidade irá, então, situar-se dentro do planejamento do pólo econômico em que se encontra, definindo-se a sua função econômica e social e, só então, passando a definir-se sua configuração físico-urbanística. Frequentemente, esse enfoque significará a reorientação das linhas mestras de expansão da cidade, geograficamente, solução que, no longo prazo, se afigura mais racional e menos dispendiosa do que as simples soluções de engenharia que tomem como um dado as atuais tendências de evolução, mecanicamente.

Dentro dessa orientação, é necessário promover uma melhor estruturação do sistema urbano, com vistas à maior eficácia das funções exercidas pelas cidades e à elevação dos padrões de urbanização e qualidade de vida. Para isso, dever-se-á:

- Implantar as nove Regiões Metropolitanas já criadas: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba e Belém.

- Identificar as funções que devem ser cumpridas pelas metrópoles nacionais e as que devem ser desempenhadas pelas metrópoles regionais, notadamente nas áreas de maior concentração populacional e econômica.

- Definir pólos secundários imprescindíveis a uma política de descentralização, de âmbito nacional ou regional, com adequado aproveitamento das vantagens da aglomeração existentes, seja por razões de ordem econômica, social ou política; nas novas regiões estabelecer núcleos urbanos de apoio ao processo de ocupação.

A estratégia de desenvolvimento urbano objetivará, prioritariamente:

- A desconcentração intra-regional do sistema urbano dominante na região Sudeste, através principalmente do esforço prático de evitar o crescimento excessivo das grandes aglomerações urbanas de São Paulo e do Rio de Janeiro.

- A ordenação do processo de desenvolvimento do sistema urbano da região Sul, mediante expansão ordenada das metrópoles regionais e o fortalecimento dos núcleos urbanos de médio porte.

- A dinamização da base econômica das metrópoles regionais do sistema urbano do Nordeste e o reforço das atividades produtivas e dos equipamentos sociais dos pólos urbanos interiorizados.

- A promoção da urbanização nas áreas de ocupação recente ou não consolidada das regiões Norte e Centro-Oeste e a organização do desenvolvimento das metrópoles regionais em formação e da região geoeconômica de Brasília.

II — Desdobramento dessas diretrizes, operativamente, em estratégias regionais específicas, refletindo as peculiaridades e o estágio de urbanização em que se encontra cada macrorregião brasileira:

● Na região Sudeste, a estratégia regional deverá conferir prioridade:

1) A coordenação dos investimentos em infra-estrutura e à regulamentação do uso do solo nas regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, de modo a conter a taxa de crescimento dessas metrópoles e induzir à descentralização das atividades produtivas, particularmente das industriais, para centros periféricos de médio porte, que apresentem potencialidades locais.

2) Ao disciplinamento da ocupação urbana e rural das áreas contíguas às duas metrópoles nacionais, particularmente no eixo Rio de Janeiro—São Paulo e São Paulo—Campinas.

3) A ordenação e ao disciplinamento do processo de crescimento da região metropolitana de Belo Horizonte, bem como da região urbanizada sob influência de Vitória, onde serão realizados grandes investimentos ligados à siderurgia e à exportação de minérios.

4) Ao planejamento da expansão e reforço da infra-estrutura urbana das cidades beneficiárias da desconcentração funcional intra-regional, com atuação preferencial sobre os núcleos urbanos com mais de 50 000 habitantes.

5) A dinamização das funções urbanas de apoio às atividades agropecuárias e agroindustriais desempenhadas por cidades de médio e pequeno porte.

6) Ao disciplinamento planejado do processo de urbanização da orla marítima, visando ao desenvolvimento das atividades ligadas ao turismo e ao lazer, à preservação das belezas naturais e das cidades históricas e ao apoio das funções urbanas das estâncias hidrominerais.

7) A promoção de atividades permanentes para os núcleos urbanos que surjam em consequência da implantação de grandes projetos.

● Na região Sul, a estratégia adotada objetiva alcançar:

1) O planejamento e o controle do desenvolvimento das regiões metropolitanas de Porto Alegre e Curitiba, principalmente no que se refere ao uso do solo e ao planejamento integrado junto aos eixos de expansão industrial.

2) A dinamização e a promoção das atividades de planejamento integrado, infra-estrutura urbana e equipamento social, atuando preferencialmente nos centros urbanos com população superior a 50 000 habitantes.

3) O disciplinamento e a promoção de adequado processo de urbanização para as cidades localizadas na faixa litorânea e nas regiões de serra que se destinam ao turismo e ao lazer.

4) A promoção de uma base econômica durável para o núcleo urbano que se origina da implantação do projeto de Itaipu.

● Na região Nordeste, a estratégia urbana procurará alcançar:

1) O desenvolvimento acelerado das atividades produtivas e dos equipamentos sociais das metrópoles regionais de Recife, Salvador e Fortaleza, bem como o controle e a organização do processo de expansão metropolitana.

2) O crescimento das atividades produtivas e a melhoria na infra-estrutura funcional e no equipamento social das Capitais dos Estados e dos pólos secundários regionais.

3) A dinamização dos núcleos urbanos regionais que exercem ou venham a exercer funções de polarização do desenvolvimento regional, através de apoio às atividades produtivas e dos investimentos em infra-estrutura urbana e equipamento social. A esses núcleos deverá caber importante função na contenção do processo migratório e no apoio às atividades agropecuárias e agroindustriais.

4) A ordenação da ocupação da orla marítima, preservando-se o patrimônio histórico e valorizando-se a beleza paisagística, com vistas ao desenvolvimento do turismo interno e internacional.

5) A implantação de programas de planejamento integrado, de reforço da infra-estrutura econômica e dos equipamentos sociais das cidades que recebem grandes projetos industriais, destacando-se, na Região Metropolitana de Salvador, o pólo petroquímico de Camaçari, no Estado do Maranhão, a cidade e a ilha de São Luís e o Porto de Itaqui, e ao sul da cidade do Recife, o Porto de Suape.

● Nas regiões Norte e Centro-Oeste, a estratégia adotada promoverá:

1) O desenvolvimento da Região Metropolitana de Belém e das cidades de Manaus e Santarém, através da dinamização das funções administrativas e de apoio às atividades produtivas secundárias e terciárias e da complementação da infra-estrutura.

2) A definição e aplicação das diretrizes de desenvolvimento da região geoeconômica de Brasília, especialmente com vistas à ocupação ordenada

ao longo dos eixos viários que demandam a Capital do País, sobretudo no caso do eixo Brasília—Anápolis—Goiânia.

3) A dinamização das funções urbanas, entre outras cidades, de Cuiabá, Campo Grande, Corumbá, Dourados, Macapá, Boa Vista e Rio Branco.

4) A promoção dos núcleos urbanos de ocupação, estrategicamente selecionados ao longo das grandes rodovias de integração amazônica (Transamazônica, Cuiabá—Santarém, Belém—Brasília, etc.), bem como em função das potencialidades sub-regionais para o desenvolvimento agropecuário, agro-mineral e agroindustrial.

5) A promoção dos centros turísticos da região Centro-Oeste.

III — Utilização dos seguintes principais mecanismos para implementar a política definida, e, em particular, implantar as Regiões Metropolitanas já estabelecidas em lei:

● Ação de estímulo e coordenação de planejamento, tendo como órgão auxiliar a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), que deverá, em especial, cuidar de orientar e acompanhar a implantação dos órgãos de comando das Regiões Metropolitanas (Conselhos Deliberativo e Consultivo); efetuar a definição detalhada da estrutura urbana a ser estabelecida, nas diferentes regiões; estabelecer diretrizes para a utilização dos fundos federais destinados ao desenvolvimento urbano.

Na definição de prioridades para o planejamento integrado das Regiões Metropolitanas, serão consideradas:

1) Prioridades gerais (comuns a todas as regiões): transportes coletivos, uso do solo, zoneamento urbano, saneamento, e outros equipamentos sociais, etc.

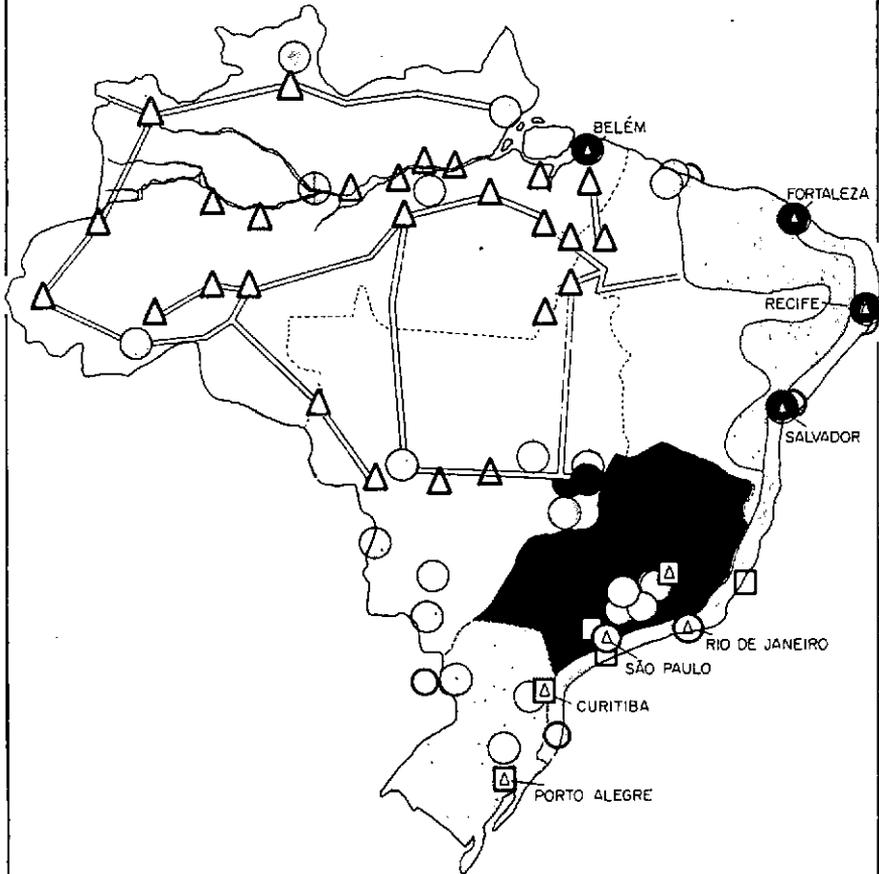
2) Prioridades específicas de cada Região: combate ao crime, principalmente, no Rio e São Paulo, favelas, em várias Regiões, etc.

● Uso coordenado dos fundos de desenvolvimento urbano já criados (para o Centro-Sul, Nordeste e Norte) e demais mecanismos financeiros para o setor: FDPI, recursos do BNDE para distritos industriais, etc.

● Realização de Programa de Investimentos em Desenvolvimento Social Urbano, estimado em, pelo menos, Cr\$ 110 bilhões, no período (além dos programas de Abastecimento d'Água, Esgotos e Habitação).

II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

POLÍTICA NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO URBANO



CONVENÇÕES

- | | | | |
|---|----------------------------------|----|--|
| ○ | ÁREA DE CONTENÇÃO | △ | NÚCLEOS DE APOIO AO PROCESSO DE OCUPAÇÃO |
| □ | ÁREA DE CONTROLE | ○ | REGIÕES DE TURISMO |
| ● | ÁREA DE DISCIPLINA E DINAMIZAÇÃO | ○ | ÁREAS DE PROGRAMAS ESPECIAIS |
| ○ | ÁREA DE DINAMIZAÇÃO | == | EIXOS VIÁRIOS DE PENETRAÇÃO |
| | | △ | REGIÕES METROPOLITANAS |

Poluição Industrial e Preservação do Meio-Ambiente

O entendimento da situação do Brasil no tocante ao controle da poluição e à preservação dos recursos naturais do País deve considerar os seguintes elementos:

- Não é válida qualquer colocação que limite o acesso dos países subdesenvolvidos ao estágio de sociedade industrializada, sob pretexto de conter o avanço da poluição mundialmente.

Em verdade, o maior ônus do esforço a ser realizado deve recair sobre as nações industrializadas, que respondem, fundamentalmente, pelo atual estágio de poluição, no mundo, e que só mais ou menos recentemente passaram a adotar medidas efetivas de proteção do meio-ambiente.

- O combate à poluição já é importante, no Brasil.

De um lado, já se observam, principalmente em face da excessiva concentração industrial em certas áreas metropolitanas, sem zoneamento adequado, assim como da proliferação de veículos nos mesmos aglomerados urbanos, manchas de poluição agudas ou significativas, em várias regiões do País, como os casos críticos óbvios do Grande São Paulo e do Grande Rio.

De outro lado, a devastação de recursos naturais — de solo, vegetais e animais — assume proporções inadmissíveis, em conseqüência da construção da infra-estrutura, da execução de programas industriais e agrícolas, mas, principalmente, da ação predatória de interesses imediatistas.

O País precisa defender, sistemática e pragmaticamente, esse patrimônio de recursos naturais, cuja preservação faz parte do desenvolvimento, como também o faz a proteção ao patrimônio cultural representado pelas cidades históricas.

- Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que a poluição da pobreza — ou seja, a carência dos requisitos básicos de saneamento e controle biológico indispensáveis à saúde das populações de baixa renda — ainda constitui prioridade imperiosa. É preciso realizar, até o fim da década, avanço substancial nesse sentido, principalmente provendo água e esgotos às populações e eliminando as endemias da pobreza: esquistossomose, malária, mal de Chagas, etc.

- O Brasil dispõe de maior flexibilidade, quanto à política de preservação do equilíbrio ecológico, do que a generalidade dos países desenvolvidos, por ainda dispor de amplas áreas não poluídas. Sem embargo, a tradição de ação predatória contra a natureza, em certas atividades de baixa produtividade, impõe, desde já, a necessidade de medidas preventivas.

A conclusão a tirar é que, mais uma vez, a política a seguir é de equilíbrio, para conciliar o desenvolvimento em alta velocidade com o mínimo

de efeitos danosos sobre a ecologia e garantindo o uso racional dos recursos do País, com garantia de permanência dos de caráter renovável.

A montagem de uma política eficaz, nesse campo, sob orientação federal, compreende: legislação básica; institucionalização da ação de governo, para organicidade e continuidade, à luz de estudos que ainda são preliminares, em certos campos; e mecanismos de controle e fiscalização, capazes de assegurar razoável implementação da orientação estabelecida.

Tal política atuará em três áreas principais:

- Política de meio-ambiente na área urbana, para evitar a ação poluidora, no ar e na água, principalmente, em decorrência da instalação de unidades industriais, em locais inapropriados e do congestionamento do tráfego urbano; e a fim de assegurar às populações das áreas metropolitanas, e dos outros centros urbanos, a infra-estrutura mínima de fornecimento de água, de boa qualidade, de um sistema de esgotos adequado e de áreas de recreação (PLANASA, Programa Especial de Controle de Enchentes e Recuperação de Vales).

- Política de preservação de recursos naturais do País, utilizando corretamente o potencial de ar, água, solo, subsolo, flora e fauna; possibilitando a ocupação efetiva e permanente do território brasileiro, a exploração adequada dos recursos de valor econômico, o levantamento e a defesa do patrimônio de recursos da natureza; e evitando ações predatórias e destruidoras das riquezas naturais.

- Política de defesa e proteção da saúde humana.

Nesse quadro, terão particular significação as políticas de uso do solo, urbano e rural, dentro de zoneamento racional, e de reflorestamento, a ser viço dos objetivos de desenvolvimento e defesa do meio-ambiente.

No próximo estágio, o controle da poluição e a preservação do meio-ambiente serão objetivados segundo orientação em que cabe destacar alguns pontos:

I — Controle da Poluição Industrial, através de:

- Ação concentrada em áreas críticas, como são, entre outras, as manchas de poluição identificadas quanto ao Grande São Paulo e ao Grande Rio; Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Recife, Salvador e Porto Alegre; Região de Cubatão; Região de Volta Redonda; bacia hidrográfica do médio e baixo Tietê; bacia hidrográfica do Paraíba do Sul; bacia hidrográfica do rio Jacuí e estuário do Guaíba; bacias hidrográficas de Pernambuco.

Nessas áreas, será adotado zoneamento adequado, e dada atenção principalmente aos problemas de localização industrial e de estabelecimento de normas antipoluição, dentro da idéia de que a política mais eficaz é a de caráter preventivo.

● Política de localização industrial, considerando especificamente os aspectos de poluição, e voltada, por exemplo, para:

1) Disciplinar a ocupação industrial segundo a intensidade da ação poluidora das indústrias, desincentivando a implantação das indústrias com maior potencial de ação poluidora nas áreas críticas e intermediárias.

2) Disciplinar a ampliação de estabelecimentos industriais atualmente localizados em áreas críticas e intermediárias, de forma que sua expansão não aumente a intensidade de sua ação poluidora.

3) Incentivar a transferência, para fora da cidade, de fábricas mais poluidoras já em funcionamento.

● Estabelecimento de padrões de emissão para os diferentes tipos de resíduos, de forma variável conforme se trate de regiões industriais mais ou menos densas.

● Fixação de meta mínima a atingir para eliminação do caráter crítico ambiental das áreas identificadas. Para tanto, promover a realização de pesquisas e estudos básicos que permitam adequado equacionamento da situação, e formulação de diretrizes de uma política mais geral de uso do meio-ambiente.

● Desenvolvimento de tecnologia de controle da poluição, nos setores mais importantes, em articulação com os países já avançados nesse campo.

II — **Preocupação específica com os aspectos de repercussão sobre os recursos naturais da área**, na implantação de projetos de infra-estrutura: estradas, hidroelétricas, etc.

III — **Efetiva observância de política de utilização racional dos recursos naturais na ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste**, segundo anteriormente apresentado.

IV — **Política de recuperação e expansão dos recursos renováveis do Nordeste**, principalmente quanto a reflorestamento.

V — **Programas especiais de preservação do meio-ambiente**, de âmbito progressivamente expandido para as diferentes regiões, conforme sua necessidade, a saber:

● Preservação de áreas naturais representativas dos principais ecossistemas encontrados nas diversas regiões, a ser alcançada através do estabelecimento, no território nacional, de uma rede de **Estações Ecológicas** em áreas selecionadas, de acordo com estudos a serem realizados pela Secretaria Especial do Meio-Ambiente — SEMA.

● **Sensoreamento das águas e do ar atmosférico, para conhecer a situação ambiental, o comportamento e a quantidade dos agentes poluentes no seio das comunidades e, ao mesmo tempo, procurar identificar a presença desses elementos nos principais rios e lagoas, nas águas de praias e no ar atmosférico das regiões metropolitanas. Através desse projeto, deverão ser obtidas informações básicas, permitindo controlar a situação dos principais cursos de água do País e das principais praias, no tocante à existência de agentes poluidores.**

Parte III

**PERSPECTIVAS:
O BRASIL NO FIM DA
DÉCADA**

Capítulo X

PERSPECTIVAS: A ECONOMIA E A SOCIEDADE BRASILEIRA NO FIM DA DÉCADA

Perspectivas e Prioridades

O Quadro I indicou as dimensões a serem alcançadas pela economia brasileira em 1979, na hipótese de manutenção do crescimento acelerado dos últimos anos.

Cumprir definir as grandes prioridades que, consoante a estratégia de desenvolvimento, deverão ser observadas, no período.

No campo econômico, será importante proporcionar ao setor privado os recursos necessários aos importantes programas de investimento da Indústria (que terá de expandir maciçamente a capacidade produtiva), Mineração, Agropecuária e Agroindústria. O Comércio deverá, também, modernizar-se e, em alguns setores, adquirir escala, sob a forma de novas estruturas de comercialização.

Continuar-se-á o esforço de desenvolvimento do turismo interno e externo.

Apoio será, igualmente, levado ao setor privado na área de capacidade gerencial, treinamento de executivos e treinamento profissional, além do esforço em absorção de nova tecnologia e em pesquisa.

Na Infra-Estrutura, a maior ênfase será nos Programas de Energia (principalmente Petróleo), Ferrovias, Navegação e Portos (notadamente no enfoque de Corredores de Transportes e Corredores de Exportação).

No campo social, são prioridades maiores a Educação (sob o ponto de vista quantitativo e, notadamente, de qualidade de ensino, com esforço novo na área de pós-graduação) e a Saúde, ao lado da infra-estrutura de serviços urbanos. Na área de Previdência Social, através do novo Ministério da Previdência e Assistência Social, o esforço principal será no sentido de coordenar e dar eficácia à ação de Governo quanto à Assistência Médica.

Nova dimensão será dada aos programas de Ciência e Tecnologia e Pesquisa de Recursos Naturais.

De forma consistente com a estratégia de desenvolvimento, é útil considerar a perspectiva de crescimento por setores, até 1979, como segue:

	Taxa média de crescimento esperada (%)
Agropecuária	Na ordem de 7
Lavouras	Entre 6 e 7
Pecuária	Acima de 7
Indústria	Na ordem de 12
Indústria de Transformação	Mínimo de 12
Serviços	Entre 9 e 10

Se se materializarem esses resultados, a Indústria terá elevado a sua participação, no fim do período, ao nível de 37% da renda interna.

Pela orientação definida, em certos agregados, ou segundo as perspectivas observadas, em outros casos, pode-se observar, em relação ao comportamento dos principais agregados econômicos, no quinquênio:

- A taxa de investimento bruto fixo estará, no período, ao nível de 25% do PIB, o que é consistente com os resultados recentes, de 23%, particularmente tendo em vista o nível esperado do **deficit** em conta-corrente do balanço de pagamentos.

- O consumo privado crescerá a taxas elevadas, talvez superiores a 9% ao ano (o que significa um aumento de consumo **per capita** de mais de 6% ao ano), mas tenderá a perder participação no PIB (pela elevação da poupança), lentamente, a partir do nível inicial correspondente a 70%.

Os Indicadores no Fim da Década

Tendo em vista as metas setoriais definidas para as áreas sob controle governamental, e à vista do esperado para outros campos, o Quadro II apresenta os principais indicadores econômicos, setoriais e regionais para 1979, apenas a título ilustrativo.

O Quadro III oferece uma comparação, entre as dimensões da economia e do desenvolvimento social brasileiro, em 1970 e 1980, somente para efeito de consideração das ordens de magnitude.

QUADRO II

1979: INDICADORES ECONÔMICOS E SOCIAIS

SETORES		1974 (*)	PREVISTO PARA 1979	AUMENTO NO PERÍODO (%)	
EDUCAÇÃO	ENSINO DE 1.º GRAU	Número de Matrículas (milhões) (a)	18,2	23,0	26
		Taxa de Escolarização Real (%)	84	90	—
	ENSINO DE 2.º GRAU	Número de Matrículas (milhões)	1,7	2,5	47
		ENSINO SUPERIOR	Número de Matrículas (milhões)	1,1	1,7
	Número de Docentes em Regime de Tempo Integral (milhares)		3,1	5,7	84
	Número de Docentes em Regime de 24 Horas por Semana (milhares)		6,6	8,7	32
	ENSINO SUPLETIVO		Número de Matrículas para Alfabetização no MOBRAL (milhões) (b)	5,1	8,8
		Número de Matrículas para Educação Integrada no MOBRAL (milhões)	1,2	7,7(c)	542
		Número de Trabalhadores Treinados Profissionalmente (milhares)	187	380	103
	SAÚDE	POPULAÇÃO PERMANENTE ATENDIDA PELA ASSISTÊNCIA MÉDICA	Total (milhões)	85	103
Porcentagem Sobre População Total			82	86	—
PREVIDÊNCIA SOCIAL	SEGURADOS PELA PREVIDÊNCIA SOCIAL URBANA	Total (milhões)	15	20	33
		Porcentagem Sobre População Economicamente Ativa Urbana	77	83	—
	BENEFÍCIOS PAGOS PELO INPS (Cr\$ milhões de 1975)	18	40	122	

(*) Estimativas

(a) O crescimento da população escolarizável (entre 7 e 14 anos) devará, no período, ser de cerca de 11%.

(b) Acumulado nos períodos 1970-1974 e 1975-1979.

(c) Total no período 1975-1979.

SETORES		1974	PREVISTO PARA 1979	AUMENTO NO PERÍODO (%)		
INTEGRAÇÃO SOCIAL	PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL (PIS)	Arrecadação no Ano (Cr\$ bilhões de 1975)	4,1	11,5	180	
		Arrecadação Acumulada (Cr\$ bilhões de 1975)	9	52	478	
	PROGRAMA DE FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO SERVIDOR PÚBLICO (PASEP)	Arrecadação no Ano (Cr\$ bilhões de 1975)	3,0	4,5	50	
		Arrecadação Acumulada (Cr\$ bilhões de 1975)	7	22	214	
	FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS)	Arrecadação Bruta (Cr\$ bilhões de 1975):				
		No Ano	9,4	13,8	47	
		Acumulada	38	98	158	
	PRODUÇÃO	Cereais (Milho, Arroz, Trigo e Feijão, em milhões de t)		30	45	50
				10	16	60
		Fertilizantes (milhões de t de Nutrientes)		1,6	3,1	94
Defensivos (mil t)			90	200	122	
Sementes Melhoradas (% Sobre o Total de Sementes de Algodão, Amendoim, Arroz, Batata-Inglesa, Feijão, Mandioca, Milho, Soja e Trigo)			40	50	25	
UTILIZAÇÃO DE INSUMOS MODERNOS	Tratores em Operação (mil unidades)	254	510	101		
	Rações (milhões t)	5,7	11,0	93		
	ELETRIFICAÇÃO RURAL	Linhas Construídas (mil km)	11	114	936	
IRRIGAÇÃO PÚBLICA E PRIVADA (mil ha)		737	1 100	49		
	ABASTECIMENTO	Armazenagem (Capacidade Estática, em milhões de t)	23	28	22	
		Centrais de Abastecimento (n.º de centrais)	12	22	83	
DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO	DISPÊNDIOS TOTAIS (Cr\$ bilhões de 1975)	3,1	5,3	71		

SETORES	1974	PREVISTO PARA 1979	AUMENTO NO PERÍODO (%)
INDÚSTRIA DE BENS DE CAPITAL			
PRODUÇÃO TOTAL (mil t)	2 000	3 400	70
MAQUINARIA MECÂNICA E ELÉTRICA (mil t)	898	1 603	79
TRATORES (mil unidades)	44	84	91
CONSTRUÇÃO NAVAL (mil tpb)	410	1 140	178
MATERIAL FERROVIÁRIO (mil t)	122	214	75
SIDERURGIA E METALURGIA			
(Capacidade Instalada, em mil t) (d)			
AÇO EM LINGOTES	8 600	22 300	159
LAMINADOS PLANOS E PERFIS PESADOS	4 100	13 100	220
LAMINADOS NÃO-PLANOS E AÇOS ESPECIAIS	4 600	8 300	80
ALUMÍNIO	120	190	58
COBRE	10	60	500
ZINCO	33	58	76
QUÍMICA			
(Capacidade Instalada, em mil t) (d)			
ÁCIDO SULFÚRICO	986	3 388	244
SODA CÁUSTICA E BARRILHA (em Na ₂ O)	273	700	156
CLORO	212	593	179
FERTILIZANTES (NPK)	585	1 199	105
RESINAS TERMOPLÁSTICAS	408	891	118
FIBRAS ARTIFICIAIS E SINTÉTICAS	176	253	43
ELASTÔMEROS SINTÉTICOS	144	239	66
DETERGENTES (em DDB)	27	75	178
ETENO	343	718	109
AMÔNIA	268	577	115
BENS INTERMEDIÁRIOS NÃO METÁLICOS			
(Capacidade Instalada em mil t) (d)			
CIMENTO	17 130	26 190	53
CELULOSE	1 547	2 860	85
PAPEL	2 267	2 900	28

(d) Os dados de capacidade instalada de 1979 referem-se apenas a ampliações decorrentes de projetos conhecidos até 30 de junho de 1974.

INDÚSTRIAS BÁSICAS

SETORES		1974	PREVISTO PARA 1979	AUMENTO NO PERÍODO (%)
MINERAÇÃO	PRODUÇÃO DE MINÉRIO DE FERRO (milhões t)	60	138	130
	EXPORTAÇÃO DE MINÉRIO DE FERRO (milhões t)	44	98	123
	DISPÊNDIOS EM PESQUISAS DE MINÉRIOS NUCLEARES (Cr\$ milhões de 1975)	304	660	117
ENERGIA				
ENERGIA ELÉTRICA	Potência Instalada (milhões kW)	17,6	28,0	59
	Consumo (bilhões de kW/h)	61	107	75
PETRÓLEO	Capacidade de Refino (mil barris/dia)	1 020	1 650	62
	Investimento em Exploração e Desenvolvimento da Produção (em Cr\$ bilhões de 1975)	2,2	8,0	264
	Investimento Total (Cr\$ bilhões de 1975) (b)	26	56	115
TRANSPORTE				
INFRA-ESTRUTURA RODÓVIAS	Rede Rodoviária Federal Pavimentada (mil km)	41,2	63,0	53
	Rede Rodoviária Federal Implantada e não Pavimentada (mil km)	33,5	45,8	37
FERROVIAS (b)	Total de Investimentos (Cr\$ bilhões de 1975)	12,5	28,0	124
	Total da Frota (mil tpb)	4 205	9 438	124
	Total da Frota de Longo Curso (mil tpb)	3 436	8 079	135
NAVEGAÇÃO	Total da Frota de Cabotagem (mil tpb)	612	967	58
	Total da Frota de Navegação Interior (mil tpb)	157	392	149
	Petroleiros (mil tpb) (e)	1 297	2 280	75
	Graneleiros (mil tpb) (e)	783	2 089	167
	Mistos (mil tpb) (e)	819	2 546	211

(e) Incluídos nos itens anteriores.

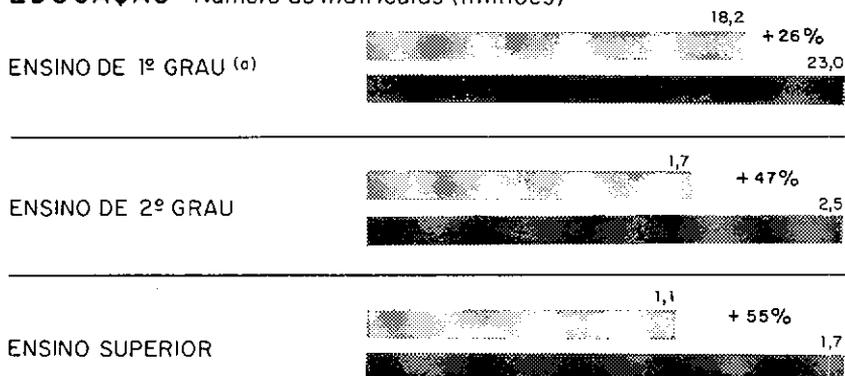
SETORES		1974	PREVISTO PARA 1979	AUMENTO NO PERÍODO (%)
COMUNICAÇÕES				
SISTEMA BÁSICO DE TELECOMUNICAÇÕES	Canalização (milhões de Canais de Voz x km)	15,9	55,8	251
	Comutação Telefônica (mil troncos)	40	123	208
SISTEMA INTERNACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES	Via Satélite (Canais de Voz)	192	444	131
	Via Cabo Submarino (Canais de Voz)	160	960	500
REDE NACIONAL DE	TELEX (mil terminais)	11,7	22,0	88
SISTEMA TELFÔNICO URBANO, RURAL E INTERURBANO	Telefones (milhões)	2,8	8,1	189
	Circuitos Interurbanos Intraestaduais (mil)	26	115	342
SANEAMENTO				
ABASTECIMENTO D'ÁGUA	População Urbana Ser- vida (milhões)	39,7	60,3	52
	Porcentagem da Popu- lação Urbana Servida	65	79	—
SERVIÇOS DE ESGOTOS	População Urbana Ser- vida (milhões)	17,7	33,7	90
	Porcentagem da Popu- lação Urbana Servida	29	44	—
HABITAÇÃO				
FINANCIAMENTO DE UNIDADES HABITACIONAIS PELO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO (BNH)	No Ano (milhões de Unidades)	209	383	83
	Acumulado (milhões de Unidades)	1,2	2,7	125
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	INCENTIVOS FISCAIS (Inclusive PIN e PROTERRA) em Cr\$ bilhões de 1975	4,3	9,3	116
	TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) em Cr\$ bilhões de 1975	5,3	9,4	77

1979-INDICADORES ECONÔMICOS E SOCIAIS

1974

PREVISTO PARA 1979

● EDUCAÇÃO - Número de matrículas (milhões)



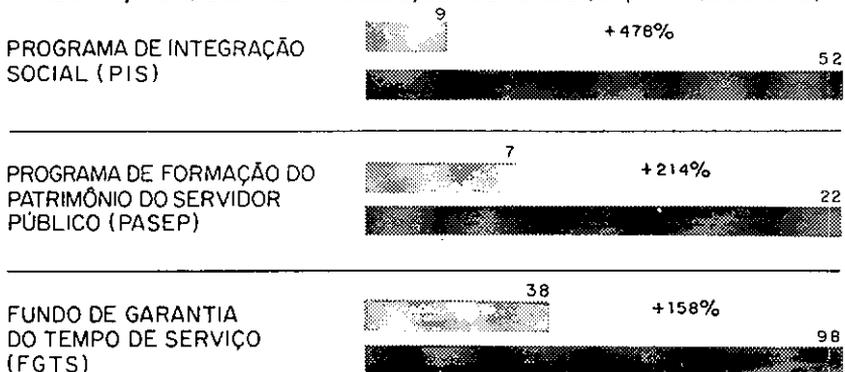
● SAÚDE



● PREVIDÊNCIA SOCIAL



● INTEGRAÇÃO SOCIAL - Arrecadação Acumulada (Cr\$ bilhões de 1975)



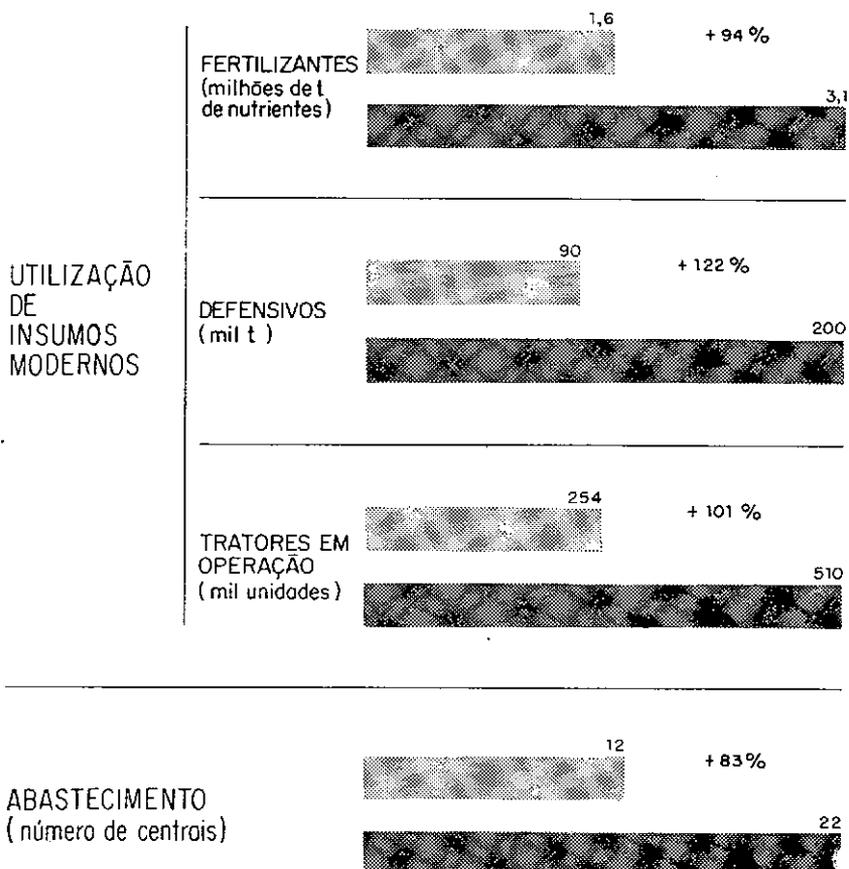
(a) O crescimento da população escolarizável (entre 7 e 14 anos) deverá, no período, ser de cerca de 11%.

1979: INDICADORES ECONÔMICOS E SOCIAIS

1974

PREVISTO PARA 1979

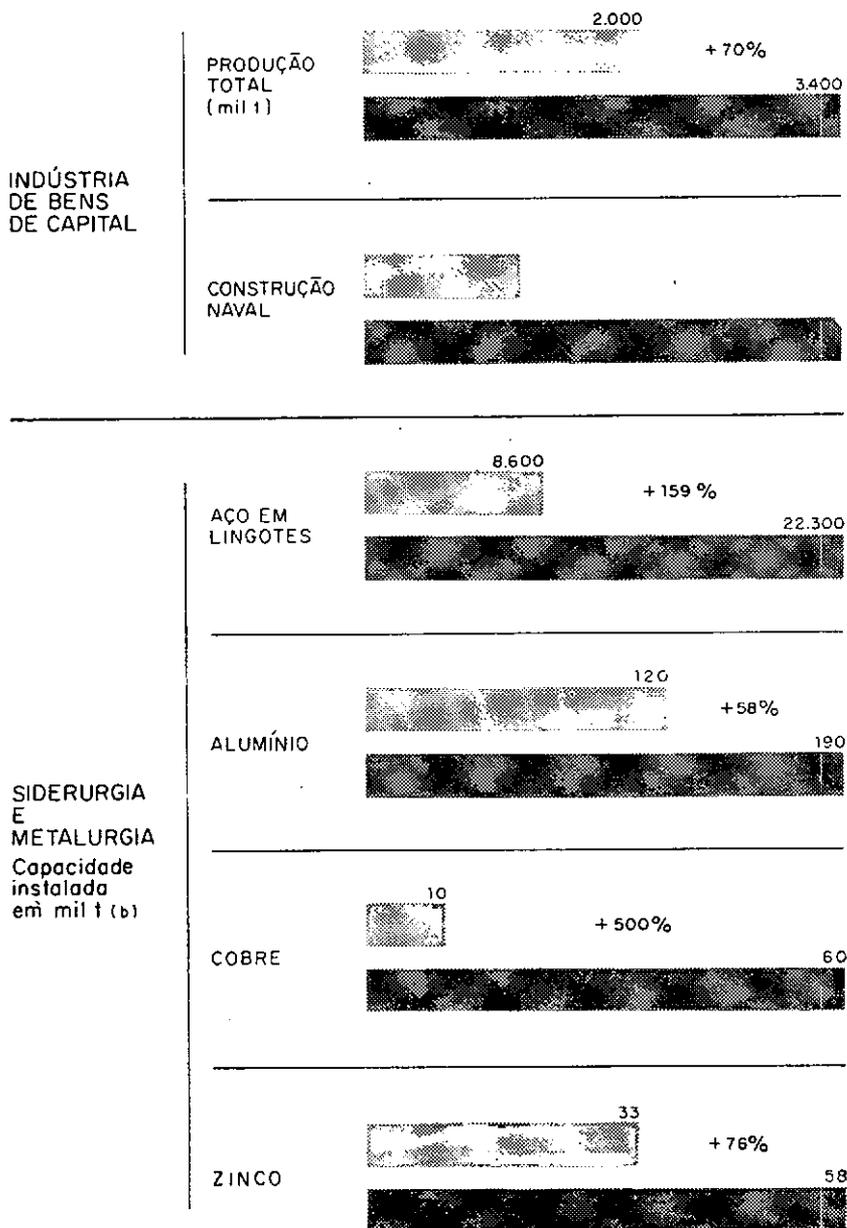
● AGRICULTURA E ABASTECIMENTO



● DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO



● INDÚSTRIAS BÁSICAS



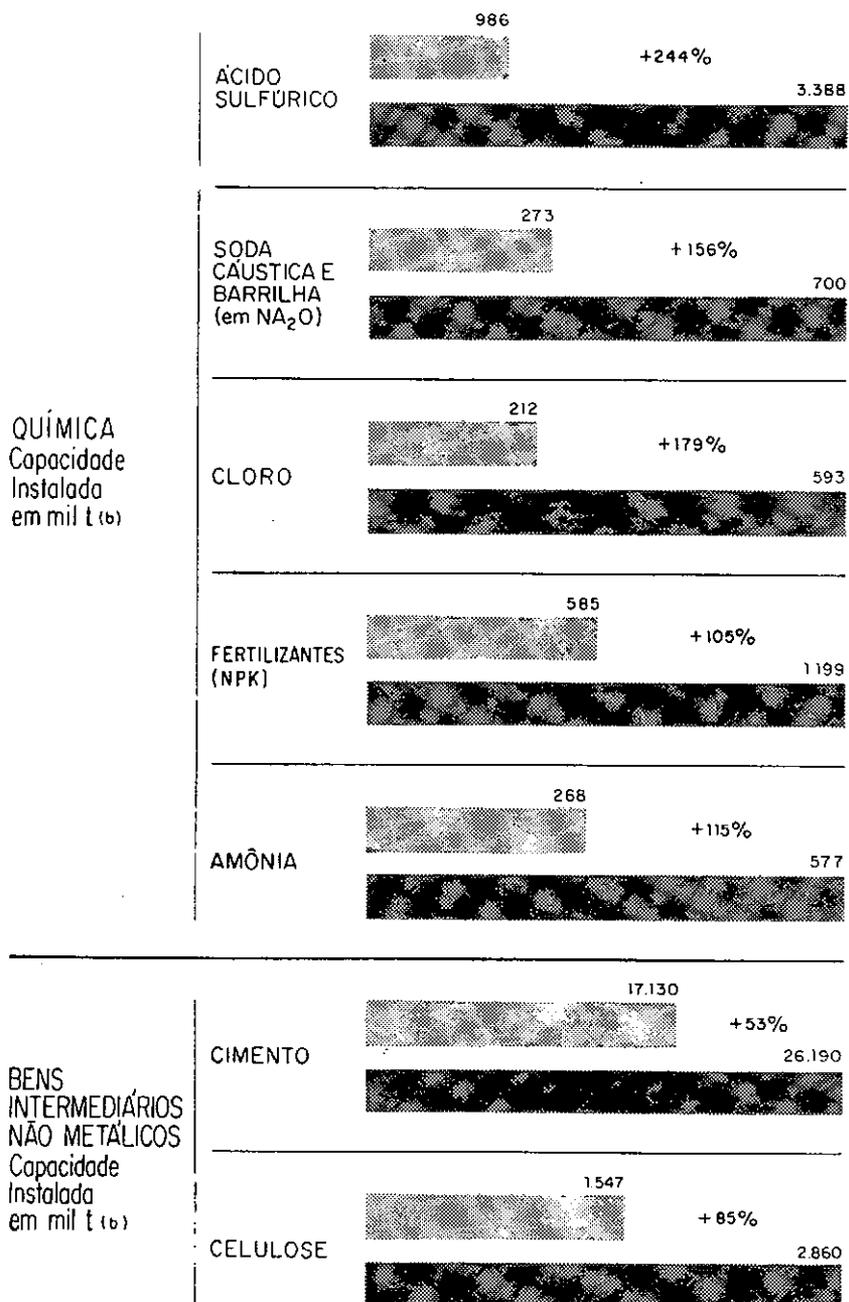
(b) Os dados de capacidade instalada de 1979 referem-se apenas a ampliações decorrentes de projetos conhecidos até 30 de junho de 1974.

1979-INDICADORES ECONÔMICOS E SOCIAIS

1974

PREVISTO PARA 1979

● INDÚSTRIAS BÁSICAS (continuação)



(b) Os dados de capacidade instalada de 1979 referem-se apenas a ampliações decorrentes de projetos conhecidos até 30 de junho de 1974.

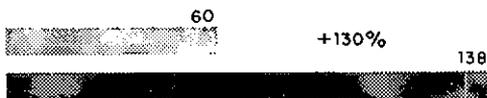
1979: INDICADORES ECONÔMICOS E SOCIAIS

1974

PREVISTO PARA 1979

● MINERAÇÃO

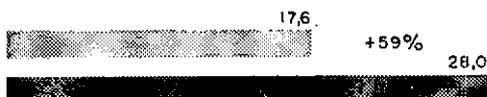
PRODUÇÃO DE MINÉRIO
DE FERRO (milhões de t)



● INFRA-ESTRUTURA

ENERGIA
ELÉTRICA

POTÊNCIA
INSTALADA
(milhões de kW)



CONSUMO
(bilhões de kWh)



TRANSPORTE

RODOVIAS
Rede Rodoviária
Federal
Pavimentada
(mil km)



NAVEGAÇÃO
Total da Frota
(mil tpb)



COMUNICAÇÕES

TELEFONES
(milhões)



SANEAMENTO
População
Urbana Servida
(milhões)

ABASTECIMENTO
D'ÁGUA



SERVIÇOS DE
ESGOTOS



HABITAÇÃO

Financiamento de Unidades
Habitacionais pelo Sistema
Financeiro da Habitação (BNH)
Acumulado (milhões de unidades)



QUADRO III

1980: INDICADORES ECONÔMICOS E SOCIAIS

(Ordens de Magnitude)

AGREGADOS E SETORES	1970	INDICADOR PARA 1980	AUMENTO NO PERÍODO (%)
PIB (Produto Interno Bruto)			
Cr\$ bilhões de 1975	515	1 390	170
US\$ bilhões (*)	51	138	
PIB Per Capita			
Cr\$ mil de 1975	5,5	11,3	105
US\$ (*)	546	1 121	
Consumo Pessoal			
Cr\$ bilhões de 1975	357	924	159
US\$ bilhões (*)	35	91	
Consumo Pessoal Per Capita			
Cr\$ mil de 1975	3,8	7,5	97
US\$ (*)	375	740	
Investimento Bruto Fixo			
Cr\$ bilhões de 1975	108	348	222
US\$ bilhões (*)	10,7	34,5	
Exportações de Mercadorias			
Exportações Totais			
US\$ bilhões	2,7	24,2	796
Exportações de Manufaturados e Semi-Manufaturados			
US\$ milhões	690	14 800	2 045
Produto da Indústria de Transformação (Cr\$ bilhões de 1975)			
Total	98	307	213
Siderurgia	11	46	318
Construção Naval	0,5	1,8	260
Indústria Mecânica e Elétrica	12	31	158
Indústria Química	10	23	130

AGREGADOS E SETORES	1970	INDICADOR PARA 1980	AUMENTO NO PERÍODO (%)
População Economicamente Ativa (milhões)	29,5	39,2	33
Emprego Industrial			
Total (milhões)	4,8	8,6	79
Indústria de Transformação (milhares)	2 719	4 323	59
Energia			
Potência Instalada (milhões de kW)	11,2	30,1	168
Consumo (bilhões de kW/h)	37,7	120,5	220
Transportes			
Rede Pavimentada Federal (mil km)	24,1	68,0	182
Comunicações			
Número de Telefones (milhões)	2	9	350
Educação			
Taxa de Alfabetização Total (População de mais de 15 Anos) (%)	67	90	—
Taxa de Escolarização: Primeiro Grau (População Escolarizada/População Escolarizável)	67	92	—
Matrículas			
Ensino de Primeiro Grau (milhões)	15,9	24,3	53
Ensino de Segundo Grau (milhões)	1,1	2,7	145
Ensino Superior (milhares)	425	1 870	340
Saúde e Saneamento			
Expectativa de Vida Média (Anos)	59	65	10
Taxa de Mortalidade (Por mil)	9,9	7,4	(-25)
População Urbana Atendida pela Rede de Água (%)	55	80	—
População Urbana Atendida pela Rede de Esgotos (%)	30	50	—
Previdência Social			
Número de Segurados no meio Urbano (milhões)	11	22	100
Benefícios Pagos (Cr\$ bilhões de 1975)	11,4	47,3	315
Desenvolvimento Regional			
Incentivos Fiscais (Inclusive PIN e PROTERRA) em Cr\$ bilhões de 1975	2,6	10,8	315
Transferências da União aos Estados e Municípios (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) em Cr\$ bilhões de 1975	3,6	10,3	186

(*) Taxa de Conversão: Cr\$/US\$ = 6,776, estimado pelo IPEA, para 1973

Parte IV

AÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Capítulo XI

PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E APOIO FINANCEIRO DOS BANCOS OFICIAIS

Para consecução dos objetivos definidos, e levando em conta as prioridades estabelecidas, será executado, no período 1975/79, Programa de Investimentos (que em setores sociais como Educação e Saúde terá o sentido de Programa de Dispendios, pela importância das despesas correntes em certos projetos prioritários), cuja síntese é apresentada no Quadro IV. Os Quadros V, VI e VII decompõem aquela visão sintética, permitindo destacar:

- O Orçamento Social, cobrindo as áreas de Valorização de Recursos Humanos (Educação, Saúde Pública, Assistência Médica, Saneamento, Nutrição, Trabalho e Treinamento Profissional), de Integração Social e de Desenvolvimento Social Urbano, permitirá realizar dispêndios da ordem de Cr\$ 760 bilhões, com recursos novos.

Os setores de Educação e Saúde receberam tratamento preferencial no Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), para o triênio 1957/1977.

Por outro lado, é de notar que, além da ação do BNH em Habitação e Infra-Estrutura Urbana, a Caixa Econômica Federal passará a financiar os setores de Educação e Saúde (em complemento à sua ação no financiamento de casa própria).

- Na área de Infra-Estrutura Econômica, com um total de investimentos de Cr\$ 439,4 bilhões, releva salientar os programas de Energia (Cr\$ 255 bilhões), Desenvolvimento Ferroviário (Cr\$ 28 bilhões), Construção Naval (Cr\$ 23 bilhões) e Construção e Modernização de Aeroportos (Cr\$ 7,4 bilhões).

- O Desenvolvimento Científico e Tecnológico receberá recursos federais de cerca de Cr\$ 22 bilhões, para aplicação em pesquisa fundamental e aplicada.

- Diante da já assinalada necessidade de expandir rapidamente a capacidade de produção, na Indústria (principalmente em setores básicos, como Bens de Capital, Siderurgia, Insumos Básicos, Química), são previstos investimentos industriais no vultoso total de Cr\$ 300 bilhões, dos quais Cr\$ 254 bilhões para Indústrias Básicas.

- A Agropecuária, que recebeu uma das mais altas taxas de crescimento de recursos no OPI, será atendida com dispêndios governamentais

(inclusive Estados) de Cr\$ 56 bilhões. Ao lado disso, o saldo de aplicações totais dos bancos oficiais em Agropecuária, a preços de 1975, deverá elevar-se de Cr\$ 51 bilhões em 1974 para a ordem de Cr\$ 100 bilhões em 1979.

Nesses valores não se inclui estimativa do investimento privado na agropecuária.

● Na área de Integração Nacional, estão previstos recursos para o desenvolvimento regional da ordem de Cr\$ 165 bilhões, dos quais Cr\$ 100 bilhões para o Nordeste e Cr\$ 44 bilhões para a Amazônia (Quadro VIII).

De forma complementar a esse Programa de Investimentos, a ação do sistema de bancos federais prevê aplicações, **exclusivamente com recursos novos**, no período, da ordem de Cr\$ 260 bilhões, através do BNDE, Banco Central (fundos especiais), Banco do Brasil, Banco Nacional da Habitação, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Banco Nacional de Crédito Cooperativo.

Papel chave, no campo das Indústrias Básicas e da Infra-Estrutura Econômica, será desempenhado pelo BNDE, principal agente financiador de investimentos e coordenador do sistema nacional de bancos de desenvolvimento, agora reforçado, nas suas fontes permanentes de recursos, pela incorporação dos recursos do PIS e do PASEP.

Por outro lado, definiu-se orientação segundo a qual o sistema de bancos federais — e em particular o BNDE e o Banco do Brasil — atuará marcadamente no sentido da correção de desequilíbrios regionais, em reforço à ação do BNB e BASA.

QUADRO IV

SÍNTESE DO PROGRAMA DE INVESTIMENTOS

(1975/1979)

	Cr\$ BILHÕES DE 1975	
VALORIZAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	267,0	Educação, Saúde Pública, Assistência Médica, Saneamento, Nutrição, Trabalho e Treinamento Profissional — Dispêndios Programados
INTEGRAÇÃO SOCIAL	384,0	PIS, PASEP, Habitação e Previdência Social — Recursos Previstos
DESENVOLVIMENTO SOCIAL URBANO	110,0	Recursos do BNH, Fundos de Desenvolvimento Urbano, FDPI, Transferências da União para os Estados e Municípios do Sul e Sudeste. Exclusive Habitação e Saneamento — Investimentos Programados
INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA	439,4	Energia, Transportes, Comunicações — Investimentos Programados
DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO	22,0	Dispêndios Federais Previstos
INDÚSTRIAS BÁSICAS	255,0	Inclusive Setor Privado — Investimentos Previstos
AGROPECUÁRIA	105,0	Apoio de Governo (Compreendendo Dispêndios do Governo Federal e Governos dos Estados, mais Apoio Financeiro de Bancos Federais, Apenas com Recursos Novos) — Aplicações Programadas
INTEGRAÇÃO NACIONAL	165,0	PIN, PROTERRA, Incentivos Fiscais para o Nordeste e a Amazônia, Projetos Prioritários e Especiais, Transferências da União para os Estados e Municípios do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e Apoio Financeiro de Bancos Federais, Apenas com Recursos Novos — Recursos Previstos

QUADRO V
ORÇAMENTO SOCIAL

(1975/1979)

SETORES	Ct\$ BILHÕES DE 1975
PROGRAMAS DE VALORIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS	267
Educação (Inclusive Dispêndios Estaduais)	135
Saúde e Saneamento, Nutrição (Inclusive Dispêndios Estaduais e Assistência Médica do INPS e IPASE)	110
Trabalho e Treinamento Profissional	22
INTEGRAÇÃO SOCIAL	384
PIS, PASEP (Arrecadação Bruta no Período)	58
Habitação (BNH, Inclusive Recursos dos Mutuários)	83
Previdência Social (Exclusive Assistência Médica do INPS e IPASE)	243
DESENVOLVIMENTO SOCIAL URBANO	110
TOTAL	761

QUADRO VI
INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA

(1975/1979)

SETORES	Cr\$ BILHÕES DE 1975
ENERGIA	255,0
Energia Elétrica (Inclusive Empresas Estaduais)	198,0
Petróleo, Carvão e Gás (Exclusive Petroquímica)	57,0
TRANSPORTES (*)	134,4
Programa Ferroviário (**)	28,0
Programa de Construção Naval	23,0
Programa Rodoviário	33,0
Portos	9,0
Transporte Aéreo	7,4
Outros (Inclusive Transporte Intraurbano)	34,0
COMUNICAÇÕES	50,0
Telefonia Urbana, Interurbana e Internacional, Correios e Telégrafos e outros	50,0
TOTAL	439,4

(*) Como novas prioridades na área de Transportes, o Governo vai implementar os novos programas Ferroviário, de Construção Naval e de Transporte Aéreo, colocando ênfase, também, no Programa de Portos.

A prioridade a ferrovias se evidencia pelos investimentos, que se elevam de um nível de Cr\$ 12,5 bilhões (preços de 1975), no último quinquênio, para Cr\$ 28 bilhões no período 1975/1979, ou seja, uma elevação de 124%, em termos reais. Evidencia-se, também, no grande esforço de modernização e capacitação gerencial do setor, em que se empenha a atual administração.

Evidentemente, não seria válido comparar o total do programa rodoviário com o das demais modalidades de transportes, pelo fato de que aquela, pela própria natureza e inclusive cobrindo todo o território nacional, é de grande dimensão, ainda que com um crescimento muito moderado, em relação a anos anteriores.

(**) Em exame.

QUADRO VII
INVESTIMENTO EM INDÚSTRIA E AGROPECUÁRIA
(1975/1979)

SETORES	Cr\$ BILHÕES DE 1975
INDÚSTRIA (Investimento Total Estimado)	300
Indústrias Básicas (Total Estimado, Inclusive Setor Privado)	254
— Siderurgia e Metalurgia	90
— Material de Transportes	43
— Mecânica, Material Elétrico e de Comunicações	36
— Química	59
— Minerais Não-Metálicos, Celulose e Papel	26
Indústrias Básicas — Investimentos Coordenados pelo Governo (Inclusive em Extração Mineral)	108
AGROPECUÁRIA	105
Gastos do Setor Público (Inclusive Governos Estaduais)	56
Gastos do Governo Federal	42
Apoio Financeiro Oficial (Só Recursos Novos)	49

QUADRO VIII

**INTEGRAÇÃO NACIONAL: RECURSOS PARA O NORDESTE,
AMAZÔNIA E CENTRO-OESTE**

(1975/1979)

DISCRIMINAÇÃO	Cr\$ BILHÕES DE 1975
INCENTIVOS FISCAIS	15
PIN e PROTERRA	19
PROGRAMAS REGIONAIS PRIORITÁRIOS	39
TRANSFERÊNCIA DA UNIÃO AOS ESTADOS e MUNICÍPIOS (FPE, FE, FPM e Fundos Vinculados)	38
APOIO FINANCEIRO OFICIAL (Novos Recursos a Serem Aplicados no Período)	54
TOTAL	165

Capítulo XII

INSTRUMENTOS DE AÇÃO ECONÔMICA

Os principais instrumentos de ação econômica, a política fiscal e orçamentária, a política monetária e de mercado de capitais, a política salarial, a política de controle de preços e a política de balanço de pagamentos, deverão ser utilizados integralmente, para a consecução dos objetivos básicos: crescimento acelerado, combate gradual à inflação, equilíbrio do balanço de pagamentos, fortalecimento das unidades produtivas e melhoria da distribuição pessoal e regional de renda.

As definições básicas, nos principais campos, são as seguintes:

I — NA POLÍTICA FISCAL E ORÇAMENTÁRIA

● **Eliminação do deficit do Tesouro** — Pela primeira vez, nas últimas décadas, será possível executar uma política de execução orçamentária sem deficit, seja com relação ao orçamento para 1975, seja ao OPI.

● **Liberação automática de dotações** — As propostas orçamentárias serão elaboradas com suficiente prudência na estimativa da receita e com inteiro realismo na fixação da despesa, de modo a tornar desnecessária a criação de fundos de contenção na execução orçamentária, inclusive nos orçamentos plurianuais. Isso permitirá a manutenção do atual sistema de liberação automática das dotações, de acordo com a programação financeira do Tesouro. Procurar-se-á aperfeiçoar esse sistema, por intermédio de mecanismo que permita maior vinculação entre a execução dos cronogramas físicos das obras e a execução financeira.

● **Controle da participação dos dispêndios públicos no PIB** — Evitar-se-á o crescimento dos dispêndios públicos em proporção superior ao do PIB, com rigorosa contenção dos gastos correntes, particularmente os de caráter burocrático-administrativo. Os recursos adicionais serão preferencialmente destinados ao financiamento das grandes prioridades nacionais, notadamente para a Educação, Saúde, Agricultura e Abastecimento, Pesquisa de Recursos Naturais, e para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

● **Prosseguimento do esforço de liberalização tributária** — A melhoria dos métodos de arrecadação e a elasticidade de resposta da receita tributária ao crescimento do produto real deverão ter, como contrapartida, a pro-

gressiva suavização das alíquotas dos impostos, evitando-se o crescimento da receita em proporção superior à do PIB.

● **Aperfeiçoamento do Imposto de Renda** — A legislação do imposto de renda deverá ser revista e consolidada, de modo a melhorar a equidade e a funcionalidade do tributo. Em particular, serão observados os seguintes princípios:

1) Extensão dos recolhimentos na fonte sobre os rendimentos da pessoa física, buscando-se implantar o sistema do pagamento do imposto em bases correntes. Nos períodos de transição, evitar-se-á que o contribuinte seja onerado pela superposição de impostos relativos a exercícios diferentes.

2) Integração fiscal da pessoa jurídica com a física. Dentro desse princípio, considerar-se-á o imposto pago pela pessoa jurídica como parte da carga fiscal incidente sobre o sócio ou acionista. Serão corrigidas certas assimetrias da legislação, que tornam fiscalmente mais vantajosa a concentração de ativos em mãos de pessoas físicas, ao invés da sua incorporação a pessoas jurídicas.

3) Aperfeiçoamento dos dispositivos sobre correção monetária, respeitado o princípio básico de que a correção monetária do patrimônio próprio do contribuinte, como mera atualização de valores nominais, para compensar a perda de poder aquisitivo da moeda, não pode ser tratada como rendimento tributável.

4) Simplificação do sistema de tributação dos pequenos contribuintes. Para a pequena e média empresa, ampliar-se-ão as opções para tributação com base no lucro presumido, a partir da renda bruta ou do faturamento.

5) Revisão do sistema de coleta dos incentivos fiscais da pessoa jurídica, de modo a garantir, através de Fundos próprios, o equilíbrio automático entre a oferta e a procura desses incentivos, eliminar as comissões de captação, e assegurar os recursos necessários ao cumprimento dos cronogramas dos projetos de desenvolvimento, regional e setorial.

● **Aperfeiçoamento do Imposto Sobre Produtos Industrializados** — As alíquotas do IPI devem ser diferenciadas de acordo com a essencialidade das mercadorias, de modo que o imposto, em seu conjunto, atue como um tributo progressivo sobre as despesas individuais de consumo. As incidências ainda existentes sobre máquinas e equipamentos deverão ser progressivamente liberadas. Também serão simplificados e aperfeiçoados os dispositivos formais aplicáveis ao IPI, particularmente o Código de Penalidades, que será amoldado a condições mais realistas.

● **Aperfeiçoamento do Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias** — As alterações na estrutura do ICM serão orientadas por dois objetivos: a) assegurar a distribuição mais equitativa das rendas estaduais pela cons-

tuição de um Fundo de Participação, arrecadado de todos os Estados e redistribuído, entre outros critérios, conforme a população e o inverso da renda *per capita*; b) evitar as guerras de isenções entre Estados, firmando-se o princípio de que o ICM não é o instrumento próprio para a diferenciação das vantagens locacionais.

● **Controle dos Fundos de Participação** — Dentro da política já em vigor, as transferências para os Estados e Municípios deverão ser utilizadas como forma de orientar as suas aplicações para os setores prioritários, e de elevar a eficiência geral do setor público. Em particular, serão adotadas medidas para que nenhuma obra ou serviço, na esfera estadual e municipal, seja contratada ou executada sem que haja recursos na programação de caixa.

● **Controle do endividamento dos Estados e Municípios** — As dívidas contraídas por Estados e Municípios, no mercado interno ou no internacional, devem destinar-se ao financiamento de investimentos prioritários, e ser contratadas em condições adequadas quanto aos prazos e juros. O total do endividamento deverá conter-se em limites apropriados, quanto à relação dívida/receita, e o esquema de amortizações deverá ser folgadoamente coberto com os necessários multiplicadores de segurança, pelos saldos previstos em conta-corrente.

● **Prosseguimento da política de acordos internacionais de eliminação da bitributação** — Esses acordos deverão desenvolver-se em estreita vinculação com a abertura e a ampliação de mercados externos.

● **Aperfeiçoamento das relações fisco-contribuinte** — Essas relações deverão ser aperfeiçoadas pelo adequado treinamento de pessoal fazendário, e pelo desenvolvimento do SERPRO, de modo a facilitar o esclarecimento dos contribuintes, quanto ao pagamento dos impostos e a melhorar e sistematizar os métodos de arrecadação e fiscalização.

II — NA POLÍTICA MONETÁRIA E DE MERCADO DE CAPITAIS

● **Expansão do crédito e dos meios de pagamento** — A expansão de crédito e de meios de pagamento será programada, anualmente, tendo em vista as metas de contenção gradual da inflação e de crescimento do produto real. Como princípio básico, a expansão monetária deve ser dimensionada de modo a que o nível de atividade econômica não seja deprimido pelo aperto da liquidez real, mas também deve ser suficientemente controlada para não originar pressões autônomas de inflação de procura.

● **Orçamento Monetário** — A condução da política de crédito e de meios de pagamentos deverá basear-se na execução de orçamentos monetários, os quais serão considerados normativos para as Autoridades Mone-

tárias e indicativos para os Bancos Comerciais. O controle destes últimos se obterá indiretamente, pela política de recolhimentos compulsórios (cujos percentuais não deverão ser elevados), pelo redesconto e pelas operações de mercado aberto, com títulos federais de curto prazo. Durante o período, ampliar-se-á o campo do orçamento monetário, de modo a abranger não apenas as Autoridades Monetárias e Bancos Comerciais, mas também as demais instituições financeiras que captam recursos do público.

● **Seletividade do crédito** — Dentro da política global de crédito, procurar-se-á aperfeiçoar a seletividade da sua aplicação, particularmente de modo a incentivar a agricultura e as exportações, a fortalecer a pequena e a média empresa nacional, e a desestimular as manobras especulativas, de alta de preços. Como instrumentos para implantação da política de crédito seletivo destacam-se: a) os empréstimos dos bancos oficiais; b) os refinanciamentos das Autoridades Monetárias aos bancos comerciais; c) as faixas de liberação dos recolhimentos compulsórios dos bancos comerciais.

● **Redução dos custos de intermediação financeira** — Continuar-se-á o esforço de melhoria da produtividade das instituições financeiras: a) limitando-se rigorosamente o número total de agências bancárias e facilitando-se o seu remanejamento; b) estabelecendo-se tarifas adequadas para os serviços bancários; c) estimulando-se a maior integração das instituições componentes de um mesmo conglomerado financeiro; d) incentivando-se as fusões e incorporações das quais resultem melhoria da eficiência do sistema.

● **Desenvolvimento das operações interbancárias** — Além de se aperfeiçoarem as operações já existentes, de trocas de reservas entre bancos comerciais lastreadas em Letras do Tesouro Nacional, deverão ser criados certificados especiais de depósitos interbancários a prazo, de modo a ampliar a flexibilidade operacional do mercado monetário, e a permitir que os bancos de investimento concedam empréstimos a médio e longo prazo, com base em depósitos rotativos. Também com este último objetivo, deverão ser desenvolvidos mecanismos especiais, para dar liquidez aos títulos privados de prazo mais dilatado, especialmente debêntures, debêntures conversíveis em ações e certificados de depósitos.

● **Fortalecimento do mercado de ações** — Procurar-se-á o desenvolvimento equilibrado dos mercados primário e secundário, visando, em última análise, ao fortalecimento do capital das empresas, particularmente do setor privado nacional. Para tanto, além dos incentivos fiscais à subscrição e à compra de ações de Sociedades de Capital Aberto, dinamizar-se-ão os investidores institucionais, regulamentando-se os Montepios e Fundos de Pensão, instituindo-se fundos especiais para a eventual captação de poupanças externas, e flexibilizando-se as carteiras dos Fundos ligados ao Decreto-Lei 157. As Bolsas de Valores deverão exercer uma ação saneadora e didática sobre o mercado, tornando os investidores mais atentos à distribuição de dividen-

dos, às relações preço/lucro e aos valores patrimoniais por ação, e menos preocupados com as oscilações especulativas a curto prazo das cotações.

● **Criação de mecanismos especiais para a capitalização da empresa privada nacional** — Além do fortalecimento do mercado de ações, serão desenvolvidos outros mecanismos para a capitalização das empresas privadas nacionais. Esses instrumentos, administrados por organismos oficiais e, especialmente, pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), apoiarão a empresa privada nacional por meio de participações minoritárias e sem direito a voto no seu capital social.

● **Reforma da Lei das Sociedades Anônimas** — Com o objetivo de proteger as minorias acionárias e desenvolver o espírito associativo entre os grupos empresariais privados, reformar-se-á a lei das sociedades por ações tendo em vista os seguintes objetivos: a) assegurar às minorias acionárias o direito de dividendos mínimos em dinheiro; b) evitar que cada ação do majoritário possua valor de mercado superior a cada ação do minoritário; c) disciplinar a distribuição de gratificações a diretores e empregados; d) aperfeiçoar os mecanismos de auditoria, hoje precariamente realizados pelos Conselhos Fiscais; e) facilitar o funcionamento das sociedades de capital autorizado.

● **Manutenção da correção monetária** — O instituto da correção monetária será preservado em sua plenitude, como instrumento de proteção automática das poupanças contra a perda do poder aquisitivo da moeda.

III — NA POLÍTICA SALARIAL

● **Manutenção da fórmula da política salarial** — A atual fórmula da política salarial deverá ser mantida para os reajustes em acordos e dissídios coletivos, bem como para os aumentos salariais nas empresas controladas ou subsidiadas pelo Governo Federal, tendo em vista que: a) a existência de um critério objetivo de reajuste pacifica automaticamente as negociações coletivas sobre salários; b) a fórmula é perfeitamente compatível com a metodologia do combate gradual à inflação; c) a fórmula procura melhorar o poder aquisitivo dos assalariados na proporção do aumento de produtividade; d) na versão em vigor desde 1968, as eventuais subestimativas quanto à taxa inflacionária na vigência do último reajustamento são automaticamente compensadas na fórmula.

IV — NA POLÍTICA DE CONTROLE DE PREÇOS

● **Delimitação dos controles** — Os controles de preços deverão ser aplicados, como parte da política gradualista de combate à inflação, em duas únicas condições: a) como instrumento de reversão de expectativas e

de frenagem das componentes de realimentação inflacionária; b) como instrumento inibidor dos aumentos de preços por práticas de monopólio ou de coalizão em oligopólios.

● **Consistência dos controles** — A política de controles deverá ser conduzida de modo a atender a três requisitos básicos: a) manter em nível satisfatório, e compatível com os programas de investimento, a rentabilidade dos setores controlados; b) obedecer a uma estratégia de amortecimento da taxa inflacionária, estabelecendo que uma parcela do aumento do custo dos insumos deve ser absorvida pela melhoria da produtividade; c) conservar os mercados em equilíbrio, sem a acumulação dos consumidores em filas de espera, e sem o desenvolvimento de práticas de mercado negro.

● **Aperfeiçoamento dos controles** — Os atuais sistemas devem ser aperfeiçoados de modo a que:

1) Os preços se fixem por produto ou por setor, e não por empresa individualmente.

2) Os controles na área da produção não sejam frustrados pela liberdade dos preços na área da comercialização, com a alocação distorcida dos lucros entre os diferentes setores da economia.

3) Os controles sejam estendidos a certas matérias-primas básicas.

4) Os reajustes se processem com o maior automatismo possível, diante do aumento comprovado do custo dos insumos.

5) As fórmulas de determinação de preços incentivem os investimentos destinados a baixar os custos e aumentar a produtividade.

V — NA POLÍTICA DE BALANÇO DE PAGAMENTOS

● **Manutenção do sistema das minidesvalorizações cambiais** — Esse sistema, que vem sendo aplicado desde agosto de 1968, deve ser conservado, pela sua capacidade de estabilizar a renda real dos exportadores, evitar a especulação cambial, e impedir que as desvalorizações externas do cruzeiro traumatizem o sistema econômico e a opinião pública.

● **Estímulos às exportações** — O atual panorama mundial exige que se confira a maior prioridade ao aumento das exportações brasileiras, como meio de financiar o incremento das importações e de viabilizar a absorção de capitais estrangeiros. Os atuais incentivos cambiais, creditícios e fiscais deverão ser conservados e aprimorados.

● **Substituição de importações** — O atual panorama econômico mundial também recomenda que o Brasil revigore os seus esforços de substituição de importações, particularmente no campo das matérias-primas básicas

e dos bens de capital. As alíquotas aduaneiras deverão ser graduadas dentro dessa orientação, respeitados os compromissos firmados no GATT e na ALALC. Em particular, serão desenvolvidos os necessários estímulos creditícios e fiscais para que os bens de capital de produção nacional possam concorrer, em igualdade de condições, com os similares produzidos no exterior.

● **Manutenção de reservas** — O Banco Central deverá manter um nível prudentemente elevado de reservas internacionais, de modo a preservar a credibilidade do País, e assegurar a proteção do balanço de pagamentos contra acidentes imprevistos, no comportamento do comércio externo, ou no dos mercados financeiros internacionais.

● **Política de absorção de capitais estrangeiros** — A absorção de capitais estrangeiros de empréstimo e de risco deverá ser conduzida dentro dos seguintes princípios:

1) A relação entre a dívida líquida e as exportações deve manter-se dentro de limites adequados à preservação da excelente credibilidade internacional do País.

2) O esquema de amortizações da dívida deve manter-se prudentemente escalonado no tempo, evitando-se a excessiva concentração dos encargos de amortização e juros num único ano.

3) O **deficit** do balanço de pagamentos em conta-corrente (isto é, o ingresso líquido de poupanças externas) deverá conter-se no limite máximo de 20% da formação bruta de capital.

4) Nos setores estratégicos, definidos pelo Governo, manter-se-á o controle das empresas por capitais nacionais, através de mecanismos econômicos, e não de legislação restritiva.

Capítulo XIII

EMPREGO E RECURSOS HUMANOS

Perspectivas das Oportunidades de Emprego

Levando em conta as tendências recentes do mercado de trabalho, e desde que se mantenha o crescimento acelerado, são as seguintes as perspectivas de expansão do emprego, no País, até o fim da década:

● **Expansão das oportunidades de emprego de mão-de-obra** (ou seja, da demanda de mão-de-obra) a **taxas anuais acima de 3,5% ao ano.**

Esse ritmo de crescimento significa oportunidade para novos empregos no total de cerca de 6 600 000, entre 1974 e 1979, ou seja, a média anual de 1 320 000 empregos.

O setor secundário expandiria a demanda de emprego à taxa anual bem acima de 5%, e o setor primário, acima de 2%.

● Tal expansão de oportunidades excede consideravelmente o aumento de oferta de mão-de-obra, estimado em 2,9% ao ano.

Em conseqüência, a criação de novos empregos, no período, excederia em uns 1 700 000 a 1 800 000 o aumento da mão-de-obra que aflui ao mercado de trabalho, permitindo substancial redução do subemprego, em zonas rurais e urbanas.

● **A população economicamente ativa alcançaria a ordem de 38 milhões de pessoas em 1979, e de mais de 39 milhões em 1980.**

A taxa de atividade da população estaria situada entre 32 e 33%, em 1980, em comparação com 31,7% em 1970. Inverte-se, desta forma, a tendência das últimas décadas, de declínio da taxa de atividade, significando que maior proporção da população passa a responder pelo esforço de desenvolvimento econômico.

A efetivação desse quadro geral terá importantes conseqüências para a estrutura ocupacional e a política de recursos humanos do País, como sejam:

1) Haverá redução considerável do subemprego, como já indicado, e da população situada na faixa de pobreza absoluta, pela ascensão a mais altos índices de produtividade e renda. O reservatório de mão-de-obra subempregada, no interior do Nordeste, pode reduzir-se bastante.

2) O setor secundário passa a ser dinâmico, para a economia, não apenas do ângulo de expansão do produto mas também como gerador de empregos. Em 1979, o emprego no setor secundário corresponderia a mais de 8 milhões de trabalhadores.

Em verdade, o setor secundário responderia pela criação de quase metade dos novos empregos urbanos.

3) Os setores primário e terciário, tradicionais acomodadores de mão-de-obra, passam a crescer com razoáveis aumentos de produtividade. A agropecuária, por exemplo, aumentando o produto na ordem de 7% e com perspectiva de aumento da oferta de mão-de-obra de menos de 1%, deverá melhorar seus níveis de eficiência.

4) Passa a observar-se crescente liberação de mão-de-obra urbana dos setores de baixa produtividade, com efeitos positivos sobre a remuneração do trabalho nos níveis salariais inferiores, e, portanto, sobre a distribuição de renda. Essa modificação no mercado de trabalho urbano, ao lado da redução relativa do êxodo rural, poderá manifestar-se sob a forma de aparente escassez de mão-de-obra, que, dado o panorama geral do emprego no País, deverá caracterizar-se sob a forma de ocorrências localizadas e transitórias, refletindo as transformações estruturais antevistas e acionando a elevação dos rendimentos das camadas mais pobres da população.

5) As migrações tendem a reduzir-se em relação ao Centro-Sul, pela maior capacidade de absorção de mão-de-obra nos demais pólos macro-econômicos.

A efetivação das perspectivas apresentadas depende de manter-se uma orientação nítida quanto à política de emprego, que consistirá, antes de tudo, mas não exclusivamente, em assegurar a manutenção continuada do crescimento econômico.

Ao lado disso, deve prosseguir a orientação de expansão da fronteira econômica, e principalmente da fronteira agrícola, para ocupação de novas áreas, em zonas úmidas do Nordeste, na zona de transição correspondente ao Piauí e Maranhão, no Planalto Central, em áreas selecionadas na Amazônia.

Deverá, igualmente, continuar-se o esforço de evitar subsídios ao uso do capital físico, e de qualificar os recursos humanos, para fazer face às necessidades de uma economia crescentemente complexa, urbanizada e industrializada.

Nesse sentido, os programas de treinamento profissional, no período, em esforço conjugado dos Ministérios da Educação e do Trabalho, assim como das classes produtoras, deverão beneficiar perto de 2 000 000 de trabalhadores.

Perspectivas do Crescimento Demográfico

A título de informação, cabe assinalar que, na presente década, deverá acentuar-se a tendência ao declínio da taxa anual de crescimento demográfico, estimada em 2,7 a 2,8%.

Essa queda não é mais sensível devido ao substancial declínio previsto na mortalidade, cuja taxa, na hipótese de 2,75%, cairia, entre 1970 e 1980, de 9,9 para 7,4 por mil, enquanto a de natalidade cairia de 37,4 para 34,9 por mil.

Como indicador da aceleração da tendência ao declínio da taxa de expansão demográfica em períodos posteriores, vale o registro de que a população de até 14 anos tenderá a expandir-se à taxa de 2% ao ano.

Considerada a hipótese de 2,8%, a população total do Brasil alcançaria 123 milhões, em 1980, dos quais aproximadamente 78 milhões na área urbana e 45 milhões na zona rural.

As novas regiões metropolitanas já criadas teriam, em 1980, uma população de cerca de 37 milhões de pessoas (47% da população urbana e 30% da população total).

Capítulo XIV

POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

Prioridades e Instrumentos

Juntamente com a política de recursos humanos, o desenvolvimento científico e tecnológico é considerado, na estratégia de desenvolvimento, muito mais que um simples programa setorial.

Ciência e tecnologia, no atual estágio da sociedade brasileira, representam uma força motora, o conduto, por excelência, da idéia de progresso e modernização.

Trata-se de colocar o conhecimento moderno, com eficácia e sentido de prioridade, a serviço da sociedade.

No campo econômico, o desenvolvimento tecnológico terá, no próximo estágio, o mesmo papel dinamizador e modernizador que a emergência do processo de industrialização teve no pós-guerra. Esse aspecto é importante, principalmente, pela função da tecnologia, de produzir em massa, para, através da adequada distribuição de renda, universalizar o consumo de certos bens e serviços, levando a toda a população o que, em outras épocas, era privilégio de poucos.

Na atual situação internacional, é imperativo atentar para o uso da tecnologia com vistas a garantir ao Brasil mais amplas fontes internas de energia, por formas convencionais ou, mais adiante, não convencionais.

Em dimensão mais ampla, ciência e tecnologia devem servir aos objetivos gerais da sociedade brasileira, inclusive em seus aspectos sociais e humanos, na garantia da qualidade da vida, na defesa do patrimônio de recursos naturais do País.

Na definição da política científica e tecnológica, algumas opções básicas devem ser consideradas:

- É necessário preservar o equilíbrio entre pesquisa fundamental, pesquisa aplicada e desenvolvimento, como estágios de um processo orgânico, articulado com a economia e a sociedade.

A ausência desse equilíbrio levará necessariamente a distorções.

A ênfase excessiva na formação de pessoal e na pesquisa básica conduz à evasão de cérebros e ao isolacionismo do sistema científico. A fixação em tecnologia gera o imediatismo e o desbalançamento das prioridades sociais.

● Na área tecnológica, cabe reconhecer que, na fase considerada, o grosso do esforço deve orientar-se no sentido de atualizar a tecnologia de grande número de setores, fazendo-os beneficiar-se do conhecimento já existente em países desenvolvidos (transferência de tecnologia) e realizando adaptações de tecnologia, maiores ou menores. E isso já é uma tarefa enorme.

Sem embargo, em alguns campos, a exemplo de projetos como o da EMBRAER, é possível criar tecnologia própria, mesmo em áreas complexas, com espírito seletivo e senso de racionalidade econômica.

● A política científica e tecnológica deverá também preocupar-se em evitar o desperdício na utilização dos recursos naturais, particularmente os não-renováveis, bem como procurar aumentar o conteúdo tecnológico daqueles que se destinam ao mercado externo; e, ao mesmo tempo, orientar a adoção de práticas racionais contra a poluição ambiental, sem tolher, necessariamente, o desenvolvimento das atividades produtivas.

As prioridades a observar são:

I — No campo da Tecnologia

● Desenvolvimento de novas tecnologias (Energia Nuclear, Pesquisa de Fontes Não Convencionais de Energia, Atividades Espaciais, Oceanografia): atuação voltada para, absorvendo o conhecimento existente, aplicá-lo à solução de problemas de interesse do País. São áreas, em geral, de operação em grande escala, a custos elevados, em que é necessário atuar na base de projetos bem definidos e com um orçamento delimitado.

● Tecnologia Industrial:

1) Desenvolvimento tecnológico de setores industriais básicos e de alto conteúdo tecnológico:

- indústria eletrônica, em particular, a de Computadores;
- indústria de bens de capital;
- indústria química e petroquímica;
- indústria siderúrgica e metalúrgica; e
- indústria aeronáutica.

Em vários produtos ou campos, nesses setores, haverá preocupação de obter a efetiva transferência de tecnologia, para passar a ter condições de, progressivamente, elaborar tecnologia própria.

2) Implementação de **projetos de vanguarda**, realizando projetos de pesquisa e desenvolvimento (R-D) de que, na etapa seguinte, resultem pro-

jetos industriais de alta complexidade tecnológica, embora de pequena ou média escala (exemplo: aplicação de raios laser e, em geral, de física não nuclear a fins industriais, de telecomunicações, de medicina, de topografia; aplicações de física do estado sólido no desenvolvimento de unidades centrais de computadores).

3) Realização de esforço próprio de pesquisa, particularmente, pelas grandes empresas, nacionais e estrangeiras; e atualização tecnológica de pequenas e médias empresas, em setores selecionados.

● Tecnologia de Infra-Estrutura: manter os setores de Energia, Transportes e Comunicações em nível de tecnologia internacional, inclusive através de complexo de centros de tecnologia em construção junto à UFRJ, na Ilha do Fundão (centros de tecnologia de petróleo, energia elétrica, exploração de recursos minerais, telecomunicações, etc.).

● Tecnologia Agrícola: através principalmente da EMBRAPA (ligada à nova empresa de extensão rural, EMBRATER), realização de um programa permanente e intensivo de pesquisas para os produtos básicos das diferentes regiões, a fim de dispor-se continuamente de novas espécies rentáveis e de formas de combate às doenças; programa de tecnologia de alimentos; pesquisa de cerrados.

● Tecnologia Aplicada ao Desenvolvimento Regional: efetivação dos Programas do Trópico Úmido e do Trópico Semi-Árido, na Amazônia e no Nordeste, respectivamente, para mostrar o que a ciência e tecnologia modernas podem fazer pelo desenvolvimento dessas regiões.

● Tecnologia de áreas sociais: ênfase em Saúde e Educação.

No campo da Saúde, desenvolver programas de pesquisa orientados para a eliminação de endemias, como a esquistossomose e o mal de Chagas, assim como sobre a nutrição de grandes contingentes populacionais (exemplo: alimentos proteinados de baixo custo, à base de soja e outras culturas de grande produção no País); instituir certo número de centros voltados para o diagnóstico e tratamento de doenças da nossa sociedade urbana, como o câncer e problemas do coração.

Em Educação, atualizar o conhecimento científico e técnico ministrado nos diferentes níveis de ensino, pela revisão dos textos didáticos e técnicos, e pela expansão seletiva da pós-graduação. Ao mesmo tempo, manter-se em dia com os progressos na tecnologia educacional (pelo uso de sistemas de computação e outros avanços desse tipo), além de testar a viabilidade de aplicação, no Brasil, das mais avançadas técnicas de telecomunicações na transmissão de programas educacionais a grandes massas.

II — No campo da pesquisa fundamental:

- Garantia de qualidade à pesquisa realizada: a pesquisa científica ou é de nível internacional, ou não é ciência. Ao mesmo tempo, acompanhamento de resultados, não para querer que os problemas encontrem solução a prazo certo, mas para verificar se houve esforço correspondente à aplicação dos recursos, dentro de critérios que conciliem a liberdade de escolha, necessária à criatividade, com o propósito de evitar a pulverização ou o desperdício de recursos.

- Identificação das áreas deficientes, para receber prioridade nos programas a incentivar.

Para execução da política científica e tecnológica definida, será mobilizado o seguinte conjunto de instrumentos de ação:

- Criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por transformação do atual Conselho Nacional de Pesquisas, para dotá-lo de flexibilidade administrativa e financeira e dar-lhe sólida estrutura institucional, sob a forma de Fundação. O Conselho, vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, será o principal instrumento auxiliar do Governo, na coordenação da política de ciência e tecnologia.

- Execução do II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT), consubstanciando os programas e projetos prioritários do sistema nacional de ciência e tecnologia, nas áreas dos diferentes Ministérios.

O PBDCT disporá, além dos recursos normais dos Ministérios, de poderoso sistema financeiro de fundos, principalmente o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), o FUNTEC (do BNDE) e aquele ligado ao CNPq.

As aplicações previstas são de Cr\$ 12 bilhões, no período 1975/1977, alcançando Cr\$ 22 bilhões a estimativa preliminar de recursos para o setor, no quinquênio.

- Engajamento da empresa, privada e governamental, no esforço de modernização e inovação tecnológica, notadamente por intermédio de:

- 1) Aperfeiçoamento da política de transferência de tecnologia do exterior baseada em:

- Seleção de tecnologias a importar, segundo critérios de prioridade que considerem a natureza do produto e do processo, sua significação para o desenvolvimento nacional e a possibilidade de solução interna do problema tecnológico.

- Utilização flexível do sistema mundial de patentes, e melhor conhecimento da oferta de tecnologia, a fim de permitir ampla avaliação na escolha de alternativas, conferir maior poder na negociação às empresas nacionais e permitir o controle adequado, pelo Governo, das importações feitas pela empresa estrangeira.

- Estímulo à adaptação, absorção e difusão interna de tecnologia importada, através de medidas e procedimentos adequados e da remoção das restrições contratuais ou implícitas, que possam acompanhar os acordos de transferências.

2) Expansão e revigoramento das atividades de propriedade industrial (INPI) e de metrologia, normalização e certificação de qualidade (CONMETRO e INMETRO), sob a coordenação da Secretaria de Tecnologia Industrial do MIC.

3) Criação de incentivos, financeiros e/ou fiscais, para induzir toda grande empresa, nacional ou estrangeira, a realizar orçamento próprio de pesquisas, para adaptações ou inovação tecnológica.

4) Estabelecimento de programas para transferência de tecnologia atualizada às pequenas e médias empresas. Em geral, criação de canais para transferir, ao sistema empresarial, os resultados da pesquisa tecnológica realizada por instituições governamentais.

5) Criação, pelos diferentes setores da indústria e de outras áreas, de instituições de pesquisa financiadas pelos próprios empresários, com apoio governamental.

6) Apoio à criação, para desenvolvimento pela iniciativa privada, inclusive em associação com entidades da espécie no exterior, de centros capazes de associar a pesquisa e o desenvolvimento, no campo tecnológico, com a pesquisa econômica e o **engineering**.

7) Apoio à engenharia nacional, para capacitá-la a elaborar projetos de engenharia de processo, de produto e de detalhamento, através do fortalecimento das empresas nacionais de consultoria.

- Execução do Plano Nacional de Pós-Graduação, sob a coordenação do Conselho Nacional de Pós-Graduação, integrando, nas universidades, pós-graduação e pesquisa.

- Orientação de proporcionar, ao pesquisador, condições de trabalho satisfatórias, materialmente e em outros campos, com implantação do grupo funcional de Pesquisador Científico e Tecnológico, no novo Plano de Classificação de Cargos.

- Ampliação dos programas de Cooperação Técnica Internacional voltados para a importação de cérebros e de tecnologias de ponta, inclusive para efeito de fortalecimento de centros de pesquisa no País.

Programa Nuclear

Pela importância que deverá assumir a partir de agora, vale apresentar as principais definições do Programa Nuclear Brasileiro.

O Programa Nuclear objetiva, de um lado, preparar o Brasil para o estágio dos anos 80, em que a energia nuclear já deverá corresponder a parcela significativa da energia elétrica gerada no País (cerca de 10 milhões de kW, até 1990). E, de outro lado, a continuar trabalhando no campo de outras aplicações da ciência nuclear, como seja a utilização de isótopos na agricultura, medicina e indústria.

Esforço maciço será realizado na área de prospecção de minérios nucleares, para avaliar, no menor prazo possível, as reais disponibilidades no Brasil quanto a urânio.

Dever-se-á desenvolver programa com vistas à absorção da tecnologia de enriquecimento de urânio, e da tecnologia de reatores, realizando-se, igualmente, esforço para efeito de progressiva instalação da produção de reatores no País (com adequado índice de nacionalização, e observados os aspectos de viabilidade econômica).

Na construção das centrais nucleares, a utilização, dentro do atual quadro de tecnologia do setor, de reatores de água leve, com urânio enriquecido, considerou não apenas o fato de ser esse o tipo de reator adotado em mais de 85% das usinas existentes, como o de já se estar disseminando a tecnologia de enriquecimento do combustível, que está sendo aberta, inclusive, para empresas privadas, nos Estados Unidos, Europa, Japão.

O programa a ser executado — partindo de um mínimo de Cr\$ 4 bilhões, excluídas as centrais nucleares —, inclui projetos de desenvolvimento da tecnologia de reatores (abrangendo os diversos tipos), desenvolvimento da tecnologia de combustíveis nucleares, usinas de concentração de minérios de urânio, instalação-piloto de enriquecimento de urânio, prospecção de minérios nucleares, indústrias de areias pesadas.

Capítulo XV

AÇÃO ADMINISTRATIVA

A ação administrativa do Governo será exercida com sentido dinâmico e articulado, mobilizada para a execução do II PND.

Tal atuação será ordenada pelas seguintes principais diretrizes:

I — No campo do Planejamento, Orçamento e Modernização e Reforma Administrativa

Fortalecimento da estrutura das Secretarias Gerais, dotando-as de unidades permanentes de planejamento, orçamento e reforma e modernização administrativa, com equipes técnicas também permanentes, à base da carreira de Técnicos de Planejamento. O objetivo é aparelhá-las para, eficazmente, poderem exercer a coordenação técnica dos respectivos Ministérios, de modo que o planejamento do setor não se faça pela simples reação aos programas dos diferentes órgãos, mas decorra de diretrizes e prioridades previamente estabelecidas, interagindo com as proposições e a experiência dos órgãos executores.

● Introdução progressiva de nova tecnologia de orçamento, pela absorção, na administração centralizada e nas autarquias, de métodos de gestão e controle utilizados pelas empresas, governamentais e privadas; e pelo fortalecimento da capacidade de elaborar projetos, adaptados às peculiaridades dos diferentes setores, inclusive os sociais.

● Implantação de métodos modernos de gestão empresarial em áreas como Agricultura, Saúde (inclusive nos hospitais), Previdência Social (no setor de Assistência Médica do INPS), assim como nas Universidades, para completar o esforço já feito na Educação.

● Atuação dos bancos oficiais, e das Superintendências Regionais, em estreita articulação com os Ministérios setoriais, para que sua ação financiadora, e na gestão dos incentivos fiscais, seja integralmente consistente com as prioridades do Ministério responsável pela área. Articulação entre bancos e Superintendências, igualmente, para padronizar e simplificar a análise de projetos, evitando descoordenação e superposição.

II — No tocante à Política de Pessoal

● Implantação do Plano de Classificação de Cargos (instituído na forma da Lei 5645, de 10.12.70), em bases progressivas, para evitar aumento incontrolável dos dispêndios de pessoal. Tal implantação, entretanto, deve compreender simultaneamente todos os Grupos de categorias funcionais.

Para os fins do PND, destacam-se, no Plano, os grupos de Magistério, Pesquisador Científico e Tecnológico e Técnico de Planejamento, em regime de tempo integral e em níveis satisfatórios de remuneração.

● Programas de treinamento especializado para executivos e técnicos, na Administração Direta e Indireta.

III — No tocante à articulação com Estados e Municípios

● Operação do sistema nacional de planejamento, permitindo a ação conjunta do planejamento federal com o dos Estados, regiões metropolitanas e principais municípios, para compatibilização de prioridades.

Tal sistema, por sua vez, terá como mecanismo de apoio financeiro o sistema de bancos de desenvolvimento, nacional, regionais e estaduais.

● Intensificação do esforço de consolidação sistemática dos orçamentos estaduais, a prazos úteis que permitam analisar, englobadamente, a ação do poder público nos principais setores.

*Composto e Impresso nas
oficinas do Serviço Gráfico do
IBGE - Av. Brasil 15 671 - GB*