MENSAGEM

Tenho a honra de entregar à Nação o Programa de Ação Governamental, que projeta o Brasil no cenário futuro de 1987 a 1991. Cumpro, assim, no tempo oportuno, um dos grandes compromissos do meu Governo. Já estamos executando um plano de estabilização econômica centrado nas medidas de curto prazo. Agora, submeto à sociedade brasileira um programa de ação do Governo, equilibrado no médio e longo prazos.

O Governo não transige com o propósito de prover os mais desfavorecidos de condições de sobrevivência digna e acesso aos benefícios do progresso. Por isso alicerça as bases do crescimento na maior geração de empregos, na garantia de índices reduzidos de inflação, na melhor distribuição de renda e na criação de oportunidades de investimentos que privilegiem as populações mais carentes e as regiões menos desenvolvidas.

As diretrizes econômicas e sociais preconizadas no Programa de Ação Governamental prevêem:

a) a geração de 8,4 milhões de novas ocupações, que absorverão a população economicamente ativa no período contemplado e parte dos desempregados da época de recessão;

b) o crescimento da renda nacional a taxas anuais entre 5 e 7%;

c) a ênfase especial aos investimentos na área social; e

d) o desenvolvimento do mercado interno e das exportações, concomitantemente.

Ao final do período, 40 milhões de pessoas terão duplicado seus rendimentos, seja pela elevação do valor real do salário mínimo, seja por beneficiarem-se de programas sociais específicos.

Ao setor privado caberá a indiscutível relevância na dinamização da economia, para o que serão indispensáveis a racionalização do sistema de produção e de trocas e um processo acelerado de acumulação de capital e de modernização tecnológica, complementares às medidas adotadas para a reativação do setor agrícola. Essas ações permitem descortinar um cenário factível de realizações para os próximos anos.

Este Programa difere dos demais em vários aspectos.

Primeiro, resulta de sondagem exaustiva aos vários setores da vida brasileira.

Segundo, foi concebido para permitir, na área da administração pública, a retomada do planejamento como processo, seguido de acompanhamento permanente.

Terceiro, ao contrário dos planos anteriores, explicitam-se as fontes de financiamento dos investimentos a serem realizados, ressaltando-se o cuidado especial em garantir disponibilidade de recursos não inflacionários.

Quarto, foi elaborado com grande realismo, tendo sido inclusive utilizadas técnicas que já incorporam a simulação dos riscos e incertezas inerentes às projeções.

O Programa registra uma imagem do Brasil futuro a que este Governo se propõe chegar. Ao mesmo tempo, provê os meios para alcançá-la. Enquanto delineia a política nacional para um desenvolvimento economicamente auto-sustentável, preocupa-se sobremaneira com as grandes desigualdades sociais existentes e as profundas disparidades inter-regionais brasileiras.

Vislumbra-se, portanto, para o Brasil uma nova realidade. Confiamos em que, juntos, Governo e sociedade, conseguiremos concretizar as metas que permitirão ao nosso País ingressar numa nova era. Uma era de prosperidade, justiça social e democracia plena.

A nossa ação está concentrada neste barro do dia-a-dia, do logo, do agora, do já, mas nossos objetivos maiores estão à frente. Eles visam preparar o Brasil para o século XXI.

Nossa ambição é o futuro.

Para isso precisamos trabalhar juntos, crescer juntos.

José Sarney
PRESIDENTE DA REPÚBLICA

APRESENTAÇÃO

Ao submeter à apreciação do Senhor Presidente da República o Programa de Ação Governamental para o período 1987/91, a Secretaria de Planejamento e Coordenação objetivou acelerar o compromisso assumido no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - 1986/89, de mudar a vida econômica, social e política do País, mediante a retomada do crescimento e o combate sistemático à pobreza.

O presente documento, além de procurar definir a política nacional para um desenvolvimento econômico acelerado e auto-sustentado, preocupando-se com o resgate da dívida social, surge num momento de fortes pressões para que se norteiem os caminhos e as diretrizes básicas da ação governamental.

No passado recente, a sociedade brasileira conheceu experiência invulgar de eliminação da inflação, que, historicamente, corroía todos os setores produtivos e os salários em geral. Hoje, diante de nova realidade, ela reclama e exige diretrizes mais claras de ação e cenários mais nítidos e factíveis para seu futuro. Por outro lado, a credibilidade é fator essencial para a retomada do investimento pela iniciativa privada, em níveis condizentes com sua tendência histórica, e também para a reorganização da vida econômica do País.

Dessa forma, o Programa, não obstante o prazo de tempo disponível para sua elaboração, contemplou, numa primeira etapa, todos os segmentos sociais produtivos. Deslocamo-nos para 11 estados da Federação e consultamos diversos segmentos da sociedade, assim distribuídos: 39 do setor industrial; quatro do comércio; três dos serviços; e 19 da agropecuária. Depois de reunidos centenas de depoimentos da área produtiva, conseguimos colher as informações necessárias para dar consistência e realidade a este documento. Em seguida, ouvimos, isoladamente, cerca de 27 sindicatos operários e as duas mais importantes centrais sindicais do País, captando todas as suas disposições e vontades mais prementes.

Importante ressonância teve a voz dos segmentos mais frágeis da sociedade: os bóias-frias, os sem-terra, os idosos, os favelados, os migrantes. Mesmo os menores também foram ouvidos, através de uma pesquisa feita entre 2.500 meninos de rua. O resgate da dívida social que temos para com esses brasileiros somente se tornará possível com a mobilização de toda a sociedade no equacionamento das dificuldades que enfrentam para superar o elevado grau de suas necessidades. A própria sociedade cabe promover a ascensão dos mais carentes e, ao Governo, sem paternalismo, resta o apoio indispensável a esse esforço conjunto, a esse mutirão nacional contra a pobreza.

É na prioridade ao social que imaginamos dever centrar-se a preocupação maior dos governantes, para que a Nação subsista como um todo. Não há mais como conviver com o fosso que separa as duas partes: de um lado, os que produzem riquezas e delas se beneficiam; e, de outro, o enorme contingente formado pelos milhões de brasileiros sem alternativas para superar o quadro de miséria em que são obrigados a

viver. Com essa crença, buscamos as opiniões de cada grupo carente e, junto com suas lideranças, as soluções que pudessem ter para seus próprios problemas.

Um segundo trabalho realizou-se com os Ministérios, cujas sedes visitamos pessoalmente (algumas delas até cinco vezes). Todos os órgãos da administração direta foram ouvidos, e reunimos os depoimentos dos ministros sobre os seus setores, experiências, planos e dificuldades. Tabulamos essas informações e, depois, fornecemos a cada Ministério um roteiro de solicitação de informações, que nos foram posteriormente remetidas. Assim, o segmento administrativo do Governo participou da forma a mais consistente, a mais ampla, a mais profunda possível.

Na estratégia de elaboração do planejamento de um país de dimensão continental como o Brasil, não podíamos deixar de captar a vontade daqueles que, recém-eleitos, traduzem as aspirações estaduais. Por isso, ouvimos todos os governadores, 11 deles nos próprios estados, para onde nos locomovemos, anotando e relacionando as obras que entendiam fundamentais.

Não menos importante, também, foi a opinião dos prefeitos, tanto os das capitais, quanto os das pequenas, médias e grandes cidades. Através de suas organizações, em grupos ou isoladamente, os chefes dos executivos municipais que representam a vanguarda da administração pública, foram ouvidos em suas aspirações.

No que concerne à Constituinte, consultamos parlamentares de diferentes tendências e regiões e ainda fizemos uma pesquisa que nos possibilitou sintonia com a média das opiniões levantadas. Não nos faltou, também, contato com organismos nacionais e grupos de economistas de correntes diversas.

Desses depoimentos, partimos para uma estratégia de consolidação e, de posse das informações, iniciamos um esforço de integrar os segmentos da sociedade.

Esperamos ter traduzido os anseios reais do nosso povo, as suas mais profundas necessidades, carências e angústias. Esperamos, também, ter colaborado para a melhor compreensão das relações administrativas entre municípios, estados e União. Esperamos, ainda, ter integrado neste documento as aspirações da iniciativa privada com as linhas de ação maior do Governo.

Na elaboração do Programa, buscamos a consistência macroeconômica. A sua coerência interna foi baseada na utilização de modelos econométricos, que permitem considerar todas as restrições de política econômica, principalmente aquelas de origem fiscal e monetária. Não são determinantes, mas definem parâmetros que balizam as trajetórias mais adequadas e prováveis para o atingimento dos objetivos propostos.

Compatibilizamos o Programa com as fontes de recursos, dando-lhe a base de factibilidade necessária. Ele representa, pois, a

primeira tentativa profunda de somar reivindicações de caráter econômico, social e também inter-regional com os programas setoriais necessários. E, na parte final, quantificamos as aspirações, tanto setoriais quanto sociais e regionais.

Cabe lembrar que, num país como o Brasil, onde é notória a escassez de recursos de capital, a ação de planejamento relaciona-se à hierarquização dos retornos marginais sociais de projetos e programas dentro de restrições orçamentárias rígidas, desde que respeitados os grandes parâmetros nacionais de desenvolvimento.

No curto prazo, as medidas de estabilização de preços adotadas pelo Governo em 12 de junho de 1987 e complementadas pelo Plano de Controle Macroeconômico de julho de 1987 evidenciam o propósito de reversão do processo inflacionário, permitindo um clima estável para a retomada do processo produtivo.

Cumpre enfatizar que este Ministério e os demais estão harmônicos e coordenados quanto à aplicação das políticas econômicas necessárias ao reequilíbrio das contas do setor público, de forma que os diversos segmentos sociais - destacando-se, por oportuno, o da livre empresa e o dos trabalhadores - possam ter os mesmos referenciais sobre a conjuntura e os parâmetros comportamentais de mais longo prazo.

Finalmente, cabe menção especial à equipe técnica do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), que, sob a liderança do economista Geraldo de Alencar, deu clara demonstração de eficiência e patriotismo na elaboração deste documento.

Assim, ao encaminhar à aprovação do Senhor Presidente da República o presente Programa, o fazemos convencidos de que tentamos o melhor, nos limites de nossa capacidade e do tempo disponível, sempre voltados para os grandes ideais de democracia, desenvolvimento e justiça social que inspiram a atuação do Governo da Nova República.

Aníbal Teixeira
MINISTRO-CHEFE DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Brasília, agosto de 1987

SUMÁRIO

PARTE I - INTRODUÇÃO

1. Introdução
2. Os Grandes Desafios
3. As Estratégias da Ação Governamental

PARTE II - CENÁRIO DE DESENVOLVIMENTO

1. Evolução Recente da Economia Brasileira
2. Perspectivas da Economia Mundial
3. Cenário Prospectivo da Economia Brasileira para o Período 1987/91
4. Modelo de Consistência Macroeconômica

PARTE III - DIRETRIZES DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

1. Diretrizes Políticas

   1.1. Constituinte
   1.2. Política do Poder Judiciário
   1.3. Política da União para com os Estados
   1.4. Política da União para com os Municípios
   1.5. Política de Relações Exteriores
   1.6. Política de Segurança Pública
   1.7. Administração Pública
   1.8. Política Demográfica
   1.9. Política Regional
   1.10. Política Participativa
   1.11. Política de Privatização

2. Diretrizes Econômicas

   2.1. Política da Dívida Interna
   2.2. Dívida Externa
   2.3. Política Fiscal e do Déficit Público
   2.4. Política Monetária e Creditícia
   2.5. Tarifas e Preços Públicos
   2.6. Empresas Estatais
   2.7. Política de Preços
   2.8. Política de Comércio Exterior
   2.9 . Capital Estrangeiro
   2.10. Poupança Interna
   2.11. Investimentos Públicos
   2.12. Ciência e Tecnologia

3. Diretrizes Sociais

3.1. Distribuição de Renda
3.2. Política Salarial
3.3. Política de Emprego
3.4. Segurança e Saúde dos Trabalhadores
3.5. Previdência e Assistência Social
3.6. Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
3.7. Desenvolvimento Urbano
3.8. Alimentação e Nutrição
3.9. Saúde
3.10. Educação
3.11. Reforma Agrária
3.12. Pequenas e Médias Empresas
3.13. Pequeno Produtor Rural
3.14. Meio Ambiente
3.15. Mutirão Contra a Pobreza

PARTE IV - PROGRAMAÇÃO E METAS DOS SETORES PRODUTIVOS

1. Agricultura

1.1. Produção Agrícola
1.2. Pecuária
1.3. Expansão da Área Agrícola
1.4. Irrigação
1.5. Eletrificação Rural
1.6. Armazenagem
1.7. Treinamento e Extensão Rural
1.8. Florestamento e Reflorestamento
1.9. Pesquisa Agrícola
1.10. Financiamento do Setor Agrícola

2. Indústria

2.1. Siderurgia
2.2. Ferro Gusa
2.3. Fundição
2.4. Ferroligas
2.5. Metalurgia de Não-Ferrosos
2.6. Indústria Automotiva
2.7. Petroquímica
2.8. Fertilizantes
2.9. Papel e Celulose
2.10. Indústria da Construção Civil
2.11. Turismo
2.12. Indústria Aeronáutica

3. Mineração

4. Energia

   4.1. Energia Elétrica
   4.2. Energia Nuclear
   4.3. Petróleo e Gás Natural
   4.4. Álcool
   4.5. Carvão Mineral
   4.6. Carvão Vegetal

5. Transportes

   5.1. Transporte Rodoviário
   5.2. Transporte Ferroviário-Carga
   5.3. Transporte Ferroviário - Trens Urbanos
   5.4. Transporte Urbano
   5.5. Portos e Terminais Marítimos
   5.6. Transporte Hidroviário Interior
   5.7. Navegação e Construção Naval
   5.8. Transporte Aéreo

6. Comunicações

   6.1. Sistema TELEBRÁS
   6.2. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

7. Ciência e Tecnologia

PARTE V - PROGRAMAÇÃO E METAS SOCIAIS

1. Alimentação e Nutrição
2. Educação
3. Habitação
4. Saúde
5. Saneamento
6. Previdência e Assistência Social
7. Reforma Agrária
8. Desenvolvimento Urbano Integrado
9. Justiça e Segurança Pública
10. Trabalho

PARTE VI - PROGRAMAÇÃO E METAS REGIONAIS

1. Evolução das Disparidades Regionais
2. Região Norte
3. Região Nordeste
4. Região Centro-Oeste
5. Região Sul

6. Região Sudeste
7. Programação Multirregional
8. Outros Programas

PARTE VII - PROGRAMAÇÃO E METAS ESPECIAIS

1. Forças Armadas e Segurança
2. Cultura
3. Meio Ambiente
4. Ação Comunitária
5. Administração Pública

PARTE VIII - FINANCIAMENTO DO PROGRAMA

1. Equacionamento das Contas do Setor Público
2. Fontes e Usos dos Recursos

PARTE IX - COORDENAÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

1. O Processo de Coordenação e de Acompanhamento
2. As Novas Funções da SEPLAN
3. Acompanhamento de Programas e Projetos

PARTE X - ANEXO ESTATÍSTICO

ÍNDICE GERAL

PARTE I - INTRODUÇÃO

1 - INTRODUÇÃO

O Programa de Ação Governamental surge num momento de grandes redefinições e desafios. A história recente mostra que, após mais de 20 anos de regime autoritário e um período de recessão econômica, a sociedade brasileira se mobilizou e implantou a Nova República, cujas conquistas nos planos político, econômico e social transmudaram o País.

Horizontes foram ampliados em todas as frentes: com a convocação de eleições em todos os níveis, com a eliminação das restrições às eleições nos municípios de segurança nacional. Com a liberdade sindical, pois, apesar de um milhar de greves deflagradas no território brasileiro, manteve-se o princípio da autonomia sindical. Com a livre expressão, falada ou escrita, com a preservação de todas as manifestações populares, numa clara e irrevogável demonstração de que o espírito democrático realmente preside os atos e os procedimentos da Nova República. Com a organização de todos os partidos, independentemente de suas ideologias. Complementando esse esforço, convocou-se a Assembléia Nacional Constituinte, que agora se reúne e traça um novo perfil para as instituições políticas, sociais e econômicas brasileiras.

No campo econômico, obteve-se, em 1985 e 1986, um crescimento do Produto Interno Bruto da ordem de 8,3% e 8,2%, respectivamente. Esse crescimento, o mais alto do Ocidente, evidencia que não se deixou de perseguir o propósito do desenvolvimento econômico como instrumento de geração de emprego. Tanto assim que, nesse período, reduziram-se os males do desemprego: criaram-se quase 4 milhões de novas ocupações, dando à população jovem a oportunidade de ingressar num mercado de trabalho moderno, aberto e dinâmico.

Esses dois anos caracterizaram-se por uma luta intensiva e intermitente contra a inflação. Esse esforço, consubstanciado de forma corajosa e com apoio popular no Plano de Estabilização Econômica, de 28 de fevereiro de 1986, praticamente eliminou a inflação e permitiu uma melhoria substancial do padrão de vida de um segmento da sociedade até então marginalizado da vida econômica brasileira.

Entretanto, os fatos decorrentes do ingresso de novos consumidores no mercado e as pressões existentes para modificação daquele plano, pressões também derivadas do peso da dívida externa, acabaram por tornar inviável sua implementação. Apesar de todos os esforços, a inflação voltou a patamares inaceitáveis, e os superávits esperados na balança comercial tornaram-se insuficientes em face das reais necessidades do País. De novo, aumentaram os déficits do Governo e de várias empresas públicas.

Para correção das distorções e dos desvios na economia, e visando manter a inflação em níveis controláveis, o Governo, em julho de 1987, apresentou o Plano de Controle Macroeconômico, que resultou das medidas para estabilização de preços adotadas em 12 de junho de

1987. Os primeiros sinais de acerto são visíveis. A estabilização econômica torna-se factível, e o superávit do balanço de pagamentos ultrapassa as previsões iniciais: estão abertos os caminhos para um desenvolvimento seguro e sustentado.

Esse plano compatibiliza-se com o presente Programa de Ação Governamental 1987/91. As metas de crescimento de curto, médio e longo prazos do Produto Interno Bruto, os indicadores estimados para a balança comercial e todas as demais variáveis e parâmetros relevantes coincidem, por natural.

O Programa de Ação identifica-se também, na sua filosofia, com os outros dois objetivos do Plano de Controle Macroeconômico, garantindo e defendendo taxas reduzidas e suportáveis de inflação, bem como seu controle permanente, através de políticas fiscal e monetária adequadas à estabilidade de preços. Ainda, ambos os documentos buscam uma distribuição mais equitativa da renda.

A diferença fundamental entre o Plano de Controle Macroeconômico e o Programa de Ação Governamental está em que o primeiro preocupa-se mais com o curto prazo, enquanto o segundo consiste, por excelência, numa programação econômica e social de médio e longo prazos.

Mais ainda, o Programa de Ação Governamental detalha metas setoriais e espaciais, e considera a viabilidade e a orçamentação de projetos e programas individuais, que serão acompanhados e avaliados sistematicamente durante o período 1987/91.

No presente ano, o Brasil, equilibrando um processo de transição política de vital importância para as gerações futuras, alcançando um crescimento de renda e do Produto Interno significativos, conseguiu apresentar uma safra de grãos que se eleva a 64,2 milhões de toneladas e uma taxa de desemprego relativamente baixa. Nos momentos mais recentes, a Nova República utiliza-se de todos os instrumentos para evitar a recessão e combater a espiral inflacionária.

No campo social, inaugurou-se um novo enfoque no relacionamento entre Governo e população. Não há como enfrentar adequadamente a pobreza da maioria sem o concurso ativo dos desfavorecidos, sujeito principal de suas próprias soluções. Não se obtém conveniente redução da taxa de inflação sem a participação racional do consumidor e não se pode alcançar uma convivência criativa entre as forças produtivas, empresários e trabalhadores, sem que esses entrem em cena como atores plenos.

Entretanto, no médio e longo prazos há todo um País a se reconstruir. A estagnação e a recessão do início da década de 80 deixaram marcas profundas no perfil da população brasileira, afetando sobretudo os segmentos que já viviam em condições sociais injustas, incidindo particularmente sobre os mais frágeis.

Ademais, uma vultosa dívida externa, feita com frequência para suportar programas nem sempre bem delineados, e um fardo pesado de dívida interna vieram compor a herança que a Nova República recebeu, num crítico quadro econômico em que uma inflação persistente corroía salários e desviava investimentos para setores não produtivos.

Nesse contexto, o Programa de Ação Governamental, ao delinear a política nacional para um desenvolvimento econômico auto-sustentado, preocupa-se sobremaneira com as grandes desigualdades sociais existentes e as profundas disparidades inter-regionais brasileiras, que perduram, a renitir no propósito de formar no Brasil tantos e tão distintos contrastes.

Esse delineamento não surgiu ao acaso. Na elaboração do Programa, não obstante o prazo limitado com que foi executado, consultaram-se os principais segmentos sociais produtivos, as camadas mais frágeis da sociedade, todos os ministérios, todos os governadores, grupos representativos dos prefeitos, constituintes, economistas de correntes diversas e organismos nacionais. Ademais, realizaram-se pesquisa e levantamento exaustivos sobre a realidade dos diversos setores brasileiros. As informações e dados consolidados representam este documento.

2 - OS GRANDES DESAFIOS

O Desafio Econômico

Entende-se hoje que toda ação de governo voltada para o desenvolvimento econômico tem de estabelecer prioridades e urgências orientadas para o interesse da sociedade. O processo não se justifica se não significar melhor distribuição do produto nacional, com repartição mais justa dos frutos do progresso e melhoria do salário real das faixas de baixa renda.

No campo econômico, de imediato ressalta a problemática maior representada pelo emprego: absorver parcelas crescentes da população jovem que anualmente ingressam no mercado e, ao mesmo tempo, transformar os atuais contingentes de subempregados em efetivos participantes dos benefícios do desenvolvimento.

Os desafios relacionados com a geração de empregos e a distribuição da renda serão enfrentados segundo princípios que assegurem a maior eficiência possível ao funcionamento da livre empresa, ou seja, do sistema de preços. O Estado prepara-se, assim, para se recolher às suas verdadeiras funções nos campos sociais, da educação, saúde, saneamento e outros.

O incentivo à livre iniciativa, num regime concorrencial aberto, permitirá ganhos de eficiência e produtividade que resultarão em apropriações crescentes do consumo interno gerado. Por outro lado, esses ganhos aumentarão as exportações e possibilitarão dispensar gradualmente as proteções tarifárias e outros entraves ao livre comércio.

Os objetivos consistem, portanto, em reorganizar e expandir a economia com plena utilização dos recursos humanos e naturais disponíveis, num cenário desfavorável do mercado internacional. A racionalização do sistema de produção e de trocas e um processo acelerado de acumulação do capital e de modernização tecnológica serão, nesse sentido, indispensáveis para a consecução das metas governamentais.

Contribuirão para esse processo acelerado de acumulação de capital a austeridade fiscal, que conduzirá a uma diminuição dos gastos de consumo do Governo em relação à renda interna, o realismo da política de preços, inclusive com a remoção substancial dos subsídios e transferências que mantêm artificialmente setores ineficientes da economia, e a opção consciente das classes com capacidade maior de poupança.

Esse esforço interno poderá ser amenizado na medida em que capitais externos fluam ao País na forma de capital de risco ou como financiamento e empréstimos. Da mesma maneira, a própria reorganização interna da economia, regida fundamentalmente pelas leis de mercado, aumentará a eficiência do sistema produtivo, concorrendo para uma elevação do consumo, uma vez satisfeita a poupança requerida.

De modo intensivo, dever-se-ão garantir fluxos constantes e rápidos dos produtos agrícolas e agroindustriais aos centros consumidores, e serão destacados investimentos para a ampliação da produção e da infra-estrutura de apoio.

Um conjunto de ações complementares direciona-se para o combate sistemático à inflação, imprescindível à concepção de desenvolvimento que não exclui a população de seus benefícios.

Há influências do próprio Governo no estímulo ao processo inflacionário. Cumpre evitá-las ou restringi-las, reduzindo o espaço de manobra de outros agentes que pressionam a alta de preços. A ação conjugada Governo e sociedade é primordial para o combate a essa situação.

Reduzir a inflação e, ao mesmo tempo, estimular o desenvolvimento, aumentar a produção e a produtividade, racionalizar a economia, orientando-a para a maior geração de empregos - este é o desafio imediato, em todo o seu conteúdo e expressão social. O desemprego e o subemprego, nos altos níveis em que se encontram, impõem ações urgentes que façam com que a economia se sustente em taxas aproximadas de 7% ao ano, retomando o padrão histórico do crescimento brasileiro e permitindo responder à exigência demográfica de criação de 8,4 milhões de novos empregos no período 1987/91.

Concomitantemente, a atuação governamental deverá perseguir medidas que propiciem o crescimento da renda da população das regiões menos desenvolvidas, por meio da identificação de recursos locais como oportunidades de investimentos, explorando as vocações naturais em cada uma dessas áreas. Deverá, também, e com a mesma ênfase, promover

investimentos e alocar recursos em pólos de desenvolvimento com retorno social; incentivar as atividades econômicas mais absorvedoras de mão-de-obra local; e direcionar a ocupação nacional para as regiões mais inexploradas.

PROGRAMA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL
TAXAS DE CRESCIMENTO GLOBAIS E SETORIAIS PREVISTAS
1987/91

PERÍODO	PRIMÁRIO	SECÚNDÁRIO	TERCIÁRIO	PIB
1987	8,2	3,8	5,2	5,0
1988	4,0	6,3	6,2	6,0
1989	5,0	7,3	7,2	7,0
1990	5,0	7,3	7,2	7,0
1991	5,0	7,3	7,2	7,0

Tudo quanto se analisou revela que o desafio econômico brasileiro é múltiplo. São muitos, e um deles relaciona-se ainda com a retomada do diálogo internacional sobre as dívidas acumuladas no passado e as restrições que hoje criam à reconstrução do desenvolvimento.

O Desafio Social

Os desafios na área social terão, necessariamente, de considerar três grandes segmentos - a distribuição da renda nacional, as ações assistenciais e as ações comunitárias.

A distribuição de renda tem-se mantido praticamente inalterada nesta década. Trata-se de uma das mais acentuadas concentrações de renda funcional encontradas no mundo. Metade da população brasileira de mais de 10 anos - quase 51 milhões de pessoas - percebe até meio salário mínimo e se apropria de 2% da renda nacional; 64% recebem até 1 salário mínimo e se apropriam de 8% do produto. Enquanto isso, apenas 1 milhão situa-se em faixas superiores a 20 salários mínimos, beneficiando-se de 18% da renda.

Embora a economia brasileira tenha avançado significativamente, ocupando o 8º lugar na escala mundial, vivem atualmente no País cerca de 70 milhões de brasileiros em condições precárias. Segmentos marginalizados apresentam condições de absoluta fragilidade, que inibem sua participação na renda nacional. O Nordeste, o Norte e diversos bolsões de pobreza por todo o Brasil sustentam diferenças de renda que vão de US$ 200 a US$ 5 mil, demonstrando que também no nível geográfico as desigualdades tomam forma assustadora. O Nordeste, com 30% da população brasileira, concentra cerca de 50% dos problemas sociais do País.

Outro tipo de fragilidade incide sobre segmentos da população que, por motivos econômicos, razões de idade ou situações específicas, encontram-se marginalizados: os bóias-frias, em número superior a 4

milhões; os sem-terra, mais de 6 milhões; os favelados, cerca de 12 milhões; os idosos, quase 5 milhões; os menores desamparados, abandonados, marginalizados, mais de 6 milhões; os desnutridos, com déficit de alimentação superior a 400 calorias/dia, somam 35 milhões; e ainda os deficientes.

Os pequenos agricultores, vítimas permanentes da escalada da concentração fundiária, têm suas possibilidades de sobrevivência limitadas, quer pelas dificuldades derivadas do insuficiente capital disponível e da falta de tecnologias apropriadas, quer pela pressão dos grandes latifúndios.

Alguns segmentos industriais também estão economicamente fragilizados, despreparados para a competitividade, especialmente as micro e pequenas empresas, que representam um acervo considerável de geração de conhecimento e de emprego com baixo investimento.

Essas desigualdades na distribuição de renda e de oportunidades deverão ser amenizadas pela ação programada do Governo no campo econômico-social. Na área econômica, serão consideradas as opções de emprego e crescimento. Na social, devem-se destacar a melhoria dos salários das faixas de menor poder aquisitivo e a incorporação de novos contingentes de trabalhadores ao processo produtivo. A diminuição das disparidades entre estratos e regiões dar-se-á, assim, de modo dinâmico e auto-sustentado.

A resposta ao desafio social pressupõe maiores investimentos em educação, saúde, saneamento básico, habitação, nutrição e outras áreas, que incorporarão melhorias significativas nos níveis de vida da população mais carente.

Conceberam-se ainda programas sociais de emergência, que se antecipam aos resultados das ações de médio e longo prazos, e que possuem caráter transitório.

Os rendimentos indiretos, advindos de tais programas, chegam muitas vezes a igualar os próprios salários nominais e, do ponto de vista dos benefícios concedidos, constata-se que é uma maneira, embora provisória, de diminuir os desequilíbrios, de resgatar a dívida social acumulada, encaminhando soluções no sentido da maior equidade entre os brasileiros.

Alguns Aspectos Intrínsecos ao Programa

Presente, em todo o Programa de Ação Governamental, não só ao nível das proposições mas da própria elaboração do documento, encontra-se uma postura significativamente democrática.

Essa postura, que se instalou no País em 1985, responsável por todas as expressivas conquistas do Governo e da sociedade nestes últimos dois anos, deve permear o processo de acompanhamento e avaliação dos programas e projetos aqui propostos, de modo que se considerem, em todos os seus momentos, as diversificadas realidades brasileiras e as aspirações aparentemente conflitantes das várias

camadas da sociedade.

A consulta direta às diferentes populações que formam o povo brasileiro, na análise dos seus problemas mais sensíveis - emprego, salário, alimentação, habitação, transportes, saúde, previdência social, educação e outros - confere maior probabilidade de acertos e conduz ao reconhecimento das necessidades localizadas em cada comunidade, município ou região brasileira.

Ao contribuir para as decisões governamentais, a população se compromete com o êxito dos empreendimentos, participando de sua execução, controlando custos e avaliando os resultados obtidos.

Este Programa de Ação Governamental foi montado para permitir mudanças e aperfeiçoamentos contínuos, impostos pela coordenação e acompanhamento da implementação. Em qualquer de suas etapas, as projeções serão atualizadas, descortinando-se um cenário factível para o Brasil nos cinco anos seguintes. Nesse contexto, a postura democrática, receptiva à participação social, assume sentido mais relevante, adquirindo conotação de premissa básica para a viabilização do próprio Programa.

Outro aspecto que, de algum modo, comprometeu a execução dos planos de governo anteriores refere-se à programação dos recursos para financiá-los.

Para o crescimento da economia brasileira nas taxas preconizadas, torna-se necessário que a sociedade invista Cz$ 14,3 trilhões, a preços de 1987, acumulados no período de 1987 a 1991, correspondentes a 22,6% do Produto Interno Bruto, conforme modelo detalhado na Parte II: "Cenário de Desenvolvimento". Os investimentos privados ascenderão a Cz$ 9,3 trilhões, ou seja, 14,7% do PIB, e os investimentos públicos a Cz$ 5,0 trilhões, correspondendo a 7,9% do PIB.

INVESTIMENTOS TOTAIS E PIB ACUMULADOS NO PERÍODO 1987/91

DISCRIMINAÇÃO	Cz$ TRILHÕES	PERCENTAGEM DO PIB
Investimento (1)	14,3	22,6
Setor Privado	9,3	14,7
Setor Público (União, Estados, Municípios e Estatais)	5,0	7,9
Produto Interno Bruto - PIB	63,4	100,0

(1) Formação bruta de capital fixo.

Além de consistente com o modelo macroeconômico e com as políticas econômicas a ele vinculadas, esse nível de formação bruta de capital recai dentro dos intervalos de confiança para a média histórica brasileira.

Os investimentos dos projetos incluídos diretamente neste Programa de Ação Governamental somam Cz$ 4,6 trilhões,(*) envolvendo Cz$ 2,8 trilhões da União, estados, municípios e empresas estatais e um adicional de Cz$ 1,8 trilhão do setor privado. Ademais, o Programa detalha gastos com programas sociais e de custeio, que alcançam Cz$ 4,3 trilhões. Assim, prevêem-se dispêndios acumulados de Cz$ 8,9 trilhões no período 1987/91.

Com o intuito de atender aos objetivos sociais, o Programa destina Cz$ 4,9 trilhões, ou seja, 54,4% dos dispêndios com projetos, aos gastos sociais, como pode ser visualizado na tabela a seguir.

DISPÊNDIOS ACUMULADOS DOS PROGRAMAS E PROJETOS EXPLICITADOS NO PROGRAMA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL
1987/91

DISCRIMINAÇÃO	Cz$ TRILHÕES	PERCENTAGEM DO PIB
Investimento (1)	4,6	7,2
Governo (União, Estados, Municípios e Estatais)	2,8	4,4
Setor Privado (2)	1,8	2,8
Custeio de Programas Sociais e Outros Gastos de Custeio	4,3	6,8
TOTAL	8,9	14,0

(1) Formação bruta de capital fixo. Investimentos fixos em programas sociais estão também incluídos. (2) Indústria automotiva, papel e celulose, fertilizantes, petroquímica, construção civil e outros.

(*) Salvo quando houver indicação em contrário, todos os valores referidos neste Programa de Ação Governamental expressam preços médios de 1987. Ver Parte VIII, Capítulo 2: "Fontes e Usos dos Recursos".

Torna-se importante destacar o cuidado especial em garantir disponibilidade de recursos não inflacionários para financiar cada um dos projetos incluídos no Programa. Mesmo naqueles casos que envolvem créditos que devem ser negociados durante a execução do Programa, procurou-se assegurar a disponibilidade dos financiamentos, firmando-se uma fonte principal e mantendo outras como alternativas.

GASTOS SOCIAIS, OUTROS INVESTIMENTOS E CUSTEIOS DOS PROGRAMAS E PROJETOS EXPLICITADOS NO PROGRAMA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL 1987/91

(Em Cz$ Bilhões)

ANOS	GASTOS SOCIAIS (1)	OUTROS INVESTIMENTOS E CUSTEIOS	TOTAL
1987	741	691	1.432
1988	895	791	1.686
1989	1.000	850	1.850
1990	1.067	880	1.947
1991	1.153	861	2.014
TOTAL	4.856	4.073	8.929

(1) Inclui investimentos fixos (para habitação de baixa renda, saneamento de favelas, etc.) e custeios sociais.

As fontes de recursos do Programa são apresentadas a seguir, sendo que maiores detalhes podem ser encontrados na Parte VIII, Capítulo 2, deste documento.

FONTES DOS RECURSOS DOS PROGRAMAS E PROJETOS
EXPLICITADOS NO PROGRAMA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL
(Valores acumulados no período 1987/91)

FONTE DOS RECURSOS	Cz$ BILHÕES	PARTICIPAÇÃO %
Tesouro Nacional	1.557	17,4
Fundo Nacional de Desenvolvimento	256	2,9
Próprios das Empresas (Privadas e Estatais) (1)	4.469	50,1
Créditos e Financiamentos	1.706	19,1
BNDES	220	2,5
BIRD	303	3,4
FINAM/FINOR/FISET	299	3,3
SFH	232	2,6
Outros Créditos (2)	652	7,3
Outras Fontes (3)	941	10,5
TOTAL	8.929	100,0

(1) Inclusive previdência social. (2) Entidades financeiras privadas, Banco Interamericano de Desenvolvimento e similares nacionais e internacionais não discriminados acima. (3) Aplicações no mercado financeiro, capital de risco externo, refinanciamentos de operações externas, entre outros.

Os investimentos (formação bruta de capital fixo) do Governo Federal, inclusive empresas públicas, que somam Cz$ 2.349,0 bilhões no período de 1987 a 1991, serão financiados em 42,9% com recursos próprios das empresas estatais e somente 13,7% com recursos do Tesouro Nacional; os restantes 43,4% advirão de empréstimos e financiamentos, internos ou externos, ou do Fundo Nacional de Desenvolvimento.

PROGRAMA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL
INVESTIMENTOS DO GOVERNO FEDERAL
1987/91

FONTE	Cz$ Bilhões	%
Tesouro Nacional	321,2	13,7
Próprios das Estatais	1.006,5	42,9
FND	255,7	10,9
BIRD	303,0	12,9
BNDES	198,2	8,4
Outras Fontes (1)	264,4	11,2
TOTAL	2.349,0	100,0

(1) Incluem créditos de fornecedores, empréstimos sob a Resolução 63, financiamentos do BID, em moeda e dentro da Lei nº 4.131 e outros.

3 - AS ESTRATÉGIAS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

A Estratégia Econômica

A estratégia de médio prazo para a consecução dos grandes objetivos - crescimento acelerado do produto nacional e distribuição de seus benefícios - foi concebida de sorte a ensejar a maximização do crescimento econômico, esteado na ampla utilização de recursos humanos e naturais, na aceleração do desenvolvimento tecnológico e no processo de acumulação do capital, gerados pelas poupanças interna e externa. A conjugação racional desses fatores possibilitará o crescimento equilibrado do emprego e do bem-estar social em bases permanentes e sustentadas.

As mudanças na organização da economia para essa nova estratégia de emancipação brasileira deverão contemplar as seguintes linhas de ação:

- a definição de um novo papel para o setor agropecuário;

- a redefinição das ações governamentais;

- a participação dinâmica da economia brasileira na comunidade econômica internacional;

- a ampliação do mercado interno; e

- a regionalização da ação governamental.

O setor agrícola, no período de substituição de importações, desempenhou importante função de transferência de significativos recursos para o processo brasileiro de industrialização. À época, tal transferência operou-se pela migração rural-urbana de mão-de-obra abundante e barata, pela manutenção de termos de troca favoráveis ao setor industrial e pela canalização de parte substancial dos recursos governamentais para o desenvolvimento de uma moderna infra-estrutura urbano-industrial.

Hoje, esse modelo encontra-se praticamente esgotado, e novo processo de reversão, com conotações de relevância ao setor agropecuário, já se inicia. O propósito do Governo é incentivar e criar condições para que essa nova tendência se processe da maneira mais eficiente possível.

Para atingir esse objetivo, utilizar-se-á estratégia que se baseie, fundamentalmente, no uso dos instrumentos de política econômica, a fim de mudar os termos de troca em favor da agricultura. A alocação prioritária de recursos governamentais em investimentos públicos convenientes à capitalização do setor agropecuário e ao desenvolvimento rural, uma adequada reestruturação do atual sistema fundiário e a criação de condições de acesso à poupança financeira concederão modelagem ao novo padrão de crescimento desejado.

A expansão industrial, por consequência, beneficiar-se-á de um sólido desenvolvimento do setor agrário e de um maior dinamismo nas exportações. O ponto está em que, para o setor agropecuário contribuir de forma efetiva para sua integração com o setor industrial, é preciso, previamente, que se capitalize e se modernize. Para isso, o aumento do produto na agricultura não apenas incorporará mais divisas para equacionar o balanço de pagamentos, ou simplesmente aumentar a oferta de matérias-primas e alimentos necessários ao abastecimento interno, mas, sobretudo, seu crescimento servirá de pólo dinâmico gerador de demanda agregada para a expansão do setor urbano-industrial.

Ao longo das últimas décadas, ao Estado coube um papel de extraordinária importância no crescimento econômico nacional. Sua participação direta na esfera da produção, nos mercados financeiros, nas atividades de regulamentação, assim como em outras áreas, propiciou o surgimento de uma infra-estrutura indispensável ao desenvolvimento das forças produtivas. O Estado canalizou poupanças para o financiamento de setores, programas e projetos com fortes efeitos multiplicadores e possibilitou a sustentação de uma demanda agregada contínua e crescente.

Embora o Estado deva continuar a ser o grande propulsor do desenvolvimento nacional, rever-se-á o papel que historicamente lhe coube, visto que o reencontro da Nação com os caminhos da democracia exige maior espaço para o exercício das liberdades individuais e, consequentemente, para as práticas de mercado e da livre iniciativa do setor privado.

Mais ainda, reconhece-se que o crescimento do grau de intervenção e regulamentação governamentais registrado nas últimas décadas desvirtuou-lhe o próprio perfil social. A interferência do Governo em praticamente todas as esferas relevantes da vida econômica nacional tem-se convertido em fator limitante das iniciativas de investimento, causa significativa dos desequilíbrios macroeconômicos, e até, algumas vezes, fonte de desmandos administrativos que se refletem no déficit público.

Respeitados os delineamentos a serem estabelecidos pela nova Constituição, o Programa de Ação Governamental 1987/91 sustenta a procedência de um redimensionamento do papel do Estado na economia brasileira ao longo do período. Os principais elementos da estratégia para tal objetivo abrangem:

- revisão e melhoria paulatinas do conjunto de normas e regulamentações que hoje constrangem o desenvolvimento econômico e social;

- delimitação precisa das áreas de atuação econômica que ficarão sob a responsabilidade do Governo;

- transferência para o setor privado de empresas e de responsabilidades criadas estrategicamente no passado e que hoje, acidentalmente, continuam sob controle estatal;

- fortalecimento dos mecanismos de mercado;

- seleção de projetos de investimento público que venham a suplementar as necessidades do setor privado;

- retomada das atividades clássicas do Estado, como oferta de bens públicos nas áreas de saúde, educação, moradia, infra-estrutura, justiça, segurança e outros;

- estabelecimento de regras claras e estáveis, assinalativas para a tomada de decisões no setor público e privado; e

- saneamento definitivo das finanças públicas da União, dos estados e dos municípios, tanto na esfera da administração direta quanto na indireta.

Esses elementos, estratégicos para o reordenamento do papel do Estado na economia, irão propiciar, definitivamente, a retomada dos investimentos liderados pelo setor privado dentro de uma sociedade livre e democrática. Mais particularmente, irão contribuir de forma efetiva para a fixação de regras inequívocas e permanentes, que reduzam as incertezas nas decisões dos agentes econômicos. Não menos importante será o compromisso do Governo com a implementação de orçamentos consolidados e equilibrados.

A limitação e o ordenamento da ação governamental realizar-se-ão através de:

- intensificação da reforma administrativa;

- reequilíbrio e racionalização das ações do Governo;

- redução gradual do déficit da União e das necessidades de financiamento do setor público, até anulá-los ao final do período;

- saneamento financeiro das principais empresas estatais em segmentos prioritários;

- adoção de critérios mais realistas para a formação dos preços públicos , sobretudo os das empresas estatais;

- ativação do processo de desestatização; e

- busca contínua de produtividade e eficiência no setor público.

As medidas acima preconizadas deverão ser complementadas, ainda, com a revisão dos instrumentos legais que protegem a ação burocrática do Estado, hoje um emaranhado de leis, decretos-leis, portarias, resoluções e outros, que inibem e dificultam a atuação dinâmica das empresas e demais agentes do desenvolvimento.

A liberalização gradual do mercado externo servirá de base para um programa permanente de modernização da economia. Os incentivos

à exportação permitirão a melhoria da qualidade dos produtos comercializados e irão gerar recursos para financiar as importações requeridas pela modernização.

Concomitantemente, serão implementadas medidas que levem a uma política cambial ativa e realista e a mecanismos complementares de promoção de exportações, compensatórios da redução gradual dos subsídios fiscais e creditícios.

Esses estímulos serão suficientes para que os produtores nacionais decidam exportar em bases competitivas; em casos especiais, setores que vierem a apresentar potencial de comércio poderiam beneficiar-se, temporariamente, de subsídios seletivos.

Os recursos gerados pelas exportações possibilitarão o gradual prosseguimento dos esforços de revisão tarifária e a paulatina liberalização das importações. O ritmo desse processo será determinado pelos resultados do comércio exterior, das negociações multilaterais e dos esforços de integração em mercados regionais.

Por último, a estratégia de maior abertura para o exterior levará a um processo sustentado de geração de divisas - mediante maior competitividade dos produtos nacionais em planos mais elevados de comércio -, a um maior influxo de recursos externos e à transferência de tecnologia.

Poucos países possuem um mercado interno potencialmente tão grande quanto o do Brasil e uma inserção tão pequena no comércio internacional: somente 9% da produção brasileira destinam-se ao exterior e 8%, aproximadamente, dependem dele, na forma de importações. Trata-se de um dos menores coeficientes de abertura para o exterior dentre os países ocidentais.

Não há de se negar que o mercado interno constitui grande trunfo da sociedade brasileira para atingir o desenvolvimento e a prosperidade. Entretanto, problemas econômicos cruciais e dramáticos atravancam esse percurso, e são suficientemente importantes para vir a merecer considerações múltiplas neste Programa de Ação Governamental 1987/91: a distribuição mais equitativa da renda, o aumento sistemático da produtividade e a incorporação da enorme massa de brasileiros ao mercado formal de trabalho.

As medidas e incentivos para o crescimento do mercado interno não se conflitam com as políticas de exportação e nem lhes servem de alternativa; podem conviver juntas, desenvolver-se conjugadas e ser maximizadas concomitantemente.

A expansão do mercado interno contribui para a consecução de economias de escala na produção e consequente queda dos custos unitários, permitindo o aumento da competitividade dos produtos brasileiros no exterior. Por outro lado, concorre, de forma significativa, para a absorção e consolidação do progresso e dos avanços da tecnologia, difundindo-os e multiplicando-os no Brasil. Coopera, ainda, para consolidar uma economia dinâmica e moderna já

existente no Sudeste e Sul do País, expandindo-a para outras regiões, acompanhando naturalmente a fronteira agrícola.

A meta de mais longo prazo vislumbraria uma situação na qual, estabilizando-se esse mercado, a economia brasileira fosse capaz de gerar poupança doméstica suficiente para o desenvolvimento desejado e de participar mais intensamente da comunidade econômica internacional.

Finalmente, a estratégia para regionalizar a ação governamental definir-se-á pelo progressivo ajuste de toda atuação setorial às seguintes diretrizes:

- interiorização da coordenação institucional, com articulação entre os níveis de Governo;

- adequação, a cada situação concreta, de sistemática de planejamento que inclua a participação comunitária em todas as etapas do processo - do diagnóstico inicial à avaliação final - e, sobretudo, na definição das prioridades sociais;

- mobilização de todos os instrumentos hoje dispersos em diferentes organismos oficiais, acionando-os para a consecução de objetivos sociais; e

- racionalização da gestão financeira, visando maior flexibilidade na aplicação de recursos, de forma transparente e concentrada em investimentos de interesse das populações carentes.

Assim, a estratégia de regionalização das alocações setoriais buscará:

- a uniformização dos critérios para estabelecimento de unidades territoriais de planejamento, levando em conta não apenas opções setoriais de caráter político-geográfico e estatístico-administrativo, mas principalmente as realidades regionais e sociais;

- a regionalização dos objetivos, metas e alocações correspondentes a essas realidades, sob a égide do planejamento participativo e integrado; e

- a compatibilização das ações interministeriais e intergovernamentais de planejamento, possibilitando uma coordenação regional efetiva dos órgãos setoriais na definição espacial das prioridades estabelecidas.

Com relação aos programas de desenvolvimento regional ou especiais, seguir-se-ão ainda as seguintes orientações:

- adequação da estrutura de implementação de cada programa, para que padrões mínimos de organização, representação e co-gestão comunitárias sejam exequíveis;

- aprimoramento dos modelos operativos, com ênfase nos

aspectos de simplificação, descentralização, planejamento participativo e envolvimento comunitário;

- articulação com as prioridades estabelecidas nas políticas setoriais; e

- garantia de auto-suficiência dos projetos ou programas, uma vez cumprido seu prazo de execução.

A Estratégia Social

O Programa de Ação Governamental, ao conceder prioridade ao social, incorpora um vasto conjunto de programas e projetos que produzirão impacto no padrão de vida da população, especialmente da menos favorecida. O objetivo é o resgate de parte significativa dessa dívida, que não pode mais ser adiada, protelada ou simplesmente estudada.

As decisões nessa área devem ser urgentes e imediatas. Traçou-se uma estratégia de eliminação das injustiças, de minimização dos desníveis sociais e de melhoria do perfil de distribuição da renda, compatibilizando o propósito social com o propósito do desenvolvimento. Essa estratégia abrange os pontos essenciais do Programa, permitindo, a curto prazo, que a Nação responda ao grande desafio de gerar desenvolvimento, protegendo tendenciosamente os segmentos mais frágeis da sociedade.

O Governo procurará, portanto, a maior convergência possível entre os objetivos sociais e a política macroeconômica, de modo que, quanto mais eficaz a provisão de meios para a satisfação das necessidades sociais pela via do mercado, menor a necessidade de políticas e programas de compensação de carências sociais.

O padrão de desenvolvimento social adotado prevê a interferência do Estado na provisão dos bens e serviços sociais, ao tempo que transfere renda para certos grupos sociais, menos favorecidos.

A estratégia traçada atua de formas distintas. A população de mais baixa renda ou que percebe até dois salários mínimos será assistida com medidas transitórias proporcionais às suas necessidades, e que englobam habitação, complementação alimentar, ações nos campos da saúde, da educação e outros, além de programas especiais de apoio aos bóias-frias, aos sem-terra, aos idosos, aos menores abandonados, aos favelados, isto é, aos segmentos da sociedade que não têm condições efetivas de obter, por seus próprios meios, recursos necessários à melhoria do seu padrão de vida. Todas essas medidas assistenciais têm caráter provisório, e vigorarão até que os resultados das políticas de médio e longo prazo preconizadas neste Programa de Ação Governamental se façam sentir, em termos de maior geração e distribuição mais justa de renda e eliminação do desemprego e subemprego.

Aqueles que percebem salário mínimo, a par dos benefícios

mencionados, serão ainda contemplados por política específica que dobrará, no período, o valor real desse salário, cujo poder de compra hoje representa 70% do de 1960. Para tanto, torna-se necessário desvinculá-lo dos demais salários e de outras referências que implicam repercussões em todas as escalas salariais. O salário mínimo passará, então, a ter conceituação própria: será exclusivo daqueles que dependem estritamente dele para atender às suas necessidades básicas vitais. Esse mecanismo de imediato aumentará substancialmente a renda de uma família, já acrescida com os benefícios de caráter emergencial, permitindo tratamento diferenciado a esse grupo social.

Da mesma forma, na estratégia de aquinhoar melhor as camadas menos favorecidas, inclui-se o problema das fragilidades regionais. As regiões Norte e Nordeste, bem como os municípios com renda inferior à média nacional, também merecerão tratamento especial.

Para o assalariado em geral, optou-se por uma política que permita uma remuneração condigna e participação nos lucros, para que o trabalhador possa ser parceiro interessado no progresso e no desenvolvimento da empresa.

Não se esqueceu, ainda, de contemplar, de forma não-inflacionária, grupos frágeis como o pequeno agricultor e o pequeno empresário, pois um e outro têm expressão na vida econômica. O pequeno empresário gera emprego a custos quase nulos para o Estado. Nos últimos anos, 800 mil empresas de pequeno porte responderam por cerca de 2,5 milhões de empregos, a custo insignificante para os cofres públicos.

Do mesmo modo, o pequeno agricultor, que se dedica a culturas de subsistência e que vem sendo tragado pela sua fragilidade competitiva, deverá fortalecer-se pelo associativismo e pela agroindústria, de forma que resista aos embates do mercado e possa contribuir para um melhor equilíbrio social no campo.

Tendo presente que a redução da pobreza e das desigualdades sociais deve ser buscada em conjunto com a população necessitada, o Governo valorizará e assentará grande parte da política social na participação comunitária, desde a fase de identificação de problemas e eleição de prioridades até a de alocação de recursos.

Essa forma de atuação simplificada mas inovadora traz comprovadamente reduções significativas nos custos de execução dos programas sociais, além de maiores garantias na seleção dos beneficiários e na determinação de suas necessidades.

Avaliações realizadas recentemente demonstram que muitos programas consumiam, nas atividades administrativas, até 80% do total de recursos disponíveis. Isso, sem dúvida, representa uma enorme distorção e pode, pelo menos parcialmente, explicar as razões da pouca efetividade de vários programas sociais. Em contrapartida, a participação comunitária tem condições de garantir que mais de 90% dos recursos globais alocados cheguem diretamente à população-alvo, com expressivos ganhos de produtividade.

Além disso, o associativismo e outras formas de organização constituem poderosos instrumentos de representação comunitária, com resultados econômicos, políticos e sociais relevantes. O Governo pretende estimular a organização de pequenos produtores rurais e microempresários, para aquisição de insumos básicos, armazenagem e comercialização de seus produtos.

É interesse do Governo e da sociedade fortalecer todas as formas legítimas de organização política, pois são elas que promovem a cidadania consciente, elevando a qualidade da democracia. Esse é, também, um caminho para a integração dos menos favorecidos e um modo de assegurar-lhes auto-sustentação.

Esse avanço na concepção da estratégia social da ação governamental coloca premissas inquestionáveis para a transformação sócio-econômica e política dessa nova sociedade que se deseja para o futuro próximo.

Da parte do Governo, esforço especial dirigir-se-á para a busca de maior racionalização dos programas na área, reduzindo custos, evitando paralelismo e superposição de ações, generalizando, assim, os benefícios resultantes da ação social.

PARTE II - CENÁRIO DE DESENVOLVIMENTO

1 - EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA

Diagnóstico

O Brasil, graças aos modelos adotados de substituição das importações e de incremento das exportações, conseguiu substanciais elevações de seu Produto Interno Bruto (PIB), responsáveis pela melhoria da posição relativa numa comparação internacional com as nove principais potências econômicas. Assim, na década de 40, ocupava a 15a. posição e, hoje, ocupa o 8º lugar no mundo ocidental. Nos últimos 15 anos, o crescimento relativo do PIB *per capita* brasileiro só foi superado pelo desempenho japonês, no contexto desse grupo de nove países.

A evolução do produto, no entanto, não se deu de modo ascendente e contínuo, mesmo no passado recente. O biênio 1979/80 apresentou altas taxas de crescimento, respectivamente 7,2% e 9,1%. Já em 1981/83 a atividade econômica decresceu 1,6%, como conseqüência das restrições advindas das crises do petróleo e do aumento dos juros internacionais. De 1984 a 1986 a economia voltou a crescer, graças à notável expansão das exportações num primeiro momento e, posteriormente, ao aumento da demanda interna, decorrente da recuperação dos salários reais, entre outros fatores.

A taxa de crescimento de 1985, de 8,3%, foi a segunda maior dos últimos nove anos. Em 1986 essa taxa, sustentada pelo Plano de Estabilização Econômica, chegou a 8,2%, a despeito da queda de 7,3% do setor agropecuário e do esgotamento da capacidade produtiva, sobretudo no ramo de bens intermediários.

Assinale-se, contudo, que, no período 1979/86, a partição da renda nacional entre consumo e poupança não foi uniforme. Entre 1979 e 1981, as participações do consumo global e da poupança bruta foram, respectivamente, 82 e 18% em média, passando para 86 e 14% nos dois anos seguintes. Isso porque, em face da queda da renda nacional em ritmo maior do que a registrada pelo PIB, o consumo caiu relativamente menos que os investimentos. Já a partir de 1984, com a economia voltando a crescer, a participação da poupança na renda nacional aumentou. Assim, no triênio 1984/86, em média, essa relação foi 18,3%, recuperando, dessa forma, sua participação dos inícios da década de 80.

No período analisado, houve alterações na distribuição funcional da renda. De fato, dados do Ministério do Trabalho mostram que a participação na renda proveniente do trabalho, que era de cerca de 50% entre 1979 e 1982, chegou a 46% em 1984, em razão da duplicação da taxa de inflação em 1983 e da subindexação dos salários, num contexto em que a periodicidade dos reajustes permaneceu em bases semestrais, aliada ao processo recessivo verificado nesse ano. Com o Plano de Estabilização Econômica, essa distribuição alterou-se em favor dos salários.

No que se refere à distribuição da renda, não houve alteração significativa de 1979 a 1984 (últimos dados disponíveis). Isto é, permaneceu cristalizada a atual distribuição, na qual a parcela apropriada por 1% da população total - os mais ricos - é praticamente equivalente a toda a renda apropriada pelos 50% mais pobres (cerca de 13% do total dos rendimentos). Durante o período 1979/86, a renda por habitante cresceu apenas 6,7%, ou 1% na média anual, aumento bastante inferior à média histórica de crescimento da renda brasileira observada no pós-guerra (4%). O crescimento médio anual por subperíodos alcançou 5,0% no biênio 1979/80, - 4,9% no período de recessão, 1981/83, e 5,3% no triênio de retomada do desenvolvimento, 1984/86.

Evolução Setorial do Produto

A participação dos setores agropecuário, industrial e de serviços na geração do PIB, a custo de fatores, no período 1979/86, consolida duas tendências: uma, relativa à perda de participação do setor agropecuário, decresceu, passando da média de 12% apresentada na década de 70, para cerca de 10%. A outra, referente ao contínuo aumento da participação do setor serviços na formação do produto, passou dos 51,5%, verificados na década anterior, para os atuais 55%.

O setor agropecuário, que nos últimos oito anos alternou excelentes desempenhos (anos de 1980, 1981 e 1985) com quebras de safra e crescimento negativo (anos de 1982 e 1986), esteve mais voltado para o mercado externo e para a substituição do petróleo importado, através do incentivo à obtenção de álcool de cana-de-açúcar, do que para a produção de alimentos para o mercado interno.

Efetivamente essa foi a tônica dominante, e pode ser constatada pela evolução das 14 principais culturas, que representam cerca de 88% do produto do subsetor lavouras, em especial da cana-de-açúcar, cuja expansão avançou 79% entre 1979 e 1986, ocupando áreas anteriormente dedicadas à produção de alimentos. Fenômeno semelhante ocorreu com a produção animal e derivados: não obstante o crescimento ocorrido nas exportações de carne, apresentaram decréscimo na quantidade produzida. Todos os produtos desse subsetor, excluindo o abate de aves, encontram-se em níveis de produção significativamente inferiores aos de 1979.

O desempenho industrial no período 1979/86 foi afetado fundamentalmente pelo programa de ajustamento das contas externas, o qual contribuiu para a recessão do triênio 1981/83. Um exame do comportamento da indústria, do ponto de vista das categorias de uso, constata que o setor de bens de capital foi o mais prejudicado, com queda de produção de 45,6% e ociosidade na capacidade instalada de 44%, em 1983, em razão, principalmente, da contenção dos investimentos públicos, da retração dos investimentos privados e da restrição às importações de componentes.

A construção civil mostrou desempenho negativo semelhante ao

da indústria de transformação, tanto nas obras públicas - como resultado da contenção dos gastos federais e da desaceleração das obras dos estados e municípios - quanto nas edificações privadas.

Os outros dois subsetores, extrativa mineral e serviços industriais de utilidade pública, praticamente não sofreram grande interferência das políticas macroeconômicas.

A indústria extrativa mineral, excluído o ano de 1981, apresentou os maiores índices de expansão das duas últimas décadas, determinados pela evolução da extração dos minerais energéticos (petróleo, gás natural e carvão), do minério de ferro e, especialmente, do manganês e do ouro, que respondem por cerca de 70% da produção mineral brasileira. No caso da produção de petróleo, houve uma expansão de 81% entre 1980/83, em decorrência da política de investimentos em prospecção.

Os serviços industriais de utilidade pública, que são medidos pelo consumo de energia elétrica, beneficiaram-se, por sua vez, do programa de substituição de derivados de petróleo pela energia elétrica, da intensificação do atendimento aos municípios do interior e da elevação do consumo das indústrias voltadas para a exportação.

Em 1985 e 1986, a política de aumentos reais dos salários, associada a baixos níveis de utilização da capacidade instalada, permitiu a expansão da indústria de transformação. Esse fenômeno foi semelhante ao ocorrido em 1980, quando a introdução de uma política de reajustes semestrais dos salários, ao elevar o poder aquisitivo, gerou uma reversão da expectativa de recessão no setor industrial.

A importância relativa do setor serviços no Brasil, no período 1979/86, aumentou cerca de 3 pontos percentuais, passando de 52,3% do PIB, a custo de fatores, em 1979, para 55,2% em 1986. Esse diferencial ocorreu principalmente às expensas da queda da participação da agricultura no produto total.

O desempenho desse setor caracterizou-se por altas taxas de crescimento no biênio 1979/80 (8,5% na média anual, contra 8,1% do PIB), em razão, basicamente, do comportamento do subsetor comunicações, que nesse biênio obteve taxas de expansão acima de 20%.

No triênio 1981/83, em meio a forte recessão, o setor serviços foi o único a apresentar incremento no produto (0,3% em média por ano, contra -1,7% do PIB), como reflexo do desempenho dos subsetores comunicações e intermediários financeiros. Esse último aumentou sua participação no PIB de 8,3% em 1979 para cerca de 11% em 1983.

De 1984 a 1986, quando a economia voltou a prosperar, o setor terciário registrou acréscimos da mesma magnitude das taxas do PIB (7,3% de média anual nesses anos), graças ao desempenho dos subsetores comércio, comunicações e intermediários financeiros. O comércio, com expansão média de 8,4% ao ano nesse período, beneficiou-se sobretudo do aumento do emprego e dos salários reais. O subsetor comunicações

obteve expressivos 16% ao ano, em média, em razão dos volumosos investimentos realizados por parte do Governo Federal nessa atividade.

O desempenho dos intermediários financeiros foi também acima da média do terciário (8,3%), beneficiando-se principalmente das altas taxas de inflação. Os outros subsetores, para os quais existem informações - transportes e governo -, obtiveram, por sua vez, taxas médias de incremento anual de 7,0% e 2,4%, respectivamente.

Desempenho do Balanço de Pagamentos

Os problemas que o País enfrenta hoje no plano externo estão, em boa parte, relacionados com o primeiro choque do petróleo, no final de 1973, e com a estratégia adotada de ajustamento à crise. De fato, a tentativa de manter o crescimento interno e a busca de uma solução de longo prazo para o desequilíbrio externo marcaram profundamente a economia brasileira, deixando reflexos que ainda hoje se fazem sentir.

A situação de ampla liquidez do mercado internacional, gerada pelos superávits dos países exportadores de petróleo, favorecia, na época, a obtenção de recursos externos. Um conjunto de grandes projetos foi iniciado, sobretudo aqueles de infra-estrutura ou voltados para a substituição de importações de bens de capital e insumos básicos. Além disso, elevaram-se consideravelmente os impostos de importação, procurando-se, assim, desestimular as entradas de bens de consumo e outros supérfluos.

Até 1981 não houve um controle drástico da demanda agregada. Tentou-se evitar a deterioração das contas externas pela intensificação da proteção tarifária e pela aceleração dos programas de substituição de importações e de incentivo às exportações.

Contudo, a elevação das taxas de juros internacionais e a continuidade dos aumentos nos preços do petróleo acabaram por pressionar o déficit em transações correntes - que atingiu US$ 12,8 bilhões em 1980 (5,3% do PIB) -, e o início de um programa de ajustamento voluntário baseado fundamentalmente na contenção da demanda agregada.

A interrupção da entrada de recursos externos, em 1982, acabou, por seu turno, determinando a rápida exaustão das reservas internacionais, em face do agravamento do déficit em transações correntes (US$ 16,3 bilhões naquele ano), levando o Brasil a um acordo com o FMI. Tal acordo, que vigorou a partir de 1983, condicionava o desembolso dos empréstimos à implementação de um austero programa de ajustamento econômico, com ênfase no controle da absorção interna da renda gerada.

Com base no programa do FMI, e para minimizar a necessidade de novos recursos externos, o Brasil começou a restringir as importações e a estimular as exportações de bens e serviços, mediante política cambial realista, de promoção das exportações e de substituição de importações de petróleo. Além disso, promoveu-se o

controle da demanda agregada, não só através do esforço de contenção do déficit público, como também de uma política de controle dos salários que, além de diminuir a absorção interna, elevou a relação câmbio/salário, com a consequente melhoria da competitividade externa dos produtos brasileiros.

Como resultado dessas medidas, o saldo comercial atingiu US$ 6,5 bilhões em 1983 e US$ 13,1 bilhões em 1984. O aumento das exportações foi determinado sobretudo pelo desempenho dos produtos manufaturados, que, de US$ 10,3 bilhões em 1982, chegaram a US$ 15,1 bilhões em 1984. Em virtude da melhoria da balança comercial, ocorreu um pequeno saldo positivo em transações correntes, a despeito da elevação das despesas com juros. Isso possibilitou, juntamente com o refinanciamento das amortizações e a entrada de novos empréstimos, a elevação das reservas internacionais para cerca de US$ 12,0 bilhões ao final daquele ano.

Em 1985, o equilíbrio das contas externas foi mantido, ainda que o saldo comercial de US$ 12,5 bilhões obtido no ano tenha sido inferior ao de 1984. Este resultado verificou-se a despeito da redução das despesas com importações de petróleo, determinadas tanto pela redução da quantidade importada, quanto pela queda nos preços internacionais daquele produto.

A diminuição do saldo comercial em 1985 deveu-se basicamente ao declínio das exportações de produtos manufaturados, que ficaram em cerca de US$ 14,1 bilhões, contra US$ 15,1 bilhões em 1984. Esse desempenho decorreu da perda de competitividade determinada pela valorização, até meados do ano, do dólar no mercado internacional, e também da extinção do crédito-prêmio até então concedido às exportações daqueles produtos.

No que se refere aos produtos básicos, o fraco desempenho justifica-se pelos baixos preços internacionais das commodities, como resultado da boa safra mundial. Assinale-se ainda que as exportações brasileiras sofreram também uma perda de competitividade no mercado externo, porque o início da recuperação dos salários levou a uma diminuição da relação câmbio/salário, relativamente ao ano anterior. Essa diminuição ocorreu a despeito das alterações promovidas na política cambial, consubstanciadas em um sistema de minidesvalorizações diárias que visavam contrabalançar a aceleração inflacionária ao longo do ano.

A queda das taxas de juros internacionais, em 1985, por sua vez, acarretou uma redução das despesas líquidas com juros, insuficiente para cobrir a queda do saldo comercial e a elevação das despesas com serviços de não-fatores, o que determinou um déficit em transações correntes de US$ 242 milhões no ano. Esse fato, aliado à interrupção da entrada de novos empréstimos externos e à redução do investimento externo líquido, acabou por gerar uma redução das reservas internacionais que, no entanto, ainda assim se situaram em cerca de US$ 10,5 bilhões.

Apesar da queda do saldo comercial em 1985, o País entrou em

1986 com um relativo equilíbrio nas contas externas, tendo em vista que o dólar iniciara um processo de depreciação frente às principais moedas e que as taxas de juros e os preços do petróleo se mantinham em declínio no mercado internacional. Essas condições, mais os claros sinais de recuperação da economia internacional, permitiram que a manutenção da estabilidade da taxa de câmbio do cruzado em relação ao dólar, após a implementação do Plano de Estabilização Econômica, fosse compatível com uma situação de obtenção de superávits crescentes até meados do ano.

A partir da segunda metade de 1986, contudo, o aumento sistemático da demanda interna determinou a redução dos excedentes exportáveis e a elevação das importações, para fazer frente à necessidade de regularização do abastecimento interno. Por outro lado, o aumento da atividade econômica gerou uma pressão sobre os preços domésticos, refletida na cobrança disfarçada de ágios, o que, ante a estabilidade da taxa de câmbio e a elevação dos salários reais (que, por sua vez, provocou uma deterioração da relação câmbio/salário), determinou uma perda na competitividade externa dos produtos brasileiros.

Esses fatores levaram o Governo a implementar, no final de 1986, um conjunto de medidas visando sobretudo estimular as exportações e reduzir as importações. Assim, além da decretação de uma pequena desvalorização do cruzado, em meados de outubro, e da reinstituição do sistema de minidesvalorizações periódicas em novembro, efetivaram-se ações para reduzir o risco cambial de exportadores e importadores.

Apesar do esforço do Governo, o saldo comercial fechou o ano com US$ 9,5 bilhões, em virtude do aumento das importações de bens de capital e de matérias-primas, aliado à queda das exportações de produtos manufaturados e de boa parte dos principais produtos básicos. Em função disso, e do aumento das despesas com serviços de não-fatores, gerou-se um déficit em transações correntes da ordem de US$ 3,3 bilhões.

Essa situação, associada à impossibilidade de obtenção de novos empréstimos externos e à diminuição dos investimentos estrangeiros, implicou um decréscimo das reservas internacionais (US$ 6,8 bilhões no conceito de liquidez internacional ou US$ 4,6 bilhões no conceito de caixa) e necessidade de suspensão do pagamento dos juros da dívida externa, a partir de meados de fevereiro de 1987, como forma de evitar o total esgotamento daquelas reservas e estancar o intenso processo de drenagem da poupança gerada internamente.

Evolução do Consumo e dos Investimentos

O consumo em relação à renda nacional manteve certa estabilidade ao longo das últimas duas décadas. Essa proporção flutuou em torno de 80%, sendo, em média, 70% atribuíveis ao consumo das famílias e 10% ao consumo das administrações públicas. Expressivas taxas de crescimento do consumo global ocorreram no período 1970/73,

que registrou, em média, um aumento de 12% ao ano.

Entre 1975 e 1978, no entanto, assistiu-se a uma grande desaceleração do consumo, com taxas de crescimento inferiores à metade das alcançadas no quadriênio anterior. Os anos de 1979 e 1980 foram de ligeira recuperação, antecedendo o declínio experimentado durante a crise do triênio 1981/83. A recuperação mais recente do consumo tornou-se evidente em 1985. Essa expansão adquiriu dimensões significativas com o Plano de Estabilização Econômica em 1986, embora não se tenha chegado aos níveis observados entre 1970 e 1973.

A dinâmica setorial indica que a estrutura de demanda esteve vinculada, em períodos recentes, às flutuações da economia. No período 1970/73 a produção de bens duráveis alcançou taxas médias de crescimento superiores a 25%. Uma inflexão nesse ritmo, observada a partir de 1974, agravou-se entre 1981 e 1983, quando se registraram decréscimos médios anuais de mais de 10% nesse setor produtivo. No período 1984/86, ocorreu uma gradual recuperação, com taxas próximas de 10%. Por outro lado, a produção de bens de consumo não-duráveis tem estado menos sujeita a flutuações severas, apesar de também ter sofrido retração durante 1981/83.

No que tange ao comportamento dos investimentos globais, alguns aspectos merecem destaque. A acumulação bruta de capital cresceu sobremaneira no triênio 1971/73. Durante 1974/80, houve uma grande desaceleração na formação bruta de capital fixo, embora não com características propriamente recessivas. A taxa média geométrica anual de crescimento dos investimentos situou-se em 6%, contra os 17% alcançados no período 1970/73.

A essa desaceleração seguiu-se uma fase crítica de desacumulação de capital, onde os investimentos globais baixaram a uma taxa média anual de 8% durante 1981/83. A reversão deu-se em 1984, notando-se uma recuperação do coeficiente de investimento em relação ao Produto Interno Bruto, o qual se expandiu até alcançar 20,5% em 1986.

Com relação ao desempenho dos investimentos públicos, deve-se ressaltar que, no período 1970/73, observaram-se modestas taxas de crescimento, principalmente dos investimentos do setor produtivo estatal. A partir de 1974 os investimentos estatais começaram a exercer papel preponderante no processo de acumulação de capital global. Com efeito, de 1974 a 1978 a formação bruta de capital sustentou-se principalmente pela intensidade da acumulação do setor produtivo estatal, cujas taxas médias geométricas foram superiores a 37%, compensando a retração verificada nos investimentos do setor privado.

Esse papel, desempenhado pelas atividades produtivas do Estado, sofreu uma reversão a partir de meados de 1979, quando os investimentos das estatais passaram a ser utilizados como instrumento de política de controle da demanda agregada. Inaugurou-se, assim, uma nova fase de estagnação na formação bruta de capital fixo, consubstanciada na retração dos investimentos do setor produtivo

estatal em quase todos os anos da década de 80.

O crescimento negativo do estoque de capital, tanto do setor privado, como do setor produtivo estatal, foi muito significativo durante 1981/83, prolongando-se, no que se refere aos investimentos estatais, no período 1984/86, quando, em termos reais, praticamente se mantiveram os deprimidos níveis alcançados na fase recessiva. Os primeiros indicadores para o setor privado mostram uma recuperação do ritmo de crescimento, provavelmente sintoma, por um lado, de um período de reposição de capital que tradicionalmente se segue a uma queda cíclica e, por outro lado, de uma tendência de modernização tecnológica.

Poder-se-ia afirmar, a priori, que as favoráveis taxas de acumulação de capital obtidas na década de 70 foram resultado de decisões de investimento sinalizadas pela obtenção de um grau "normal" de utilização da capacidade instalada e pelas possibilidades otimistas de rentabilidade prospectiva favorecida, principalmente, pela própria ação do Estado. Esses fatores de expansão dos investimentos não encontraram sérias restrições do lado do financiamento, que se achava fortalecido pelos lucros prévios obtidos e pela disponibilidade de recursos externos.

Na primeira metade da década de 80, a acumulação de capital foi bem menor. Contribuíram essencialmente, para essa retração, tanto a diminuição real dos investimentos estatais como a dos investimentos privados. De 1981 a 1983, as empresas ajustaram-se, mediante queda da utilização da capacidade instalada, mantendo elevadas margens brutas de lucro. Esse processo afetou negativamente o cálculo prospectivo empresarial, aumentando a área de incerteza, para o que também contribuiu o manejo da política econômica.

A esse quadro deve-se acrescentar a séria restrição ao financiamento, dadas as enormes transferências de recursos para o exterior e a provável limitação dos lucros retidos durante a recessão. O espaço para crescer, criado durante a crise, foi aproveitado na recuperação.

A evolução da relação incremental capital/produto mostra que, em média, nos últimos vinte anos, para a geração de cada unidade de produto foram necessárias três unidades de capital. No entanto, é preciso salientar que o comportamento dessa relação é diferenciado em função do ciclo econômico. Em períodos de retomada da atividade econômica, ela tende a diminuir, chegando a valores mínimos no auge, para posteriormente aumentar durante a desaceleração e atingir valores máximos em períodos depressivos.

A Questão da Poupança Nacional

Em meados dos anos 70, a deterioração do saldo em transações correntes restringiu a margem de manobra da política econômica a duas opções: adequar a curto prazo o nível de absorção interna ao novo patamar de renda disponível, em função da sensível queda dos termos de troca, ou, alternativamente, promover mudanças estruturais na oferta

agregada, através de um programa de investimentos substitutivos de importações baseado no financiamento externo.

A escolha da segunda alternativa, consubstanciada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e facultada pela reciclagem dos petrodólares no sistema financeiro internacional à época, correspondeu, na prática, à fixação endógena do hiato de recursos, uma vez que os influxos de capitais cobriam adequadamente a insuficiência de poupança interna. Assim, de uma contribuição média de cerca de 2,1% do PIB entre 1970 e 1973 (ou aproximadamente 10% da poupança agregada), a poupança externa saltou para uma média de 4,6% do PIB no período 1974/80, ou seja, quase 25% dos recursos empregados na formação bruta de capital.

Por outro lado, a poupança média em conta corrente do setor público reduziu-se acentuadamente como proporção do produto dos mesmos períodos (de 5,8 para 3,2%), refletindo os gastos com incentivos fiscais, os subsídios à agricultura e o aumento das transferências de recursos do Tesouro às empresas estatais, este último em grande parte por efeito da contenção tarifária imposta para controlar a inflação. Paralelamente, a carga tributária bruta, que entre 1970 e 1973 oscilou em torno de 25,8% do PIB, não foi além de 23,2% em 1980, o que reforçou ainda mais essa tendência.

Ao final da década passada e início dos anos 80, o novo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais provocaram um recuo dos bancos comerciais em relação ao financiamento externo da economia brasileira, que passou a ser exogenamente fixado. O ajustamento macroeconômico então implantado - inicialmente voluntário e posteriormente sob supervisão do FMI - contemplou medidas clássicas de contenção e mudança de composição da demanda agregada, através do controle do déficit público e do realinhamento de preços relativos, visando cortar o excesso de absorção.

A partir de 1981, a obtenção de superávits na balança comercial atuou no sentido de reduzir a necessidade de financiamento externo. Entretanto, o estoque da dívida acumulado no passado recente, aliado às elevadas taxas de juros, anulou esse esforço, mantendo o déficit em transações correntes em torno de 4,6% do PIB, em média, no triênio 1981/83.

A maior parte desse déficit - que por definição mede o volume de poupança externa - veio financiar o desequilíbrio financeiro estrutural do setor público, cuja poupança em conta corrente passou a ser negativa nesse período. Isso deveu-se, em grande medida, à característica fundamental da expansão substitutiva de meados dos anos 70 que, se por um lado logrou manter acelerado o ritmo de crescimento econômico através da ação anticíclica dos investimentos estatais, por outro lado trouxe como consequência os elevados níveis de endividamento público interno e externo, com seus pesados encargos.

Em 1984 e 1985, o País obteve superávits comerciais superiores a US$ 12,0 bilhões, praticamente anulando a contribuição do

financiamento externo ao crescimento observado. O fato de tal expansão ter-se dado basicamente através da ocupação da capacidade ociosa, gerada durante a recessão do período anterior, permitiu que essas elevadas taxas de crescimento fossem financiadas por uma poupança bruta agregada da ordem de apenas 17% do PIB, dadas as relativamente baixas taxas de investimentos então verificadas.

Cumpre notar que, em 1984, a poupança privada - aqui incluídas as empresas estatais - chegou a 19,3% da renda total, servindo para financiar, além dos investimentos realizados, um déficit em conta corrente do Governo de 2,8% do PIB. Essa absorção de recursos pelo setor público foi determinada principalmente pela redução da carga tributária líquida, provocada pelas quedas na arrecadação tributária e pelo aumento das transferências a título de encargos financeiros da dívida pública global.

A partir de 1985, a economia brasileira apresentou, como já foi visto, uma notável recuperação. Em 1986, com a retomada dos investimentos, a poupança doméstica mostrou-se insuficiente, o que se refletiu no resultado deficitário do balanço de pagamentos em transações correntes (1,2% do PIB).

Para que esse novo surto expansivo seja compatível com a estabilidade macroeconômica a médio prazo, sem contar com a contribuição do financiamento externo, é indispensável que a política econômica promova a recuperação do volume de poupança gerada internamente. A restrição básica ao incremento do esforço nacional de poupança localiza-se no setor público deficitário, que, ao assumir a quase totalidade do ônus dos ajustamentos recentes, comprometeu sua capacidade de geração de recursos próprios para investimentos.

Nesse sentido, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), ainda que sirva também à iniciativa privada, veio atenuar o desequilíbrio financeiro do setor público, ao mobilizar recursos potencialmente direcionados ao consumo não essencial para ampliação do estoque de capital. Somente em 1987, os recursos controlados pelo FND atingirão Cz$ 120 bilhões (cerca de 1,3% do PIB), integralmente destinados ao financiamento da expansão dos investimentos públicos e privados, os quais deverão possibilitar uma trajetória de crescimento equilibrado e auto-sustentável da economia brasileira nos próximos anos.

Perfil das Políticas Macroeconômicas Recentes

Política Cambial

A política cambial tem sido um dos elementos mais controversos da economia brasileira, principalmente no que diz respeito à capacidade do sistema de minidesvalorizações cambiais, adotado, novamente, a partir de outubro de 1986, para conseguir equilibrar o balanço de pagamentos em conta corrente, sem provocar um aumento substancial no serviço da dívida externa e sem gerar novas tensões inflacionárias internas.

Na tentativa de conciliar esses objetivos, o sistema de minidesvalorização cambial brasileiro tendeu, em seus primeiros anos, a acompanhar o diferencial da inflação interna e externa, medido pela evolução dos preços por atacado no Brasil e nos Estados Unidos (sendo este tomado como aproximação da inflação externa). O critério, no caso, era aplicar a doutrina da paridade do poder de compra das respectivas moedas.

Em 1979, no entanto, para compensar as perdas reais de preços das exportações, as minidesvalorizações aceleraram-se em relação à taxa de paridade. Já em dezembro daquele ano, o cruzeiro desvalorizou-se em 30%, ao mesmo tempo em que foram eliminados o subsídio fiscal às exportações e o depósito compulsório de 40% sobre parte das importações.

No decorrer de 1980, a taxa cambial foi prefixada para reduzir o impacto inflacionário da maxidesvalorização e estimular o ingresso de recursos externos. Já em 1981, o sistema de minidesvalorizações foi retomado. No entanto, para recuperar a paridade perdida com a prefixação de 1980, a nova regra não mais considerava a inflação externa.

Por outro lado, a crescente valorização do dólar nos mercados de câmbio internacionais, no biênio 1981/82, fez com que a desvalorização efetiva do cruzeiro - que leva em conta a desvalorização média das outras moedas em relação ao dólar - se situasse abaixo da desvalorização oficial do cruzeiro em relação ao dólar. Esse fato e a necessidade de gerar crescentes superávits comerciais, dentro do programa de ajustamento da economia brasileira acordado com os bancos credores externos e o FMI, determinaram, em fevereiro de 1983, uma nova maxidesvalorização cambial de 30%.

A política de minidesvalorizações cambiais manteve-se ao longo de 1984 e 1985, passando sua periodicidade a ser diária no final desse último ano, como salvaguarda do setor exportador contra a aceleração inflacionária que então se registrava.

Em 1986, a desvalorização do dólar, frente às demais moedas fortes, e as taxas de inflação doméstica próximas de zero permitiram, durante algum tempo, a manutenção da taxa cambial ao nível daquela fixada à época da instituição do Plano de Estabilização Econômica.

Com a elevação das taxas de inflação, a partir do segundo semestre, começou a ocorrer uma defasagem cambial que levou à necessidade de se decretar uma pequena desvalorização do cruzado, em outubro, e à reinstituição do sistema de minidesvalorizações cambiais periódicas a partir de novembro.

Política Monetária

A política monetária executada a partir de 1985 visou a manutenção da liquidez da economia em nível compatível com o gradual declínio das taxas de juros, buscando criar condições favoráveis à

recuperação do ritmo da atividade econômica.

Com efeito, os principais agregados monetários - meios de pagamento e base monetária - refletiram as pressões geradas pela maior demanda de moeda para transações, decorrente da recuperação da economia. A prioridade concedida ao desenvolvimento de certos setores selecionados, notadamente agricultura e exportações, e os resultados favoráveis da balança comercial constituíram os principais fatores que pressionaram a oferta monetária.

Por outro lado, a reversão da tendência altista das taxas de juros, ao criar melhores condições para a retomada dos investimentos do setor privado, atendeu aos objetivos de crescimento econômico perseguidos nos últimos anos. Além disso, a queda de juros dos títulos federais implicou redução das despesas governamentais com os pesados encargos financeiros da dívida mobiliária interna federal.

Já ao longo de 1986, foram observadas substanciais mudanças na composição dos ativos financeiros, com o aumento acentuado da participação dos haveres monetários. Os meios de pagamento no conceito restrito (M1), que em fevereiro respondiam por apenas 11% dos haveres financeiros, aumentaram sua participação para 26% em junho, recuando para 22% ao final do ano.

A mudança de comportamento dos agentes econômicos, quanto à composição de seus haveres financeiros, deveu-se à brusca interrupção do processo inflacionário, com o Plano de Estabilização Econômica. A redução do custo de retenção de moeda e a eliminação da correção monetária dos ativos indexados provocaram expressiva substituição dos haveres não-monetários por depósito à vista e moeda manual.

O comportamento das taxas de juros, após a implementação do Plano, experimentou cenários absolutamente distintos. De março a junho de 1986, o nível de liquidez da economia mostrou-se bastante elevado, refletindo a nítida preferência dos agentes econômicos por ativos monetários, em oposição à aplicação em outros ativos financeiros, como resultado do reduzido custo de retenção da moeda. A partir de julho, as taxas de juros tornaram-se ascendentes, não só pela necessidade de se determinar um patamar adequado de taxas de juros para geração de maiores poupanças, mas também pela perspectiva generalizada de descongelamento dos preços.

Objetivando reduzir as pressões inflacionárias que já se faziam sentir, o Banco Central passou a adotar, a partir de novembro de 1986, uma política monetária mais restritiva, que acabou acarretando dificuldades para setores expressivos da economia.

Para minimizar essas dificuldades, foram criadas em abril linhas especiais de crédito para as pequenas e médias empresas, assim como limitou-se a 50% a correção monetária plena incidente sobre os financiamentos rurais tomados durante a vigência do Plano de Estabilização Econômica. Adicionalmente, para atenuar a tendência altista das taxas de juros, o Banco Central foi autorizado a conceder linha especial de financiamento de curto prazo a bancos comerciais,

bancos de investimento e sociedades de crédito, financiamento e investimento, com encargos financeiros equivalentes à remuneração das Letras do Banco Central (LBC) e parcela de juros a ser fixada pelas Autoridades Monetárias.

A despeito dessas medidas, é forçoso reconhecer que as taxas de juros ainda permanecem em patamares elevados, porquanto dependem não só da liquidez da economia, mas também das expectativas em relação à inflação futura. Acredita-se que o nível das taxas de juros praticadas no Brasil ao final de 1986 e primeiro trimestre de 1987 sofre influência maior das expectativas inflacionárias.

Política Fiscal

É forçoso reconhecer que o Governo da Nova República herdou uma situação de finanças públicas extremamente vulnerável, decorrente do desequilíbrio entre receitas e despesas e também de desajustes institucionais, que propiciavam pouca transparência na administração das contas públicas com um elevado grau de ineficiência.

Nesse contexto, paralelamente à adoção de uma política de racionalização dos gastos, o Governo implementou um processo de reordenamento financeiro da administração federal, através de uma série de aperfeiçoamentos institucionais, cabendo destacar:

- unificação orçamentária, introduzida no Orçamento Geral da União para 1986;

- melhoria da arrecadação dos estados e municípios, através da Emenda Constitucional nº 27 (Minirreforma Tributária), de novembro de 1985; e

- aprovação da Lei nº 7.450, de dezembro de 1985, que visou fundamentalmente o aumento da arrecadação fiscal, a justiça tributária, a racionalização do sistema de arrecadação e sua melhor adequação a uma situação de alta inflacionária.

Com a Lei nº 7.450, alterou-se o Imposto de Renda sob diversos aspectos, entre os quais se destacam: 1) criação da sistemática em bases correntes do Imposto de Renda; 2) reformulação da tabela na fonte, ajustando-a à nova sistemática em bases correntes; 3) aumento da taxa do imposto na fonte sobre rendimentos financeiros; 4) tributação, exclusivamente na fonte, dos ganhos de capital no mercado financeiro; e 5) instituição da semestralidade para as declarações de Imposto de Renda das empresas de grande faturamento.

Do lado da despesa, previa-se uma redução líquida significativa dos gastos com pessoal e encargos da dívida (em razão da queda da taxa de juros), um programa de privatização de empresas estatais e um pequeno aumento das despesas vinculadas aos programas sociais.

Em continuação ao reordenamento institucional das finanças

públicas, criou-se, em fevereiro de 1986, a Secretaria do Tesouro Nacional e, adicionalmente, determinou-se, a partir de 1º de março de 1986, o congelamento da "conta movimento" do Banco do Brasil, retirando-lhe a função de Autoridade Monetária. Essas duas medidas sedimentaram o caminho na direção da unificação do caixa do Tesouro Nacional.

Esse programa de mudanças fiscais e institucionais objetivava reduzir as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) projetadas para 1986, redirecionar os instrumentos de política fiscal para a obtenção do equilíbrio orçamentário e, ainda, encaminhar o reordenamento institucional do controle das finanças públicas. Entretanto, o Plano de Estabilização Econômica afetou as despesas e as receitas em diversas direções. O resultado líquido foi uma redução das NFSP, em 1986, no conceito operacional, de 4,3% do PIB, em 1985, para 3,7%. Esse bom resultado decorreu tanto dos reflexos da política de estabilização econômica, como de ações específicas implementadas na área orçamentária.

Também tiveram influência positiva nas contas públicas as medidas corretivas introduzidas no início do segundo semestre, tais como a instituição dos depósitos compulsórios sobre combustíveis e automóveis (Decreto-lei nº 2.288, de 23 de julho de 1986) e a taxação de viagens internacionais.

Em novembro de 1986, o Governo implementou uma nova série de medidas corretivas, conhecida como "Cruzado II", que objetivaram não só a redução da participação do Estado na economia e a desburocratização de suas atividades, mas principalmente a contenção da demanda agregada. Para essa contenção, realizou-se um ajuste seletivo de preços, com efeitos positivos sobre a receita do setor público, especialmente a partir de 1987. Esses ajustes atingiram automóveis, cigarros, bebidas, tarifas de energia elétrica, açúcar, gasolina, álcool e tarifas postais, através de combinações de aumentos de alíquotas do IPI, do IOF e da margem dos fabricantes.

PAÍSES	PRODUTO INTERNO BRUTO											
	TOTAL (US$ Bilhões)				PER-CAPITA							
					US$				índices (1970=100)			
	1960	1970	1980	1985	1960	1970	1980	1985	1960	1970	1980	1985
Estados Unidos	511,9	1008,3	2684,4	3947,7	2790	4920	11790	16560	56,7	100,0	239,6	336,6
Japão	43,1	203,7	1059,3	1331,5	460	1960	9070	11010	23,5	100,0	462,8	561,7
Alemanha Ocidental	72,1	184,6	813,6	621,7	1300	3040	13220	10190	42,8	100,0	434,9	335,2
França	60,1	140,9	655,4	511,4	1320	2780	12170	9290	47,5	100,0	437,8	334,2
Reino Unido	72,1	123,6	535,0	452,1	1380	2230	9570	7960	61,9	100,0	429,1	357,0
Canadá	40,2	83,1	261,4	344,0	2250	3900	10910	13490	57,7	100,0	279,7	345,9
Itália	37,2	100,6	395,5	329,6	800	1880	7020	5770	42,6	100,0	373,4	306,9
BRASIL	14,5	42,4	240,3	265,1	207	457	2030	1930	45,3	100,0	444,2	422,3
México	12,5	35,5	186,3	177,5	350	700	2690	2270	50,0	100,0	384,3	324,3

FONTES: International Financial Statistics (1986) e FGV/Centro de Contas Nacionais.
NOTA: A queda nos valores de alguns países entre 1980 e 1985 se explica pela desvalorização das respectivas moedas em relação ao dólar americano.

PRODUÇÃO, IMPORTAÇÃO E CONSUMO DE ENERGIA EM ALGUNS PAÍSES DO MUNDO - 1965/84

(Em %)

PAÍSES	TAXA MÉDIA ANUAL				TAXA DE CRESCIMENTO DO CONSUMO PER CAPITA ENTRE 1965 E 1984	RELAÇÃO ENERGIA IMPORTADA/TOTAL DAS EXPORTAÇÕES	
	PRODUÇÃO		CONSUMO				
	1965/73	1973/84	1965/73	1973/84		1965	1984
Estados Unidos	3,0	0,7	4,0	-0,1	11,7	8	29
Japão	-2,0	4,1	12,2	0,4	112,7	19	35
Alemanha Ocidental	-0,1	0,2	4,9	-0,3	32,6	8	18
França	-3,1	6,1	6,0	-0,5	42,5	16	27
Itália	2,1	0,6	7,0	...	58,6	16	32
Reino Unido	-0,7	7,8	2,6	-1,3	-1,5	13	15
Canadá	9,5	1,7	6,1	1,8	52,3	7	6
BRASIL	8,7	9,4	11,6	4,7	163,3	14	30
Argentina	6,4	4,4	5,9	2,6	49,7	8	6
México	4,5	15,9	7,2	7,9	110,3	4	1

FONTE: Dados brutos de World Development Report (1986).

TAXAS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO REAL - 1979/86

(Em %)

RAMOS DE ATIVIDADE	TAXAS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO REAL							
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
TOTAL	7,2	9,1	-3,4	0,9	-2,5	5,7	8,3	8,2
AGROPECUÁRIA	4,9	9,6	6,1	-1,9	1,8	3,2	8,8	-7,3
Produção vegetal	6,4	10,1	8,2	-5,1	1,7	7,9	13,6	-10,0
Produção animal e derivados	2,1	8,6	2,9	3,0	1,9	-4,2	1,3	3,1
INDÚSTRIA	6,7	9,2	-9,2	-0,1	-6,6	6,1	9,0	12,1
Extrativa mineral	12,1	12,8	-2,5	7,1	15,3	29,9	11,5	3,7
Transformação	6,9	9,1	-10,4	-0,4	-6,1	6,1	8,3	11,3
Construção civil	3,7	9,1	-7,8	-1,1	-14,1	2,5	11,3	17,7
Serviços industriais de utilidade pública	12,6	10,5	3,4	6,3	7,8	12,2	10,2	8,3
SERVIÇOS	8,1	9,0	-0,9	2,2	-0,4	5,9	7,7	8,3
Comércio	6,7	8,7	-6,8	-0,1	-5,1	6,4	8,9	9,9
Transportes	10,2	7,5	-1,8	2,1	-1,8	4,9	4,7	11,6
Comunicações	28,4	20,0	9,3	22,1	9,5	10,0	16,9	20,9
Intermediários financeiros	...	...	6,6	4,2	5,6	7,7	10,0	7,2
Governo	...	...	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4

FONTES: FGV/Centro de Contas Nacionais e IBGE/Departamento de Contas Nacionais.

COMPOSIÇÃO DA RENDA NACIONAL BRUTA - 1979/86

(Em %)

ANOS	CONSUMO FINAL			POUPANÇA INTERNA BRUTA
	Das Famílias	Das Administrações Públicas	Total	
1979	71,7	10,0	81,7	18,3
1980	73,0	9,3	82,3	17,7
1981	71,7	9,6	81,3	18,7
1982	74,0	11,1	85,1	14,9
1983	76,7	10,2	86,9	13,1
1984	73,8	8,7	82,5	17,5
1985	...	...	81,9	18,1
1986	...	...	80,8	19,2

FONTES: FGV/Centro de Contas Nacionais e IBGE/Departamento de Contas Nacionais.

PROPORÇÃO DA POUPANÇA NACIONAL EM RELAÇÃO
AO PRODUTO INTERNO BRUTO - 1979/86

(Em %)

ANOS	POUPANÇA INTERNA BRUTA			POUPANÇA EXTERNA	POUPANÇA TOTAL
	Privada	Governo(1)	Total		
1979	15,5	2,3	17,8	4,8	22,5
1980	16,0	1,1	17,1	5,3	22,4
1981	16,8	1,1	17,9	4,4	22,3
1982	14,5	- 0,4	14,1	6,1	20,2
1983	13,7	- 1,4	12,3	3,3	15,6
1984	19,4	- 2,8	16,5	0,0	16,5
1985(2)	...	...	17,2	0,1	17,3
1986(2)	...	...	18,4	1,2	19,6

FONTES: FGV/Centro de Contas Nacionais e IBGE/Departamento de Contas Nacionais.
(1) Poupança em conta corrente do Governo (administrações públicas).
(2) Estimativas preliminares.

PRODUTO INTERNO BRUTO E RENDA PER CAPITA - 1979/86

ANOS	PIB PER CAPITA		RENDA PER CAPITA (1)	
	Base 1980 = 100	Variação anual (%)	Base 1980=100	Variação anual (%)
1979	93,9	4,6	94,3	4,0
1980	100,0	6,5	100,0	6,1
1981	94,3	-5,7	93,5	-6,5
1982	92,9	-1,5	90,8	-2,9
1983	88,3	-4,9	86,1	-5,2
1984	91,1	3,1	88,9	3,3
1985(2)	96,2	5,6	94,2	6,0
1986(2)	101,6	5,6	100,6	6,7

FONTES: FGV/Centro de Contas Nacionais e IBGE/Departamento de Contas Nacionais.
(1) Renda Nacional Disponível Bruta por habitante. (2) Dados preliminares.

INDICADORES DE ENDIVIDAMENTO EXTERNO BRASILEIRO - 1975/86

ANOS	DIVIDA EXTERNA REGISTRADA (US$ Milhões)	RESERVAS (CONCEITO DE LIQUIDEZ INTERNACIONAL) (US$ Milhões) (1)	RESERVAS (CONCEITO DE CAIXA) (US$ Milhões)	DIVIDA INTERNACIONAL LÍQUIDA (US$ Milhões)	SERVIÇO DA DÍVIDA/ EXPORTAÇÕES (%)	DÍVIDA LÍQUIDA/PIB (%)
1975	21171	4041	-	17131	46,4	13,7
1976	25985	6544	-	19442	50,2	12,7
1977	32037	7256	-	24781	54,3	14,0
1978	43511	11895	-	31616	69,3	15,1
1979	49904	9689	-	40216	77,9	17,0
1980	53848	6913	-	46935	70,3	18,8
1981	61411	7507	-	53904	76,7	19,5
1982	70198	3994	-	66203	102,9	23,4
1983	81317	4563	-1555	76754	71,0	36,8
1984	91091	11995	7522	79096	53,0	37,5
1985	95857	10482	7690	85375	52,6	38,8
1986(2)	101540	6760	4585	94780	57,9	35,8

FONTES: Banco Central do Brasil, Brasil. Programa Econômico e Relatório Anual e IBGE/Departamento de Contas Nacionais.
(1) Conceito de Liquidez Internacional definido como: Reservas de ouro + DES + Posição no FMI + Divisas conversíveis. (2) Estimativas preliminares.

(Em US$ Milhões FOB)

ITENS	IMPORTAÇÃO								
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986(1)
TOTAL GERAL	13683	18084	22955	22091	19395	15429	13916	13153	12866
Petróleo Bruto e Derivados	4196	6434	9844	11006	10120	8179	6866	5694	3006
Petróleo Bruto									
Volume(1000 b/dia)	901	1000	871	841	793	728	649	545	601
Valor	4064	6263	9372	10604	9566	7822	6735	5418	2786
US$/barris	12,1	17,5	29,5	34,6	33	29,4	28,4	27,3	12,7
Derivados	132	171	472	402	554	357	131	276	220
Outros Produtos	9487	11650	13111	11085	9275	7250	7050	7460	9860
Bens de Capital	3553	3775	4381	4023	3272	2505	2138	2480	3100
Trigo	541	545	890	832	762	727	755	591	248
Matérias-primas	4022	5109	5978	4670	3817	3013	3285	3361	4160
Aço, metais não-ferrosos e outros minérios	910	1148	1415	1231	852	335	384	394	500
Produtos químicos	2119	2677	3266	2268	1975	1598	1767	1837	2300
Coque e Carvão	252	298	323	315	313	411	468	460	520
Outros	741	986	974	856	677	669	666	670	840
Demais	1371	2220	1862	1560	1424	1005	872	1028	2352

FONTE: Banco Central do Brasil, Brasil Proscrama Econômico, Ajustamento Interno e Externo, vários volumes.
(1) Preliminar

INDICADORES DO SETOR EXTERNO - 1978/86

(EM US$ Milhões)

ITENS	INDICADORES								
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986(1)
1. Exportação	12659	15244	20132	23293	20175	21899	27005	25639	22393
2. Importação	13683	18084	22955	22091	19395	15429	13916	13153	12866
3. Balança comercial (1-2)	-1024	-2840	-2823	1202	780	6470	13089	12486	9527
4. Juros (Líquido)	-2696	-4185	-6311	-9161	-11353	-9555	-10203	-9660	-9093
5. Outros serviços e transferências (2)	-2970	-3717	-3673	-3775	-5737	-3752	-2841	-2524	-3732
6. Saldo em conta corrente (3+4+5)	-6990	-10742	-12807	-11734	-16310	-6837	45	-242	-3298
7. Conta corrente/ PIB (%)	(3,5)	(4,7)	(5,3)	(4,4)	(6,1)	(3,3)	0,0	(0,1)	(1,2)
8. Investimentos diretos (Líquido)	1071	1491	1121	1584	992	664	1077	720	-115
9. Hiato de recursos (6-4+8)	-3223	-5066	-5375	-989	-3965	3382	11325	10138	5680

FONTE: Banco Central do Brasil.
(1) Estimativas preliminares. (2) Inclui reinvestimentos.

RELAÇÃO CÂMBIO/SALÁRIO INDUSTRIAL - 1983/87

PERÍODOS	ÍNDICES (Base: março 1983=100)			RELAÇÃO 1		RELAÇÃO 2	
	Do salário médio nominal	Da relação Cr$/US$	Da relação Cr$/Principais moedas	índice = 2/1	Variação em 12 meses	índice= 3/1	Variação em 12 meses
1983(1)	142,92	144,17	140,09	100,88	6,2	98,02	5,5
1984(1)	398,21	459,67	429,10	115,43	20,7	107,76	15,4
1985(1)	1386,77	1545,66	1456,00	111,46	-2,5	104,99	-3,2
1986(1)	3584,45	3401,16	3687,56	94,89	-15,00	102,88	-2,0
Jan.	2832,42	2806,12	2824,54	99,07	-13,3	99,72	-2,8
Fev.	3256,28	3238,36	3324,36	99,45	-15,4	102,09	-2,1
Mar.	3648,88	3447,60	3655,34	94,48	-24,7	100,18	-9,6
Abr.	3533,98	3447,60	3634,18	97,56	-18,9	102,84	-5,5
Mai.	3479,26	3447,60	3720,89	99,09	-10,0	106,94	7,2
Jun.	3522,98	3447,60	3694,93	97,86	-13,1	104,88	2,2
Jul.	3514,70	3447,60	3775,34	98,09	-11,1	107,42	4,7
Ago.	3584,62	3447,60	3855,58	96,18	-13,5	107,56	2,5
Set.	3666,50	3447,60	3897,47	94,03	-22,6	106,30	-6,7
Out.	3769,23	3480,15	3922,63	92,33	-17,3	104,07	-4,4
Nov.	4065,53	3523,21	3903,34	86,66	-13,0	96,01	-2,3
Dez.	4139,05	3632,87	4042,13	87,77	-16,8	97,66	-7,1
1987							
Jan.	4552,58	3919,05	4471,20	86,08	-13,1	98,21	-1,5
Fev.	5133,30	4529,20	4991,13	88,23	-11,3	97,23	-4,8
Mar.(2)	5954,63	5245,78	6086,37	88,10	-6,8	102,21	2,0

FONTES: Salário Médio Nominal - FIESP; Taxa de Câmbio Cr$/Cz$/US$ - Conjuntura Econômica; Taxa de Câmbio Cr$/Cz$/Cesta de Moedas - The Economist.
NOTA: O índice de Salário Médio Nominal está corrigido pelas variações na produtividade média do trabalho. O índice de Produtividade foi obtido através da relação entre o indicador de Nível de Atividade (INA) e o índice de Horas Trabalhadas na Produção (ambos da FIESP). (1) Médias do ano. (2) Estimativa CPM/IPLAN/IPEA.

EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS
1978/86

(Em US$ Bilhões)

ITENS	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 (1)
TOTAL GERAL	12,659	15,244	20,132	23,293	20,175	21,899	27,005	25,639	22,393
BÁSICOS	5,978	6,553	8,488	8,852	8,195	8,484	8,706	8,538	7,349
Café Cru em Grão	1,947	1,918	2,486	1,517	1,858	2,096	2,564	2,369	2,063
Farelo de Soja	1,048	1,137	1,449	2,136	1,619	1,793	1,460	1,175	1,181
Fumo em Folhas	0,239	0,284	0,284	0,356	0,463	0,458	0,449	0,437	0,395
Minério de Ferro	1,028	1,288	1,564	1,748	1,847	1,513	1,513	1,481	1,306
Demais Produtos	1,716	1,926	2,705	3,095	2,408	2,624	2,720	3,076	2,404
SEMIMANUFATURADOS	1,421	1,887	2,349	2,184	1,476	1,833	2,872	2,758	2,481
Estanho em Bruto	0,021	0,023	0,046	0,062	0,055	0,112	0,174	0,229	0,119
Ferro Gusa	0,112	0,132	0,119	0,087	0,082	0,184	0,266	0,268	0,246
óleo de Soja em Bruto	0,283	0,327	0,411	0,545	0,222	0,155	0,557	0,331	0,071
Pasta química de madeira	0,057	0,179	0,363	0,363	0,291	0,309	0,393	0,274	0,294
Demais Produtos	0,948	1,226	1,410	1,127	0,826	1,073	1,482	1,656	1,751
MANUFATURADOS	5,083	6,645	9,028	11,884	10,253	11,276	15,131	14,063	12,386
Calçados, suas partes e componentes	0,090	0,071	0,158	0,323	0,292	0,283	0,255	0,329	0,210
Caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos	0,257	0,317	0,391	0,537	0,486	0,651	0,995	0,886	0,935
Máquinas e aparelhos elétricos	...	...	...	0,234	0,368	0,699	0,643	0,549	0,520
Material de transporte	0,292	0,335	0,353	0,371	0,325	0,433	0,551	0,648	0,510
Produtos químicos orgânicos	0,046	0,057	0,195	0,366	0,557	0,476	0,605	0,415	0,200
Produtos siderúrgicos manufaturados	0,333	0,281	0,339	0,659	0,573	0,608	1,414	0,749	0,636
Demais Produtos	4,065	5,584	7,592	9,394	7,652	8,126	10,668	10,487	9,375
DEMAIS (2)	0,177	0,159	0,267	0,373	0,251	0,306	0,296	0,280	0,177

FONTES: CACEX, Séries Estatísticas e Brasil Exportação.
(1)Preliminar (2)Inclui consumo de bordo, reexportação e transações especiais.

CONSUMO E POUPANÇA INTERNA:
PARTICIPAÇÃO NA RENDA NACIONAL
DISPONÍVEL BRUTA
1970/86

(Em %)

ANOS	CONSUMO FINAL			POUPANÇA INTERNA BRUTA
	Das famílias	Das administrações públicas	Total	
1970	69,2	11,4	80,6	19,4
1971	70,3	11,1	81,4	18,6
1972	70,5	10,8	81,3	18,7
1973	68,3	10,5	78,8	21,2
1974	71,4	9,8	81,2	18,8
1975	67,4	10,8	78,2	21,8
1976	69,9	10,7	80,6	19,4
1977	70,4	9,6	80,0	20,0
1978	70,6	9,6	80,5	19,5
1979	71,7	10,0	81,7	18,3
1980	73,0	9,3	82,3	17,7
1981	71,7	9,6	81,3	18,7
1982	74,0	11,1	85,1	14,9
1983	76,7	10,2	86,9	13,1
1984	73,8	8,7	82,5	17,5
1985(1)	...	...	81,9	18,1
1986(1)	...	...	80,8	19,2

FONTES: FGV/Centro de Contas Nacionais e IBGE/Departamento de Contas Nacionais.
(1) Estimativas preliminares.

ÍNDICE MÉDIO ANUAL DA TAXA OFICIAL DE CÂMBIO E DA TAXA DE PARIDADE - 1979/86

ANOS	ÍNDICE MÉDIO ANUAL (Base: Média de 1978 = 100)		DESVALORIZAÇÃO REAL ACUMULADA (A/B)
	Taxa oficial de câmbio (A)	Taxa de paridade (1) (B)	
1979	148,8	140,5	5,9
1980	291,8	247,3	18,0
1981	515,3	610,2	-15,5
1982	993,5	887,9	11,9
1983	3191,2	2315,6	37,9
1984	10221,4	7537,8	35,6
1985	34364,5	24543,1	40,1
1986	90722,2	59173,4	53,4

FONTE: Dados originais da FGV, Conjuntura Econômica, fev. 1987.
(1) Definida pelo diferencial entre o IPA/DI para o IPA dos Estados Unidos.

(Em %)

ANOS	CONSUMO			INVESTIMENTO (2)			X - M
	C/Y(1)	Cp/Y	Cg/Y	I/Y	Ip/V	Ig/Y(3)	Y
1970	81,59	70,27	11,32	18,83	11,6	7,2	-0,42
1971	81,97	70,96	11,01	19,75	13,3	6,4	-1,72
1972	81,36	70,65	10,71	20,21	12,6	7,6	-1,58
1973	79,83	69,42	10,41	21,40	15,3	6,1	-1,23
1974	83,06	73,32	9,74	22,81	14,5	8,1	-5,87
1975	79,61	68,97	10,64	24,36	15,6	8,8	-3,97
1976	79,98	69,47	10,51	22,42	11,8	10,6	-2,40
1977	79,42	69,99	9,48	21,25	11,7	9,5	-0,67
1978	79,42	69,75	9,67	21,78	10,7	11,1	-1,20
1979	79,30	69,53	9,77	22,76	11,4	11,3	-2,06
1980	80,19	71,18	9,01	22,01	14,8	7,2	-2,20
1981	78,20	68,96	9,24	22,17	14,0	8,2	-0,37
1982	80,12	69,62	10,50	20,58	12,4	8,2	-0,70
1983	80,51	70,93	9,58	17,10	11,2	5,9	2,39
1984	77,86	69,62	8,24	16,54	10,9	5,6	5,60
1985	77,40	ND	ND	17,30	12,1	5,2	5,30
1986	77,40	ND	ND	19,60	14,5	5,1	3,00

FONTES: FGV, SEST e IBGE.
Cálculos: CPM/IPLAN/IPEA
(1) Consumo final das famílias inclui variação de estoques. (2) 1970/79 calculado com base em informação da CEF/FGV. 1980/86 calculado com base em informações da SEST, sendo que para 1985 a informação é preliminar, e para 1986 é estimada. O investimento privado é calculado por resíduo; o investimento do governo (Ig) desdobra-se em atividades típicas e setor produtivo estatal.(3) Para o período 1980/84 os investimentos do setor produtivo incluem apenas os das concessionárias estaduais de energia elétrica; para o período 1980/86 não estão incluídos os demais investimentos dos governos estaduais e municipais. Assim, a tendência é a de sobreestimar a formação bruta de capitais privados.

Simbolos: C = Consumo
Cp = Consumo privado
Cg = Consumo do governo
I = Investimento
Ip = Investimento privado
Ig = Investimento do governo
X = Exportações de bens e serviços
M = Importações de bens e serviços
Y = Produto Interno Bruto

VARIAÇÃO ANUAL DO CONSUMO E DO INVESTIMENTO - 1971/86

(Em %)

ANOS	VARIAÇÃO ANUAL (%)	
	Consumo (1)	Investimento (2)
1971	12,9	15,4
1972	11,0	16,7
1973	12,1	21,0
1974	10,8	13,3
1975	1,1	9,7
1976	12,4	6,8
1977	4,5	-1,4
1978	4,9	3,1
1979	8,9	4,7
1980	5,9	8,5
1981	-4,4	-13,3
1982	3,7	-5,4
1983	-1,7	-17,0
1984	1,0	4,1
1985	7,9	13,3
1986	7,8	22,6

FONTE: FGV/Centro de Contas Nacionais.
(1) 1970/84 - Utiliza deflator implícito do consumo; 1984/86 - Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna. (2) 1970/84 - Utiliza deflator implícito da formação bruta de capital fixo; 1984/86 - Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna.

RELAÇÃO INCREMENTAL CAPITAL/PRODUTO - 1971/86

PERÍODOS	RELAÇÃO INCREMENTAL CAPITAL/PRODUTO
1971/73	1,64
1974/78	3,76
1974/75	3,60
1976	2,22
1977/78	4,67
1979/80	2,78
1981/83	3,18
1984/86	2,42

FONTE: FGV/Centro de Contas Nacionais.
ELABORAÇÃO: CPM/IPLAN/IPEA.

EVOLUÇÃO DA POUPANÇA AGREGADA - 1970/86

(Em % do PIB)

ANOS	FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO				
	Total	Poupança Interna			Poupança Externa
		Total	Pública (1)	Privada	
1970	18,8	17,5	5,5	12,0	1,3
1971	19,8	17,2	5,8	11,4	2,6
1972	20,2	17,7	5,8	11,9	2,5
1973	21,4	19,3	6,3	13,0	2,1
1974	22,8	16,0	4,5	11,5	6,8
1975	24,4	18,9	3,9	15,0	5,5
1976	22,4	18,4	4,3	14,1	4,0
1977	21,3	19,0	3,9	15,1	2,3
1978	21,8	18,3	2,4	15,9	3,5
1979	22,8	18,0	2,3	15,7	4,8
1980	22,0	16,7	1,1	15,6	5,3
1981	22,2	17,8	1,1	16,7	4,4
1982	20,6	14,5	-0,4	14,9	6,1
1983	17,1	13,8	-1,4	15,2	3,3
1984	16,5	16,5	-2,8	19,3	0,0
1985(2)	18,0	17,9	...	...	0,1
1986(3)	20,5	19,3	...	...	1,2

FONTES: Banco Central do Brasil, FGV/Centro de Contas Nacionais e IBGE/Departamento de Contas Nacionais.
(1) Exclusive empresas estatais. (2) Resultados preliminares. (3) Estimativas.

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO - 1981/86

ITENS	VALOR (Cz$ Milhões)						% SOBRE O PIB					
	1981	1982	1983	1984	1985	1986(1)	1981	1982	1983	1984	1985	1986
TOTAL	1532	3694	5251	10558	58141	126988	6,2	7,3	4,4	2,7	4,3	3,7
Governo Central	461	1518	1343	6413	25761	37942(2)	1,8	3,0	1,1	1,7	1,9	1,9
Governos Estaduais e Municipais	361	756	328	-1378	9559	33058	1,4	1,5	0,3	-0,4	+0,7	1,0
Empresas Estatais	708	1849	3469	4372	31844	83030(3)	2,7	3,6	2,9	1,1	2,3	1,3
Agências Descentralizadas	-14	154	20	-483	-2015	-1421	0,0	0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Previdência Social	52	-121	-115	445	-2217	-9820	0,2	-0,2	-0,1	0,1	-0,1	-0,2
Fundos e Programas	-36	-462	206	1189	-4791	-15801	-0,1	-0,9	0,2	0,3	-0,4	-0,3

FONTE: Banco Central do Brasil.
(1) Dados preliminares. (2) Exclui das despesas as transferências de capital à SEST em 1986 (Cz$ 34.807 milhões). (3) Exclui das receitas as transferências de capital à SEST em 1986 (Cz$ 34.807 milhões) e inclui empresas estaduais e municipais.

2 - PERSPECTIVAS DA ECONOMIA MUNDIAL

Evolução do Produto

As projeções para 1987, elaboradas pelo FMI e pela OECD, não revelam um quadro muito animador, prevendo-se uma expansão do produto mundial entre 2,7 e 3,1%. Para os países em desenvolvimento esse nível atinge 2,9% apesar de se esperar uma queda nas taxas de juros internacionais, o que poderia, se outros fatores favoráveis fossem a ela agregados, representar substancial alívio e um incentivo à retomada do crescimento pelos mais endividados.

Um escasso fluxo financeiro internacional deverá ocorrer e o crescimento da América Latina ficará, de novo, condicionado à vinculação tradicional entre produção e comércio exterior e à sua relação de troca com os países industrializados. Embora as previsões do FMI revelem que, em 1987, os países do Hemisfério Ocidental (América Latina e Caribe) poderão alcançar incrementos de 3,5%, a mesma taxa estimada para os industrializados, convém lembrar que estes últimos possuem expansão demográfica anual da ordem de 0,7%, enquanto os primeiros superam 2%, o que aprofunda, ainda mais, o hiato entre os níveis das rendas per capita desses conjuntos de países.

A taxa estimada para os países industrializados representa uma aceleração do ritmo da atividade econômica em relação a 1986, consequência de uma resposta dos componentes de consumo e investimento internos, a compensarem a queda de suas exportações para os países em desenvolvimento. Já os exportadores de petróleo terão a capacidade de importar limitada, pois não são esperadas altas significativas dos preços desse produto, o que lhes restringe as possibilidades de crescimento acelerado.

Se, de um lado, os países em desenvolvimento não-exportadores de petróleo irão beneficiar-se do preço desse hidrocarboneto e do nível favorável das taxas de juros internacionais, em contrapartida poderão ser afetados pela deterioração das relações de troca, pois também não se projeta, no curto prazo, qualquer recuperação dos preços dos produtos básicos.

Convém recordar que o ano de 1986 foi marcado pelos efeitos da queda do preço do petróleo, da desvalorização do dólar e da diminuição das taxas de juros internacionais.

Esses efeitos, que em conjunto poderiam induzir a um incremento do produto mundial, não provocaram os resultados esperados, sobretudo nas economias industrializadas. Assim, o crescimento do Produto Bruto Mundial, em termos reais, alcançou 2,8% em 1986, abaixo portanto dos 3,1% registrados em 1985. Embora se tenha verificado um menor ritmo de crescimento nos países industrializados, os países em desenvolvimento também não demonstraram desempenho satisfatório.

Diversos fatores inibiram o comportamento da economia mundial em 1986. Nas nações mais adiantadas sobrelevaram-se o enfraquecimento das exportações de produtos manufaturados e a moderada resposta da

demanda interna à queda dos preços dos produtos energéticos e das matérias-primas.

Nesse ano, caiu significativamente o ritmo de crescimento das exportações, sobretudo em razão da diminuição da capacidade de importar dos países produtores de petróleo e dos outros países em desenvolvimento; nestes últimos, como consequência da queda dos preços dos produtos primários. Somente os Estados Unidos conseguiram elevar os volumes exportados, graças ao aumento de sua competitividade internacional.

Quanto à demanda interna dos diversos países considerados, o ritmo de expansão foi afetado, em primeiro lugar, pelos preços dos bens de consumo, que não se reduziram na mesma proporção dos das matérias-primas e dos energéticos. Esse fenômeno ocorreu, em parte, porque os empresários privados elevaram suas margens de rentabilidade e, em parte, porque alguns governos aumentaram os impostos sobre os produtos energéticos. Por outro lado, os lucros não resultaram, como se poderia prever, num incremento substancial dos investimentos, em razão da incerteza e dos riscos provocados pela instabilidade cambial e pela própria debilidade da procura interna.

As políticas monetária e fiscal dos países industrializados, com exceção dos Estados Unidos, não visaram à aceleração do crescimento, uma vez que, em quase todos, optou-se, alternativamente, por uma redução do déficit fiscal e uma moderada expansão da quantidade de moeda.

Nos Estados Unidos, entretanto, o déficit do Governo Federal, em 1986, suplantou o verificado em 1985, estimando-se que tenha alcançado US$ 221 bilhões, contra os US$ 203 bilhões programados e os US$ 172 bilhões estabelecidos pela lei Gramm-Rudman-Hollings.

Os países em desenvolvimento também tiveram desempenho aquém do esperado. Segundo estimativas do FMI, o PNB elevou-se em 2,7%. Os exportadores de petróleo perderam cerca de 40% do poder de compra das exportações, situação que os obrigou a restringir a demanda interna e as importações, fato que poderá vir a se repetir em 1987.

Os países não exportadores de petróleo foram afetados, por sua vez, por preços desfavoráveis dos produtos básicos, mas puderam compensá-los e conseguiram manter um maior ritmo de crescimento graças às reduções, já comentadas, do preço do petróleo e da taxa de juros internacional.

Para a América Latina e o Caribe, em particular, a CEPAL/ONU estima um aumento do Produto Interno da ordem de 3,4% em 1986, acima, portanto, da previsão do FMI.

A queda dos preços internacionais do petróleo beneficiou os países não-exportadores desse hidrocarboneto, que alcançaram taxa de crescimento de 6,5%, em contraste com os 2% dos países exportadores.

A baixa dos juros internacionais e a implementação de programas de estabilização econômica permitiram que o Peru e o Brasil atingissem taxas entre 8 e 8,5%. A Argentina, a Colômbia, o Chile e o Uruguai situaram-se entre 5 e 6%. Na América Central e no Caribe, com exceção de Costa Rica, Panamá e Cuba, as taxas de crescimento, no entanto, não chegaram a ultrapassar o aumento populacional.

Inflação Mundial

Em 1987, a inflação mundial deverá manter-se em patamar baixo. No caso dos países industrializados, o FMI e a OECD esperam uma pequena aceleração dos preços, em torno de 3%.

O fator determinante do nível da inflação continua sendo a manutenção, em níveis deprimidos, do preço do petróleo e das matérias-primas básicas. Por outro lado, a depreciação do dólar, que vem ocorrendo desde 1985, contribui para reduzir os preços das importações em moeda local, tanto na Europa, como no Japão. Além desses fatores, considerados transitórios, não se vislumbram outros que poderiam vir a acelerar a inflação em 1987. A tendência dos salários parece estável e não se deve esperar expansão monetária mais significativa a induzir alta de preços, nesse contexto de baixas taxas de crescimento.

De acordo com estimativas do FMI para os países em desenvolvimento, os preços não deverão suplantar o nível de 16% em 1987, marca bem inferior aos 28,4% de 1986.

Panorama do Comércio Mundial

Quanto às perspectivas de crescimento do comércio mundial, para 1987 tanto o FMI quanto a OECD projetam uma expansão de 3,8%, menor em 0,5% que a alcançada em 1986.

No que concerne ao volume de exportações dos países industrializados, existe certa coincidência entre as projeções do FMI e da OECD: 3,1 e 3,5%, respectivamente. Porém, para o comércio dos países em desenvolvimento, o FMI prevê um incremento do volume de exportações de 5,2%, e a OECD de apenas 3,8%. Essa divergência relaciona-se com a incerteza existente no mercado mundial de petróleo. Espera-se que haja redução do volume de produção e do comércio em 1987, mas não há consenso sobre sua magnitude.

Com relação às exportações da América Latina e do Caribe, o FMI projeta uma taxa de 5,7%, estimativa bastante positiva frente às quedas de 0,1% em 1986 e de 1,7% em 1985. Essa observação, no entanto, parece otimista por uma série de razões: em primeiro lugar, os países do Hemisfério Ocidental exportadores de petróleo seriam afetados pela redução da taxa de crescimento das exportações; em segundo lugar, estima-se, a nível global, uma diminuição do ritmo de importações dos países industrializados de dois pontos percentuais, com sérias conseqüências sobre as exportações do Hemisfério Ocidental; por último, projeções da OECD indicam que o ritmo do volume de importações de alimentos, matérias-primas e energéticos seria substancialmente

menor que o ocorrido em 1986.

Analisando-se a evolução do comércio mundial em 1986, observa-se que os países em vias de desenvolvimento apresentaram maior dinamismo que os industrializados, cabendo destacar, entre os primeiros, os exportadores de petróleo.

Com efeito, o volume de vendas desses países evoluiu entre 5,8 e 6,0% em relação a 1985, ano em que se manteve constante, enquanto nos industrializados alcançou taxas entre 2 e 3%, desempenho um ponto percentual inferior ao ano anterior.

Em decorrência da baixa dos preços do petróleo no mercado mundial, os países exportadores beneficiaram-se de sensíveis aumentos da demanda de seu principal produto, incrementando suas exportações entre 9 e 12%. Contudo, em termos líquidos, o poder de compra desses países reduziu-se drasticamente, o que pode ser constatado pela queda de 19% no volume de suas importações. Essa situação veio afetar, especialmente, a demanda de produtos manufaturados e, em consequência, as exportações dos industrializados.

Valor Unitário das Exportações e Importações e
Evolução dos Termos de Troca

Segundo projeção do FMI para 1987, os preços das exportações das nações mais adiantadas crescerão 3%, enquanto os dos países em desenvolvimento prosseguirão declinantes, mas a ritmo menor, 1,3%. Essa evolução é muito mais moderada que a ocorrida em 1986, quando os preços dos países petrolíferos baixaram 46%, os dos outros subdesenvolvidos, 12,2%, e os dos industrializados reduziram-se em apenas 2%.

Quanto ao valor unitário das importações, projeta-se um aumento de 1,3% para os industrializados, 2,3% para os da OPEP e 1,4% para os demais em desenvolvimento.

Assim, os termos de intercâmbio dos países adiantados melhorarão 1,7%, e naqueles em desenvolvimento registrar-se-á queda de 2,9%. Para a América Latina, a situação deverá ser ainda mais crítica, com o aumento de 5% no valor das importações e melhorias de 1,9% no das exportações, deteriorando os termos de troca em 3,3%.

Cabe lembrar que, em 1986, os países em desenvolvimento não-produtores de petróleo tiveram uma relação de troca apenas 0,3%, em média, inferior à do ano anterior, enquanto a dos petrolíferos piorou em 44%.

AMÉRICA LATINA E CARIBE
TERMOS DE TROCA COM OS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS
1980/86

ANOS	VARIAÇÃO NOS TERMOS DE TROCA (%)
1980	7,1
1981	-4,3
1982	-5,4
1983	-3,0
1984	3,5
1985	-2,6
1986 (1)	-12,4

FONTE: FMI - World Economic Outlook, Out. 1986.
(1) Dados Estimados.

Evolução dos Preços Mundiais por Tipo de Bem

De acordo com o índice de preços em dólares, calculado pelo FMI, para 1987 estima-se um aumento de 6,5% nos preços dos produtos manufaturados, de 3,4% no valor do petróleo e uma nova redução de 1,5% no restante dos produtos básicos.

Esse cenário torna-se particularmente grave para a América Latina, que verá incrementado o valor de suas importações e diminuído o das exportações.

AMÉRICA LATINA
ÍNDICE DE PREÇOS DE PRODUTOS BÁSICOS
1980/85

(índices: 1980 = 100)

ANOS	Índice Geral	Alimentos	Bebidas	Matérias-Primas Agrícolas	Metais
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1981	89,4	96,8	79,3	85,3	84,8
1982	80,0	82,1	79,6	81,1	74,8
1983	85,2	89,3	86,1	83,6	78,5
1984	86,6	88,6	100,0	87,8	74,2
1985	75,9	74,9	88,3	77,3	69,7

FONTE: FMI, International Financial Statistics, dez. 1986.
NOTA: Inclusive petróleo.

O panorama para os produtos básicos em conjunto parece obscuro. A desvalorização do dólar americano, a queda da taxa de juros internacional, o controle da inflação nos países subdesenvolvidos poderiam contrapor-se, em parte, à pressão da baixa dos preços. Entretanto, existem fatores outros que seguirão atuando negativamente, principalmente nos mercados dos produtos agrícolas e no dos minérios.

No caso dos primeiros, a queda dos preços de 1986 deveu-se fundamentalmente ao acréscimo de oferta, já que a demanda de produtos agrícolas é estável e inelástica em relação aos preços.

O excesso de oferta decorreu de condições climáticas favoráveis, além de política de subsídios de preços nos países industrializados e política orientada para os mercados nos países em vias de desenvolvimento. As perspectivas para 1987 dependem da sensibilidade da oferta dos produtos agrícolas em relação à atual queda dos preços.

Por outro lado, o comportamento do mercado de minérios depende de fatores que afetaram a demanda, causando sua retração nos últimos anos. As estimativas indicam que os preços permanecerão baixos, no curto prazo, com a subutilização da capacidade instalada.

Finalmente, cabe lembrar que as inovações tecnológicas, a mais longo prazo, devem agir no sentido da comercialização de novos materiais e, ainda, de mudanças nas preferências dos consumidores em favor de produtos sintéticos mais competitivos e menos intensivos em matérias-primas básicas.

Quanto ao preço do petróleo, ocorreu uma drástica queda durante o primeiro semestre de 1986. A média de exportação baixou a 13 dólares o barril em junho, refletindo o forte aumento da produção dos países da OPEP.

O acordo dessa organização, em agosto, limitando a produção a 16,5 milhões de barris diários para os meses de setembro e outubro, permitiu elevar o valor a US$ 15 o barril. As projeções do FMI mantêm esse nível até o final de 1987. Entretanto, a perdurarem os conflitos entre os países árabes, possivelmente, esse preço ultrapasse os US$ 22,0.

COMÉRCIO INTERNACIONAL
PREÇOS DE PRODUTOS BÁSICOS
(TAXAS DE CRESCIMENTO)
1981/86

(Em (%)

PRODUTOS	1981/82	1983	1984	1985	1986
Cacau	-36,14	25,74	14,76	- 6,64	-17,80
Café	- 7,72	- 3,36	11,50	0,30	21,49
Arroz	-27,70	- 2,80	- 7,30	-15,00	-14,40
Milho	-12,02	28,60	1,50	-18,20	-22,30
Trigo	-11,70	5,00	- 0,60	3,60	-18,50
Açúcar	-90,82	3,40	-37,30	-22,40	51,10
Carne	-13,10	5,20	- 5,40	- 6,10	- 9,30
Bananas	0,00	17,70	12,20	4,30	- 7,70
Azeite de Oleaginosas	-28,11	30,56	49,26	-29,61	-47,66
Algodão	-24,00	19,50	- 2,20	2,67	-32,00
Madeira	- 8,80	- 1,00	7,58	8,92	- 4,12
Tabaco	5,60	- 4,30	- 9,90	- 4,90	-11,80
Petróleo	4,00	- 7,00	- 1,00	- 3,61	-55,43
Cobre	-33,40	10,50	-12,00	2,20	-10,50
Estanho	-21,53	3,50	- 2,90	- 4,90	- 4,35
Ferro	- 1,18	- 4,80	- 1,68	- 3,00	-14,10

FONTE: The World Bank, Price Prospects for Major Primary Commodities, set. 1986.

A Avaliação das Taxas de Juros e de Câmbio

Durante o segundo semestre de 1985 e o primeiro de 1986, os países desenvolvidos implementaram várias medidas que contribuíram para reestruturar as políticas e as taxas cambiais, e reduzir os juros internacionais. Entre essas ações destacam-se: o acordo do Hotel Plaza, do Grupo dos Cinco, que teve como objetivo regular as principais taxas de câmbio; iniciativas adotadas pelo Congresso dos Estados Unidos, para a diminuição do déficit fiscal; e a redução simultânea e coordenada das taxas de juros oficiais em diversos países

industrializados.

Ainda, cumpre lembrar a Conferência Econômica de Tóquio, em maio de 1986, quando os países mais desenvolvidos harmonizaram suas políticas para amenizar as incertezas sobre as variáveis mais relevantes das relações econômicas internacionais: as taxas de câmbio e de juros.

As avaliações do FMI mostram que a LIBOR de 6 meses baixou em 1986 em 1,8 ponto, alcançando em média 6,8%. As estimativas para 1987 fixam-na em torno de 6,5%. Quanto às taxas de câmbio, cumpre enfatizar que as principais moedas internacionais haviam-se desvalorizado significativamente em relação ao dólar americano durante 1986. As projeções do FMI, como as da OECD, prevêem que, em 1987, as taxas de câmbio em relação ao dólar deverão manter-se constantes em termos reais.

Fatores Condicionantes das Projeções

As principais incertezas sobre as projeções da economia mundial, no curto prazo, residem, justamente, na forma como evoluirão as taxas de câmbio e de juros dos principais países industrializados e no rumo que tomará o comércio do petróleo.

A evolução do preço do petróleo dependerá do que ocorrer dentro da OPEP. A manutenção do acordo, entre os principais países exportadores, para limitar a produção elevará os preços, que deverão ultrapassar US$ 15. Existem fortes indicações de que a Arábia Saudita não pretende abandonar a idéia de fixá-lo em US$ 18 e negociar a redução da produção com os outros países membros.

Sobre as taxas de câmbio, os prognósticos são ainda mais incertos. Durante os primeiros meses de 1987, vem-se acelerando a desvalorização do dólar frente à "cesta" de moedas dos principais países desenvolvidos, de modo especial em relação ao marco e ao yen. Esse fenômeno causou grande preocupação na Alemanha e no Japão, pelos efeitos negativos que provocou no volume das exportações e no crescimento daquelas economias, extremamente ligadas e dependentes dos superávits da balança comercial.

A manutenção de um câmbio sobrevalorizado até 1985 trouxe problemas de longo prazo para a economia americana, que não puderam ser compensados com a atual desvalorização: a perda de competitividade internacional de diversos produtos e mesmo de alguns setores significou danos irreparáveis, difíceis de serem recuperados no curto prazo. Como consequência, o déficit comercial de 1986, de US$ 169.800 milhões, superou o do ano anterior, apesar da desvalorização.

A manutenção desse déficit não deve ser debitada somente à incapacidade das empresas americanas de recuperação de seus mercados, mas também à impossibilidade de redução significativa do déficit fiscal. A redução desse déficit é de extrema importância para a economia mundial. A implementação da legislação Gramm-Rudamn-Hollings

é duvidosa, dado que alguns de seus aspectos foram considerados inconstitucionais pela Corte Suprema; porém, espera-se que haja cortes nos gastos, aliviando a pressão que esses exercem sobre as importações e a poupança interna.

A magnitude dos déficits fiscal e da balança comercial americanos é alarmante, chegando mesmo a abalar a credibilidade dos investidores, preocupados com a hipótese de uma desvalorização do dólar, sua consequência para as relações comerciais internacionais e as repercussões nas economias internas dos países.

Perspectivas da Economia Mundial e o Cenário de Desenvolvimento Brasileiro

Embora possua, entre os países do mundo, um dos mais baixos índices de vulnerabilidade - a relação entre as exportações e a renda nacional -, o Brasil tornou-se altamente sensível, dependente do comércio internacional, pois necessita gerar, pelo menos, US$ 10 bilhões anuais apenas para cobrir os serviços da sua dívida.

O quadro prospectivo da economia mundial, descrito anteriormente, não é, na verdade, otimista; sobretudo, não se visualizam para o Brasil situações fáceis. Entretanto, através do modelo macroeconômico de consistência, a seguir exposto, ao qual é acoplado um conjunto de políticas econômicas voltadas para os mercados interno e externo, são apresentadas alternativas para enfrentar as dificuldades existentes, de modo que as restrições externas não impeçam o desenvolvimento do País.

O problema do balanço de pagamentos tornou-se prioritário, uma vez que, para alcançar superávits em torno de US$ 10 bilhões, anualmente, é preciso romper a barreira dos US$ 30 bilhões de exportações, respeitados os níveis mínimos de importação que permitam as taxas de crescimento do Produto Interno.

Para a consecução dessas metas, torna-se necessária uma estratégia na área internacional que vise à maximização das receitas cambiais e considere, do lado da oferta, a abertura de novos mercados, a colocação de produtos mais nobres e de maior valor no comércio mundial e sobretudo uma política mais atuante junto aos bancos, países importadores e organismos internacionais. A atuação completa-se com a participação brasileira na defesa das medidas que possam contribuir para a valorização das matérias-primas, produtos primários e outras exportações brasileiras, típicas dos países em desenvolvimento.

Do lado da demanda, o controle seletivo das importações - dada a necessidade de garantir, sem riscos, o suprimento de petróleo e alguns outros insumos básicos -, será amenizado na medida em que a produção interna desses produtos se amplie, criando condições para uma política de importação mais liberal e menos restritiva.

Pretende-se, portanto, que a participação do Brasil na economia mundial cresça e se firme, no período deste Programa de Ação Governamental 1987/91, cabendo enfatizar que o binômio mercado interno

e abertura para o exterior será um dos mecanismos para se evitar a recessão. Esta, dentro da filosofia deste Programa de Ação Governamental 1987/91, é a última das situações que se deseja para a economia brasileira.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA
EVOLUÇÃO DA TAXA DE CÂMBIO EFETIVA
1980/85

ANOS	ÍNDICE NOMINAL		
	FMI (1)	WFM (2)	WFM (2)
1980	100	90,7	89,9
1981	112,7	99,5	100,8
1982	125,9	109,8	109,3
1983	133,2	114,2	112,7
1984	143,7	122,4	119,6
1985	150,2	127,1	122,5

(1) FMI, Internacional Financial Statistics, dez. 1986. (2) World Financial Markets, Out./ Nov. 1986, e que considera uma cesta de moedas de 15 países.

PARÂMETROS EXTERNOS
PAÍSES INDUSTRIALIZADOS: BALANÇA DE TRANSAÇÕES CORRENTES
1983/87

(Em Milhões de US$ correntes)

DISCRIMINAÇÃO	VALOR HISTÓRICO			VALOR ESTIMADO			
				FMI		OECD	
	1983	1984	1985	1986	1987(1)	1986	1987(1)
. BALANÇA DE TRANSAÇÕES CORRENTES							
EEUU	-46,70	-106,50	-117,70	-123,00	-123,00	-138,00	-136,50
JAPÃO	20,80	35,00	49,20	82,70	74,10	81,70	77,20
ALEMANHA	4,20	6,50	13,30	30,80	25,50	32,50	26,30
FRANÇA	-4,70	-0,80	0,10	5,50	6,50	3,70	2,30
REINO UNIDO	4,80	2,10	4,90	2,30	-1,30	-0,20	-0,50
. BALANÇA COMERCIAL							
EEUU	-62,00	-114,10	-124,30	-98,50	-96,40	-114,20	-141,20
JAPÃO	31,40	44,30	56,00	73,30	63,70	86,30	82,20
ALEMANHA	23,30	23,30	29,30	40,10	37,00	53,50	48,80
FRANÇA	-8,20	-4,10	-4,50	13,90	13,20	-2,70	-4,70
REINO UNIDO	-1,30	-5,50	-2,80	6,80	4,00	-11,70	-17,30
. EXPORTAÇÃO							
EEUU	200,53	217,89	213,14	...	...	221,00	252,00
JAPÃO	146,98	169,78	175,90	...	...	203,50	213,30
ALEMANHA	191,51	218,75	245,94	...	...	232,00	241,50
FRANÇA	94,87	97,37	100,93	...	...	118,30	125,50
REINO UNIDO	91,83	94,23	101,51	...	...	106,70	110,30

)NTES: FMI e OECD.
)TA:(1) Projeção.

PARÂMETROS EXTERNOS
ECONOMIA INTERNACIONAL: INDICADORES DE COMÉRCIO
(TAXAS DE CRESCIMENTO)
1981/87

(Em %)

DISCRIMINAÇÃO	1981/82	1983	1984	1985	1986(1)	1987(2)
1. VALOR UNITÁRIO DA EXPORTAÇÃO						
1.1. PAÍSES INDUSTR.	4,20	-0,70	1,50	0,10	-2,00	3,00
1.2. PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	9,05	-4,60	4,20	-3,40	-24,60	1,30
1.2.1. PAÍSES EM DESENV. PRODUTORES DE PETROL	13,45	-8,70	3,10	-4,20	-45,60	-0,40
1.2.2. PAÍSES EM DESENV. NÃO-PRODUTORES PETROL	4,00	-1,10	5,10	-2,90	-12,20	-1,70
2. VALOR UNITÁRIO DA IMPORTAÇÃO						
2.1 PAÍSES INDUSTR.	4,30	2,10	1,00	-0,80	-9,20	1,30
2.2. PAÍSES EM DESENV.	7,80	-0,90	2,80	-1,30	-9,90	1,60
2.2.1. PAÍSES EM DESENV. PRODUTORES DE PETROL	6,85	0,30	2,20	0,20	-2,60	2,30
2.2.2. PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NÃO-PRODUTORES PETROL	8,20	-1,50	3,10	-1,90	-12,50	1,40
3.TERM. DE INTERCÂMBIO						
3.1 PAÍSES INDUSTR.	-0,05	1,50	0,50	0,90	8,00	1,70
3.2. PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	1,05	-3,80	1,40	-2,20	-16,30	-2,90
3.2.1. PAÍSES EM DESENV. PROD. DE PETROL	5,95	-8,90	0,90	-4,40	-44,10	-2,60
3.3. PAÍSES EM DESENV. NÃO-PRODUTORES PETROL	-3,75	0,50	1,90	-1,10	0,30	-0,30
4. PREÇOS DE BENS POR TIPO DE PRODUTO (US$)						
4.1 PRODUTO MANUFATURADO	-3,50	-3,10	-3,30	1,00	17,50	6,50
4.2. PETRÓLEO	2,75	-11,40	-11,40	-4,30	-45,70	3,40
4.3. PRODUTO BÁSICO EXCETO PETRÓLEO	-12,00	7,10	3,70	-12,20	-1,50	-1,50

FONTES: ONU, CEPAL e FMI/OECD.
(1) Estimado pelo FMI. (2) Projetado pelo FMI.

PARÂMETROS EXTERNOS
ECONOMIA INTERNACIONAL: COMÉRCIO
(TAXAS DE CRESCIMENTO)
1981/87

(Em %)

)ISCRIMINAÇÃO	TAXAS				FMI		OECD	
	1981/82	1983	1984	1985	1986	1987(1)	1986	1987(1)
. COMÉRCIO MUNDIAL								
VOLUME	-0,90	2,80	8,60	3,10	4,30	3,80	3,75	3,75
VALOR UNITÁRIO (US$)	-2,55	-4,60	-2,30	-1,90	5,10	5,10	...	...
. IMPORTAÇÕES DA OECD POR TIPO DE PRODUTO (Vol.)	...	4,75	11,50	5,50	...	...	7,75	5,50
.1. PRODUTOS MANUF.	...	7,00	15,25	7,50	...	...	7,75	6,25
2. PETRÓLEO	...	-2,00	4,50	-2,00	...	...	8,50	5,00
.3. PRODUTOS BÁSICOS EXCETO PETROL	...	2,50	4,00	4,00	...	...	4,00	2,75
. EXPORTAÇÕES (Vol.)								
1. PAÍSES INDUSTR.	0,75	2,70	9,60	4,30	3,00	3,10	2,00	3,50
.2. PAÍSES EM DESENV.	-7,05	3,10	6,70	0,70	5,80	5,20	6,00	3,75
2.1. PAÍSES EM DESENV. EXPORTADORES DE PETROL	-15,95	-3,20	0,00	3,60	9,00	4,40	12,00	2,50
2.2. PAÍSES EM DESENV. NÃO-EXPORTADORES DE PETROL	3,50	8,10	11,50	3,40	4,70	5,60	4,50	5,00
IMPORTAÇÕES (Vol.)								
1. PAÍSES INDUSTR.	-1,40	4,60	12,50	4,80	7,50	4,90	7,75	5,50
2. PAÍSES EM DESENV.	1,30	-2,70	1,70	-1,10	-3,70	0,70	-5,25	-0,75
2.1. PAÍSES EM DESENV. EXPORTADORES DE PETROL	8,50	-10,50	-6,30	-11,70	-19,00	-7,10	-14,50	-15,50
2.2. PAÍSES EM DESENV. NÃO-EXPORTADORES DE PETROL	-1,85	1,50	5,50	3,40	2,40	3,20	-2,25	4,00

NTES: FMI/OECD e CEPAL/ONU.
) Projeção.

PARÂMETROS EXTERNOS
IMPORTAÇÕES POR TIPO DE PRODUTO DOS PAíSES INDUSTRIALIZADOS
(TAXAS DE CRESCIMENTO)
1983/87

(Em % do volume)

DISCRIMINAÇÃO	1983	1984	1985	1986(1)	1987(2)
EEUU					
- Alimentos	3,00	7,00	10,00	6,00	-1,00
- Mat.-Primas	-12,00	9,00	-3,00	17,00	0,00
- Energia	-1,00	12,00	-9,00	27,00	9,00
- Prod. Manuf.	15,00	35,00	11,00	8,00	6,00
JAPÃO					
- Alimentos	5,00	8,00	-1,00	10,00	7,00
- Mat.-Primas	0,00	5,00	3,00	-1,00	6,00
- Energia	-2,00	11,00	-3,00	2,00	5,00
- Prod. Manuf.	-1,00	24,00	5,00	26,00	22,00
ALEMANHA					
- Alimentos	2,00	2,00	8,00	4,00	3,00
- Mat.-Primas	3,00	5,00	5,00	2,00	3,00
- Energia	0,00	1,00	0,00	10,00	8,00
FRANÇA					
- Alimentos	0,00	0,00	3,00	5,00	1,00
- Mat.-Primas	-1,00	9,00	1,00	1,00	1,00
- Energia	-5,00	6,00	-3,00	8,00	5,00
- Prod. Manuf.	-3,00	2,00	4,00	9,00	7,00
REINO UNIDO					
- Alimentos	-2,00	5,00	1,00	9,00	3,00
- Mat.-Primas	11,00	0,00	-3,00	3,00	2,00
- Energia	-11,00	19,00	-2,00	-4,00	2,00
- Prod. Manuf.	10,00	7,00	9,00	4,00	7,00

)NTES: OECD/CEPAL e ONU.
)TAS: (1)Estimado OECD. (2)Projetado OECD.

PARÂMETROS EXTERNOS
INDICADORES DA ECONOMIA INTERNACIONAL
(TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL)
1981/87

(Em %)

DISCRIMINAÇÃO	INDICADORES				INDICADORES ESTIMADOS			
	1981/82	1983	1984	1985	1986	1987(1)	1986	1987(1)
. PNB REAL								
.1. MUNDIAL	1,05	2,00	4,40	3,10	...	...	...	...
.2. PAÍSES IND.	0,50	2,60	4,80	3,00	2,70	3,10	2,50	2,75
.3. PAÍSES EM DESENV.	1,90	1,40	4,10	3,20	2,70	2,90	...	...
. INFLACÃO								
.1. DEF.IMP.PNB								
.2.1. PAÍSES IND.	8,00	4,90	4,20	3,80	3,30	3,10	3,75	3,00
.2. IPC								
.2.1. PAÍSES IND.	8,60	4,90	4,70	4,00	2,20	3,00	2,75	3,00
.2.2. PAÍSES EM DE-SENVOLVIMENTO	25,25	33,00	37,90	39,30	28,40	16,20	...	...
AXAS NOMINAIS MÉDIAS								
. TAXAS DE JUROS								
.1. LIBOR-US$ 6 meses média	15,15	9,90	11,30	8,60	6,80	6,50	...	...
.2. PRIME - EEUU média	16,86	10,79	12,04	9,93	...	...	...	...
.3. CBD Rate - EEUU	10,30	8,50	8,00	7,50	...	...	...	...
OTAÇÕES MÉDIAS								
. TAXAS DE CÂMBIO-US$								
.1. DM	2,34	2,55	2,85	2,94	...	...	2,18	2,06
.2. YEN	234,81	237,51	237,52	238,54	...	...	168,71	163,60
.3. FR.SUÍÇO	2,00	2,10	2,35	2,46	...	...	1,80	1,71
.4. FR.FRANCÊS	6,00	7,62	8,74	8,99	...	...	6,94	6,71

ONTES: FMI/OECD e CEPAL/ONU.
1) Projeção.

PARÂMETROS EXTERNOS
INDICADORES DOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS
(TAXAS DE CRESCIMENTO)
1981/87

(Em %)

)ISCRIMINAÇÃO	1981/82	1983	1984	1985	FMI		OECD	
					1986(1)	1987(2)	1986(1)	1987(2)
. PNB REAL								
EEUU	-0,30	3,60	6,40	2,70	2,70	3,50	2,75	3,00
JAPÃO	3,40	3,20	5,10	4,50	2,60	2,90	2,25	2,75
ALEMANHA	-0,50	1,50	3,30	2,50	3,00	3,00	2,75	3,00
FRANÇA	1,15	0,70	1,50	1,30	2,20	2,20	2,00	2,25
REINO UNDIDO	-0,10	3,30	2,80	3,30	2,40	2,50	2,25	2,75
. INFLAÇÃO								
.1 DEF.IMP.PNB								
EEUU	8,05	3,80	3,90	3,40	2,80	3,40	2,75	3,00
JAPÃO	2,55	0,80	1,30	1,70	1,80	1,20	2,25	1,00
ALEMANHA	4,20	3,20	1,60	2,20	2,80	1,60	3,00	1,50
FRANÇA	12,25	9,50	7,20	5,80	4,50	3,40	5,00	2,25
REINO UNIDO	9,55	5,00	3,90	6,10	3,80	3,70	3,50	4,25
.2 IPC								
EEUU	8,25	3,20	4,30	3,50	2,00	3,50	2,25	3,00
JAPÃO	3,80	1,90	2,20	2,10	0,50	0,50	0,75	0,00
ALEMANHA	5,80	3,30	2,50	2,20	-0,20	1,50	-0,75	0,75
FRANÇA	12,60	9,60	7,40	5,80	2,70	2,70	2.25	2,00
REINO UNIDO	10,25	4,60	4,90	6,10	3,40	3,80	4,00	4,50
.3 ÍNDICE DE PREÇOS DE PRODUTOS MANUFATURADOS								
EEUU	5,65	1,26	2,40	0,00	...	...	...	...
JAPÃO	1,60	-2,20	-0,20	-1,20	...	...	...	...
ALEMANHA	7,05	1,50	2,94	2,27	...	...	...	...
FRANÇA	11,65	11,10	13,29	4,00	...	...	...	...
REINO UNIDO	9,00	5,42	6,19	5,55	...	...	...	...

)NTES: FMI/OECD e CEPAL-ONU.
)TAS: (1)Estimativa. (2)Projeção.

PARÂMETROS EXTERNOS

COMPONENTES DA DEMANDA: PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

(TAXAS DE CRESCIMENTO)

1981/87

(Em %)

DISCRIMINAÇÃO	1981/82	1983	1984	1985	FMI		OECD	
					1986(1)	1987(2)	1986(1)	1987(2)
. CONSUMO PRIV.								
EEUU	1,25	4,70	4,70	3,50	3,90	3,50	4,00	3,00
JAPÃO	2,70	3,20	2,80	2,70	3,00	4,10	3,00	4,00
ALEMANHA	-0,90	1,20	2,00	1,80	4,50	3,40	4,50	4,25
FRANÇA	2,70	1,00	1,10	2,50	3,10	2,20	3,25	2,00
REINO UNIDO	0,20	3,90	1,80	2,80	3,70	4,00	4,50	3,75
. CONS. PÚBLICO								
EEUU	1,70	1,10	4,00	6,80	2,50	1,60	2,75	2,25
JAPÃO	3,35	2,90	2,50	2,60	3,50	1,50	7,00	-0,75
ALEMANHA	0,50	0,30	2,40	2,10	1,90	2,70	2,00	2,25
FRANÇA	2,40	1,40	1,30	0,40	0,50	0,50	1,50	0,75
REINO UNIDO	0,50	1,80	1,43	0,20	1,00	0,80	1,50	1,50
. FORMAÇÃO BRUTA DE CAP. FIXO								
EEUU	-4,25	8,20	16,10	7,70	2,30	3,40	1,50	1,50
JAPÃO	1,95	-0,30	4,60	5,40	6,70	6,20	5,25	4,00
ALEMANHA	-5,05	3,20	0,80	-0,30	3,10	5,50	3,75	6,50
FRANÇA	-0,15	-1,30	1,30	3,10	5,00	5,60	4,50	4,25
REINO UNIDO	-1,50	5,20	7,90	1,90	2,10	2,70	2,00	3,00
. EXPORTAÇÕES(Vol.)								
EEUU	-6,25	-3,50	7,50	0,80	5,50	11,50	2,50	9,00
JAPÃO	4,15	8,70	16,00	4,40	-3,00	-8,20	-5,25	0,25
ALEMANHA	4,70	-0,20	9,60	6,40	2,40	3,10	0,25	1,50
FRANÇA	0,10	3,40	5,70	1,70	1,50	2,50	0,25	3,00
REINO UNIDO	0,20	0,80	7,10	6,80	2,20	2,00	0,75	3,75

ONTES: FMI e OECD.

1)Estimativa. (2) Projeção.

3 - CENÁRIO PROSPECTIVO DA ECONOMIA BRASILEIRA PARA O PERÍODO 1987/91

O modelo de projeção, como uma tentativa de reprodução da realidade futura, incorpora os objetivos principais colineados no Programa de Ação Governamental 1987/91, identificando as maiores restrições ao atingimento pleno das metas dentro de intervalos de confiança aceitáveis.

Cumpre enfatizar, mais uma vez, que a meta de primeira ordem é a geração de empregos, que deve atingir taxas sempre superiores às de crescimento da população economicamente ativa, com margem de compensação que permita absorver parte do desemprego e subemprego existentes.

Como extensão inerente à própria hipótese de crescimento, são considerados os aspectos distributivos do aumento real do salário mínimo, sempre suplantando os índices de crescimento da produtividade da economia.

As projeções do cenário de desenvolvimento para o período 1987/91 refletem os resultados esperados na execução das diretrizes e políticas econômicas preconizadas, como medidas de tendência e não como exercício de previsão das magnitudes dos agregados. O que se procura é refletir a direção e mensurar a ordem de grandeza da evolução dos principais agregados macroeconômicos, (*) garantindo a consistência interna dessas evoluções.

O cenário de projeção macroeconômica pressupõe que as medidas de política econômica propostas sejam implementadas adequadamente. O realinhamento vigoroso dos preços e tarifas do setor público e a austeridade da política fiscal irão diminuir a necessidade de financiamento do setor público de 3,5% do PIB em 1987 para 2% em 1988, 1,5% em 1989, 0,5% em 1990 e eliminá-la a partir de 1991. Para que essas metas se concretizem, será feito um esforço de redução do déficit da União (conceito de competência) de 3,9% para 2,6% do PIB ainda em 1987 - não se computando, neste valor, a mudança na composição dos ativos do Governo Federal (União mais BACEN) ensejada pela capitalização das dívidas antigas das empresas estatais com o Banco Central. Esse déficit deverá cair para 1,5% em 1988, 0,5% em 1989 e será eliminado em 1990.

(*) As hipóteses utilizadas nas projeções do balanço de pagamentos e nas estimativas do déficit público encontram-se pormenorizadas no Plano de Controle Macroeconômico, de julho de 1987.

As metas de redução do déficit pressupõem que o realinhamento dos preços e tarifas dos serviços públicos dar-se-á na intensidade necessária para que a geração de recursos próprios das empresas estatais possa substituir as transferências do Tesouro, hoje utilizadas para pagamento de uma parte dos gastos correntes e do financiamento das amortizações e investimentos.

A redução do déficit do setor público irá liberar parte substancial dos recursos do mercado financeiro, o que permitirá que as empresas privadas financiem seus projetos de investimentos a uma taxa de juros reduzida, não competindo com o Governo na captação desses recursos.

A contenção dos gastos do Governo é fator fundamental para o controle do processo inflacionário. A estabilidade financeira diminuirá as incertezas e riscos na decisão de investir, privilegiando as inversões do setor produtivo em detrimento de aplicações no setor financeiro.

Esses estímulos ao capital privado - taxa de juros real reduzida e controle da inflação - serão complementados pela limitação da intervenção estatal nos preços de bens e serviços, que se restringirá apenas às situações de imperfeição de mercado, sobretudo nos casos de oligopólios e monopólios. Essa liberação aumentará os lucros retidos das empresas e constituirá importante incentivo para investir. Ademais, haverá ganhos crescentes de produtividade ensejados pela modernização tecnológica.

Como resultado, o investimento do setor privado aumentará, de 12,1% do PIB em 1987, para 16,5% em 1991; o das empresas estatais sob controle da SEST, em média, alcançará cerca de 3% do PIB; o da União será de 2,1%; o dos governos estaduais e municipais e das empresas estatais não controladas pela SEST chegará a 2,9%. Somados, resultarão num incremento gradual do total de investimento, de 19,5% em 1987, para 24,8% em 1991, com ênfase na modernização tecnológica, que exigirá um aumento na relação entre importação de bens de capital e o total de investimentos de 5,5% para 7%.

EVOLUÇÃO DO PRODUTO, INVESTIMENTO, POUPANÇA E CONSUMO PRIVADO
1987/91

(Em %)

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	MÉDIA
. Crescimento do PIB real	5,0	6,0	7,0	7,0	7,0	6,4
1.1- Setor Primário	8,2	4,0	5,0	5,0	5,0	5,4
1.2- Setor Secundário	3,8	6,3	7,3	7,3	7,3	6,4
1.3- Setor Terciário	5,2	6,2	7,2	7,2	7,2	6,6
. Crescimento do PIB real por habitante	2,5	3,4	4,5	4,5	4,5	3,9
. Taxa de Investimento Bruto(1)	19,5	21,7	23,1	24,4	24,8	22,7
3.1- União	1,9	1,9	2,1	2,1	2,2	2,1
3.2- Estatais (Grupo SEST)	2,7	2,9	3,0	3,1	3,2	3,0
3.3- Estados e Municípios(2)	2,8	2,8	2,9	2,9	3,0	2,9
3.4- Setor Privado	12,1	14,1	15,1	16,3	16,5	14,8
. Taxa de Poupança(1)	19,5	21,7	23,1	24,4	24,8	22,7
4.1- União	-0,7	0,5	1,6	2,1	2,2	1,1
4.2- Externa	1,4	0,7	0,8	1,0	1,0	1,0
4.3- Setor Privado e Empresas Estatais(3)	18,8	20,5	20,7	21,3	21,6	20,6
. Taxa Real de Poupança Doméstica (4)	21,9	24,3	25,3	26,2	26,4	24,8
. Crescimento do Consumo Privado	5,4	3,4	5,3	5,4	6,5	5,2

1) Taxas em relação ao Produto Interno Bruto. (2) Inclui os investimentos dos estados e municípios e das empresas estatais não controladas pela SEST. (3) Inclui a poupança do setor privado, dos estados e municípios e das empresas estatais. (4) Igual à taxa de investimento bruto mais a transferência de recursos reais para o exterior como percentagem do PIB.

O aumento no volume e na produtividade dos investimentos propiciará uma expansão do produto nacional, de 5% em 1987, para 7% já em 1989, mantendo-se este nível até 1991.

Na distribuição setorial do produto, o setor primário, beneficiado pela capitalização da produção agropecuária, fruto dos estímulos ao crescimento preconizados neste Programa, crescerá, atingindo uma taxa média anual de 5,4%. Ao mesmo tempo, o setor secundário, incentivado pelas exportações, pelo desenvolvimento rural e pelos ganhos de produtividade, derivados da modernização tecnológica, evoluirá a uma taxa média anual de 6,4%, enquanto o setor terciário, impelido pelo crescimento dos outros setores e pela incorporação de novas tecnologias, alcançará uma taxa média de 6,6% ao ano.

O financiamento dos investimentos originar-se-á das poupanças da União e dos setores externo e privado doméstico, inclusive empresas estatais, estados e municípios. A estimativa da poupança do setor privado doméstico consiste na medida requerida para complementar as da União e do setor externo no financiamento dos investimentos globais.

O déficit da União tem exigido nos últimos anos, para sua cobertura, recursos adicionais do setor privado sob a forma de empréstimos. As medidas de austeridade fiscal para o período 1987/91, contudo, irão reverter essa tendência, transformando o déficit em conta corrente da União - de 0,7% do PIB em 1987 - em um superávit de 0,5% já em 1988 e de 2,2% em 1991.

O ajustamento para a gradual redução do déficit do Governo Federal exigirá um esforço ingente de controle do orçamento e um aumento da eficiência da máquina administrativa. Um problema para esse ajustamento reside nos encargos financeiros das dívidas interna e externa, que possuem peso significativo no global dos dispêndios públicos; corresponderam a 2,2% do PIB em 1986 e acham-se estimados, em média anual, em 1,4% no período 1987/91. Essa redução será obtida com a gradual monetização da dívida mobiliária e com a diminuição da taxa de juros real, prevalecendo a substituição das Obrigações do Tesouro Nacional (OTN) pelas Letras do Banco Central (LBC), já iniciada no segundo semestre de 1986, ou por outro título com a mesma característica de rentabilidade que venha a ser criado no futuro. Além disso, as receitas de juros dos empréstimos "ponte" efetuados para o setor público passarão a ser contabilizados.

RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL
1987/91

(Em % do PIB)

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	MÉDIA
. Encargos Financeiros(1)	1,4	1,5	1,5	1,4	1,2	1,4
. Outros Gastos	11,0	10,1	9,3	8,9	9,1	9,7
. Receita Fiscal(2)	-9,7	-10,1	-10,3	-10,3	-10,3	-10,2
. Déficit Fiscal	2,6	1,5	0,5	0	0	0,9
. Endividamento Interno(3)	2,0	1,0	-0,1	-0,5	-0,6	0,4
. Reservas Internacionais	0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1
. Operações Externas Menos Fundos e Progr. e Suprim. ao BB (4)	2,6	1,0	1,0	0,9	0,8	1,3
. Outros(5)	-2,3	-0,3	-0,3	-0,3	0	-0,6
. Total do Financiamento	2,6	1,5	0,5	0	0	0,9

1) Encargos financeiros da dívida mobiliária, das operações nternas do Tesouro Nacional, da dívida externa administrada pelo ACEN e da dívida externa da União. (2) Receita fiscal líquida de ncentivos (FINOR, FINAM, FISET,...), devoluções (IPI, IR,...) e da eceita da venda de produtos agropecuários. (3) Emissões de base onetária e dívida mobiliária em poder do público; (4) Operações xternas do BACEN, exclusive encargos financeiros líquidos e ariações das reservas internacionais, menos as aplicações em fundos programas administrados pelo BACEN e suprimentos ao Banco do rasil. A partir de 1988 esses recursos formarão parte do orçamento e crédito que se juntará ao Orçamento Geral da União. (5) Inclui: loat de caixa, compra interna de ouro pelo BACEN, empréstimo ompulsório no caixa do BACEN, encargos em moedas estrangeiras, mprestimos de liquidez, depósitos restituíveis no BACEN, mortizações do OGU, saneamento dos bancos estaduais, empréstimos micro e pequenas empresas, antecipação de receita a estados e unicípios, capitalização das dívidas das empresas estatais e outras ontas condicionantes da base monetária.

As medidas fiscais propostas derivam em aumentos das receitas fiscais de 8,3% em média no período 1988/91, sendo que nos dois primeiros anos um incremento superior ao produto real reflete uma diminuição significativa das evasões fiscais e um aumento moderado da carga tributária. Por outro lado, as metas de redução do déficit fiscal não autorizam uma elevação anual média dos gastos no período 1988/91 superior a 2,5%. Os dispêndios do orçamento, exclusive encargos financeiros e amortizações, terão de ser reduzidos, de 11% do PIB em 1987, para 9% em 1991.

Como os encargos financeiros no período 1988/91 evoluem em média 4% ao ano e, no Programa de Ação Governamental, os gastos sociais aumentam 18% (36% em 1988 e 15% em 1989) e os restantes dispêndios 1,3%, então o ajustamento nos demais gastos terá de ser incisivo em 1988 e 1989, isto é, de aproximadamente 6%. O corte anual médio no período 1988/91 deverá situar-se próximo de 1%. Esse ajustamento exigirá adequação dos dispêndios com manutenção e pessoal e com subsídios e transferências.

O realinhamento de preços e tarifas das empresas estatais dar-se-á na intensidade necessária para, a partir de 1990, limitar as transferências do Tesouro apenas às empresas que não possuem receita própria. Além disso, o subsídio ao trigo para a produção e a comercialização será eliminado em três anos, restringindo-se ao consumo básico das populações carentes, e a folha de salários da administração direta e das entidades supervisionadas deverá manter-se igual à estimada para 1987, em termos reais.

A conciliação da redução do déficit do setor público com a oferta adequada de recursos para a produção agropecuária, imprescindível para alimentar a população e gerar um excedente para as exportações, exigirá, em 1988, uma emissão da base monetária mais títulos da dívida mobiliária em poder do público ao nível de aproximadamente 52% do previsto para 1987.

A composição dessas emissões dependerá da taxa de inflação, sendo que o aumento possível da oferta da base monetária crescerá com a diminuição daquela taxa.

Por outro lado, em virtude do realinhamento de preços e tarifas, haverá uma substancial redução na demanda de empréstimos "ponte" e na necessidade de serem repassados para as empresas estatais os refinanciamentos da dívida externa administrada pelo BACEN. Desta forma, o crédito rural poderá ser mantido em níveis compatíveis com a produção agropecuária requerida para sustentar o esforço de ajustamento estrutural em 1988, dando continuidade ao processo iniciado em 1987.

A partir de 1989, o processo de redução do déficit permitirá conciliar um aumento na oferta do crédito rural com uma substancial diminuição das emissões de base e da dívida mobiliária. A soma das emissões de base e da dívida mobiliária reduzir-se-á, de 2% do PIB em 1987, para 1% em 1988, e será negativa, no restante do período, em

0,4% do PIB ao ano.

A necessidade de poupança externa aumentará de US$ 3,8 bilhões em 1987, para US$ 4,1 bilhões em 1991, correspondendo à média, no período, de US$ 3,3 bilhões. Contudo, a medida dessa contribuição como percentagem do produto cai de 1,4% em 1987 para 1% em 1991.

BALANÇO DE PAGAMENTOS E DÍVIDA EXTERNA
1987/91

(Em US$ Bilhões)

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	MÉDIA
1. Balança Comercial	8,6	9,9	9,7	9,7	9,7	9,5
1.1 Exportações	23,1	25,1	27,3	29,7	32,2	27,5
1.2 Importações	-14,5	-15,2	-17,6	-20,0	-22,5	-18,0
2. Serviço Não-Fatores (Liq)	-2,0	-2,2	-2,6	-3,0	-3,4	-2,6
3. Serviço Fatores (Liq)(1)	-10,4	-9,8	-9,9	-10,2	-10,4	-10,1
3.1 Juros (Liq)(1)	-9,0	-8,4	-8,5	-8,7	-8,9	-8,7
3.2 Lucros e dividendos(Liq)(1)	-1,4	-1,4	-1,4	-1,5	-1,5	-1,4
4. Déficit em Conta Corrente(1)	3,8	2,1	2,8	3,5	4,1	3,2
5. Fluxo de Capitais(1)	2,8	2,7	3,0	4,2	5,0	3,5
5.1 Requerimento de novos recursos (a negociar)(1)	4,3	2,9	3,0	3,9	4,1	3,6
5.2 Outros	-1,5	-0,2	0,0	0,3	0,9	-0,1
6. Variação das Reservas	-1,0	0,6	0,2	0,7	0,9	0,3
7. Dívida Externa(1)	112,5	115,1	118,1	122,2	127,2	119,0
8. Dívida Externa(2)	112,5	113,1	114,5	116,6	119,6	115,3

(1) Na hipótese de que a necessidade de novos recursos seja satisfeita apenas com novos empréstimos. (2) Na hipótese de conversão da dívida e dos juros externos de US$ 2 bilhões anuais a partir de 1988.

O setor externo constituiu, principalmente na década de 70 e início dos anos 80, importante fonte de financiamento do crescimento. Após 1982, contudo, a transferência de poupança externa decresceu substancialmente, e praticamente inexistiu em 1984 e em 1985. A poupança originada no setor em 1986 e a estimada para 1987 - respectivamente 1,2% e 1,4% do PIB - derivaram de redução das reservas e, em 1987, da decisão do Governo de protelar os pagamentos dos encargos da dívida externa por dificuldades de obtenção de recursos cambiais. Para resolver essa medida transitória e absorver as limitações de crédito existentes no mercado financeiro internacional, o País aumentará as exportações e, enquanto perdurar a restrição cambial, limitará as importações ao necessário para sustentar o crescimento desejado e, assim, normalizar os pagamentos do serviço da dívida.

O conjunto de medidas de política econômica, especialmente as ligadas diretamente ao reequilíbrio do setor externo, resultará numa rápida expansão das exportações - de US$ 23,1 bilhões previstos para 1987, para US$ 32,2 bilhões em 1991 - de, aproximadamente, 39% no período. Por outro lado, as importações, racionalizadas ao máximo para sustentar o crescimento desejado, aumentarão, de US$ 14,5 bilhões em 1987, para US$ 22,5 bilhões em 1991.

Isso significa que as exportações serão em média 53% superiores às importações e o saldo da balança comercial passará de US$ 8,6 bilhões para aproximadamente US$ 10 bilhões. Esse aumento servirá para financiar uma parcela crescente dos serviços de fatores (juros, lucros e dividendos) estimados em US$ 10,1 bilhões por ano. A diferença entre o saldo da balança comercial e os pagamentos dos serviços de fatores e não-fatores (US$ 1,4 bilhão em média por ano), mais uma pequena recomposição anual das reservas, de US$ 300 milhões, será financiada por um fluxo líquido de capitais que deverá passar de US$ 2,8 bilhões em 1987 para US$ 5 bilhões em 1991.

A projeção do fluxo de capitais necessário para o desenvolvimento brasileiro pressupõe que a comunidade financeira internacional responda favoravelmente aos esforços do País para o reequilíbrio dos setores interno e externo da economia. Estima-se que a necessidade de novos recursos para o período 1987/91 deverá alcançar US$ 18 bilhões, reduzindo-se de US$ 4,3 bilhões em 1987 para US$ 2,9 bilhões em 1988 e, a seguir, aumentando continuamente, até atingir US$ 4,1 bilhões em 1991.

Essa necessidade de recursos deverá ser satisfeita pelos bancos comerciais e oficiais e pelas instituições financeiras internacionais (Banco Mundial, Banco Interamericano para o Desenvolvimento e outros). Espera-se que os bancos comerciais financiem uma parte substantiva dos juros devidos e que aproximadamente US$ 8 bilhões do saldo devedor, entre juros e amortizações, possam ser convertidos em capital de risco no período 1988/91. Na hipótese pessimista de não haver conversão, a dívida externa evoluiria de US$ 112,5 bilhões em 1986 para US$ 127,2 bilhões em 1991, enquanto, na hipótese de conversão, atingiria aproximadamente US$ 119,6 bilhões.

É importante salientar que, na medida em que o capital de risco tiver sua origem na conversão dos juros, a necessidade de negociação de novos empréstimos será reduzida, podendo até desaparecer.

Os indicadores do setor externo apontam para uma recuperação lenta, porém firme, das condições financeiras da economia. Na hipótese pessimista de não haver conversão, a razão entre dívida externa e exportação reduz-se de 5 em 1987 para 4 em 1991. Ao mesmo tempo, a razão entre dívida e PIB diminui de 42 para 31% e a relação entre reservas internacionais e importações mantém-se ao nível de 26%. Além disso, as reservas internacionais líquidas sofrerão incremento, no mesmo período, de US$ 3,6 bilhões para US$ 6 bilhões.

Definidas as poupanças da União e do setor externo, a poupança requerida do setor privado, inclusive empresas estatais, estados e municípios, aumentará de 18,8% do PIB em 1987 para 21,6% em 1991. Dessa forma, a poupança interna necessária para o financiamento dos investimentos exigidos pelo crescimento desejado do produto passará de 18,1% do PIB em 1987 para 23,8% em 1991. Somando-se o investimento requerido com a transferência de recursos reais para o exterior prevista no balanço de pagamentos, verificamos que, durante o período do Programa, o esforço real de poupança doméstica, de 22% do PIB, chegará a 26%, o que condiciona o crescimento anual do consumo privado entre 3,4 e 6,5%. Esse esforço - representado pelo crescimento do consumo inferior ao do produto no período 1988/91 - será necessário para que a acumulação do capital prevista possa garantir um crescimento contínuo e sustentado da produção e do bem-estar social da população.

CRESCIMENTO, INVESTIMENTO E SEU FINANCIAMENTO - 1987/91

(Em %)

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	MÉDIA
1. CRESCIMENTO PIB	5,00	6,00	7,00	7,00	7,00	6,40
2. REL. INCREM. CAPITAL/ PRODUTO AJUSTADA	3,90	3,62	3,30	3,49	3,54	3,57
3. INVESTIMENTO/PIB	19,50	21,70	23,10	24,40	24,80	22,70
3.1.SETOR PÚBLICO (1)	7,40	7,60	7,96	8,12	8,33	7,88
3.2.SETOR PRIVADO	12,10	14,10	15,14	16,28	16,47	14,82
4. DÉFICIT EM CONTA CORRENTE DO BALANÇO PAGAMENTOS/PIB	1,40	0,71	0,84	0,95	1,01	0,98
5. DÉFICIT EM CONTA CORRENTE DA UNIÃO/PIB	0,70	-0,50	-1,56	-2,12	-2,18	-1,13
5.1. JUROS EXTERNOS	0,96	1,01	1,01	0,98	0,86	0,96
5.2. JUROS INTERNOS	0,41	0,51	0,48	0,43	0,38	0,44
5.3. DÉFICIT NÃO-FINANCEIRO EM CONTA CORRENTE	-0,67	-2,03	-3,05	-3,53	-3,42	-2,54
6. REQUERIMENTO DE POUPANÇA PRIVADA (INCLUSIVE ESTATAIS, ESTADOS E MUNICÍPIOS)	18,90	20,49	20,70	21,33	21,61	20,59
7. REQUERIMENTO DE POUPANÇA INTERNA/PIB	18,10	20,99	22,26	23,45	23,79	21,72
8. NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO/PIB	3,50	2,00	1,50	0,50	0,00	-
9. DÉFICIT DA UNIÃO/PIB	2,60	1,50	0,50	0,00	0,00	0,92
10.TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS REAIS (US$ BILHÕES)	6,60	7,69	7,18	6,69	6,37	6,91
11.TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS REAIS/PIB	2,43	2,58	2,18	1,83	1,57	2,12
12.ESFORÇO REAL DE POUPANÇA INTERNA/PIB	21,93	24,28	25,28	26,23	26,37	24,82
13.PIB (Cz$ BILHÕES, preços de 1987)	11.119,56	11.786,73	12.611,80	13.494,63	14.439,25	12.690,39
14.PIB (US$ BILHÕES correntes)	271,70	298,08	330,11	365,58	404,86	334,07

(1) Inclui os investimentos dos governos Federal, estaduais, municipais e das empresas estatais.

BALANÇO DE PAGAMENTOS - 1987/91

(Em US$ Bilhões)

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	MÉDIA
1. BALANÇA COMERCIAL	8,60	9,86	9,73	9,64	9,74	9,51
1.1. EXPORTAÇÕES	23,10	25,10	27,28	29,65	32,22	27,47
1.2. IMPORTAÇÕES	-14,50	-15,24	-17,55	-20,01	-22,48	-17,96
1.2.1. BENS DE CAPITAL	-3,30	-4,22	-5,09	-6,09	-6,96	-5,13
1.2.2. PETRÓLEO E DERIVADOS	-4,10	-3,10	-3,63	-4,09	-4,58	-3,90
1.2.3. OUTROS	-7,10	-7,92	-8,83	-9,83	-10,94	-8,93
2. SERVIÇOS NÃO-FATORES (Líquido)	-2,00	-2,17	-2,55	-2,95	-3,37	-2,61
3. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS REAIS PARA O EXTERIOR	6,60	7,69	7,18	6,69	6,37	6,91
4. SERVIÇOS DE FATORES	-10,40	-9,80	-9,95	-10,18	-10,45	-10,16
4.1 JUROS (Líquido)	-9,00	-8,39	-8,52	-8,73	-8,97	-8,72
4.2 LUCROS E DIVIDENDOS (Líquido)	-1,40	-1,41	-1,43	-1,45	-1,48	-1,43
5. DÉFICIT EM CONTA CORRENTE	3,80	2,11	2,77	3,49	4,08	3,25
6. FLUXO DE CAPITAIS (Líquido)	2,84	2,66	2,94	4,15	5,02	3,52
6.1 INVESTIMENTO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6.2 REQUERIMENTO DE NOVOS EMPRÉSTIMOS (a negociar)	4,34	2,85	2,98	3,89	4,11	3,63
6.3 OUTROS	-1,50	-0,19	-0,04	0,26	0,91	-0,11
7. VARIAÇÃO DAS RESERVAS	-0,96	0,55	0,17	0,66	0,94	0,27

NOTA: Projeção do Balanço de Pagamento na hipótese de que a necessidade de novos recursos seja satisfeita apenas com novos empréstimos e de que não haja conversão da dívida e dos juros externos em capital de risco.

RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL - 1987/91

(Em % do PIB)

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	MÉDIA 87/91
. ENCARGOS FINANCEIROS(1)	1,37	1,53	1,49	1,41	1,24	1,41
. GASTOS SOCIAIS NO PAG	1,07	1,38	1,49	1,49	1,58	1,41
. OUTROS INVESTIMENTOS E CUSTEIOS NO PAG	1,27	1,01	1,01	0,99	0,96	1,05
. OUTROS GASTOS	8,63	7,69	6,81	6,41	6,52	7,20
4.1 PESSOAL (2)	2,52	2,38	2,22	2,08	1,94	2,23
4.2 SUBSÍDIO TRIGO (3)	0,29	0,18	0,08	0,00	0,00	0,11
4.3 TRANSFERÊNCIAS SEST	0,86	0,39	0,18	0,13	0,12	0,34
4.4 PRODUTOS AGROPECUÁRIOS	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75
4.5 OUTROS	4,21	3,98	3,57	3,45	3,71	3,78
. RECEITA FISCAL	-9,74	-10,11	-10,30	-10,30	-10,30	-10,15
. DÉFICIT FISCAL	2,60	1,50	0,50	0,00	0,00	0,92
. OUTRAS APLICAÇÕES LÍQUIDAS(4)	-2,30	-0,32	-0,32	-0,25	0,00	-0,64
. VARIAÇÃO DAS RESERVAS INTERNACIONAIS	0,29	-0,17	-0,05	-0,18	-0,24	-0,07
. VARIAÇÃO DA DÍVIDA INTERNA(5)	2,03	0,99	-0,13	-0,48	-0,56	0,37
0. OPERAÇÕES EXTERNAS - F.P. - SUPR. B.B.(6)	2,58	1,00	1,00	0,90	0,80	1,26
1. TOTAL DO FINANCIAMENTO	2,60	1,50	0,50	0,00	0,00	0,92

1) Encargos financeiros da dívida mobiliária com o público, das operações internas do Tesouro Nacional, da dívida externa administrada elo BACEN e da dívida externa da União. (2) Gastos com pessoal da dministração direta e entidades supervisionadas.(3) Subsídio ao consumo do trigo a partir de 1988 incluído nos gastos sociais do PAG. 4) Inclui: float de caixa, compra interna de ouro pelo BACEN, empréstimo compulsório (FND) no caixa do BACEN, encargos em moedas estrangeiras, empréstimos de liquidez, depósitos restituíveis no BACEN,amortizações do OGU, saneamento dos bancos estaduais, empréstimos para miro e pequenas empresas, antecipação de receita a estados e municípios, capitalização das dívidas das empresas estatais e outras contas ondicionantes da base monetária. (5) Emissões de base monetária e dívida mobiliária em poder do público. (6) Operações externas do BACEN, xclusive encargos financeiros líquidos e variações das reservas nternacionais, menos as aplicações em fundos e programas administraos pelo BACEN e suprimentos ao Banco do Brasil.

INDICADORES MACROECONÔMICOS – 1987/91

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	MÉDIA
1. CRESCIMENTO DO PIB REAL (%)	5,00	6,00	7,00	7,00	7,00	6,40
2. CRESCIMENTO DO SETOR PRIMÁRIO (%)	8,20	4,00	5,00	5,00	5,00	5,44
3. CRESCIMENTO DO SETOR SECUNDÁRIO (%)	3,80	6,30	7,30	7,30	7,30	6,40
4. CRESCIMENTO DO SETOR TERCIÁRIO (%)	5,20	6,20	7,20	7,20	7,20	6,60
5. TAXA DE JUROS LIBOR (%)	6,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,30
6. CRESCIMENTO REAL DOS GASTOS FISCAIS NO OGU (%)	-0,48	0,21	3,08	2,44	6,96	1,84
7. CRESCIMENTO REAL DE OUTRAS DESPESAS NO OGU (%) (1)	–	-6,73	-7,36	-0,32	8,49	–
7.1 – Gastos com pessoal	–	0,00	0,00	0,00	0,00	–
7.2 – Subsídio Trigo	–	-33,33	-50,00	-100,00	0,00	–
7.3 – Transferências da SEST	–	-51,60	-50,00	-25,00	0,00	–
7.4 – Produtos agropecuários	–	6,00	7,00	7,00	7,00	–
7.5– Outros	–	-0,85	-8,55	2,18	16,19	–
8. CRESCIMENTO REAL DA RECEITA FISCAL NO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (%)	6,28	10,00	9,00	7,00	7,00	7,86
9. RAZÃO (BASE + DÍVIDA)/PIB (%)	13,39	13,62	12,60	11,30	10,00	12,18
10.DÍVIDA EXTERNA NOMINAL (US$ BILHÕES) (2)	112,47	115,13	118,06	122,21	127,23	119,02
11.DÍVIDA EXTERNA/PIB (%)(2)	41,39	38,62	35,76	33,43	31,43	36,13
12.DÍVIDA EXTERNA/EXPORTAÇÕES(2)	4,87	4,59	4,33	4,12	3,95	4,37
13.RESERVAS INTERNACIONAIS (US$ BILHÕES) (3)	3,63	4,18	4,35	5,01	5,95	4,62
14.INFLAÇÃO INTERNACIONAL (%)	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50
15.CRESCIMENTO REAL DO CONSUMO DOMÉSTICO (%) (4)	5,38	2,26	5,28	5,37	6,52	4,96
16.CRESCIMENTO REAL DO CONSUMO PRIVADO (%)	5,38	3,41	5,28	5,37	6,52	5,19
17.CRESCIMENTO DO PRODUTO PER CAPITA(%)	2,45	3,42	4,53	4,51	4,53	3,89
18.RAZÃO IMPORTAÇÃO BENS CAPITAL/INVESTIMENTO BRUTO (%)	5,53	6,00	6,35	6,72	7,06	6,33

(1) Gastos fiscais no Orçamento Geral da União-OGU – exclusive encargos financeiros das dívidas interna e externa, dispêndios do Programa de Ação Governamental e amortizações. (2) Na hipótese de que a necessidade de novos recursos externos seja satisfeita apenas com novos empréstimos. (3) Conceito de reservas em caixa. (4) Inclui consumo privado e do setor público.

4 - MODELO DE CONSISTÊNCIA MACROECONÔMICA

Esse modelo, especificado de forma operacional, visa explicitar a ação econômica do Governo Federal, que controla os instrumentos de política monetária, fiscal e cambial, e evitar as limitações decorrentes da escassa disponibilidade de informações das contas nacionais. A consistência macroeconômica se traduz no ajustamento das variáveis endogenamente determinadas à evolução dos restantes agregados.

1) $I/Y = \dot{Y} \times K$

2) $I/Y = SEXT/Y + SGOV/Y + SPRIV/Y$

3) $SGOV = IGOV - DEFGOV$

4) $DEFGOV = JI + JE + GS + IGOV + O - R$

5) $DIVM = DEFGOV + AMORT + RES - BASE - EEXT + SUPRBB - FD + OOM$

6) $ELGOV = EEXT - FP - SUPRBB$

7) $SEXT = M - X + DEFNF + DEFF$

8) $DEFF = JEBB + L$

9) $FCAP = SEXT + RES$

10) $EEXTN = FCAP - INVEXT - OUTROS$

11) $SINT/Y = I/Y + (X/Y - M/Y - DEFNF/Y)$

12) $CPRIV = Y - CG - I + SEXT$

V A R I Á V E I S :

Y	Produto Interno Bruto
I	Formação Bruta de Capital Fixo
K	Relação Incremental Capital Produto Ajustada
SEXT	Poupança Externa medida pelo Déficit do Balanço de Pagamentos em Conta Corrente
SGOV	Poupança do Governo Federal (União)
SPRIV	Poupança Privada (inclui setor privado, empresas estatais, estados e municípios)

SINT	Esforço Real de Poupança Interna
DEFGOV	Déficit do Governo Federal (União)
IGOV	Investimento do Governo Federal (União)
JI	Juros da Dívida Interna Mobiliária e das Operações Internas do Tesouro Nacional
JE	Juros Líquidos da Dívida Externa Administrada pelo BACEN e da Dívida Externa da União
GS	Gastos Sociais no OGU
O	Outras Despesas no OGU (gastos fiscais menos encargos financeiros, amortizações, gastos sociais e investimentos)
R	Receitas Fiscais
DIVM	Dívida Mobiliária com o Público
AMORT	Amortizações no OGU
RES	Reservas Internacionais
BASE	Base Monetária
EEXT	Operações Externas do BACEN (exclusive reservas internacionais e encargos financeiros líquidos da dívida externa administrada pelo BACEN)
FP	Aplicações Líquidas nos Fundos e Programas
SUPRBB	Suprimentos ao Banco do Brasil
FD	Eloat de Caixa do Tesouro
OOM	Outras Contas no Orçamento Monetário
ELGOV	Empréstimo Líquido do Governo Federal
M	Importações de Mercadorias (requeridas para sustentar o crescimento do produto)
X	Exportações de Mercadorias
DEFNF	Déficit da Balança de Serviços de Não-Fatores no Balanço de Pagamentos
DEFF	Déficit da Balança de Serviços de Fatores no Balanço de Pagamentos

JEBB	Juros Líquidos da Dívida Externa no Balanço de Pagamentos
L	Lucros e Dividendos (líquido)
FCAP	Saldo da Conta de Capitais no Balanço de Pagamentos
EEXTN	Requerimento de Empréstimos Novos no Balanço de Pagamentos
INVEXT	Investimentos Estrangeiros
OUTROS	Outros Recursos da Conta de Capital no Balanço de Pagamentos
CPRIV	Consumo Privado
CG	Consumo do Governo (Federal, estados e municípios).

A seguir, são ressaltados os principais aspectos do modelo de consistência macroeconômica:

1) No orçamento consolidado do Governo Federal - União e BACEN -, as despesas fiscais do OGU, exclusive encargos financeiros, gastos sociais, investimentos e amortizações, são determinadas endogenamente, fixado o déficit da União. As emissões da base monetária e da dívida mobiliária com o público determinam os empréstimos líquidos, definidos como os recursos das operações externas - exclusive encargos financeiros e variação das reservas internacionais -, menos os recursos aplicados em fundos e programas e suprimentos ao Banco do Brasil.

2) No equilíbrio do mercado externo, a entrada líquida de capitais é determinada endogenamente, uma vez fixados o saldo da balança comercial, a variação das reservas internacionais e o saldo da balança de serviços. A necessidade de novos empréstimos externos é então determinada, fixando-se a entrada de investimentos estrangeiros, os empréstimos de curto prazo e uma variável de resíduo, representando as outras contas do fluxo de capitais.

3) No equilíbrio do mercado de bens e serviços determina-se a poupança privada requerida para sustentar o crescimento desejado do produto.

4) O consumo privado é determinado por resíduo, compatibilizando o produto com o consumo dos governos Federal, estaduais e municipais, a formação bruta de capital fixo e o saldo do balanço de pagamentos em conta corrente.

PARTE III - DIRETRIZES DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

1 - DIRETRIZES POLÍTICAS

1.1 - CONSTITUINTE

A convocação da Assembléia Nacional Constituinte expressou um momento de particular importância na vida do País, e às suas redefinições maiores subordinam-se hoje todas as grandes questões da vida nacional, em esferas as mais diversas possíveis.

Os alinhamentos maiores, no entanto, convém que delineiem, a título de colaboração histórica, relações nítidas e transparentes entre Estado e sociedade, valorizando a participação legítima, sobretudo no que se refere às camadas populares. Como expressão da cidadania, buscar-se-á palco adequado para o processo de consolidação dos direitos do homem.

Ao mesmo tempo que se deve outorgar ao Estado o controle democrático capaz de permitir-lhe o cumprimento de suas funções supletivas de forma conveniente, a sociedade precisa ser conscientizada da necessidade de sua organização política. Os direitos humanos fundamentais, como educação, identidade cultural, produção, trabalho e justiça, somente se resguardam na proporção em que representarem uma conquista da cidadania organizada.

O Estado não pode mais ser um óbice sistemático ou o horizonte da desconfiança do povo. Ao contrário, se se quer democrático o Governo, sua qualidade dependerá, em primeira instância, da capacidade de prestar serviços públicos adequados, de intermediar áreas básicas da produção econômica, de zelar pelo bem social, com regras estabelecidas em harmonia com toda a população.

Nessa revisão que a Assembléia Nacional Constituinte faz da legislação como um todo, é crucial reiterar o combate sistemático à pobreza da população e das regiões, injustiça das mais flagrantes no País, porquanto toca o direito mínimo de sobrevivência. O crescimento econômico exige, com igual vigor e como finalidade, o comprometimento com uma sociedade mais igualitária, na qual as carências materiais e políticas mais básicas sejam satisfeitas.

Ao mesmo tempo, é fundamental que sejam discutidas com tranquilidade as grandes metas do País e sua viabilidade econômica, para que exista um nível de informação sobre as opções do desenvolvimento. No plano político, é essencial que se avance na instauração dos direitos básicos de toda sorte, bem como nas condições da cidadania organizada.

No que convém a este Programa de Ação Governamental, intenso trabalho foi realizado para que traduzisse, em propostas concretas, as preocupações e aspirações comuns dos Constituintes. As lideranças partidárias foram ouvidas, e sentiu-se, de maneira objetiva, o anseio dos diversos segmentos, por partidos, comissões especializadas e regiões.

Os dados e informações, tabulados e elaborados, retratam, nos vários itens, capítulos e colocações que norteiam este Programa, as diretrizes preconizadas pelos Constituintes e por todos os segmentos sociais.

1.2 - POLÍTICA DO PODER JUDICIÁRIO

Organizar um Estado democrático significa implantar bases sólidas e definitivas para o estabelecimento do estado de direito, concebido com um Poder Judiciário independente, eficaz, forte e, por isso mesmo, merecedor do respeito e da confiança popular.

Os conflitos de ordem particular e pública, os direitos humanos, os interesses de natureza ecológica e artística, as questões patrimoniais e relativas à vida, enfim, todos os inter-relacionamentos dos grupamentos humanos tutelam-se pelo Direito. A prestação jurisdicional imediata e confiável assegura ao homem as suas prerrogativas de cidadania. E o Estado, ao suprir as necessidades básicas da população, deve proporcionar-lhe acesso inequívoco à justiça.

O Poder Judiciário, para exercer com soberania e eficiência a função inalienável que a clássica repartição de poderes lhe atribui, e para modelar-se segundo os lineamentos de representação política e justiça social plena, carece hoje de condições e meios operacionais modernos.

O que se pretende, em última instância, é democratizar a justiça, para torná-la acessível a todos. Daí ser indispensável reformular sua estrutura e constituição, para que a assistência judiciária seja ao mesmo tempo suficiente e gratuita à população carente, e se garanta a observância dos atos e leis emanados dos poderes públicos constituídos.

O Governo certificar-se-á, portanto, da implementação de um conjunto de providências extremamente significativas, assim sumariadas:

- diligências para atualização das leis, factível na oportunidade da nova Constituição, de sorte que efetivamente traduzam a realidade do tempo presente e a justiça funcione como organismo de defesa e segurança do cidadão;

- acessibilidade do Poder Judiciário a todos os cidadãos, sem discriminação, eliminando-se custas prévias, quando impedem a prestação dos serviços;

- concessão de autonomia e independência financeira ao Poder Judiciário, através de dotações orçamentárias compatíveis com o custeio de pessoal, equipamentos e instalações, e através de fontes de receitas próprias, provenientes de custas decorrentes de sucumbências processuais, para aquisição de publicações científicas e técnicas e para modernização dos serviços forenses;

- incorporação de recursos tecnológicos modernos, como os da informática, para que a justiça não se torne inviável pelo andamento retardio dos processos judiciais; e

- independência efetiva do Judiciário no que se refere ao provimento de cargos nos tribunais, para cuja indicação será respeitada a proporcionalidade dos juízes de carreira, do Ministério Público e dos advogados, indicados por seus órgãos próprios, cabendo ao Poder Legislativo, quando for o caso, aprovar a indicação, e ao Poder Executivo o ato de nomeação.

Mais do que uma alteração formal, o Poder Judiciário, no período deste Programa de Ação Governamental, deverá sofrer uma radical transformação em sua estrutura.

1.3 - POLÍTICA DA UNIÃO PARA COM OS ESTADOS

Um dos problemas mais graves com que se deparou a Nova República foi a situação de verdadeira calamidade econômica e financeira em que se encontravam as unidades da Federação.

As razões dessa calamidade começam no próprio sistema tributário, que esvaziou as receitas estaduais, e prosseguiram com a implementação de políticas empreguistas, aumentando de maneira desproporcional a atividade-meio e retirando dos estados a capacidade de fazer investimentos.

Cabe, também, mencionar as políticas clientelistas implementadas em sucessivos governos que não tinham a responsabilidade decorrente do voto, e que administraram, portanto, as unidades da Federação de forma perdulária, criando estrangulamentos definitivos.

Essa debilidade econômico-financeira dos estados tomou sentido agudo e mais dramático à medida que os novos governadores, eleitos pelo voto popular, assumiram seus cargos.

Tal situação se evidencia em distorções imensas nos orçamentos daquelas unidades, volumes exorbitantes de pessoal nas atividades-meio e uma total incapacidade de resgatar dívidas contraídas a nível internacional ou nacional, multiplicando-se a insolvência.

O desafio da Nova República, que é também o desafio dos Constituintes, é redefinir a participação dos estados nas receitas tributárias, sem exercer pressão inflacionária nos cofres públicos, estabelecendo-lhes funções e atribuições adequadas, a fim de que seja resgatada a concepção de Federação.

No sistema federativo, os estados situam-se em um plano equidistante entre a União e os municípios, apresentando características de ambos: com a União, têm em comum a intermediação convergente, ao mesmo tempo necessária e complexa; e, com os municípios, estabelecem uma determinação geográfica mais localizada, uma melhor definição das suas vocações econômicas e culturais.

É função da União colaborar no processo de desenvolvimento dos estados, atendendo as suas condições próprias de infra-estrutura, de riquezas naturais, de marcas humanas e vocacionais. Nesse processo, a auto-suficiência financeira é um instrumento decisivo.

Por outro lado, os estados necessitam compor criativamente suas demandas, estaduais e regionais, realizando uma intermediação ágil. À União cabe preservar as condições de equilíbrio entre as regiões, de tal sorte que o desenvolvimento se distribua de modo auto-sustentado, no sentido do bem comum.

Enquanto não se efetivam essas medidas e correlações de forças, estabelecidas a nível da Assembléia Nacional Constituinte, foi traçada uma diretriz de ajuda e cooperação que se traduz no remanejamento e rolagem das dívidas interna e externa e na diminuição do perfil dessas dívidas, buscando minimizar o impacto dos juros e, principalmente, suscitando a cooperação, sem sacrificar a independência e a dignidade dos estados. Entretanto, é necessário que os repasses sejam feitos sem onerar demasiadamente o Orçamento da União e sem gerar pressões inflacionárias indevidas. A estratégia a ser adotada é a de dar pleno emprego aos recursos humanos existentes nas administrações estaduais.

Nesse sentido, um conjunto de ações sociais integradas, denominadas "Mutirão Contra a Pobreza", irão desencadear-se. Pela própria metodologia dessas ações e pela rígida disposição da União de não sobrecarregar seu orçamento com admissões de novos funcionários - tendo em vista levantamentos que evidenciam o excesso de servidores públicos estaduais -, criou-se uma forma de colaboração entre União e estados para implementação desse "Mutirão".

Com esse Programa, os estados deverão receber ajuda financeira da União e, em contrapartida, alocar mão-de-obra disponível para a implantação de projetos de habitação, saúde, alimentação e ação comunitária. A União não terá que despender recursos, nem criar quadros próprios para implementá-los, e o estado poderá utilizar a mão-de-obra que, no seu entender, é excessiva nos seus quadros.

Essa cooperação ampla possibilitará, realmente, uma nova era de relacionamento com os governos estaduais, assim como a implementação de políticas sociais consistentes e coerentes com a realidade atual.

1.4 - POLÍTICA DA UNIÃO PARA COM OS MUNICÍPIOS

Uma vez que os municípios constituem a base, o sustentáculo do sistema federativo, torna-se uma consequência lógica a defesa da municipalização das ações governamentais. A presença dos estados e da União restringe-se às dimensões da necessidade local, parâmetro primeiro para as ações governamentais.

É certo que a vida prática do cidadão organiza-se no

município: aí ele mora, trabalha e produz. O sistema federativo retira disso sua substância e sua legitimidade. Os estados e a União são, bem olhando, fruto de delegação.

Essa posição, correta na teoria e na prática, não pode conviver com o abandono do município, porquanto estão em jogo não só os direitos fundamentais da população brasileira, mas também o princípio de Federação. Se o município não pode sustentar os seus cidadãos, seja qual for a razão, cabe em primeiro lugar aos estados e depois à União ensejar esse sustento.

Tal postura ainda não se consolidou, por motivos históricos de organização estatal, sempre antecedente à organização da cidadania popular, o que favorece o surgimento da crença errônea de que o poder se gera e se consome em seu próprio centro. Avançar na trilha federativa significa, de concreto, desenvolver a auto-suficiência municipal. Seu alcance divide-se em duas instrumentações fundamentais: a mais imediata, e quase sempre entendida como única essencial, é a auto-sustentação econômico-financeira; a outra, não menos decisiva, é a organização da cidadania popular.

A grande maioria dos municípios encontra-se, hoje, muito longe da capacidade de auto-suficiência, o que inverte o sentido federativo, estabelecendo relações improfícuas e injustas de centro/periferia. A base mais rica, no entanto, deve concorrer para apoiar a mais pobre, sendo esta uma das razões mais fortes para a existência dos estados e da União. Porém, vale repetir, mais importante que a intermediação é a capacidade de auto-suficiência econômica e política.

A União deve acompanhar e assistir, com particular atenção, as experiências municipais voltadas para a realização de sua auto-sustentação econômica, principalmente quando conduzidas por forte organização comunitária local. Municípios muito pobres, e em situação de esvaziamento econômico progressivo, conseguiram recuperar-se à medida que instalaram formas participativas de gestão municipal, capazes de levar a comunidade a discutir o uso do orçamento, a adotar soluções em mutirão, a incrementar vocações econômicas locais e a exigir serviços públicos adequados.

Corresponder ao anseio federativo significa, ainda, não reduzir o município à condição de suporte da União e dos estados, o que implica profunda revisão da sistemática tributária, cuja função essencial é promover o desenvolvimento local e manter serviços públicos adequados, descentralizados e eficientes. Entretanto, essa questão não se esgota no lado econômico-financeiro. Em nome do direito de cidadania, não se podem abandonar as bases municipais à sua própria sorte. A população não pode ter seus direitos fundamentais desrespeitados sob a justificativa de que a localidade é pobre. Aí entra sobretudo o papel da União, sempre supletivo, mas fundamental no sentido de intermediação.

Coerente com esses princípios e valores, a Nova República vem-se empenhando em restaurar, fortalecer e dar textura à ação das

administrações locais.

Desde os primeiros momentos, entendeu-se que o município era o instrumento mais adequado para uma comunicação direta com a comunidade e que ali se situava a maioria dos problemas humanos. Esses problemas precisam ser solucionados no momento em que se pensa construir uma nação que tenha, ao lado do desenvolvimento econômico e da liberdade, a idéia de justiça social.

Centradas no propósito de dar maior eficácia à ação social, tanto no que concerne à execução de pequenas obras, quanto à execução de serviços na área social, as pesquisas realizadas evidenciam custos de obras e de serviços menores quando executados pelas administrações locais. Numa escala decrescente, o custo de uma mesma obra ou serviço é maior se implementado pela União do que pelos estados ou municípios.

Assim, fortalecer o município, mesmo antes das alterações constitucionais necessárias à modificação do regime tributário, tem sido o objetivo constante deste Governo. Exemplos não faltam, como a implantação da reforma tributária de emergência, as medidas administrativas que alocam recursos aos municípios, ou ainda a transferência da responsabilidade pela execução de obras e serviços, como o serviço médico municipalizado, a merenda escolar e as milhares de obras comunitárias que hoje lhes são diretamente delegadas. A União tem conseguido, realmente, iniciar um processo de municipalização de ações, dando ao município o lugar de destaque de que precisa para ser o grande instrumento da ação administrativa de renovação da administração pública.

1.5 - POLÍTICA DE RELAÇÕES EXTERIORES

A política externa brasileira está empenhada no programa maior de desenvolvimento econômico e de resgate da dívida social. Apesar da difícil situação da economia mundial, a diplomacia tem-se esforçado, seja no âmbito multilateral, seja no bilateral, para implementar os objetivos nacionais. Nessa perspectiva, têm adquirido realce as relações Sul/Sul, sobretudo os projetos a nível regional, entre os quais sobressai o programa de integração e cooperação econômica com a Argentina e o Uruguai, que busca consolidar as fundações de um espaço econômico latino-americano.

No contexto de uma estratégia eminentemente político-diplomática, os principais instrumentos de política externa contemplam: promoção comercial; cooperação técnica; cooperação científico-tecnológica; intercâmbio cultural; e acompanhamento e negociação dos temas econômico-financeiros.

No campo da promoção comercial, o Governo fortalecerá a posição negociadora brasileira no mercado internacional, por meio de:

- informação comercial, recebendo, processando, analisando e divulgando, no Brasil e no exterior, dados de interesse do empresário

brasileiro ou estrangeiro;

- aperfeiçoamento dos funcionários do Ministério das Relações Exteriores para a execução de programas de capacitação das empresas brasileiras em matéria de comércio exterior, inclusive mediante promoção de simpósios e seminários especializados;

- apoio a operações comerciais específicas;

- assistência às empresas brasileiras em feiras e exposições no exterior; e

- apoio aos esforços de intensificação do turismo em direção ao País.

No campo da cooperação técnica e científico-tecnológica, o órgão, em ação conjunta com outros ministérios, buscará:

- negociar acordos de caráter científico-tecnológico e acompanhar a sua execução;

- coordenar e sistematizar a coleta de informações científicas e tecnológicas, no exterior, para posterior divulgação entre órgãos governamentais e outras entidades interessadas;

- fomentar o intercâmbio de cientistas, pesquisadores e técnicos, entre o Brasil e os demais países;

- tratar dos assuntos de caráter científico e tecnológico em organismos internacionais;

- tratar dos assuntos relativos à cooperação técnica no âmbito internacional, com estabelecimento de programas de assistência e supervisão técnica, prestada por organismos internacionais e agências de governos estrangeiros; e

- apresentar propostas sobre a política de cooperação técnica do Brasil com outros países em desenvolvimento e participar na negociação de seus instrumentos básicos.

No campo do intercâmbio cultural, o Governo intensificará a difusão no exterior de informações sobre a cultura brasileira e a divulgação da imagem do Brasil no âmbito internacional.

Com relação aos temas econômico-financeiros, a atuação da política externa brasileira concentrar-se-á primordialmente em:

- política comercial, participando na formulação e execução da política de comércio exterior, particularmente nos setores de manufaturas e serviços, e da política de propriedade industrial e transferência de tecnologia; ocupando-se dos assuntos relativos ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, Comunidade Econômica Européia e outros agrupamentos econômicos extracontinentais; e promovendo a

cooperação econômica entre países em desenvolvimento;

- política financeira, ocupando-se, junto com outros órgãos federais, dos assuntos relativos à participação do Brasil no Fundo Monetário Internacional e em outras instituições internacionais de crédito e financiamento, e colaborando na negociação e conclusão de contratos de empréstimo e financiamento com entidades bancárias e creditícias internacionais, de caráter privado;

- política de produtos de base, incentivando o comércio internacional dessas mercadorias nos âmbitos multilateral e bilateral; e

- política de transportes e comunicações e de energia e recursos minerais, colaborando na formulação e implementação da política exterior nesses campos, tanto multilateral quanto bilateralmente.

1.6 - POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

A política de segurança pública propõe-se a contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população, através do aperfeiçoamento dos serviços de segurança, provendo os órgãos estaduais de meios necessários à garantia da segurança dos cidadãos, à prevenção e à repressão dos crimes, dentro dos preceitos constitucionais.

Com esse propósito, será dado apoio federal a programas de melhoria e ampliação de instalações e equipamentos policiais dos estados, visando a ação preventiva, principalmente nas áreas metropolitanas. Apoio similar será concedido à Polícia Federal, para instalação de novas unidades regionais, modernização de seu equipamento e reforço de seu quadro de pessoal.

Busca-se, com essas ações, possibilitar uma atuação mais eficaz principalmente na repressão à produção, tráfico e consumo de entorpecentes, na promoção da segurança interna, na redução dos índices de criminalidade e na contenção de evasão de divisas provocada pelo contrabando.

O sistema penitenciário terá também sua capacidade substancialmente ampliada. Uma nova mentalidade deverá formar-se em todo o País, por meio de cursos para funcionários prisionais, juntamente com reuniões, envolvendo autoridades administrativas e judiciais. Adicionalmente, a comunidade será incentivada a participar no processo de emenda e reintegração do egresso dos estabelecimentos penais no convívio social. Além disso, maiores esforços serão dirigidos para a segurança do trânsito, abrangendo:

- revisão das normas e regulamentos em vias urbanas e rodovias;

- melhoria das condições de segurança, através de engenharia de tráfego e policiamento mais eficiente; e

- realização de programas educativos, com ampla utilização dos meios de comunicação.

Em todos os programas de segurança pública enfatizar-se-á o aperfeiçoamento dos critérios de seleção, treinamento e reciclagem dos recursos humanos.

Com relação aos direitos políticos e do cidadão, os órgãos colegiados, como a Comissão contra a Violência, o Conselho dos Direitos da Pessoa Humana e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, intensificarão ações em suas respectivas áreas, com destaque para a continuação da implantação, nos estados, de delegacias especializadas na defesa da mulher e de tribunais de pequenas causas.

1.7 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Às organizações públicas, em seu sentido amplo, e o servidor, em particular, são agentes executores das decisões do Governo, e a ambos compete conceder a elas maior transparência e efetividade. Assim, a estrutura e o funcionamento da máquina administrativa determinam o grau de eficácia das ações governamentais.

Se não houver agilização dos mecanismos burocráticos inerentes às organizações públicas, corre-se o risco de, por mais uma vez, não se alcançarem os objetivos pretendidos na execução dos serviços públicos.

Uma política que conceda a visibilidade necessária às ações governamentais, para que sociedade e Governo possam cientificar-se dos resultados dos programas implementados, e que seja, de fato, eficiente, deve necessariamente contemplar os seguintes pressupostos:

- a definição política do papel, das funções e do grau de participação do Governo na economia;

- a descentralização, como compromisso político de fortalecimento da Federação e como princípio administrativo de desburocratização, transferindo, quando couber, poder e responsabilidade aos estados e municípios;

- a redução das dicotomias entre as administrações direta e indireta, com valorização da função de supervisão ministerial, numa administração participativa, aberta, integrada, dinâmica e responsável;

- a formação de uma consciência de que o serviço público, razão do Estado, é a atividade básica e essencial para a execução das políticas do Governo, cujo acesso e participação devem ser assegurados a todo cidadão brasileiro; e

- a busca permanente de maiores níveis de racionalidade no desempenho da atividade pública, com a consequente capacitação,

aperfeiçoamento, comprometimento e competência de todos os níveis funcionais, especialmente daqueles em funções gerenciais.

Assentada nessas bases, a implementação das políticas para o setor deverá possibilitar uma definição precisa da área de atuação dos órgãos da administração direta, com eliminação de superposições nas suas atribuições.

Da mesma forma, é essencial proceder-se a uma revisão sistemática das missões, objetivos e metas organizacionais, através da modernização dos instrumentos administrativos, gerando estruturas funcionais simplificadas e contendo apenas os desdobramentos necessários ao desempenho eficaz da ação governamental.

Dado o gigantismo do aparelho estatal e o centralismo das ações governamentais, a implantação de uma política de descentralização, com o estabelecimento de responsabilidades regionais, estaduais e locais, fornecerá as bases para atendimento das reais prioridades, por aproximar Governo e cidadãos, facilitando o acesso destes aos bens e serviços a que têm direito.

Para que a descentralização seja consequente, é fundamental que a essas medidas sigam ações de coordenação e acompanhamento dos programas e projetos governamentais.

Complementarmente, o real desempenho das empresas estatais e dos principais projetos do Governo serão avaliados periodicamente, como forma de corrigir distorções e incentivar a melhoria da capacidade de gerenciamento.

A maior cooperação entre os níveis federal, estadual e municipal de governo permitirá elevar a utilização da capacidade instalada, com ganhos de produtividade e eficácia, e consolidará a descentralização.

O desenvolvimento de estudos e pesquisas, para utilização e adequação de tecnologias apropriadas às diversas realidades do setor público, ensejará o surgimento de uma nova administração pública que dê melhor suporte às soluções dos problemas, com envolvimento da sociedade.

Na área de capacitação e valorização do servidor, a formação de dirigentes superiores para a administração pública permitirá a criação de quadros profissionais permanentes, garantindo maior estabilidade organizacional e continuidade das ações. A implantação e consolidação da Escola Nacional de Administração Pública será o instrumento de consecução dessa política.

No que se refere ao contingente dos atuais servidores, os programas de atualização permanente conduzirão à melhoria gerencial e técnica, propiciando auto-sustento, no curto prazo, às ações propostas.

Como parte essencial da política de modernização do setor público, o Governo promoverá a reestruturação de carreiras funcionais

que forneçam perspectivas seguras de profissionalização, regulamentando ingresso, manutenção, remuneração, direitos e deveres dos servidores.

1.8 - POLÍTICA DEMOGRÁFICA

A população brasileira, até 1980, alcançou 120 milhões de pessoas. Apesar do atual arrefecimento de sua expansão, essa população dobrará nos próximos quarenta anos, o que significará 240 milhões de indivíduos em torno do ano 2020. Estimativas para 1987 indicam 141,4 milhões, tornando o Brasil o sexto país mais populoso do mundo.

Durante o período abrangido pelo Programa de Ação Governamental deverão nascer 23 milhões de crianças, e o número de brasileiros ascenderá a 154 milhões em julho de 1991. Mantendo-se a tendência atual, a população urbana aumentará em 19,3 milhões de pessoas durante o período 1987/91, das quais 7,8 milhões nas nove regiões metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba e Belém). A população rural continuará declinando por causa da migração rural-urbana, estimada em 2 milhões de indivíduos, no período.

Estima-se que a reprodução ainda se manterá elevada nas regiões Nordeste e Norte, originando 7,5 milhões de nascimentos na primeira e 1,8 milhão na segunda durante 1987/91, criando uma demanda expressiva por investimentos. Parte das pressões demográficas serão provavelmente atenuadas no Nordeste pela emigração, mas a região Norte, segundo tendências recentes, continuará atraindo migrantes e deverá sentir, mais ainda, o ímpeto desse processo. Estima-se, entre 1987 e 1991, que advirá da região nordestina um fluxo de 1,4 milhão de migrantes em direção ao Sudeste, particularmente para a região metropolitana de São Paulo.

Buscarão o mercado de trabalho urbano cerca de 8,4 milhões de pessoas durante o período deste Programa, das quais 1,1 milhão provenientes do meio rural. As disparidades demográficas apontam a necessidade de regionalizar a política de emprego consoante o respectivo processo demográfico: durante 1987/91, por exemplo, devem ofertar-se 3,4 milhões de pessoas no sistema produtivo metropolitano, 742 mil no Norte e 1,3 milhão no Nordeste.

A expansão populacional implica enorme esforço para a sociedade brasileira, pelos elevados custos sociais e privados que ocasiona, especialmente para as famílias e áreas mais pobres e carentes, onde os índices de natalidade e mortalidade são mais altos.

O resultado é um panorama bastante complexo, com a existência de grupos em diferentes estágios de transição demográfica e social, e que se refletem, a nível nacional, em baixa expectativa de vida ao nascer (62,7 anos); elevada mortalidade infantil (68 por mil), forte adensamento populacional nas áreas urbanas e metropolitanas cuja qualidade de vida é limitada, baixa renda *per capita* e desemprego e subemprego.

Em um sentido mais amplo, toda política traçada neste Programa de Ação está associada às características e tendências demográficas. Tem-se uma meta de crescimento do PIB fixada para atender as necessidades de geração de emprego e renda. Alimentação, saúde, educação, habitação e outras políticas setoriais estão intimamente ligadas à satisfação do bem-estar da população, particularmente da mais carente.

Embora o ritmo de crescimento da população venha declinando significativamente, o índice de fecundidade é muito variado nas diversas regiões. Ao nível do País como um todo, ele é estimado em 3,9; em áreas mais desenvolvidas, apresenta-se inferior a 3; e, nos bolsões mais pobres do território nacional, chega a superar os 7.

Isso significa vultosos investimentos de caráter social - em alimentação, habitação, saúde, educação, infra-estrutura urbana -, deixando menor disponibilidade de recursos para aqueles de natureza econômica, destinados ao aumento da capacidade de produção, à elevação da renda per capita e à melhoria da qualidade de vida para amplos segmentos da população, já que o Governo simplesmente não dispõe de recursos para todos os investimentos sociais necessários.

O esforço no sentido de melhor adequar a realidade sócio-econômica nacional à expansão demográfica deverá ser conduzido sob a forma de educação da comunidade, respeitando-se, rigorosamente, as tradições culturais e religiosas do povo brasileiro.

Essa política deverá também contribuir para a descentralização urbana, sobrestando a concentração excessiva no centro de polarização. Sua base será a interiorização de investimentos integrados em transportes, saneamento, habitação, comunicação, saúde, educação, entre outros. Com isso, evitar-se-á a urbanização descontrolada, que leva ao excessivo e desordenado adensamento populacional, com todos os seus problemas, inclusive aumento de custos da administração pública.

O Governo do Estado de São Paulo já iniciou, neste ano, inteligente programa de estímulo à desconcentração industrial, minimizando os problemas de adensamento populacional excessivo que assolam aquela região.

A política demográfica também procurará dirigir os fluxos migratórios para áreas de menor concentração populacional que apresentam potencialidades econômicas. Serão criados estímulos para: a desconcentração regional da indústria; a expansão da área agrícola, associada a sistemas de transporte, irrigação, reflorestamento e outros; a promoção da reforma agrária; a colonização; e a instalação de agroindústrias nos locais de produção de matéria-prima.

1.9 - POLÍTICA REGIONAL

O Programa de Ação Governamental privilegiará, para a correção das graves desigualdades regionais - marcante característica do desenvolvimento brasileiro -, a regionalização das políticas setoriais e de gasto público.

Os programas de desenvolvimento, mesmo aqueles que contemplam especificamente a questão regional, foram até hoje tradicionalmente concebidos sob a ótica setorial. No entanto, a dificuldade de entendimento global das realidades regionais e a desarticulação na execução das ações condicionaram a mudanças e avanços na consideração da metodologia até então proposta.

A nova abordagem reforça uma concepção de integração das ações governamentais e a crença de que, além da eficiência econômica, o desenvolvimento só se realiza pela eficácia em termos da obtenção da justiça e da equidade social.

O conceito de integração prevê, horizontalmente, a articulação harmônica das ações do Governo Federal, e, verticalmente, a conformação do planejamento nacional a partir das prioridades estabelecidas no município e no estado, em processo de ampla participação, considerando o princípio de respeito às realidades próprias de cada região. Essas prioridades estão apresentadas a seguir.

Região Norte

A ocupação da Amazônia acelerou-se a partir da década de 70, com as grandes vias de penetração - Transamazônica, Cuiabá-Porto Velho, Ferrovia Carajás-Ponta da Madeira -, a dinamização dos centros urbanos e a implantação dos pólos industriais.

A economia regional fundamenta-se no extrativismo e na agricultura de subsistência, abrigando a região expressivos potenciais por explorar - hidrelétrico, florestal, áreas de boa fertilidade natural, recursos minerais diversos e pesqueiros. No setor secundário, a Zona Franca de Manaus destaca-se pela diversidade e pela tecnologia avançada de seu parque industrial.

Em contraste com esses potenciais, o processo de ocupação econômica revela persistente tendência ao desperdício e à agressão de áreas com frágil equilíbrio biológico, fruto de posturas imediatistas que permitem a ocupação indiscriminada, desordenada e predatória de seus recursos.

A política de desenvolvimento regional proposta orienta-se fundamentalmente para:

- o ordenamento da ocupação e a internalização de atividades produtivas, com particular cuidado para a seletividade no espaço; e

- a internalização sistemática dos benefícios gerados por

investimentos na exploração de seus recursos naturais.

Assim, adotar-se-ão as seguintes orientações políticas:

- promover e aperfeiçoar a longo prazo o zoneamento ecológico-econômico da região;

- estruturar e fortalecer a pesquisa científica e tecnológica;

- prevenir a ação predatória sobre os recursos naturais, fortalecendo e desenvolvendo instrumentos de controle;

- assistir as comunidades indígenas em suas necessidades básicas, promovendo a [illegible]vida demarcação de suas terras;

- racionalizar e consolidar a pesca interior;

- expandir a produção de alimentos, de forma a gerar auto-suficiência regional, bem como a produção de matérias-primas de origem agropecuária;

- ampliar e consolidar a infra-estrutura de apoio econômico e social; e

- incrementar as relações bilaterais e multilaterais com países limítrofes à Amazônia brasileira.

A implementação dessa política repousa na adequada alocação de recursos públicos e no ordenamento ativo do investimento privado, desestimulando e coibindo atividades predatórias, para salvaguardar aquilo que representa o maior patrimônio nacional brasileiro.

Região Nordeste

A política de desenvolvimento do Nordeste deve refletir o imperativo do aproveitamento de seus recursos humanos e naturais, mediante expansão acentuada da oferta de empregos, e mobilizar sua força de trabalho, hoje impelida a migrar por falta de opção, e os seus recursos naturais, em suas especificidades, de forma a integrá-los ativamente à economia brasileira e às oportunidades do intercâmbio externo. Tal proposição apóia-se nas seguintes orientações políticas:

- intensivo aproveitamento dos recursos edáficos e hídricos, através da expansão da agricultura irrigada e diversificada, assumindo que o clima semi-árido, de grande significado territorial, permite importantes vantagens comparativas em escala nacional e internacional para a produção de hortigranjeiros, industrializados ou in natura e sementes de alto valor, entre outros;

- desenvolvimento dos recursos florestais e pastoris, visando intensificar o uso do solo nas extensas regiões semi-áridas e melhorar as condições ambientais;

- fortalecimento da base industrial tradicional, de bens de consumo, nos ramos de alimentação, têxtil, vestuário, calçados e outros;

- criação de indústrias dinâmicas, com tecnologia de vanguarda: eletrônica, elétrica, metal-mecânica, química fina e de bens de capital em geral;

- consolidação e expansão dos complexos industriais voltados para a produção de matérias-primas - industriais e agrícolas -, notadamente nos ramos da petroquímica, cloroquímica, fertilizantes e outros; e

- desenvolvimento do turismo.

O principal instrumento disponível para a implementação desta política regional consiste no fortalecimento dos fundos fiscais, cujo redirecionamento deverá conceder prioridade aos investimentos, conforme referidos neste Programa de Ação Governamental, e aos programas regionais. Com relação a esses últimos, o Programa Nacional de Reforma Agrária, sobre o qual repousa a expectativa de mobilização dos recursos do solo, tem importância decisiva. Merecerão destaque o Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE) e o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP).

Região Centro-Oeste

Caracterizada como região de expansão agrícola, onde se evidencia o grande potencial produtivo de seus solos, o Centro-Oeste vem-se afirmando como expressivo produtor e exportador de matérias-primas agrícolas.

A ação governamental visualiza, para a região, o desenvolvimento de uma política integrada de armazenagem e de transporte nos setores rodoviário, ferroviário e hidroviário, sendo que a expansão da agricultura dar-se-á por meio do fortalecimento de suas bases comerciais. São as seguintes as suas diretrizes:

- ampliação da malha viária, mediante implantação de rodovias coletoras e alimentadoras, que possibilitem a consolidação dos núcleos regionais de polarização econômica;

- expansão da rede ferroviária, para transporte de produtos e insumos em áreas consolidadas e de elevado potencial produtivo;

- ampliação da capacidade de armazenagem, mediante a instalação de unidades estratégicas, coletoras e a nível de propriedade rural;

- grande ênfase na expansão da agroindústria regional; e

- desenvolvimento de um sistema de informação de mercado que permita coletar informações sobre preços dos produtos agropecuários nos mercados interno e internacional.

Para propiciar a ampliação e a sustentação da capacidade produtiva atual da agricultura, a política de desenvolvimento regional contempla ainda:

- a expansão do sistema de distribuição de eletricidade para atender a demandas de irrigação em áreas agrícolas já consolidadas; e

- a conservação de recursos do solo, água, flora e fauna nas áreas agrícolas em geral, em particular nas bacias dos tributários do Pantanal Mato-Grossense

Finalmente, a política de desenvolvimento regional ofertará serviços básicos e de infra-estrutura social em áreas de adensamento urbano de rápido crescimento, para consolidar o processo de ocupação econômica da região Centro-Oeste.

Região Sul

Nas últimas décadas, a economia da região Sul ganhou expressão, elevando sua participação na renda interna do País, o que ocorreu, em boa medida, graças ao dinamismo de seu setor primário e seus efeitos indutivos na economia. A atividade industrial, apesar de dinâmica, mostra-se de certa forma restringida pela dependência em relação ao Sudeste.

A política de desenvolvimento contempla, para a região, as seguintes prioridades:

- aumentar a produtividade agrícola;

- fortalecer, diversificar e modernizar o parque industrial, por meio, principalmente, da consolidação do pólo petroquímico, do desenvolvimento do setor metal-mecânico e da utilização do carvão na indústria carboquímica e na geração de energia;

- promover a integração com os países da Bacia do Prata, com a implementação de programas sub-regionais de interesse recíproco;

- modernizar e ampliar o sistema de transporte inter e intra-regional;

- ampliar a capacidade de geração de energia, em especial a de origem térmica a carvão, para suporte à ampliação da capacidade produtiva; e

- proteger, recuperar e preservar o meio ambiente, como forma de assegurar a qualidade de vida da população.

Região Sudeste

A região Sudeste, considerada a mais desenvolvida do País, participa com 60% da formação do PIB e com mais de 76% da arrecadação do Imposto de Renda. Em termos demográficos, concentra cerca de 50% da

população urbana brasileira, sendo que as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte representam pólos de maior convergência de migrantes.

O quadro de dinamismo econômico encobre uma realidade muitas vezes perturbada por graves tensões sociais e que comporta áreas críticas, onde a qualidade de vida de grande parte da população vem sendo gradativamente afetada.

A política de desenvolvimento para o Sudeste consiste, basicamente, na implementação de ações que reduzam os contrastes e distorções que acentuam as disparidades regionais, podendo ser expressa através das seguintes orientações básicas:

- dinamizar, desconcentrar e diversificar as atividades econômicas, para expandir a oferta de emprego, ampliar o mercado consumidor e alterar o atual perfil de distribuição de renda;

- recuperar e preservar o meio ambiente, os recursos naturais e o patrimônio cultural, de modo a assegurar a qualidade de vida da população;

- ampliar a oferta de equipamentos e serviços sociais básicos;

- estimular o desenvolvimento científico e tecnológico;

- integrar e compatibilizar ações e programas que visem o resgate sócio-econômico de áreas deprimidas; e

- promover a efetiva desconcentração industrial em relação às grandes metrópoles.

1.10 - POLÍTICA PARTICIPATIVA

No regime democrático, o Governo caracteriza-se como um instrumento dos anseios da sociedade. Nesse sentido, é firme a decisão governamental de ouvir a sociedade em todos os seus segmentos, respeitando todas as formas de representatividade política.

Auscultar a sociedade não será ato esporádico, mas processo constante, dentro do qual cabem retomadas e revisões, de acordo com as circunstâncias históricas e a plenitude da democracia.

Organização da Sociedade

A organização da sociedade civil é a expressão central do amadurecimento democrático, no contexto da formação de um autêntico estado de direito, que garanta igual oportunidade para todos. O avalista da democracia é o cidadão organizado, e por isso competente, participante ativo e co-responsável pelos destinos da sociedade.

Não é o Estado que define o horizonte da cidadania. Ao contrário, é o cidadão devidamente organizado que determina a abrangência e os limites da atuação estatal, para que desta resultem serviços públicos eficientes.

Como apoio instrumental, o Estado deve prestigiar a participação popular no sentido de sua crescente autonomia, desde que legítima e representativa. O planejamento participativo torna-se norma preponderante, por meio da qual as comunidades adequadamente organizadas tomam decisões e agem, controlando democraticamente a ação governamental.

Tal postura deve igualmente repor o verdadeiro conceito de Federação, tantas vezes arranhado pelos ímpetos da centralização burocrática. Assim, a base federativa é municipal, e isto não deixa de ser válido, apesar da situação de penúria em que se encontram a maioria dos municípios. O papel dos estados é o de concorrer para que se obtenham condições suficientes de autonomia política, econômica e financeira, porquanto não há como substituir a função da base.

Os estados, por sua vez, não podem ser vistos apenas como sustentáculo da União, mas como um plano intermediário, a partir dos municípios. Essa atitude descentralizante precisa ser aplicada igualmente ao funcionamento dos setores públicos, tendentes a obstruir, pela burocracia, o acesso a seus serviços. A desobstrução da burocracia é uma consequência da cidadania organizada, sob cuja ação as instituições são levadas a cumprir com seu dever de servir.

Estado e Sociedade

A questão participativa acarreta sempre o problema da definição da ação estatal, para além da constatação óbvia da oligarquização da sociedade. Onde não há controle popular, medra a vigência das mazelas conhecidas da concentração abusiva de poder e privilégios, tais como a corrupção, a malversação dos dinheiros públicos, a proliferação de funcionários ociosos, o surgimento de remunerações exorbitantes, a burocratização excessiva, o acesso elitista à justiça.

Assim, a participação comunitária não é uma questão de opção eventual, mas o pilar insubstituível da construção da democracia. Sua realização histórica não se dá, por certo, com pressa, e muito menos de cima para baixo. Sua profundidade reclama longo prazo e particular cuidado por parte do Governo, a fim de não transformá-la em aproveitamento ideológico para benefício próprio.

Em termos práticos, é fundamental a convivência com as formas mais representativas de organização da sociedade. Faz parte dessa convivência criativa a introdução, sempre que possível, de maneiras de co-gestão pública, através da formação de conselhos comunitários, ou através de mutirões, desde que não signifiquem exploração da comunidade.

Ao mesmo tempo, é fundamental apoiar, sem conduzir ou capturar, movimentos que expressam novas esferas de conquista da cidadania organizada, como a atuação de minorias, ou o domínio de problemas atuais ligados à ecologia, ao consumo e outros. Também no âmbito das políticas assistenciais, devidas por direito a grupos que não se auto-sustentam, é relevante introduzir sempre que possível a participação dos interessados, para não recriar a situação de esmoleres.

Participação Comunitária

A participação comunitária não pode ser usada para liberar o Estado de suas funções constitucionais. Ao contrário, a comunidade consciente e organizada sabe urgir seus direitos e, nesse quadro, controlar a ação estatal no espaço próprio da democracia. Esta somente se consolida a partir das comunidades organizadas, capazes de conquistar o espaço que lhes é devido. Portanto, a mobilização comunitária é condição necessária para a instauração de uma ordem pública comprometida com a democracia.

Se tal mobilização não for representativa e legítima, haverá o escamoteamento de inúmeras formas de corporativismo exclusivista, a replicação de lideranças centralizadoras, o uso indevido de processos participativos para fins de legitimação de privilégios. A par da pobreza sócio-econômica, a sociedade é marcada pela pobreza política, no sentido da manifestação insatisfatória da cidadania ou do seu tolhimento puro e simples, o que torna a população objeto fácil de manobra por parte das oligarquias e do próprio Estado.

Mesmo assim, a mobilização popular tem crescido de modo marcante nos últimos anos, sobretudo com o advento da Nova República, que tem promovido o apoio comunitário sob várias formas, entendendo que é direito indiscutível sobreviver adequadamente e alcançar maneiras mais equânimes de convivência social.

O compromisso social estende-se para além do confronto com a pobreza material, abrangendo a consolidação do processo democrático, que exige formação qualitativa por parte da população. Assim, o compromisso com as camadas mais carentes é, além de opção governamental, uma conquista cívica da sociedade.

Entidades Comunitárias

Nas camadas de baixa renda - maioria da população - são em especial relevantes os movimentos associativos e as entidades representativas das comunidades. A importância desse tipo de organização política é decisiva, porque é mais capaz de

auto-sustentar-se, o que permite exercícios democráticos mais duradouros e sólidos.

A democracia legítima é essencial em qualquer circunstância. Entretanto, apenas as associações construídas sobre processos auto-sustentáveis permitem ligação mais direta entre a necessidade econômica e a qualidade política organizativa.

É fundamental a participação de inúmeras formas de associações localizadas, sejam de bairros, favelas ou de comunidades, onde se aglutinam interesses comuns. Além de fomentarem processos de co-gestão no quadro do planejamento participativo, mostram o caminho aberto de conquistas populares evidentes no contexto da consolidação democrática.

Na mesma ordem de relevância colocam-se as associações efetivadas por interesses dispersos, como a organização de mutuários, de ecologistas, de consumidores. A qualidade de tais expressões depende em primeiro lugar de sua capacidade de autonomia política, particularmente reforçada por iniciativas de auto-sustentação, o que favorece a superação do caráter meramente assistencial.

No espaço da conquista civil de direitos, desempenha papel decisivo a organização de minorias e assemelhados. Mais do que nunca vale para elas a necessidade de se organizarem para alcançar seus direitos, a começar pela sobrevivência, mas atingindo todos os níveis de sua qualidade de vida, como o direito à cultura própria.

Não se pode considerar tais grupos populacionais como objeto de cuidados apenas na perspectiva assistencialista, para não recriar as condições históricas de miséria sócio-econômica e política. Mister se faz a presença de sua cidadania organizada, que os torna pessoas plenas.

Governo e Sociedade

Mais do que reconhecer esse tão abandonado conceito de participação, a Nova República busca vivenciar, através de ações concretas, a política participativa, que há décadas e sem alarde é praticada rotineiramente pela população. Para ingressar em área tão desconhecida pelo Estado, uma vez que muito dela se utilizou ou em proveito próprio ou paternalisticamente, o Governo orienta-se para conhecer a verdadeira realidade do Brasil.

A Nova República, resultado de ampla mobilização nacional para conquistas e reformas políticas, institucionais e sociais, já atingiu alguns objetivos marcantes: a liberdade plena de expressão, a livre formação de partidos políticos e a instalação da Assembléia Nacional Constituinte. Mas não basta ao Governo a abertura política, é necessário conceder ao povo os meios para se fazer ouvir e os instrumentos para que exerça a cidadania plena.

O Programa de Ação Governamental é exemplo dessa proposição. Para elaborá-lo, foram ouvidos todos os setores sociais e da economia:

130 segmentos do setor produtivo de todo o País foram consultados. Os profissionais liberais, estudantes, trabalhadores, donas de casa e várias de suas entidades representantivas ofereceram críticas e sugestões. A imprensa, em seu legítimo direito de informar, forneceu subsídios, através de sugestões, críticas e denúncias.

No âmbito técnico, as classes empresarial e setorial, de 37 ramos de atividades, participaram de 67 reuniões com o Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação; 76 viagens foram realizadas para todos os pontos do País, e os problemas regionais, os bolsões de pobreza e as carências da população foram devidamente avaliados.

Consultaram-se, ainda, a Assembléia Nacional Constituinte, todos os ministros de Estado, governadores, secretários estaduais e prefeitos; leram-se e analisaram-se 2.700 documentos; estudaram-se 50 mil páginas e 160 horas foram gastas com reuniões para conhecer os problemas brasileiros.

O Programa de Ação Governamental, indubitavelmente, é fruto de participação.

Ação Comunitária

Na área social, o Governo mune-se de instrumentos ainda mais eficazes para implementar suas políticas. Afastando-se de ações ditadas de cima para baixo, pela primeira vez parte para ouvir e entender a vontade popular.

Reconhecendo que a ação comunitária se desenvolve em toda a extensão habitada do País, e não na capital federal, ouviu-se inicialmente a opinião de 780 prefeitos, de 1.230 vereadores de 1.040 municípios, e de 2.450 associações de moradores, assistenciais de bairro, clubes de serviços, de pais, de mães e movimentos religiosos. Esse levantamento não se pautou apenas em pesquisas de gabinete, mas também em ação direta em 465 municípios e sugestões e críticas recebidas de 4.130 comunidades de todo o País. Desse universo, que mobilizou 180 dias de trabalho, 300 voluntários e 50 técnicos, 120 entidades comunitárias foram ouvidas, 62 classificadas como as mais representativas.

Em momento algum foi permitido que elementos estranhos inibissem a vontade comunitária. Enquanto isso, identificava-se o crescente aumento da população carente. As estatísticas apontavam, e a imprensa comprovava o calamitoso estado social: 24,2 milhões de analfabetos, 12 milhões de favelados, 4,5 milhões de idosos carentes, 7 milhões de menores abandonados, entre outros números alarmantes da pobreza brasileira.

Nesse momento, estava o Estado a conviver com a centralização do poder. A máquina burocrática, pesada e lenta, mostrava: numa creche estatal, de cada 1 cruzado destinado à criança, 90 centavos eram consumidos pela administração. O clientelismo e o empreguismo também eram alarmantes. Para cada criança carente assistida, existia 1,4

funcionário.

Diante desses fatos e diante de 23 milhões de brasileiros em estado de pobreza absoluta, coube ao Presidente Sarney a decisão histórica de criar a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), com o objetivo de resgatar a cidadania da comunidade, fomentar sua auto-organização e, ao mesmo tempo, supri-la com recursos para desencadear sua auto-afirmação, por meio da implantação de programas, em caráter transitório, com fins de apoio às iniciativas sociais comunitárias.

O Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes é um dos resultados de todo o trabalho anteriormente identificado. Em termos de custo, apenas 3% dos recursos do programa são gastos na sua administração, com 97% dirigidos diretamente à criança carente. Esse programa, com duração determinada, deverá ser absorvido a médio e longo prazos, proporcionalmente à desconcentração da renda nacional.

Identificando os anseios comunitários, seus objetivos e a forma com que pretendem alcançá-los, a SEAC não se restringe a uma união formal do Governo com a comunidade, numa empreitada para a solução paliativa de carências, mas representa um caminho para que o Estado perca seu vício centralizador e possa apoiar as comunidades, sem interferir em suas decisões, mas restabelecendo-lhes a dignidade.

1.11 - POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO

O programa de privatização do Governo insere-se no objetivo de reforma do setor público, que delineia para o Estado uma função supletiva na organização e exploração direta das atividades econômicas, sem negar-lhe, contudo, a posição de pioneiro e de indutor do desenvolvimento. Essa proposição de não-interveniência do Estado reforça a retomada do crescimento pelo setor privado, num regime de competição e de livre iniciativa.

Como resultado subsequente, almeja o Governo a recuperação dos investimentos realizados nas empresas a serem privatizadas, o que poderá, sem dúvida, privilegiar setores estratégicos carentes de recursos. Busca-se, assim, aumentar a eficiência na aplicação dos recursos públicos e, por decorrência, do próprio setor privado, de modo que se torne possível um crescimento econômico auto-sustentado, orientado para o resgate da enorme dívida social acumulada no Brasil.

A busca de consonância entre as políticas econômicas e sociais determina algumas ações que o Governo implementará para modernizar o Estado, tornando-o racional em processos decisórios, instrumentos organizacionais, usos e fontes de recursos. Em relação às empresas estatais, isso significa a adoção de uma administração empresarial atualizada quanto aos processos de planejamento, operação e controle.

O programa de privatização dedicar-se-á ao estudo e implementação de medidas que possam imprimir racionalidade à execução

dos grandes objetivos governamentais, por meio da reestruturação, desativação ou transferência de empresas estatais, cujo controle em mãos do Estado não mais se justifica.

Além disso, o programa deverá efetivar ações que estimulem a competitividade dos agentes econômicos privados em detrimento de oligopólios indesejáveis e outras imperfeições do mercado. Ao mesmo tempo, desenvolverá ações de desmobilização de bens não operacionais pertencentes à administração direta ou indireta.

Os resultados globais esperados no horizonte de cinco anos, na dimensão financeira, devem atingir o montante de até US$ 1,2 bilhão em operações de alienação de ativos, podendo acarretar redução nas necessidades de financiamento do setor público. Na dimensão institucional, o mercado de capitais será favorecido através de processos de disseminação acionária.

Cabe ainda mencionar que a raiz histórica da privatização no Brasil remonta a administrações anteriores. Porém, a partir do atual Governo o processo ganhou contornos definidos e assumiu compromissos com a sociedade, expressando a democratização do País.

2 - DIRETRIZES ECONÔMICAS

A manutenção do crescimento sustentado compatibilizar-se-á com um programa permanente de estabilização financeira para que a taxa de inflação se mantenha em níveis aceitáveis. Esses objetivos - manutenção do crescimento sustentado e combate à inflação - serão, por sua vez, coerentes com os ajustes necessários para recompor o equilíbrio do setor externo.

As medidas de política econômica associam-se ao propósito de gerar empregos e, portanto, não usarão a recessão como forma de resolver o problema da estabilização financeira. Essa composição - gerar empregos e estabilizar a economia - será alcançada através de um aumento adequado do consumo privado, de uma política fiscal competente, de uma política monetária que incentive o investimento privado nacional e estrangeiro, da racionalização dos investimentos do Governo e das estatais, além de uma política de preços que evite aumentos injustificados e permita, ao mesmo tempo, o realinhamento dos preços e tarifas do setor público.

A política fiscal constituirá o mais importante instrumento de atenuação do conflito entre crescimento e inflação. Através do aumento da arrecadação fiscal e da racionalização das despesas correntes do setor público, espera-se um superávit crescente na conta corrente do Governo até que se recupere, pelo menos, o nível médio experimentado nos anos anteriores ao segundo choque externo. Será possível, assim, gerar uma significativa poupança para o financiamento de parte dos investimentos requeridos pelo crescimento desejado do produto. A diminuição do déficit da União far-se-á acompanhar pela queda sistemática da necessidade de financiamento do setor público, esperando-se eliminá-lo até 1991.

A política monetária compassar-se-á com as necessidades de produção e de investimento, mantendo-se uma taxa mais reduzida possível de juros reais, como forma de incentivar os investimentos privados. A poupança necessária será formada, principalmente, através dos lucros retidos das empresas privadas e dos mecanismos de poupança compulsória existentes. Para que isso ocorra, a área de atuação do controle de preços será limitada, mas eficaz, permitindo margens de lucro adequadas à expansão das empresas.

Os investimentos do setor público complementarão os do setor privado para atingir os níveis globais de formação de capital requeridos pela taxa de crescimento da renda nacional. As alocações de recursos do setor público, por outro lado, serão racionalizadas, concedendo prioridade à execução daqueles projetos com altas taxas de retorno social e de rápida maturação.

Os consumos privado e do Governo irão completar os investimentos que sustentam o crescimento desejado e o saldo do balanço de pagamentos em conta corrente, ajustando-se à oferta agregada. A política salarial, meio de adequação desse equilíbrio pelo lado do consumo, buscará evitar pressões inflacionárias advindas

do excesso de demanda ou recessão gerada por insuficiência do poder de compra. Assim, as políticas salarial - adequada ao nível de consumo permitido pela produção nacional - e de diminuição do déficit público serão os principais instrumentos para harmonizar o crescimento do produto com o controle do processo inflacionário.

O crescimento sustentado e estável da economia requer, além das políticas que permitam o equilíbrio interno, ações que conduzam a um melhor posicionamento no mercado externo. Uma política cambial ativa proporcionará incentivo às exportações, gerando excedentes suficientes para financiar as importações e para saldar os compromissos internacionais, desde que resguardados os interesses brasileiros. O Governo está convencido de que, observadas essas pré-condições, a comunidade econômica e financeira internacional se juntará ao esforço interno como importante agente ancilar do desenvolvimento nacional.

Encontram-se, a seguir, as diretrizes econômicas maiores, especificadas quanto à política a que se referem.

2.1 - POLÍTICA DA DÍVIDA INTERNA

O desequilíbrio orçamentário do Governo e as altas taxas de inflação têm resultado em um sistemático aumento da dívida mobiliária em poder do público. As altas taxas de inflação fazem com que a sociedade rejeite a moeda como ativo financeiro, forçando o Governo a emitir quantidades crescentes de títulos para financiar o seu déficit orçamentário. Esta necessidade força o aumento das taxas de juros, acarretando encargos financeiros que pressionam sobremaneira o déficit público.

A reversão dessa tendência somente ocorrerá com o reequilíbrio das contas do Governo. As metas preconizadas de redução do déficit público levarão ao controle da dívida, prevendo-se que a razão entre o estoque da dívida mobiliária em poder do público no final do ano e o PIB se reduza gradualmente de 14% em 1987 para 9% em 1991. O controle do processo inflacionário, que resultará da política de déficits decrescentes, aumentará a demanda por moeda, permitindo um processo gradual de monetização da dívida. Igualmente importante será prosseguir a atual administração da dívida, de forma a aumentar a importância relativa das Letras do Banco Central ou similar, e com isso diminuir a taxa de juros real que incide sobre esse estoque de títulos. A mudança na composição para ser duradoura exige, porém, que a dívida interna mobiliária apresente tendência declinante.

2.2 - DÍVIDA EXTERNA

A estratégia brasileira de renegociação da dívida externa parte do pressuposto de que a busca de solução para o problema do endividamento é de responsabilidade de ambas as partes envolvidas - credores e devedores.

Nesse sentido, o Governo entende que, à implementação de um programa de crescimento consistente e austero em essência, como o aqui anunciado, deve corresponder, em contrapartida, uma atitude mais flexível por parte dos parceiros internacionais. Essa nova postura terá, necessariamente, de reconhecer a impraticabilidade de o País continuar transferindo para o exterior recursos na intensidade observada nos últimos anos. A renegociação e a administração da dívida incluirão os seguintes objetivos e diretrizes:

- converter em capital de risco parte da dívida externa preferencialmente em novos empreendimentos ou na ampliação daqueles já existentes. Essa medida, juntamente com a política de comércio exterior, preconizada neste documento, intensificará o processo de redução do valor real da dívida externa;

- consolidar a dívida e ampliar os prazos de carência e amortização;

- implantar uma programação plurianual dos empréstimos externos oficiais e comerciais;

- reduzir substancialmente as margens e comissões pagas;

- incentivar a retomada de contatos com os bancos comerciais, assim que as melhorias das condições do balanço de pagamentos o permitirem; e

- prosseguir com os pagamentos parciais dos juros devidos, no montante permitido pela restrição do balanço de pagamentos, para reforçar a atitude positiva do Governo no encaminhamento da negociação, e esperar, como contrapartida, mudança de atitude consequente dos credores externos e o seu envolvimento na implementação do Programa de Ação Governamental.

2.3 - POLÍTICA FISCAL E DO DÉFICIT PÚBLICO

O conjunto de diretrizes para a política fiscal, coerente com o controle do déficit público, visa:

- reduzir gradualmente o déficit do setor público, até eliminá-lo em 1991;

- alcançar maior justiça fiscal; e

- criar mecanismos institucionais para rígido controle e transparência das contas do setor público.

Com relação à redução do déficit e à maior justiça fiscal, buscar-se-á:

- aumentar a abrangência da tributação sobre o patrimônio e a renda, diminuindo a regressividade efetiva dos impostos diretos;

- melhorar continuamente a eficiência do sistema de arrecadação tributária, sobretudo o de fiscalização, para reduzir os atuais níveis de evasão de tributos;

- aumentar a importância e a proporção dos tributos diretos em relação aos indiretos, como fonte de arrecadação e para obter mais justa distribuição da incidência fiscal;

- aumentar a carga fiscal líquida, através de uma substancial redução dos subsídios e transferências não vinculadas, complementada por uma moderada elevação da carga fiscal bruta. A redução dos subsídios acompanha uma mudança na sua composição, consoante a estratégia de crescimento do setor agrícola;

- limitar os aumentos reais dos gastos fiscais no Orçamento Geral da União a no máximo 2,5% ao ano, em média, no período 1988/91;

- limitar no Orçamento Geral da União os gastos com pessoal, inclusive encargos sociais, em termos reais, aos níveis estimados para 1987;

- racionalizar a política de emprego e salário e os gastos correntes do setor público; e

- fixar limites adequados para o estoque da dívida mobiliária, via projeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional.

Com relação à administração das finanças públicas, o Programa de Ação Governamental prevê:

- incluir a programação dos investimentos das empresas estatais no Orçamento Plurianual de Investimentos;

- adotar o princípio da simultaneidade na elaboração dos orçamentos e programações das aplicações das instituições financeiras oficiais, obedecendo aos mesmos parâmetros de referência em todos os casos;

- publicar trimestralmente o resultado da execução dos orçamentos do setor público, incluindo o Orçamento Geral da União e o Orçamento Plurianual de Investimentos;

- explicitar o valor dos subsídios creditícios na programação e na execução das aplicações das instituições financeiras federais;

- elaborar um sistema de acompanhamento físico-financeiro de todos os projetos e atividades definidos como prioritários neste Programa de Ação Governamental;

- institucionalizar e proceder à avaliação econômica e social dos projetos de investimento e de outros programas, previamente à sua inclusão no Orçamento Geral da União;

- aprofundar o processo já iniciado de unificação de todas as contas fiscais do Governo Federal no Orçamento Geral da União, pois, sendo este autorizado pelo Congresso Nacional, ficará assegurada a transparência dos gastos públicos;

- institucionalizar o Orçamento de Crédito do Governo Federal como parte do Orçamento Geral da União, para que o processo de adiantamento de recursos para a execução da política de crédito da União seja aprovado pelo Congresso Nacional;

- definir uma política de recursos humanos para o setor público, visando à maior profissionalização dos servidores, através de regras claras de admissão e valorização;

- fortalecer o sistema de auditoria do setor público; e

- expandir o sistema de obtenção de informações estatísticas aos níveis nacional e regional.

2.4 - POLÍTICA MONETÁRIA E CREDITÍCIA

Os objetivos que norteiam a condução da política monetária e creditícia visam prover suficiente liquidez ao sistema econômico e contribuir para que sejam atingidas taxas de juros relativamente estáveis, em níveis reais baixos. Dessa forma, espera-se conciliar o estímulo aos investimentos e a geração de poupança com as metas de crescimento preconizadas. Entre as diretrizes de política monetária e creditícia a serem implementadas incluem-se:

- direcionar a administração da dívida pública para reduzir os seus encargos reais e preservar a capacidade das Autoridades Monetárias de regular a liquidez do sistema econômico via operações de mercado aberto;

- manter o nível de remuneração das Letras do Banco Central, próximo à variação do indexador de preços do Governo;

- manter as restrições vigentes sobre o acesso das empresas do setor público ao mercado de crédito privado;

- sistematizar no Ministério da Fazenda a execução do Orçamento de Crédito do Governo Federal, atribuindo a realização de suas operações às instituições financeiras oficiais e liberando o Banco Central das Atividades de Fomento;

- adequar as linhas de crédito privilegiadas com as prioridades setoriais do Programa de Ação Governamental 1987/91 e o objetivo permanente de estabilização financeira do Governo; e

- transferir para a Secretaria do Tesouro Nacional a administração e a responsabilidade da dívida mobiliária do Governo Federal, para que o Banco Central possa formular adequadamente a

política monetária.

2.5 - TARIFAS E PREÇOS PÚBLICOS

Uma adequada administração da política de preços e tarifas públicas é crucial para o êxito dos objetivos da política econômica, pois dela depende a formação de recursos próprios para o programa de financiamento dos investimentos das empresas estatais e a geração de poupança do Governo. Por sua vez, a mudança de preços relativos permitirá uma alocação mais eficiente dos recursos. As medidas para a área social contempladas neste Programa atenuarão os eventuais efeitos distributivos sobre a população mais carente.

As diretrizes preconizadas são as seguintes:

- proceder ao urgente realinhamento de preços e tarifas dos serviços públicos e implementar reajustes periódicos, visando preservar seu valor real; e

- adotar técnicas e metodologias mais avançadas para a determinação de preços públicos, incluindo a tarifação pelo custo marginal.

2.6 - EMPRESAS ESTATAIS

Tendo em vista a importância do setor produtivo estatal nos investimentos domésticos, na produção de insumos básicos, e outros, o Governo entende como sendo tarefa prioritária a fixação de diretrizes de política que permitam racionalizar o comportamento do setor, a fim de que as metas deste Programa sejam mais facilmente atingidas. Nesse sentido, cabe destacar que:

- os limites da ação das empresas estatais, inclusive seus investimentos, serão claramente expressos, para que o setor privado possa elaborar sua programação de investimentos;

- o Governo continuará a utilizar as empresas estatais como instrumento de política econômica para complementar os investimentos do setor privado necessários ao alcance das metas de crescimento constantes neste Programa;

- as empresas estatais deverão, sempre que possível, utilizar recursos captados no exterior e poupança própria no financiamento de seus investimentos;

- a expansão das empresas estatais ocorrerá - nos segmentos e condições já definidos - nos casos em que as empresas privadas não se interessarem pelo empreendimento e as governamentais demonstrarem eficiência (o eventual saneamento financeiro das estatais é condição necessária para o início de novos projetos);

- a conclusão de projetos de investimento de alta prioridade

que estejam em andamento deverá ter precedência sobre os novos projetos;

- os instrumentos de avaliação do desempenho das empresas estatais serão aperfeiçoados, exigindo-se padrões mínimos de eficiência - relacionados inclusive aos níveis internacionais - e definindo-se mecanismos de controle que permitam a adoção de medidas corretivas; e

- as empresas governamentais que não desenvolverem atividades próprias do setor estatal serão transferidas para o setor privado, através de negociações mais ágeis e eficientes, sendo a regulamentação desta norma objeto de legislação específica.

2.7 - POLÍTICA DE PREÇOS

A estabilidade de preços é uma aspiração legítima da sociedade, visto que a preservação da renda real é fator decisivo para a melhoria dos níveis de consumo da população e para a redução das incertezas que afetam as decisões de poupança e investimento. O equilíbrio das contas do Governo é a mais eficaz das medidas de política antiinflacionária. Complementarmente, uma política seletiva de controle de preços será usada para evitar a propagação da inflação corretiva e das expectativas geradas pelo aumento de preços no passado.

O controle de preços deverá:

- limitar a área de atuação do Governo, que se restringirá ao controle dos preços de monopólios e oligopólios e outras imperfeições de mercado, sendo os preços reajustados automaticamente sob o regime de liberdade vigiada;

- impedir que as empresas sujeitas ao controle de preços possam repassar aos seus produtos e serviços aumentos salariais acima da variação acumulada do indexador do Governo;

- limitar a implantação de mecanismos temporários de controle generalizado de preços a casos excepcionais, caracterizados por propagações injustificadas de inflação corretiva e expectativas exacerbadas de inflação futura;

- reduzir as fortes oscilações dos preços agrícolas, através das políticas preconizadas no capítulo do setor, como a política de preços mínimos e de estoques reguladores; e

- impedir que tarifas e preços públicos sejam utilizados como instrumentos de política antiinflacionária.

2.8 - POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR

A política cambial, a mais eficiente dentre as políticas de comércio exterior, irá, como objetivo maior, incentivar as exportações

para permitir o financiamento das importações que irão contribuir para o processo de crescimento e o pagamento do serviço da dívida externa. A política de desvalorização cambial adotada garantirá, ainda, a continuidade dos processos de substituição de importações do setor industrial e de petróleo. A definição de uma política de comércio exterior consistente com o volume requerido de exportações exige:

- manutenção do sistema de minidesvalorizações periódicas com base na taxa de inflação doméstica;

- inclusão, na estrutura atual de incentivos para exportação, de maiores atrativos para os produtos agrícolas;

- agilização, simplificação e extensão do sistema de draw back aos exportadores indiretos;

- racionalização e seleção das importações, a fim de que o saldo requerido da balança comercial não pressione em demasia a necessidade de exportações, o que exigiria uma política cambial desnecessariamente agressiva e, portanto, com custos sociais elevados;

- fortalecimento da política de promoção das exportações, através de maior controle de qualidade, emissão de certificados de qualidade, maior acesso das pequenas e médias empresas às informações e aos serviços de promoção das exportações, e melhoramentos do marketing dos produtos de exportação;

- dinamização dos sistemas atuais de exportação e importação, com melhor coordenação institucional entre as agências governamentais e as associações privadas, visando, inclusive, a desburocratização dos procedimentos;

- financiamento da produção e dos custos de comercialização das exportações a taxas de juros internacionais;

- fortalecimento do sistema de seguro de crédito às exportações;

- simplificação e maior automação do sistema de alocação de crédito às exportações;

- melhoramento da coordenação entre as instituições governamentais ligadas ao comércio exterior, tornando mais transparentes as regras e as práticas das agências ligadas ao setor;

- eliminação dos impostos indiretos que ainda incidem sobre as exportações de manufaturados;

- aumento da eficiência operacional do sistema de transporte voltado para a exportação;

- estímulo à instalação, no exterior, de empresas privadas especializadas na importação de produtos brasileiros;

- estudo da viabilidade econômica de implantação de complexos industriais voltados para a exportação, mas com possibilidade de colocação de parcelas limitadas no mercado interno; e

- verificação da factibilidade econômica de atrair investimentos externos para a criação de plataformas de exportação, que, livres da burocracia convencional, e mediante importação de processos semi-acabados e utilização de mão-de-obra de regiões deprimidas, contemplarão unicamente o mercado exterior.

2.9 - CAPITAL ESTRANGEIRO

O capital estrangeiro torna-se importante na medida em que complementa a poupança e o investimento doméstico, permite transferência de tecnologia avançada, introduz formas eficientes de organização e administração de empresas e maiores possibilidades de acesso a novos mercados. Para que esses objetivos sejam alcançados, o Governo irá:

- transformar parte dos juros e da dívida externa em investimentos, dando prioridade a novos projetos na forma de capital de risco, em setores a serem definidos;

- regulamentar o "Fundo Brasil", com o objetivo de estimular aplicações de recursos estrangeiros em investimentos nacionais; e

- propor a revisão da atual legislação que disciplina o ingresso de capitais externos de risco, visando estimular a entrada no País de novos investimentos estrangeiros.

2.10 - POUPANÇA INTERNA

A política de poupança visa criar condições favoráveis ao surgimento de recursos de caráter não-inflacionário destinados ao financiamento dos programas de investimento público e privado previstos neste documento. As seguintes diretrizes são preconizadas:

- estimular a formação adicional de poupança, mediante novos esquemas de captação;

- fortalecer os bancos privados de investimento;

- acelerar a depreciação do estoque de capital na declaração do Imposto de Renda das empresas, para estimular os investimentos privados;

- aumentar a poupança nas empresas estatais, através da atualização de preços e tarifas que lhes assegurem um retorno adequado do capital;

- gerar poupança do Governo através de redução e eliminação do déficit público;

- manter a importância relativa, como fonte de investimentos, dos recursos oriundos das diversas formas de poupança institucional (FGTS, FINSOCIAL, PASEP, FND e outros), compensando necessidades adicionais com a criação de fontes alternativas;

- estimular a poupança financeira através de taxas de juros reais positivas;

- manter margem de lucro adequada para empresas privadas oligopolistas e monopolistas sob controle de preços do Governo, de modo a permitir-lhes a capitalização; e

- incentivar a criação de mecanismos para captação de poupança voluntária de longo prazo, principalmente para o financiamento dos investimentos do setor agropecuário.

2.11 - INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Nesse campo, o Governo reafirma a convicção de que cabe ao setor privado o papel de destaque na retomada do desenvolvimento. Portanto, a ação do Estado na economia deverá possuir, no Brasil, contornos cada vez mais nítidos e precisos. Trata-se aqui de reforçar a própria filosofia geradora do Programa de Ação Governamental: as atividades econômicas serão indiscutivelmente exercidas pela iniciativa privada, porque é dela a responsabilidade de exercê-las. Ao Estado cabe a tarefa suplementar e ancilar de apoio.

Assim, a atuação governamental, no período 1987/91, deverá reservar-se a:

- infra-estrutura básica, que, pelos seus efeitos multiplicadores e pela subordinação de outros setores a este, exige a presença do Estado;

- projetos que, em razão do volume ou do insuficiente retorno financeiro, não chegam a constituir atrativo para a iniciativa privada, mormente nas fases de implantação ou primeiros anos de maturação;

- projetos de infra-estrutura social;

- investimentos de apoio e regularização da oferta de atividades produtivas, inclusive armazenagem;

- setores de tecnologia, basicamente os de ponta, ou outros que exijam a catálise de transferências de processos internacionais;

- investimentos de alto risco e de grande incerteza em relação ao futuro; e

- setores ligados à segurança nacional.

Cumpre ressaltar, no entanto, que os investimentos públicos poderão também aplicar-se onde for imperioso e inevitável o monopólio, ou em outros mercados imperfeitos.

Nos demais, será evitada a presença estatal e incentivar-se-á a atuação da iniciativa privada; será intensificado o Programa de Desestatização, para acelerar a retirada da influência das ações do Governo impropriamente disseminadas.

A concessão de prioridades aos investimentos governamentais, dentro dos limites orçamentários e demais situações de condicionamento e retorno, obedecerá aos seguintes critérios:

- programas geradores de emprego;

- projetos que apresentem sensíveis benefícios em relação aos investimentos marginais, para sua complementação;

- programas distributivos de seus benefícios, voltados para grande parte da população desassistida;

- projetos de infra-estrutura, cujos produtos finais não são comercializáveis no mercado internacional, como é o caso da energia elétrica; e

- projetos que estejam com níveis de produção próximos à capacidade plena.

Sequencialmente, será concedida atenção especial aos programas geradores líquidos de divisas por unidade de capital empregado, aos de marcante mérito regional ou espacial e aos que apresentarem baixa necessidade de capital para a geração do produto.

2.12 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA

A atuação governamental nessa área busca ampliar a capacidade nacional no domínio da tecnologia e direcioná-la para o aumento da produtividade e a melhoria da qualidade dos bens e serviços industriais. Isto não só nas áreas prioritárias e estratégicas, como nas de tecnologia de ponta, mas no setor industrial como um todo, de modo que o País realize e implemente opções com base nos interesses nacionais. Para tanto, a ação do Estado desdobrar-se-á em vários níveis, incidindo sobre a capacitação de instituições de serviços e pesquisa, empresas privadas e agências estatais.

O apoio governamental aos empreendimentos de pesquisa e desenvolvimento pressupõe a participação ativa do setor privado, notadamente da empresa nacional, sem prescindir, quando necessário, da importação dos resultados da capacitação de outros países.

Além da formação de recursos humanos pelo sistema formal de ensino, serão intensificados os programas de curta duração para aperfeiçoamento e reciclagem de pessoal, que abrangerão empresas,

associações setoriais e institutos de pesquisa.

Na área de normalização, pretende-se o reforço de quadros técnicos e de assessoramento para a preparação dos estudos básicos que antecedem à elaboração de cada norma técnica. A infra-estrutura de apoio à metodologia científica e tecnológica será expandida e os centros de informações tecnológicas, consolidados. Em especial, a utilização do sistema de patentes, como sistema de informação tecnológica, será ampliada pela cooperação do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) com outras agências governamentais e instituições privadas.

O Estado, por intermédio de suas empresas, é um dos principais executores de atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico no País. A par da expansão de dispêndios nessas atividades, estimular-se-ão iniciativas conjuntas, no campo tecnológico, entre empresas estatais, instituições públicas de pesquisa e empresas fornecedoras e usuárias dos bens e serviços por elas produzidos.

Utilizando-se do seu poder de compra, o setor público incentivará programas de desenvolvimento tecnológico. Por esse meio, fomentará também a qualidade industrial, através dos requisitos de compras, adoção de normas técnicas padronizadas, exigência de controle de qualidade e emissão de "certificado de conformidade".

Nesse sentido, os Núcleos de Articulação com a Indústria, direcionados para o desenvolvimento tecnológico e utilizados como elemento de padronização das compras do setor público, desempenharão papel principal.

Em face da demanda por tecnologia, implícita no novo ciclo de expansão da economia brasileira, os recursos das agências financiadoras de pesquisas serão aumentados, diferenciando-se setorialmente a distribuição de suas aplicações, segundo as prioridades da política industrial.

Uma forma consagrada em diversos países para estimular as atividades de pesquisa e desenvolvimento é através de incentivos fiscais. O Governo analisará a possibilidade de garantir incentivos aos gastos com pesquisa, em consonância com as linhas gerais da política fiscal e com as prioridades setoriais. Avaliar-se-á também a adoção de outros mecanismos, como o aporte de recursos de instituições financeiras sob a forma de capital de risco e seguros específicos.

As melhorias introduzidas na infra-estrutura tecnológica, notadamente nos sistemas de informações técnicas e científicas e de propriedade industrial, contribuirão para a transferência de tecnologia. Serão consolidados os Núcleos de Inovação Tecnológica, localizados junto a universidades e institutos de pesquisa. Os parques tecnológicos, sediados junto ao sistema produtivo, agirão como intermediário dessa transferência.

A cooperação entre empresas, em associações de pesquisa para

a realização de atividades de interesse comum, servirá ao duplo propósito de difusão de tecnologia e obtenção de economias de escala. Serão igualmente concebidos os mecanismos de extensão tecnológica industrial, que difundam tecnologias geradas localmente e aperfeiçoem padrões de qualidade.

No tocante à importação de tecnologia, serão aperfeiçoados os mecanismos de seleção, absorção e difusão de tecnologia importada, inclusive com a participação de instituições de pesquisa local.

Uma das condições básicas para que o País alcance o nível necessário de independência em ciência e tecnologia é a preparação adequada de seus recursos humanos. Para isso será desenvolvido esforço no sentido de uma mudança gradual no atual sistema de ensino brasileiro, de modo a se alcançar uma educação de boa qualidade, desde o ensi... de 1º grau, com ênfase tanto no domínio do conhecimento, quanto na formação do pensamento crítico e criativo.

3 - DIRETRIZES SOCIAIS

As estratégias, as diretrizes e a filosofia deste Programa de Ação Governamental 1987/91, suas políticas econômicas e sociais, se resumidas e condensadas, convergiriam para uma evidência fulcral, irremovível e inquestionavelmente clara: o estímulo à criação de empregos como única forma de consolidar o desenvolvimento econômico e distribuir a riqueza nacional de forma crescente, para um número cada vez maior de brasileiros.

No que diz respeito aos aspectos sociais, a estratégia de ação governamental deverá expressar-se através das políticas e diretrizes setoriais que se seguem.

3.1- DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Os diagnósticos setoriais constantes deste Programa de Ação Governamental 1987/91 demonstram a perversidade da distribuição do produto nacional: muitos contribuem para a renda do País, sobretudo na forma do trabalho, mas poucos apropriam-se dos excedentes gerados. Essa situação será corrigida através de uma política intensiva de geração de empregos, e de medidas como:

- aumento sistemático do poder de compra dos salários;
- atuação nos aspectos tributários concentradores do Produto Interno;
- ações de complementação da renda dos empobrecidos; e
- redução das disparidades regionais.

A criação de empregos é prioridade inquestionável do presente Programa.

Quanto ao aumento sistemático do salário real, de novo surge a preocupação com aqueles que compõem a base da pirâmide. Espera-se que, no final do período, o salário mínimo cresça a taxas mais altas do que as do Produto Interno, possibilitando melhorias substanciais na distribuição da renda. Para isso, algumas vezes, as políticas econômicas serão endereçadas no sentido da manutenção das taxas de emprego, em detrimento dos outros agregados econômicos.

A atuação nos aspectos tributários concentradores consistirá no aumento concomitante de todo o conjunto de rendas, com incremento diferenciado, privilegiando as classes de salários mais baixos. As medidas fiscais e de tributação descritas neste Programa servirão de instrumental para a consecução desse objetivo.

A oferta de produtos primários a preços mais acessíveis e as ações complementares de distribuição de alimentos aos mais carentes, juntamente com os programas de construção de casas populares, em regime de mutirão, constituirão, por sua vez, benefícios indiretos a serem acrescidos à renda real dos desassistidos.

Outras medidas vêm complementar o conjunto anterior: a universalização dos serviços de saúde e assistência social e a implementação de programas voltados para os mais necessitados, como crianças e idosos de baixa renda e os bóias-frias.

Para a redução das disparidades regionais, prevê-se a aplicação dos investimentos públicos nas regiões Norte e Nordeste e a manutenção dos incentivos fiscais que se demonstrarem produtivos e eficazes.

3.2 - POLÍTICA SALARIAL

A política salarial deverá assegurar o aumento sistemático da remuneração do trabalhador, dentro das seguintes diretrizes:

- compensação das perdas inflacionárias, através de mecanismos de reajustes frequentes e ágeis, que garantam o poder de compra dos salários; e

- níveis de incremento compatíveis com o aumento de produtividade do setor e da economia, quando dos dissídios coletivos das categorias profissionais.

Quanto ao salário mínimo, merecerá um tratamento diferenciado, no sentido de recuperar o poder de compra perdido gradualmente em relação ao seu valor observado em 1959, apesar dos esforços nos últimos dois anos para recompô-lo.

O valor real do salário mínimo deverá ser duplicado no período 1987/91, permitindo a recuperação das perdas e possibilitando ganhos reais. Com o objetivo de garantir o sucesso dessa medida, a correção de outros salários deverá desvincular-se do salário mínimo.

Ainda, os trabalhadores de baixa renda serão beneficiados pela intensificação de programas sociais, que constituem salário indireto, como habitação, alimentação, saúde, entre outros, que, em muitos casos, vão permitir ganhos equivalentes a um ou mais salários.

3.3 - POLÍTICA DE EMPREGO

O emprego é um direito do cidadão e prové-lo deve ser entendido como uma prioridade social. A corporificação desse direito implica o compromisso do Estado em promover e realizar ações necessárias para sua garantia. Assim, na área do emprego, este Programa de Ação Governamental está voltado para:

- manutenção de taxas de crescimento do emprego, sempre compatíveis com a expansão da população em idade produtiva;

- prioridade absoluta para as atividades, projetos e programas geradores de emprego e distributivos de benefícios;

- reorientação dos gastos públicos para programas absorvedores de mão-de-obra;

- ordenamento e concessão de prioridades aos projetos financiados com recursos dos fundos sociais (FAS, FINSOCIAL e outros), segundo a capacidade de geração de emprego;

- na medida do possível, os programas da SUDAM, SUDENE e Grande Carajás serão orientados para que seus investimentos incentivados gerem maior número de empregos diretos e indiretos;

- desenvolvimento de projetos voltados especificamente para a criação de postos de trabalho; e

- apoio às pequenas e médias empresas, cujas atividades são geradoras da maior parte dos empregos permanentes.

No âmbito das relações de trabalho, o Governo continuará afiançando o espaço democrático para as negociações diretas entre empregados e empregadores, incentivando a organização sindical e garantindo o cumprimento das condições de trabalho exigidas legalmente ou contratadas. Para tanto, terá como diretrizes:

- regulamentar os critérios de dispensa coletiva e disciplinar as demissões individuais;

- modernizar os serviços de intermediação, buscando reduzir o tempo médio de desemprego e tornar mais transparentes os mercados regionais de trabalho;

- agilizar e ampliar o registro e a identificação profissional;

- rever o Sistema do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, para retirar-lhe o caráter de indutor de rotatividade de mão-de-obra;

- cumprir os programas estabelecidos para formação e qualificação de mão-de-obra (Projeto MTb/Banco Mundial);

- dar substância às fontes nacionais para pagamento do seguro-desemprego, cujos benefícios em 1987 já serão expressivos;

- estimular com políticas adequadas a passagem do subemprego para o emprego formal; e

- estimular e ampliar as medidas tendentes a aumentar o mercado de trabalho para o menor, protegidos os seus direitos.

3.4 - SEGURANÇA E SAÚDE DOS TRABALHADORES

O Brasil é um dos países com maiores índices de acidentes de trabalho e doenças profissionais na moderna economia industrial. Apesar da clara subestimação das estatísticas disponíveis, quer por

sua reduzida abrangência geográfica e setorial, quer pela excessiva liberalidade da legislação vigente no que diz respeito à comunicação de acidentes, os números que delas emergem são assustadores.

Em 1986, por exemplo, dez trabalhadores foram vitimados a cada minuto em acidentes de trabalho. Por sua vez, um em cada 250 acidentes de trabalho resultou em óbito, o que equivale a uma morte a cada meia hora.

Nesse contexto, a proposta de ação do Ministério do Trabalho, na área de segurança e saúde dos trabalhadores, durante o quinquênio 1987/91, será desenvolvida em torno de um eixo central constituído pelos seguintes programas:

- revisão e atualização de legislação vigente;

- introdução de conteúdo sobre segurança e saúde dos trabalhadores nos currículos escolares;

- mapeamento de riscos nos ambientes de trabalho;

- análise prévia de projetos de construção para prevenção dos acidentes graves e fatais;

- implantação de centros de vigilância dos fatores que causam acidentes de trabalho e doenças profissionais;

- estudo sobre frequência e distribuição dos fatores que causam acidentes de trabalho e doenças profissionais;

- pesquisa para desenvolvimento de instrumentos de avaliação ambiental;

- desenvolvimento, nos órgãos regionais do MTb, da área de segurança e saúde dos trabalhadores; e

- campanha para efetiva prevenção dos acidentes de trabalho.

3.5 - PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Durante os últimos dois anos, foram introduzidos importantes aperfeiçoamentos no sistema previdenciário brasileiro, inclusive com substancial aumento da eficiência da atuação do Ministério da Previdência e Assistência Social. O resultado foi a eliminação do crônico déficit orçamentário, juntamente com a ampliação e melhoria de seus serviços.

Apesar dos avanços do sistema previdenciário, persistem enormes dificuldades de ordem administrativa, e longos segmentos da população ainda não foram incorporados aos benefícios. Dentro desse prisma, o presente Programa propõe as seguintes diretrizes para a previdência e assistência social:

- universalização do sistema de previdência social, promovendo a inclusão dos grupos de trabalhadores ainda marginalizados;

- eliminação progressiva das discriminações existentes nas prestações dos serviços de previdência, assistência médica e assistência social;

- reformulação da estrutura organizacional, dos procedimentos, dos métodos e estratégias adotadas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, visando aumentar a sua eficácia;

- descentralização operacional das atividades no campo da previdência social e da assistência médico-hospitalar, transferindo atribuições e recursos aos estados e municípios;

- redução dos custos operacionais do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, através da adoção de mecanismos eficientes de planejamento e controle dos serviços prestados;

- ampliação das receitas da previdência através da diminuição da evasão e eliminação de fraudes;

- reposição das perdas de valor das aposentadorias e pensões dos beneficiários verificadas no passado;

- ampliação e aperfeiçoamento do sistema de seguridade social, para permitir o acesso de todo cidadão brasileiro aos serviços previdenciários; e

- alteração das bases de arrecadação da receita, visando ampliar a progressividade, diminuir os encargos dos setores sociais menos favorecidos e atingir o equilíbrio financeiro de longo prazo do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social.

Na área de assistência social, a política busca a efetiva promoção da população marginalizada, de modo a assegurar os seus direitos fundamentais e resgatar o sentido da dignidade humana. Ela pressupõe o esforço conjugado do Governo nas áreas econômica, política e social, dirigido à superação das causas dos desequilíbrios estruturais. A atuação exclusiva sobre os efeitos acaba desvirtuando o caráter de emergência da assistência social, tornando permanente um serviço que deveria ser transitório e generalizando um atendimento que deveria se dirigir a uma população residual. A política de assistência proposta atenderá às seguintes diretrizes:

- incentivar a participação das comunidades na organização, gestão e fiscalização dos programas de assistência social;

- incorporar, progressivamente, as populações carentes e marginalizadas ao mercado de trabalho, através de iniciativas que possibilitem meios de auto-sustentação; e

- promover a organização das comunidades, através da implementação de ações participativas que contribuam para elevação dos

níveis de cidadania.

3.6 - INTEGRAÇÃO DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA

Questões relevantes para a integração das pessoas portadoras de deficiência têm raízes nas condições de vida de grande parte da população, determinadas pelas distorções da estrutura sócio-econômica da sociedade brasileira e pelo iníquo perfil da distribuição de renda vigente. Numa tal situação, fermentam os fatores de geração e agravamento de deficiências.

A ONU estima que 10% da população brasileira portam algum tipo de deficiência, ou seja, aproximadamente 13 milhões de brasileiros têm o seguinte perfil:

- deficiência mental - 6 milhões e 500 mil (5% da população);

- deficiência física - 2 milhões e 600 mil (2% da população);

- deficiência auditiva - 1 milhão e 950 mil (1,5% da população);.

- deficiência múltipla - 1 milhão e 300 mil (1% da população); e

- deficiência visual - 600 mil (0,5% da população).

Por outro lado, estatísticas brasileiras não oficiais indicam que, apesar dos esforços, tanto do Governo quanto da iniciativa privada, o atendimento hoje limita-se a apenas 3% da população deficiente.

Evidencia-se, ainda, a precariedade das medidas preventivas, quando estudos indicam que 40% dos casos graves de deficiência mental, 60% dos casos de deficiência visual, assim como a maioria das deficiências auditivas e físicas - os acidentes de trânsito e de trabalho, entre outros -, poderiam ser eliminados por ações preventivas. Sabe-se também que grande parte das deficiências poderia ser evitada por meio de programas de informação e esclarecimento à população. A ausência dessas medidas repercute social e economicamente, gerando várias formas de marginalidade que o sistema não é capaz de assimilar.

É aguda a falta de consciência para o problema. São escassos os recursos humanos e financeiros dirigidos aos programas de prevenção de deficiência. Esta realidade só pode ser alterada mediante programas abrangentes e corajosos, dentro das possibilidades científicas e da realidade sócio-econômica do País.

O Governo entende que, coordenando e incentivando ações desenvolvidas por órgãos das diferentes esferas administrativas, há de se obter a racionalização no emprego dos recursos e a maximização dos resultados a alcançar, garantindo, com isso, a ampliação das atividades de prevenção e de atendimento e a efetiva integração social

das pessoas portadoras de deficiência.

Sociedade e Estado deverão unir-se frente a essa realidade, pois a Nação sofre limitações que podem ser evitadas, superadas ou compensadas, mas cuja manutenção já não se pode tolerar.

A opção governamental se conduz, portanto, na direção de uma política objetiva de integração da pessoa portadora de deficiência e que será concretizada pelo desenvolvimento de ações que possibilitem:

- garantir os direitos básicos de cidadania, eliminando as formas excludentes de acesso aos benefícios sociais;

- inserir essas pessoas nos programas sociais do Governo, com especial atenção para a população de comprovada carência;

- realizar levantamentos que forneçam indicadores sociais e econômicos sobre a população atingida, possibilitando ajustar os programas governamentais às suas necessidades reais;

- desenvolver alternativas comunitárias simplificadas para a integração da pessoa portadora de deficiência, visando a interiorização e a universalização do atendimento;

- coordenar as ações dos diversos ministérios nessa área, buscando harmonizar os resultados;

- apoiar e promover o desenvolvimento de programas que levem em conta a participação social e política, através de organizações representativas e de iniciativas comunitárias;

- integrar ao sistema de prevenção as ações específicas que possibilitem reduzir a ocorrência de deficiências, de forma a reverter a incidência atual;

- promover a ampliação da oferta de serviços de atendimento educacional, saúde, habitação, reabilitação e previdência, mediante melhor utilização da rede existente e aumento da oferta de serviços, com atenção especial para as áreas de comprovada carência;

- estimular a criação de oportunidades no mercado de trabalho, implementando política de expansão de empregos no setor público, na empresa privada e em formas alternativas de trabalho;

- incentivar o desenvolvimento de "meios auxiliares" que viabilizem a integração desse grupo na sociedade; e

- promover a eliminação de barreiras arquitetônicas e a adequação dos meios de transporte.

A expansão dessas ações deverá ser descentralizada, favorecendo as estruturas estaduais, municipais e comunitárias na oferta dos serviços de natureza local ou regional. Dessa forma, esse

programa será realizado tendo a unidade da Federação como elemento básico de organização, ampliando paralelamente o papel dos municípios na execução das ações de natureza local.

Esses objetivos estratégicos configuram as linhas de atuação da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. É necessária uma diretriz politicamente firme e socialmente transformadora que dê unidade e integre, num só esforço, Governo e sociedade.

Nesse sentido, o Governo desenvolverá um programa de mobilização da comunidade em prol do deficiente, com ações concretas de amparo. Para executá-lo prevê-se a alocação, no período, de Cz$ 2,6 bilhões.

3.7 - DESENVOLVIMENTO URBANO

A política de desenvolvimento urbano deverá atender às seguintes diretrizes:

- promover a desconcentração industrial em relação às grandes metrópoles, para obter um melhor equilíbrio espacial na distribuição populacional em torno dos centros de polarização;

- propiciar a estruturação, manutenção e crescimento do espaço urbano, pautados na busca da melhoria da qualidade de vida e na realização plena de seus habitantes;

- garantir, dentro do espaço urbano, o acesso à moradia e aos equipamentos urbanos e comunitários básicos a toda população brasileira, principalmente a de menor renda;

- promover a articulação institucional, propiciando condições para a transferência de encargos do Governo Federal aos estados e municípios, e também para a municipalização de serviços, hoje de responsabilidade dos governos estaduais;

- apoiar e incentivar a melhoria dos padrões de administração e gestão urbana nas cidades, capacitando-as para executar a política nacional de desenvolvimento urbano; e

- estimular a participação das associações comunitárias na administração e gestão urbanas.

A política habitacional será orientada para reduzir o déficit concentrado nas camadas da população de mais baixa renda e atender às necessidades de novas moradias. Para tanto, é necessário promover a equidade no acesso à moradia; a descentralização da gestão; a execução dos programas habitacionais e a redução dos custos, a exemplo do que ocorre com os programas da Secretaria Especial de Ação Comunitária.

A população de menor renda será favorecida com as seguintes linhas principais de atuação, de acordo com os objetivos formulados

para o segmento que percebe renda familiar mensal até 2 e de 2 a 5 salários mínimos:

- construção de moradias sob a forma de autoconstrução e mutirão;

- urbanização e regularização fundiária de favelas;

- implantação de infra-estrutura básica nas periferias urbanas;

- produção de conjuntos de embriões habitacionais e de casas de baixo custo; e

- melhorias habitacionais.

No tocante ao saneamento básico, a política está consubstanciada nas seguintes diretrizes:

- ampliar o acesso das famílias de baixa renda, residentes nas periferias urbanas, aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de cursos de água e limpeza urbana;

- reformular os critérios e mecanismos operacionais do Sistema Financeiro de Saneamento, visando sobretudo simplificar os procedimentos para obtenção de empréstimos por parte de estados e municípios;

- diferenciar a política tarifária por categoria de consumidor, beneficiando as populações carentes; e

- estender gradativamente os benefícios do saneamento básico às comunidades rurais, através da educação sanitária, da utilização de tecnologia simples e de baixo custo e da participação efetiva da comunidade na execução dos sistemas locais.

De um modo geral, os programas de saneamento devem atender aos seguintes critérios:

- utilização de tecnologias apropriadas e de baixo custo;

- participação da comunidade no planejamento e execução de sistemas; e

- uso preferencial de materiais, equipamentos e tecnologias nacionais, com ênfase nos que são produzidos no próprio local ou região do programa, e que usam intensivamente mão-de-obra local.

3.8 - ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

Num sentido amplo, a política de alimentação e nutrição visa promover a segurança alimentar, direito fundamental da população, garantindo a todas as pessoas acesso a uma alimentação adequada. A

busca da segurança alimentar deverá incluir a implementação de medidas para a consecução dos seguintes objetivos:

- assegurar a produção de alimentos em quantidade suficiente e qualidade satisfatória;

- promover a máxima estabilidade no fluxo de oferta dos alimentos; e

- garantir o acesso a todas as pessoas que deles necessitem.

Entretanto, a consecução plena desses objetivos não poderá ser atingida a curto prazo. Para assegurar, de imediato, a melhoria dos padrões de alimentação e nutrição no País, buscar-se-á, de um lado, garantir a disponibilidade interna de alimentos, através do estímulo à produção de gêneros essenciais e da racionalização do processo de comercialização, segundo diretrizes fixadas para o setor agrícola. Por outro lado, o Governo criará condições para favorecer a alimentação dos grupos populacionais mais carentes. Assim, serão implementadas medidas para reduzir a fome e a desnutrição, através da distribuição gratuita de alimentos, em caráter emergencial, para os grupos biologicamente mais vulneráveis.

São diretrizes básicas:

- garantir o fornecimento de uma cesta de alimentos essenciais para o grupo materno-infantil - gestantes, nutrizes e crianças de até 4 anos - de famílias com renda mensal de até dois salários mínimos, integrando esse fornecimento à prestação de serviços básicos de saúde;

- atender à totalidade dos estudantes dos estabelecimentos públicos e filantrópicos de primeiro grau, pré-escolar de 4 a 6 anos, com merenda escolar durante todos os dias úteis do ano, inclusive nas férias escolares;

- intensificar a implantação do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes em todos os municípios brasileiros - fornecendo leite, diariamente, a menores de sete anos de idade pertencentes a famílias com renda mensal de até dois salários mínimos; e

- promover a descentralização progressiva da execução dos programas de alimentação e garantir a participação da população no seu planejamento e controle.

3.9 - SAÚDE

O combate ao baixo nível de saúde no Brasil constitui uma das principais prioridades do Governo. A solução para esse problema irá exigir a integração das políticas de crescimento econômico, distribuição de renda, alimentação e nutrição, saneamento, habitação, assistência e previdência social, entre outras, que são tratadas neste Programa. Entretanto, de forma mais específica, o esforço na área de saúde exigirá a seguinte estratégia básica:

- assegurar o acesso dos segmentos mais pobres e carentes da população aos serviços de saúde. Com isso, procura-se a universalização dos serviços, operados ou não sob a responsabilidade direta do setor público. Papel supletivo e decisivo nessa universalização terão os postos médicos, instalados a um baixo custo pelo trabalho conjunto entre Governo e comunidade.

Na organização da rede de saúde, será fortalecida a articulação com estados e municípios, no sentido de descentralizar responsabilidades para as secretarias estaduais de saúde e prefeituras.

Outras estratégias, não menos importantes, seguir-se-ão a esta, visando:

- promover a expansão e o fortalecimento das ações de controle de doenças, especialmente as transmissíveis, através de serviços de imunização e saneamento;

- proporcionar, em caráter universal e permanente, assistência farmacêutica à população carente, mediante distribuição gratuita de medicamentos básicos na rede oficial de serviços de saúde;

- atingir a auto-suficiência nacional na produção de imunológicos (vacinas e soroterápicos) e ampliar a produção interna de matérias-primas e de medicamentos, de forma a assegurar um abastecimento regular à população;

- aumentar a produtividade da rede pública de serviços de saúde e expandi-la seletivamente nas áreas de comprovado déficit assistencial, exclusivamente através de projetos estaduais e municipais; e

- reduzir a níveis mínimos a transmissão e a prevalência de doenças endêmicas, como a malária, a doença de Chagas, a esquistossomose, a febre amarela e a dengue.

3.10 - EDUCAÇÃO

A educação deve ser um instrumento de redução das disparidades sociais e de promoção do desenvolvimento econômico e social do País. Assim, a ação setorial estará orientada para:

- expandir o ensino pré-escolar, principalmente nas áreas mais carentes, melhorando as condições de ingresso no ensino de primeiro grau;

- universalizar o acesso e a permanência das crianças de 7 a 14 anos na escola de primeiro grau, em condições adequadas para o processo de ensino-aprendizagem;

- atualizar o processo de educação brasileira, segundo técnicas modernas de ensino, já em uso em todos os países desenvolvidos, que valorizam o raciocínio lógico e a criatividade do indivíduo, em lugar do excesso de memorização. Essa atualização deverá permitir, também, condições especiais para o aproveitamento adequado daqueles indivíduos que apresentam um potencial muito acima da média em uma ou mais áreas;

- expandir e melhorar os padrões de ensino médio, revitalizar o ensino normal nas áreas onde haja carência de docentes e ajustar a oferta de educação técnica às demandas objetivas do processo de desenvolvimento;

- consolidar a universidade como centro de produção e disseminação de conhecimentos, balizada pela qualidade acadêmica e pelo compromisso com a redução da dependência científica e tecnológica do País;

- ampliar a oferta e melhorar o desempenho de cursos de pós-graduação, com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico do País; e

- reduzir o contingente de analfabetos e proporcionar novas e diversificadas oportunidades educativas para adolescentes e adultos que buscam superar suas carências de escolaridade.

3.11 - REFORMA AGRÁRIA

A reforma agrária é uma das prioridades do Programa de Ação Governamental, e objetiva, principalmente, promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de posse e uso, dentro dos princípios de justiça social. Latifúndios num extremo e minifúndios no outro, economicamente improdutivos, portanto, sem cumprirem sua função social, serão progressivamente eliminados para atender às exigências de desenvolvimento do País.

A reforma agrária, resguardando as propriedades efetivamente produtivas, orientar-se-á para permitir acesso à terra e à sua exploração econômica por uma ampla camada da população representada pelos trabalhadores rurais, incorporando-os definitivamente ao processo produtivo e resgatando-lhes o direito de cidadania.

Atuará também no fortalecimento dos pequenos produtores rurais estabelecidos, segmento social frágil e extremamente vulnerável às instabilidades conjunturais, que sobrevivem na condição de

migrantes em potencial, sob o permanente cerco expansionista dos grandes proprietários.

A reforma agrária levará seu apoio também aos produtores ocupantes das áreas pioneiras da nova fronteira agrícola, criando condições básicas para a sua fixação e prosperidade, desestimulando assim o ímpeto de novos deslocamentos.

Do ponto de vista institucional, respeitando as áreas de competência estabelecida, a implementação da reforma agrária, em níveis satisfatórios, exigirá a participação efetiva de todas as instâncias governamentais e da sociedade em geral. Da matriz institucional, cabe destacar a estreita vinculação da reforma agrária com a política agrícola, como forma de tornar viável, em bases permanentes, a auto-sustentação dos pequenos produtores rurais.

No conjunto de ações que consubstanciam essa política, ênfase especial será dada à compatibilização desse instrumento com a preservação do meio ambiente, para que as novas áreas sejam exploradas de forma racional e não predatória e os problemas ambientais existentes possam ser equacionados. Não apenas o inadequado uso do solo será coibido, mas também as atividades e processos produtivos particularmente poluidores da água e do ar. Para isso, serão valorizados e difundidos ensinamentos relativos à preservação e proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, ao mesmo tempo que o apoio financeiro e de infra-estrutura será vinculado ao atendimento desses ensinamentos.

Paralelamente às desapropriações a serem implementadas nas áreas regionais prioritárias, o Governo utilizará a tributação progressiva da terra como importante instrumento de incentivo ao seu uso racional e à correção das distorções agrárias. Para que a tributação progressiva passe a apresentar resultados efetivos, serão adotadas as seguintes diretrizes complementares:

- atualização, de forma realista, da base de cálculo do Imposto Territorial Rural, sobre a qual será aplicada, periodicamente, a correção monetária; e

- aperfeiçoamento dos sistemas de controle de tributação, em articulação com os diversos ministérios federais.

3.12 - PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

Ao definir uma política em relação às pequenas e médias empresas, o Governo visa conferir-lhes maior espaço na estrutura industrial e de serviços, tanto nas atividades em que é típica a produção em pequena escala, como em regiões de incipiente desenvolvimento.

Esta política apóia-se nas seguintes diretrizes:

- descentralização dos órgãos de fomento;

- criação de mecanismos de capitalização;

- criação de linhas especiais de crédito para as pequenas e médias empresas exportadoras;

- apoio ao desenvolvimento de modalidades associativas de atuação para a realização de atividades inviáveis em pequena escala;

- simplificação da legislação tributária e das normas que regulamentam as suas atividades;

- melhoria das condições de acesso aos incentivos fiscais e creditícios existentes; e

- utilização da política de compras do setor público para apoiar o seu desenvolvimento.

3.13 - PEQUENO PRODUTOR RURAL

A atuação do Governo no setor agrícola inclui, entre suas prioridades, o apoio e incentivo aos pequenos produtores rurais para melhoria de sua qualidade de vida e ampliação da produção de alimentos básicos, através de programas específicos que cubram linhas especiais de crédito, assistência técnica e treinamento, incentivos e isenções fiscais, de modo a aumentar o dinamismo do setor.

A política governamental de apoio ao pequeno produtor rural, respeitando as diferentes características regionais, estará baseada nas seguintes diretrizes gerais:

- incentivo ao desenvolvimento de organizações cooperativas e associativas de produção, armazenagem e comercialização, visando um melhor aproveitamento dos produtos e uma gradual independência econômica dos pequenos produtores diante de intermediários;

- criação de linhas de crédito a taxas favorecidas, associadas à simplificação dos mecanismos de financiamento;

- melhoria das condições de acesso ao preço mínimo, à compra antecipada da produção e ao seguro agrícola;

- capacitação profissional do pequeno produtor rural, através do sistema de assistência técnica e do Programa de Escolas Rurais Comunitárias, que deverão privilegiá-lo. Essa capacitação envolverá técnicas agrícolas e cursos pré-profissionalizantes em áreas como carpintaria, eletricidade, mecânica, entre outros;

- maior acesso à terra, através de regularização fundiária e distribuição de terras; e

- interiorização dos programas habitacionais, principalmente através do mutirão comunitário.

3.14 - MEIO AMBIENTE

O princípio da formulação e implementação desta política baseia-se na compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a utilização racional dos recursos naturais e a preservação e melhoria da qualidade do meio ambiente, visando, em última análise, à melhoria do bem-estar da população brasileira.

Nesse sentido, entende-se que o fortalecimento de uma política de meio ambiente é compatível com a execução de políticas e programas de exploração racional dos recursos naturais renováveis. Seu objetivo não visa restringir indiscriminadamente as atividades econômicas, mas, em consonância com estas, estabelecer as condições e limites para uma exploração racional daqueles recursos.

As seguintes diretrizes nortearão a política nacional do meio ambiente no período 1987/91:

- manutenção dos sistemas ecológicos essenciais, vitais à produção de alimentos, à saúde, e à sobrevivência humana, e ao desenvolvimento dos sistemas agrícolas, florestas nativas, sistemas costeiros e de água doce;

- preservação da diversidade e riqueza do patrimônio genético;

- utilização não-predatória das espécies e dos ecossistemas;

- atendimento adequado às necessidades básicas das populações urbanas; e

- defesa do patrimônio natural.

A implementação da política de preservação do meio ambiente representará significativo salto quantitativo, pois injetará recursos no combate à poluição, e ordenamento do uso e ocupação dos espaços, principalmente amazônicos e costeiros, e na promoção da saúde. Além disso, mobilizará a sociedade brasileira a partir da criação de programas de educação formal e informal sobre meio ambiente. O modelo a ser adotado será posto em prática através da mobilização de canais de comunicação social, envolvendo diretamente a comunidade, dentro de uma postura participativa.

Na instrumentação de uma política nacional, impõe-se o fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis para, em processo de descentralização administrativa acompanhado de fomento direto, apoio técnico, institucional e financeiro, operarem-na a nível estadual e municipal. Assim dinamizada, a política concebida assumirá o papel e a dimensão que lhe cabem na promoção do desenvolvimento.

3.15 - MUTIRÃO CONTRA A POBREZA

Os grandes objetivos de crescimento acelerado do produto nacional e de distribuição mais justa dos seus benefícios formam as metas de médio prazo consignadas neste documento. Enquanto não se concretizam, há todo um País sobrevivendo em condições subumanas.

No empenho de combinar programas de soluções transitórias para problemas conjunturais com uma política de desenvolvimento social que garanta os meios necessários à plena realização dos direitos individuais e de cidadania, pretende-se, através da ação comunitária, utilizar o grande potencial existente, na sociedade brasileira, de associativismo, de vontade de participar, para num determinado espaço de tempo, por caminhos informais, obter a diminuição das carências mais prementes dos segmentos sociais mais pobres.

Essa contribuição é mister que se integre no esforço básico de geração de novos empregos e de maior distribuição de renda, congregando os recursos disponíveis nas comunidades-alvo dos programas. E, para que não se percam os objetivos sociais, para que se conceda ao País a oportunidade e o tempo necessários à retomada do crescimento econômico, para que milhões de brasileiros possam aguardar a maturação desse processo conservando os ideais maiores da Nova República, as ações de emergência devem desenvolver-se a partir das próprias comunidades, mediante trabalho conjunto com associações comunitárias, associações de bairro, clubes de serviço e assemelhados.

Todos os segmentos da sociedade têm contribuição valiosa a dar, da qual o País não pode prescindir nesta hora. As ações sociais imediatas já empreendidas pelos diversos ministérios devem não só ser reforçadas e ampliadas, como também novos programas serão criados, nos quais os vários órgãos públicos serão chamados a auxiliar, consubstanciando um esforço de integração Governo e sociedade.

Alimentação e nutrição para os mais carentes, assistência à saúde, combate a doenças endêmicas e às transmissíveis, expansão dos serviços e benefícios de previdência e assistência social, diligências nas áreas de reforma agrária, educação e treinamento de mão-de-obra, saneamento, construção e concessão de moradias constituem algumas das implementações que o Mutirão contra a Pobreza prevê reforçar no período 1987/91, para promover melhoria substancial no padrão de vida do povo brasileiro, principalmente dos mais necessitados.

PARTE IV: PROGRAMAÇÃO E METAS DOS SETORES PRODUTIVOS

1 - AGRICULTURA

Diagnóstico

O setor agrícola no Brasil caracteriza-se por grande dinamismo e pela capacidade de responder a diversos estímulos. Assim, durante as últimas três décadas, a agricultura cresceu de forma agregada, alcançando taxas suficientes para abastecer o mercado interno e gerar importantes excedentes exportáveis.

No decorrer dos anos 50 e 60, a agropecuária expandiu-se a uma taxa média anual próxima de 4,3%. No período 1970/79, esse aumento médio de produção passou para 5,1%. Entretanto, a partir dos anos finais da última década, o ritmo médio de crescimento do setor foi desacelerado, situando-se, entre 1978 e 1986, em 2,3%.

CRESCIMENTO DO PRODUTO REAL DA AGROPECUÁRIA
1950/86

PERÍODO	MÉDIA ANUAL (%)
1950/59	4,3
1960/69	4,3
1970/79	5,1
1978/86	2,3

FONTE: Dados básicos do IBGE

O crescimento mais acelerado da última década resultou da maior demanda interna, decorrente, por um lado, da elevação da renda per capita e das boas condições do mercado internacional e, por outro, dos incentivos à produção agrícola, que criaram meios para o uso mais intenso de insumos modernos, especialmente máquinas, sementes melhoradas, fertilizantes e rações balanceadas.

A queda na produção média agrícola, observada nos últimos nove anos, proveio principalmente de uma política creditícia mais restrita, sem que os estímulos compensatórios surtissem os efeitos desejados, e também de uma queda no poder aquisitivo per capita, o que prejudicou a demanda por alimento. Além disso, as relações de troca do setor, tendo por base 1977, ficaram em cerca da metade, fazendo com que sua renda declinasse de forma acentuada. A esses fatores somam-se ainda as intervenções inadequadas do poder público, especialmente no processo de comercialização agrícola.

O quadro do desempenho médio do setor, durante os últimos anos, tornou-se mais crítico. Os alimentos básicos tiveram sua oferta per capita, reduzida em 14,4%, contrastando com a evolução positiva de 11,5% para o conjunto dos produtos exportáveis, formado por algodão, amendoim, café, fumo, soja, laranja e cacau. No mesmo período, a

cana-de-açúcar, fortemente incentivada para fornecer álcool combustível e substituir petróleo importado, teve sua produção *per capita* expandida em 75,4%.

ÍNDICES DE CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO POR HABITANTE
1977/86

ANOS	ALIMENTOS	EXPORTÁVEIS	CANA-DE-AÇÚCAR
1977	100,0	100,0	100,0
1980	90,8	112,8	115,6
1986	85,6	111,5	175,4
Variação no período (%)	-14,4	11,5	75,4

Outro aspecto negativo da evolução da agropecuária é detectado quando se consideram os diversos anos isoladamente. A produção agrícola tem sofrido fortes oscilações em seu todo e de forma dramática em termos de produtos isolados. Quedas de produção têm levado a aumentos de preços, com prejuízos no atendimento do mercado interno e das exportações, ao passo que elevações bruscas na produção têm ocasionado excessivas reduções nos preços e consequentes desestímulos aos produtores.

Distorções e deficiências no sistema de comercialização, na estrutura agrária e no processo de modernização da agricultura agravam o abastecimento e o desenvolvimento geral do País.

No sistema de comercialização, verifica-se uma estrutura ainda deficiente nas áreas de armazenagem, escoamento, informações e regularização do mercado, inclusive no que diz respeito às oscilações nos preços e no volume da produção.

Paralelamente, o processo desordenado de modernização da agricultura tem limitado a geração de excedentes para os mercados interno e externo; provocado desemprego, subemprego, instabilidade na oferta e demanda sazonal de mão-de-obra, além de migração; e, contribuído para agravar as disparidades de renda regional e pessoal.

A migração rural-urbana vem-se processando mais rapidamente do que a criação de novos empregos nas áreas urbanas. Mantidas as tendências atuais, esse hiato entre crescimento da oferta e demanda de emprego deverá aumentar.

Com relação à política comercial externa, apesar da prioridade concedida à ampliação do volume das exportações e à diversificação da pauta, poucos produtos tradicionais de origem agropecuária continuam respondendo pelo crescimento das exportações.

Em suma, nota-se hoje, no setor, a permanência e o agravamento desses problemas, bem como de outros, também fundamentais, ou seja: oscilação na taxa de crescimento do setor; desníveis de renda pessoal, regional e setorial; geração insuficiente de empregos permanentes na agricultura; falta de produtos agrícolas no mercado e abastecimento inadequado, associados à pressão inflacionária; deficiências na conservação de recursos naturais, no desenvolvimento da agroindústria, na substituição de importações e no comércio exterior.

Com relação às políticas, identificam-se os seguintes aspectos: incertezas de curto, médio e longo prazos; ênfase em incentivo de crédito com alcance limitado em relação a mudanças estruturais; aspectos concentradores em termos de finalidade e atendimento às diversas categorias de produtores, produtos e regiões; e divórcios entre objetivos econômicos, sociais, políticos e ecológicos na aplicação dos instrumentos, entre esses, a implementação da legislação vigente.

Objetivos

Um exame, mesmo rápido, da evolução da agricultura nos últimos anos, particularmente a partir de 1978, revela alguns problemas sérios, caracterizando a necessidade de ajustamentos na sua estrutura produtiva e de comercialização. Visando à correção desses problemas, a política agrícola deverá orientar-se para:

- expansão da produção agrícola em geral, em condições de maior estabilidade e de menores custos;

- abastecimento interno com estabilidade de preços;

- aumento da participação brasileira nas exportações mundiais de produtos agrícolas, contribuindo para o equilíbrio no balanço de pagamentos;

- elevação da produção de matérias-primas suscetíveis de substituir a importação do petróleo e do carvão mineral;

- expansão da ocupação da mão-de-obra no setor rural, com ênfase na criação de empregos permanentes;

- melhoria do bem-estar social da população pobre no meio rural e redução das disparidades de desenvolvimento inter-regional do País; e

- crescimento com preservação ecológica.

Estratégias

O Governo esforçar-se-á para fazer valer o regime de economia de mercado, apenas atuando onde sua participação é indispensável. Sem interferir de forma direta no processo de produção, o Governo acionará um conjunto de instrumentos para garantir um crescimento mais harmônico, a taxas que atendam à demanda sem gerar pressão inflacionária. Assim, as políticas de crédito rural, de preços-mínimos e de estoques reguladores serão fundamentais no estímulo à produção e na estabilização dos preços. No suporte da infra-estrutura, conceder-se-á destaque à armazenagem, ao transporte e à irrigação. Além disso, o Governo aperfeiçoará os mecanismos institucionais, cujas distorções têm prejudicado a eficiência e a eficácia dos órgãos públicos, e também privados, ligados ao setor.

Realce será dado ao fortalecimento do Sistema Nacional de Informação de Mercado Agrícola, que, mesmo incipiente, pretende coordenar a ação integrada dos órgãos que coletam, preparam e divulgam informações de mercado agrícola. O objetivo é, através de meios eficientes de comunicação, atingir diretamente, de forma ampla, produtores, distribuidores e consumidores de produtos agrícolas.

De forma mais específica, apresentam-se algumas estratégias a seguir.

Expansão da Produção Agrícola em Geral em Condições de Maior Estabilidade e de Menores Custos

O crescimento do setor, no período do Programa de Ação Governamental, basear-se-á na expansão da área cultivada em 2,2% a.a., com 3,7% a.a. para lavouras, 1,4% a.a. para pecuária e 13,8% a.a. para reflorestamento; da produtividade do trabalhador (2,6% a.a.) e da terra (2,5% a.a.). Para o atendimento dessas metas, a expansão anual de mão-de-obra (inclusive absorção do subemprego) será de 2,9%; de fertilizantes, 7,4%; de defensivos, 8,5%; e, de máquinas agrícolas, 7,4%. Ademais, elevar-se-á substancialmente a oferta de sementes melhoradas para a maior parte das culturas e expandir-se-á a irrigação. No caso específico da pecuária, serão intensificadas as atuais campanhas de saúde, disseminadas as técnicas de alimentação e manejo e incentivado o melhoramento zootécnico dos rebanhos.

A ampliação da área cultivada contará, em grande medida, com a ocupação de áreas ociosas ou subutilizadas, a exemplo das vastas extensões de várzeas, cerrados e solos de boa qualidade, situadas preferencialmente próximas aos centros de consumo ou já drenadas por rede de infra-estrutura viária.

A Ferrovia Norte-Sul terá papel de destaque neste contexto, devendo permitir a incorporação de mais de 10 milhões de hectares de terras com solo, topografia e precipitação pluviométrica favoráveis. Neste caso particular, será permitida a conjugação de complexos industriais com o tamanho ótimo de projetos florestais, o que possibilitará maior competitividade no mercado internacional. Também

na área de influência da ferrovia serão produzidas 5 milhões de toneladas de grãos para exportação, os quais contarão com a vantagem de custos substancialmente reduzidos pelo sistema de transportes.

A par da intensificação do uso de insumos modernos, o aumento da produtividade agrícola dar-se-á com a melhoria dos recursos humanos, através da educação formal, do treinamento pelo SIBRATER e SENAR e, ainda, do Programa de Escolas Comunitárias Rurais. Esse programa intenta formar um milhão de profissionais no período 1987/91.

Abastecimento Interno com Estabilidade de Preços

A atividade do Governo voltar-se-á principalmente para a estabilidade da oferta de produtos e dos preços, com base na maior estabilidade da produção, conforme previsto na estratégia anterior, e para a modernização da estrutura de comercialização, por meio de:

a) melhoria do sistema de armazenagem, contemplando:

- localização adequada dos armazéns;

- armazenamento a nível de fazenda; e

- eliminação do paralelismo de atuação nos órgãos públicos;

b) aperfeiçoamento e intensificação da política de estoques reguladores;

c) melhoria do sistema de escoamento das safras;

d) políticas de minimização do risco das atividades agrícolas, visando à:

- expansão da área de abrangência de preços mínimos e sua devida regionalização; e

- implementação do seguro rural; e de agroindústrias em diversos níveis.

Aumento da Participação Brasileira nas Exportações Mundiais de Produtos Agrícolas, Contribuindo para o Equilíbrio no Balanço de Pagamentos

As exportações agrícolas brasileiras deverão crescer à taxa de 6,0% a.a. no período 1987/91, contribuindo diretamente para aliviar as pressões sobre o balanço de pagamentos.

Concomitantemente com as medidas já apontadas, que prevêem maior produção e produtividade para a agricultura, oferecendo, portanto, melhor condição de competitividade para seus produtos no mercado internacional, serão ainda adotadas as seguintes providências, no sentido de promover as exportações agrícolas:

a) manutenção de uma política cambial realista;

b) articulação da política de armazenagem e transportes, inclusive portuário, investindo-se em corredores de exportação;

c) aperfeiçoamento do sistema de classificação, padronização e controle de qualidade dos produtos;

d) reforço dos serviços de corretagem, distribuição e divulgação dos produtos brasileiros, com apoio diplomático comercial; e

e) reavaliação do sistema tributário, de modo a evitar exportar imposto.

Elevação da Produção de Matérias-Primas Suscetíveis de Substituir a Importação de Petróleo e Carvão Mineral

A curto prazo, manter-se-á a substituição parcial da gasolina pelo álcool etílico originário da cana-de-açúcar. No médio e longo prazos, a madeira terá sua participação intensificada na produção do carvão para siderurgia.

No domínio em que a agricultura contribui para a produção de combustíveis, a atuação do Governo voltar-se-á para:

a) imediata organização, a nível nacional, da produção de matérias-primas;

b) identificação do potencial madeireiro;

c) estímulo à implantação de pequenos complexos agroindustriais, envolvendo a produção de combustíveis e subprodutos; e

d) realização de pesquisas na área de matérias-primas.

Expansão da Ocupação de Mão-de-Obra no Setor Rural, com ênfase na Criação de Empregos Permanentes

Ao contrário do que ocorre atualmente com a mão-de-obra ocupada nas atividades agropecuárias, que tende a cair, a estratégia proposta neste documento possibilita uma expansão da ordem de 2,9% a.a. no emprego agrícola, implicando absorção de subemprego ao compatibilizar adequadamente o aumento da área agrícola com a produtividade e a necessidade de expansão do setor.

As medidas específicas do Governo para apoiar o emprego rural terão a seguinte configuração:

a) criação de pequenos complexos agroindustriais;

b) intenso programa de incorporação de novas áreas ao processo produtivo;

c) reestruturação fundiária por meio dos mecanismos previstos nos programas de reforma agrária;

d) estímulo à pecuária intensiva;

e) estímulo ao trabalho comunitário; e

f) aperfeiçoamento da legislação trabalhista rural.

Melhoria do Bem-Estar Social da População Pobre do Meio Rural e Redução das Disparidades do Desenvolvimento entre Regiões do País

A elevação da renda da população rural será sustentada com o aumento da produção e da produtividade agrícolas e a maior criação de empregos no meio rural, em consonância com a orientação geral dos objetivos da política de desenvolvimento econômico e social. Nesse contexto,a elevação relativa das rendas das classes rurais e das regiões geoeconômicas mais pobres será obtida por meio de políticas que conduzam ao fortalecimento do papel dos pequenos produtores rurais.

Entre as medidas de incentivo ao agricultor de baixa renda, destacam-se:

a) apoio e proteção às formas associativas;

b) mecanismos de crédito para custeio, investimento e comercialização;

c) acesso ao preço-mínimo e ao seguro agrícola;

d) reestruturação fundiária;

e) incentivo à capacitação profissional; e

f) aperfeiçoamento da legislação trabalhista rural.

Crescimento Econômico com Preservação Ecológica

O processo de desenvolvimento da agricultura será estreitamente vinculado a práticas conservacionistas, envolvendo a preservação e controle dos recursos naturais, principalmente por meio de:

a) cumprimento e aperfeiçoamento da legislação sobre o assunto; e

b) vinculação do crédito agrícola à obrigatoriedade da aplicação de tecnologia que mantenha ou mesmo eleve a qualidade do solo.

1.1 - PRODUÇÃO AGRÍCOLA

Considerando a demanda interna, as perspectivas do mercado internacional de produtos agrícolas e o potencial de produção, estabeleceu-se a taxa de 5,5% como meta anual de crescimento da oferta de produtos da agropecuária, 5,9% para as lavouras e 4,8% para a pecuária, entre 1987/91. Isso significa um aumento de 30,0% na produção agrícola.

A produção dos alimentos básicos de consumo doméstico - arroz, batata-inglesa, feijão, mandioca, milho, tomate, banana e leite - atingirá uma taxa de crescimento de 5,1% ao ano, o que permitirá o adequado atendimento da demanda. Os produtos classificados como de exportação - algodão, café, fumo, soja, laranja e cacau - terão um incremento anual de 7,1%, possibilitando que se satisfaçam os requisitos do mercado interno e as metas de exportação. A cana-de-açúcar, matéria-prima para a produção do açúcar e do álcool combustível, também terá um acréscimo anual de 7,1%.

É importante destacar que a taxa de crescimento prevista para os próximos cinco anos praticamente dobra o valor da taxa média observada desde 1978. Fato ainda mais significante é a reversão na evolução da taxa de crescimento da produção de alimentos por habitante. De uma perda média anual de 1,9%, passa-se para um crescimento médio anual de 2,7%.

PROJEÇÃO DA OFERTA DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS
1986/1991

PRODUTOS	QUANTIDADE EM 1.000 t		VARIAÇÃO NO PERÍODO 1986-91 (%)
	1986	PREVISTO PARA 1991(1)	
Algodão em Caroço	2315	2817	21,7
Arroz em Casca	10405	12413	19,3
Batata-Inglesa	1834	2386	30,1
Cacau	460	601	30,6
Café em Grãos	1945	2820	45,0
Cana-de-Açúcar	238493	335900	40,8
Feijão	2219	2771	24,9
Laranja	13327	18951	42,2
Mandioca	25556	27524	7,7
Milho	20541	28778	40,1
Trigo	5638	6270	11,2
Soja em Grãos	13335	19803	48,5
Carne Bovina	1870	2318	24,0
Carne Suína	1090	1371	25,8
Carne Avícola	1584	2070	30,7
Leite	12518	15898	27,0
Ovos(2)	1778	2280	28,2

(1) Os valores para 1991 decorrem das projeções de demanda, com exceção do trigo, em que se consideraram estimativas do potencial de produção. (2) Milhões de dúzias.

Arroz

O arroz é uma cultura largamente difundida no País, ocupando lugar de destaque na dieta alimentar dos brasileiros. A produtividade média brasileira por área do arroz é baixa. As lavouras irrigadas, que predominam principalmente no Rio Grande do Sul, situam-se em posição mais vantajosa, ao passo que o arroz "sequeiro", de zonas não irrigadas artificialmente, apresenta menores níveis de produtividade e grande incerteza quanto ao volume a ser colhido.

A produção interna do arroz passará de 10,4 milhões de toneladas, em 1986, para 12,4 milhões, em 1991, o que significa um incremento de produção da ordem de 19,3%. Para isso, contribuirão o acréscimo da área plantada e também da produtividade. Essa cultura será uma das principais beneficiárias do aumento de irrigação previsto neste Programa.

A expansão projetada para a oferta do arroz será suficiente para atender a demanda interna, permitindo ainda a formação de

estoques reguladores e geração de excedentes exportáveis.

Feijão

O Brasil é o maior produtor e consumidor mundial de feijão. Possuindo um valor calórico ligeiramente inferior ao do arroz, - contando com cerca de 20% de proteínas, das quais fazem parte diversos aminoácidos essenciais, vitaminas do complexo B, cerca de 4% de sais minerais, - esse produto é alimento importante na dieta do povo brasileiro.

Não obstante, a maior parte do cultivo do feijão no Brasil apresenta técnicas bastante rudimentares, com grande utilização de mão-de-obra. A prática indistinta de cultivo consorciado é generalizada, apesar de pesquisas terem demonstrado ser o cultivo exclusivo mais compensador, por permitir maior produção, maior facilidade no emprego da mecanização e de outros fatores de produção modernos.

Uma das características dessa cultura têm sido as fortes oscilações observadas em seus preços e na sua quantidade produzida. Essas variações constituem fator de alto risco, desestimulando maiores investimentos em tecnologia moderna de produção, por parte dos agricultores, e causando grandes prejuízos aos consumidores, especialmente aos de mais baixa renda.

Devido à sua importância como alimento e aos problemas descritos, será dada atenção especial a essa lavoura, traduzida em termos de pesquisa, obtenção de sementes melhoradas em escala comercial, crédito vinculado à assistência técnica e comercialização. Assim, pretende-se estimular a evolução gradual da lavoura indistintamente consorciada para a lavoura organizada em cultivo simples, em escala comercial.

A meta de produção do feijão é de 2,8 milhões de toneladas em 1991, contra 2,2 milhões em 1986, o que significa um aumento aproximado de 25% no período. Esse crescimento dar-se-á em função da maior área plantada e também da produtividade, em consequência da utilização de melhores sementes, práticas de calagem, fertilização e espaçamento adequados por maior número de agricultores.

A oferta projetada permitirá o atendimento ao mercado interno, formação de estoques reguladores e a geração de excedentes exportáveis.

Prevê-se no transcorrer da execução do presente Programa significativa redução nas oscilações da produção, sobretudo na sua oferta interna. Para isso, adotar-se-á uma política anticíclica, com base em um mecanismo adequado de preços, formação de estoques reguladores e melhoria dos processos de comercialização em geral.

Milho

O milho é uma das culturas mais importantes para a economia brasileira. É o insumo básico para aves, suínos e bovinos, constituindo ainda alternativa alimentar para o trigo importado.

A produtividade média brasileira do milho é inferior a 2 toneladas por hectare, número muito baixo quando comparado com outros países. Os Estados Unidos, por exemplo, apresentam um rendimento de 6 toneladas. Isso torna praticamente inviável a participação do Brasil no mercado mundial, a não ser às custas de fortes subsídios.

O quadro da produtividade apresenta-se mais grave quando se desagrega o índice. O Nordeste, por exemplo, responsável por 24% da área plantada, contribui com apenas 10% da produção total, como consequência de um rendimento médio de 340 kg por hectare.

A baixa produtividade observada é uma consequência direta do baixo nível de tecnologia utilizado nessa lavoura, que, em mais de 80% das propriedades rurais brasileiras, limita-se ao trabalho manual e a uma incipiente mecanização, por meio de tração animal.

Esse programa apresenta meta de 40,1% para o aumento da produção do milho até 1991, tendo como base 1986. Assim, a oferta passaria de 20,5 milhões de toneladas para 28,8 milhões. Um dos grandes responsáveis por esse crescimento será a disseminação de técnicas de cultivo, utilizando-se sementes do milho híbrido em conjunto com fertilizantes, defensivos e maquinaria apropriada.

Além do atendimento da demanda interna, a oferta prevista permitirá a formação de estoques reguladores mínimos necessários e excedentes para que o Brasil inicie uma participação séria no comércio internacional desse produto.

Com a utilização da tecnologia desenvolvida para a cultura e já disponível para uso imediato, de melhor infra-estrutura de armazenagem, secagem e transporte, juntamente com a modernização do processo de comercialização, o País terá condições de colocar o produto a preços mais baixos para o consumidor nacional e apresentar custos competitivos no mercado internacional.

Será perseguida uma meta de participação no mercado mundial do milho da ordem de 10 milhões de toneladas/ano.

Soja

É um cultivo de tradição recente no Brasil. Há cerca de vinte anos, sua expansão no Rio Grande do Sul e logo depois no Paraná substituiu os cafezais erradicados. A partir de 1969, a soja iniciou uma verdadeira escalada, deslocando os cultivos de milho e feijão, incentivada pelos altos preços na cotação internacional, pela quebra na produção norte-americana e chinesa e pela crise na pesca da anchova nas costas peruanas.

Desde então, a produção e a exportação da soja vêm apresentando um volume crescente, atingindo o pico em 1985, quando foram produzidas 18,3 milhões de toneladas e exportadas 13,0 milhões.

Esse bom desempenho no comércio externo é resultado de níveis de produtividade competitivos, que até agora compensaram as grandes deficiências no sistema de comercialização, armazenagem e transporte.

O quadro atual do produto a nível mundial indica uma produção e produtividade em expansão, forçando uma substancial queda nos preços externos.

Para que o Brasil possa garantir e mesmo aumentar sua participação no mercado internacional, este Programa de Ação Governamental prevê substanciais melhorias no processo de comercialização do produto, que deverão acarretar uma redução de aproximadamente 40% na diferença do custo do produto entre a fazenda e o navio, atualmente muito elevada. Isso resultará da melhoria e ampliação do sistema de armazenagem, a nível de propriedades agrícolas, sistema de transportes e sistema portuário. As melhorias das práticas de cultivo também serão objeto de especial atenção.

A meta de oferta contempla um incremento de 48,5% na produção entre 1986 e 1991, a qual passará de 13,3 milhões de toneladas para 19,8 milhões.

1.2 - PECUÁRIA

A dimensão real da pecuária nacional expressa-se a partir do cálculo do seu valor bruto de produção anual ao nível do agricultor. Esse valor soma Cz$ 190 bilhões. Essa dimensão torna-se mais importante quando se consideram os fatores a ela associados, tais como: 190 milhões de hectares utilizados pela bovinocultura de corte e leite (poderoso instrumento de integração nacional); e demanda intermediária sobre o complexo de grãos exercida pela avicultura e suinocultura (70% da produção do milho e 21% da soja).

A par de aspectos ligados à produtividade, os maiores problemas observados na pecuária são as oscilações cíclicas e sazonais, ao nível da produção, preço e estoque vivo. A atividade hegemônica, no que diz respeito às demais, é a bovinocultura de corte, visto que tem em outras carnes seus substitutos.

Esses movimentos oscilatórios, comprovados em uma série de 46 anos, não vêm tendo tratamento governamental adequado. É comum, por exemplo, a aplicação de políticas pró-cíclicas, quando se deseja uma política anticíclica. Esse comportamento do Governo tem sua origem, na maioria das vezes, no desconhecimento do mecanismo da oscilação e não na falta de recursos.

As oscilações serão objeto prioritário de uma política no período 1987/91. Sendo de solução mais fácil, são porém muito danosas para consumidores e produtores, beneficiando apenas os especuladores, pois geram períodos de escassez, com preços muito elevados e períodos de superprodução, com preços abaixo do custo. Ao mesmo tempo, acarretam alto risco para os investimentos, o que dificulta aumentos na produtividade.

Desse modo, o problema será resolvido simultaneamente, tanto do lado da produção (crédito rural bem dimensionado e no momento adequado; assistência técnica aos agricultores sobre aspectos tecnológicos e econômicos), quanto do lado do abastecimento (estoques reguladores, estoques estratégicos, importação, exportação e outros) e dos preços mínimos adequados.

A par da política antioscilatória, que estabilizará a oferta e os preços, reduzindo o risco do agricultor e, portanto, estimulando investimentos com consequente aumento de produção e produtividade, o Governo atuará também em linhas envolvendo crédito rural, pesquisa e outros.

1.3 - EXPANSÃO DA ÁREA AGRÍCOLA

Segundo o modelo de crescimento da agricultura, a área de lavouras deverá expandir-se a uma taxa média de 3,7% a.a, e a área destinada à pecuária a uma taxa de 1,4% a.a. Isso significa que a primeira passará de 52,4 para 62,8 milhões de hectares, e a segunda de 191,7 para 205,3 milhões de hectares. Além disso, o reflorestamento irá requerer uma área adicional de 5,0 milhões de hectares, totalizando 10,5 milhões de hectares reflorestados em 1991.

As indicações são de que a disponibilidade de terra potencialmente cultivável não será empecilho para a expansão da área agrícola. Entretanto, será necessária uma perfeita articulação do processo de ocupação de novas áreas com a programação de transportes e de armazenamento.

A expansão da área agrícola verificar-se-á principalmente no Centro-Oeste - especialmente na região dos cerrados -, no Nordeste - com destaque para os Estados do Maranhão, Piauí e Bahia - e no Norte do País. Cerca da terça parte dessa área estará no raio de influência da Ferrovia Norte-Sul, o que permitirá consubstanciar ganhos na eficiência do processo de comercialização para o mercado interno e, especialmente, para o externo, com a utilização do sistema ferroviário Porto de Itaqui-Carajás.

METAS DE EXPANSÃO DA ÁREA AGRÍCOLA
1986/1991

(Em Milhões de ha)

DISCRIMINAÇÃO	1986	1991	ACRÉSCIMO NO PERÍODO	VARIAÇÃO PERCENTUAL NO PERÍODO
Lavoura	52,4	62,8	10,4	19,9
Pecuária	191,7	205,3	13,6	7,1
Reflorestamento	5,5	10,5	5,0	90,9
TOTAL	249,6	278,6	29,0	11,6

1.4 -IRRIGAÇÃO

Dentro da estratégia para o setor agrícola, a irrigação passará a desempenhar um papel crescente no objetivo de expansão da produção e produtividade agrícolas em condições de maior estabilidade.

Nesse sentido, o Programa de Ação Governamental preconiza a incorporação adicional de 2,5 milhões de hectares irrigados até 1991, com dois programas: O Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE) e o Programa Nacional de Irrigação (PRONI). Essa meta é coerente com a capacidade de fornecimento de equipamentos de irrigação e com o potencial de terras já identificadas e passíveis de serem incorporadas aos programas.

Entretanto, a realização plena das metas de irrigação está condicionada a limitações hídricas, que devem ser reavaliadas, tendo em vista o uso múltiplo da água.

O PROINE, que contempla tanto a irrigação pública em perímetros definidos, quanto a irrigação privada, será responsável pela incorporação de 744 mil hectares, com um orçamento total de Cz$ 119,2 bilhões.

O PRONI, que atuará em todo o território nacional e somente por meio do setor privado, irrigará um total de 1.773 mil hectares, a um custo previsto de Cz$ 68,7 bilhões.

A prioridade para irrigação será dada ao setor privado, que apresenta custos médios por hectare muito inferiores à irrigação pública.

IRRIGAÇÃO
METAS
1987/91

ANOS	ÁREAS A IRRIGAR (1000 Hectares)(1)			INVESTIMENTOS (Cz$ Milhões)(2)		
	PRONI	PROINE	TOTAL	PRONI	PROINE	TOTAL
1987	253	64	317	9940	7525	17465
1988	293	107	400	11793	21651	33444
1989	338	209	547	13082	32190	45272
1990	444	218	662	16962	32269	49231
1991	445	146	591	16951	25565	42516
TOTAL	1773	744	2517	68728	119200	187928

(1) Áreas que deverão estar dotadas de toda infra-estrutura para irrigação, mas não, necessariamente, em operação produtiva. (2) Inclui os investimentos nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e investimentos privados, inclusive recursos para crédito de investimento.

PROGRAMA DE IRRIGAÇÃO DO NORDESTE
METAS FÍSICAS POR ENTIDADE EXECUTORA
1987/91

ENTIDADE EXECUTORA	ÁREA A IRRIGAR (Hectares)						PARTICIPAÇÃO NO TOTAL (%)
	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL	
Pública Federal	25900	36500	42200	47700	43300	195600	26,3
DNOCS	6700	15600	15800	15200	14400	67700	9,1
CODEVASF	12500	10500	16800	17900	19500	77200	10,4
DNOS	6700	10400	9600	14600	9400	50700	6,8
Pública Estadual (PAPP)	4700	5900	10300	1600	6200	28700	3,9
Privada	29300	54600	140400	156000	85800	466100	62,7
Privada Pontual (PAPP)	3900	10100	15600	13300	10900	53800	7,1
TOTAL	63800	107100	208500	218600	146200	744200	100,0

PROGRAMA DE IRRIGAÇÃO DO NORDESTE
FONTES DOS RECURSOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

ANOS	TESOURO	RECURSOS EXTERNOS	CRÉDITO DE INVESTIMENTO	OUTROS	TOTAL
1987	3515	788	2074	1148	7525
1988	2075	11716	5959	1901	21651
1989	4590	9863	14575	3162	32190
1990	5333	7909	16427	2600	32269
1991	5654	6030	11757	2124	25565
TOTAL	21167	36306	50792	10935	119200

PROGRAMA NACIONAL DE IRRIGAÇÃO
FONTES DOS RECURSOS
1987/91

(Cz$ Milhões)

ANOS	INVESTIMENTOS PÚBLICOS					INVESTIMENTOS PRIVADOS					TOTAL GERAL
						Cred. de Invest.					
	Gov. Fed.	Gov. Est.	Recur. Ext.	Outr.	Total	Rec. Ext.	Rec. Nac.	Total	Cont. Prod.	Total	
1987	1955	591	-	543	3089	1764	3717	5481	1370	6851	9940
1988	-	475	1551	1953	3979	3563	2688	6251	1563	7814	11793
1989	-	543	1141	2102	3786	4239	3198	7437	1859	9296	13082
1990	-	691	1359	2412	4462	5700	4300	10000	2500	12500	16962
1991	-	960	519	2972	4451	5700	4300	10000	2500	12500	16951
TOTAL	1955	3260	4570	9982	19767	20966	18203	39169	9792	48961	68728

1.5 - ELETRIFICAÇÃO RURAL

A eletrificação rural é um importante instrumento para o aumento da produção e produtividade da agricultura, sendo indispensável à maioria dos projetos de irrigação. O Governo Federal prevê favorecer 329 mil propriedades rurais, o que implicará a construção de 168 mil km de linhas de distribuição até 1991. Essa meta significa a elevação de 25% no número de estabelecimentos agrícolas eletrificados.

A viabilidade desse crescimento basear-se-á em dois programas, ambos voltados para pequenos e médios produtores. O primeiro será implementado pelo Grupo Executivo de Eletrificação Rural (GEER), por meio do sistema de eletrificação mista - via concessionárias e cooperativas, principalmente. O GEER encarregar-se-á da eletrificação de 73,4 mil propriedades, com aplicação de recursos no total de Cz$ 9,1 bilhões.

O segundo, o Programa Nacional de Eletrificação Rural (PLANER), a ser implementado através da ELETROBRÁS, beneficiará 255,7 mil propriedades e está orçado em Cz$ 14,9 bilhões.

Na eletrificação rural, poderão ser viabilizados empreendimentos com investimentos marginais compensadores, dada a redução de exigências técnicas, com a utilização de materiais mais simples e vantajosos, tais como postes de madeira e linhas monofásicas de aço. Por outro lado, para tornar ainda mais econômicos os programas, a extensão de linhas poderá ser delegada aos usuários.

ELETRIFICAÇÃO RURAL
METAS FÍSICAS
1987/91

REGIÕES	GEER (1987-91)		PLANER (1987-89)	
	Número de propriedades	Linhas de distribuição(km)	Número de propriedades	Linhas de distribuição (km)
Norte	2982	3110	81000	32660
Nordeste	33611	20629	113808	44806
Centro-Oeste	5200	8280	10645	12523
Sudeste	7653	4940	47298	24823
Sul	23940	12384	2920	846
BRASIL	73386	49343	255671	118657

ELETRIFICAÇÃO RURAL
FONTES DOS RECURSOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

FONTE	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
GEER	1336	2032	2034	2081	1595	9078
BID	273	429	407	416	319	1844
Estados	205	322	305	312	239	1383
Consumidores	205	322	305	312	239	1383
Tesouro	380	530	610	625	479	2624
FND E Outros	273	429	407	416	319	1844
PLANER	4979	4979	4979	–	–	14937
BIRD	1742	1743	1743	–	–	5228
Estados	747	747	746	–	–	2240
Consumidores	2249	2249	2250	–	–	6748
Tesouro	241	240	240	–	–	721
TOTAL	6315	7011	7013	2081	1595	24015

1.6 - ARMAZENAGEM

O sistema de armazenagem deficiente tem sido um dos responsáveis por perdas significantes de produtos agrícolas, altos custos de comercialização, preços internos elevados e perda de competitividade no mercado internacional.

Por essa razão, será posto em execução um vigoroso programa de investimentos públicos e privados, com a finalidade de dotar o País de um adequado, moderno e eficiente sistema de armazenagem.

A característica desse programa é a eliminação do manuseio desnecessário da mercadoria, que acaba encarecendo ainda mais a sua comercialização. Nesse sentido, haverá um grande estímulo para a armazenagem a nível de fazenda, de onde o produto deverá sair, se

possível a granel, para o seu destino final ou porto de exportação.

Assim, a solução ideal visará a uma política integrada de armazenagem e de transportes - nos modos rodoviário, ferroviário e portuário -, a par de um sistema de informação de mercados.

Quanto possível, o escoamento de safras de determinadas regiões terá como base a ferrovia, que se adapta melhor ao sistema moderno de movimentação das safras destinadas ao consumo interno e à exportação, por meio da conjugação de silos e vagões graneleiros, o que resulta em maior eficiência, custos reduzidos e substancial economia de combustível. Esse sistema está-se tornando cada vez mais imprescindível para se obterem custos competitivos no mercado internacional.

Na ampliação da rede armazenadora, caberá ao Governo Federal a programação da armazenagem estratégica, ficando as demais funções a cargo dos governos estaduais e municipais. Os armazéns estratégicos, grandes unidades de baixa rotatividade e alta capacidade de movimentação, localizados em pontos determinados de comercialização, têm por objetivo a manutenção de estoques reguladores governamentais.

A armazenagem a nível de fazenda ou de comunidade será implementada pela iniciativa privada, com estímulos governamentais, ao passo que nos armazéns coletores, de médio e grande portes, pertencentes a cooperativas, companhias estaduais e particulares, o Governo atuará apenas quando necessário.

Paralelamente ao programa de ampliação, será dada ênfase à pesquisa e ao treinamento em armazenagem, bem como ao reaparelhamento, reforma e manutenção das unidades existentes.

No período 1987/91 a capacidade estática de estocagem será ampliada, em 30,2 milhões de toneladas, o que significa uma expansão de aproximadamente 50%. Esse aumento da capacidade armazenadora eliminará o atual déficit e acompanhará o crescimento da produção. O programa está orçado em Cz$ 79,6 bilhões.

PROGRAMA DE ARMAZENAGEM
METAS FÍSICAS
1987/91

(Em Mil t)

ARMAZÉNS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Coletores	2000	2000	1500	800	800	7100
Fazenda	2500	2500	2500	2500	2500	12500
Reguladores	800	200	800	700	700	3200
Estratégicos	1900	2100	1000	1000	500	6500
Terminais	90	80	60	50	50	330
Frigoríficos	120	90	80	130	100	520
TOTAL	7410	6970	5940	5180	4650	30150

PROGRAMA DE ARMAZENAGEM
FONTES DOS RECURSOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

FONTES	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Internas						
FND	9866	8981	–	–	–	18847
Tesouro	1100	1500	1800	2100	2400	8900
Estadual	213	571	2064	1800	1800	6448
Outras	960	960	3600	1920	1920	9360
Externas						
BIRD	6000	6000	8400	8400	7200	36000
TOTAL	18139	18012	15864	14220	13320	79555

1.7 - TREINAMENTO E EXTENSÃO RURAL

O treinamento da mão-de-obra rural basear-se-á em dois programas de grande envergadura: o Programa de Extensão Rural e o Programa de Escolas Rurais Comunitárias. Ambos deverão beneficiar um total de 5,4 milhões de pessoas.

A extensão rural desempenhará um importante papel na mudança

de tenologias, o que permitirá o alcance das metas estabelecidas para O crescimento do setor agropecuário. As tarefas da extensão rural envolvem a difusão de processos mais avançados de produção, armazenamento e comercialização, estendendo-se aos aspectos referentes à educação, saúde, alimentação, vida familiar, vida comunitária e mobilização da juventude rural.

Ao todo, a extensão rural assistirá 4,9 milhões de pessoas, entre agricultores e seus familiares.

Torna-se imprescindível o fortalecimento do sistema de extensão rural, inclusive com remuneração adequada ao seu corpo técnico, de forma a evitar a atual evasão de pessoal especializado.

Os recursos para implementação do programa no período 1987/91 estão orçados em Cz$ 23,9 bilhões.

O Programa de Escolas Rurais Comunitárias buscará melhorar a qualidade de vida das comunidades rurais, a partir de ações comunitárias integradas, orientadas para a qualificação profissional (pedreiro, carpinteiro, eletricista, mecânico, práticas agrícolas, irrigação, indústria caseira, auxiliar de enfermagem, parteira, entre outros), implantação de atividades comunitárias produtivas e ampliação de oportunidades ocupacionais para o homem do campo, em estreito relacionamento entre Governo e comunidade.

O treinamento manterá 160 bases fixas de apoio, localizadas em municípios-pólos. Vinculadas a essas bases serão implantadas 300 unidades móveis de treinamento para a especialização de cerca de 500 mil pessoas entre 1987 e 1991.

O programa integrará esforços das comunidades, das prefeituras, dos Ministérios da Agricultura (SIBRATER), do Trabalho (SENAR), da Educação (COAGRI), do Interior, da Reforma Agrária, Campanha Nacional de Escolas de Comunidade (CNEC) e Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC).

O Governo Federal destinará Cz$ 1,98 bilhão ao programa, ao qual será somada igual quantia proveniente das prefeituras e comunidades, totalizando Cz$ 3,96 bilhões, para o período 1987/91.

EXTENSÃO RURAL
METAS FÍSICAS
1987/91

(Mil)

Beneficiários	1987	1988	1989	1990	1991
Agricultores	2000	2500	3000	3000	3000
Mulheres	800	900	1200	1200	1200
Jovens	500	600	700	700	700

EXTENSÃO RURAL
FONTES DOS RECURSOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

DISCRIMINAÇÃO	PRÓPRIOS	TESOURO	ESTADUAIS	OUTROS	TOTAL
Assistência a Produtores	820	3071	9440	2700	16031
Assistência a Famílias	170	651	2000	500	3321
Aperfeiçoamento do Sistema de Difusão de Tecnologias	60	211	648	250	1169
Ampliação dos Recursos Educacionais	30	105	324	120	579
Desenvolvimento Organizacional e de Recursos Humanos	140	547	1680	480	2847
TOTAL	1220	4585	14092	4050	23947

ESCOLAS RURAIS COMUNITÁRIAS
METAS FÍSICAS
1987/91

METAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Construção de Unidades Fixas de Apoio (Unidades)	20	70	70	-	-	160
Unidades Fixas Móveis	80	110	110	-	-	300
Cursos de Qualificação Profissional Rural	1200	4200	4200	4200	4200	18000
Número de Treinandos (Milhares)	32	117	117	117	117	500
Comunidades Beneficiadas	2000	7000	7000	7000	7000	30000

ESCOLAS RURAIS COMUNITÁRIAS
FONTES DOS RECURSOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

FONTES	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Tesouro	220	600	600	280	280	1980
Prefeituras e Comunidades	220	600	600	280	280	1980
TOTAL	440	1200	1200	560	560	3960

1.8 - FLORESTAMENTO E REFLORESTAMENTO

A sistemática de incentivos ao reflorestamento com destinação de parcelas do Imposto de Renda para o plantio iniciou-se em fins de 1966 (Lei nº 5.106).

A partir do Decreto-Lei nº 1.376, de fins de 1974, a atividade passou a ser realizada pelo FISET - Reflorestamento,

supervisionado pelo IBDF.

Os resultados alcançados ao final de 1986 mostram uma área reflorestada de 5,5 milhões de hectares, com 31,6% destinados a papel e celulose e 31,8% à siderurgia e à indústria de cimento, entre outros, cuja base é o carvão vegetal. O restante corresponde a madeiras processadas, espécies frutíferas, palmáceas e outras.

As novas perspectivas de demanda da madeira e de seus subprodutos por parte do setor industrial, inclusive para exportação, estão exigindo uma aceleração da atividade de reflorestamento. No período 1987/91, prevê-se que 5 milhões de hectares serão ocupados com novas áreas e reformas, o que corresponde a um incremento de 90,1% nas realizações do programa nos últimos 20 anos.

Além de consolidar a posição brasileira como um dos principais exportadores mundiais de celulose (cerca de 1 milhão de toneladas anualmente), o Brasil passará a exportar cavacos de madeira (wood chips) para uso na indústria de celulose e papel, de aglomerados, contraplacados e outros produtos. No caso do transporte marítimo, há possibilidade de conjugação dos cavacos com minério de ferro, aproveitando o espaço livre nos porões dos navios.

Quanto ao mercado internacional, o Brasil possui uma situação privilegiada na área de reflorestamento: disponibilidade de terras, curto período de crescimento das árvores (6 anos, contra 40 a 60 no Canadá e países nórdicos). A par disso, a Ferrovia Norte-Sul, complementada pelo Porto de Itaqui, contribuirá para a eficiência no transporte dos produtos florestais desenvolvidos em sua área de influência.

Estima-se uma aplicação de Cz$ 105 bilhões no período, recursos estes originários do FISET, de financiamentos e de outros incentivos.

Com o objetivo de garantir o volume de recursos necessários ao pleno alcance da presente meta, será estudado um sistema de incentivos adicionais para aplicações em reflorestamento, voltado para papel, celulose e carvão. Esses incentivos deverão envolver a antecipação do Imposto de Renda para investimentos em áreas predeterminadas.

O programa de reflorestamento far-se-á acompanhar de um esforço de proteção dos recuros naturais da flora e da fauna, sobrelevando-se a consolidação ou ampliação de 28 parques nacionais e 14 reservas biológicas já existentes. Além disso, serão criadas 12 novas unidades de conservação, envolvendo a demarcação de aproximadamente 2 milhões de hectares de terras e a aquisição de outros 72 mil hectares.

FLORESTAMENTO E REFLORESTAMENTO
METAS FÍSICAS
1987/91

(Em Mil Hectares)

METAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Reflorestamento	300	600	1200	1400	1450	4950
Conservação da Natureza/ Demarcação	106	20	50	1700	-	1876
Aquisição	2	10	40	-	20	72

FLORESTAMENTO E REFLORESTAMENTO
FONTES DOS RECURSOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Reflorestamento(1)	6240	12480	24960	29120	30160	102960
Conservação da Natureza (2)	169	172	245	310	367	1263
Pesquisa Florestal(2)	63	80	80	96	112	431
Economia Florestal(2)	63	44	56	72	104	339
TOTAL	6535	12776	25341	29598	30743	104993

(1) FISET. (2) Tesouro.

1.9 - PESQUISA AGRÍCOLA

A pesquisa agrícola é considerada um meio básico para a aquisição de conhecimentos que permitam aumentar, continuadamente, a eficiência econômica e social no processo de produção agropecuária.

Para que a agricultura brasileira cumpra sua função no desenvolvimento nacional, é imprescindível a realização de intenso programa de mudanças tecnológicas. Essas mudanças se caracterizam pela utilização de uma tecnologia adequada, que sirva de base ao

desenvolvimento agrícola, orientado por novos conhecimentos obtidos, tendo em vista a realidade brasileira e a internacional.

Com o objetivo de garantir a realização dessas mudanças, a perspectiva agrícola está sendo traçada em função das necessidades evidenciadas pelos programas de desenvolvimento econômico e social e das disponibilidades e preços relativos dos distintos fatores de produção.

A eficiência perseguida para a agricultura deverá caracterizar-se pelo aumento da produtividade da terra, aumento de capital, utilização racional da mão-de-obra e obtenção de uma rentabilidade capaz de garantir uma satisfatória distribuição da renda.

O programa de pesquisas agropecuárias desenvolvido pelo Ministério da Agricultura, por intermédio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), abrangerá as seguintes linhas de ação:

- gerar e adaptar tecnologias capazes de aumentar a produtividade e melhorar a produção agropecuária, contribuindo para torná-la auto-suficiente no mercado interno e ainda possibilitando a acumulação de excedentes exportáveis;

- permitir a incorporação ao sistema produtivo das regiões potencialmente viáveis, como a do pantanal, trópico semi-árido e úmido, terras baixas e cerrados, cuidando simultaneamente de minimizar os efeitos predatórios das atividades agrícolas sobre o meio ambiente;

- gerar tecnologias para utilização de recursos energéticos no setor rural, para aproveitamento de energéticos compatíveis com as realidades regionais e para energização de comunidades rurais, a partir de fontes alternativas e renováveis de energia e da comercialização apropriada às unidades de produção;

- promover e implementar o sistema cooperativo de pesquisa agropecuária, objetivando a melhoria das condições de funcionamento das unidades de pesquisa; e

- promover de forma integrada a qualificação do pessoal em todos os níveis de graduação e serviços, de modo que se obtenham melhores condições de trabalho e mais altos índices de produtividade.

Os centros de pesquisa estarão em permanente contato com os serviços de extensão rural e de assistência técnica, com empresários rurais, indústrias de insumos e entidades que elaboram produtos agrícolas. As instituições de pesquisa disporão de mecanismos que permitam conhecer rapidamente as demandas de inovações, bem como os resultados de investigações que devam ser transferidos, imediatamente, aos usuários.

No período 1987/91, o número de projetos de pesquisa será ampliado de 4.150 para 5.000, e o quadro de pesquisadores da EMBRAPA passará de 1.700 para 1.800, com treinamento especializado em diversos níveis. Os recursos previstos atingem um total de Cz$ 6,7 bilhões.

CENTROS DE PESQUISA
METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS
1987/91

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Projetos (Unidades)	4150	4300	4580	4810	5000	-
Pesquisadores (Unidades)	1700	1700	1700	1750	1800	-
Treinamento (Unidades)	1000	1000	1000	1000	1000	-
Recursos (Cz$ Milhões)	855	1148	1359	1570	1781	6713

1.10 - FINANCIAMENTO DO SETOR AGRÍCOLA

A formação de uma poupança agrícola adequada tem sido uma dificuldade crônica para o setor. Ao longo dos anos, o Governo Federal tem procurado atender a essa deficiência por meio de uma forte intervenção no sistema de crédito. Entretanto, em momento algum foi encontrada solução definitiva ao problema.

Obstáculos - recursos, custo do crédito, preços de produtos - sempre estiveram presentes no processo de produção e comercialização. Por outro lado, milhões de agricultores nunca tiveram qualquer acesso ao crédito. Além disso, houve dificuldades do próprio Governo, como a falta de recursos, necessidades de subsídios, pressão inflacionária, entre outras.

A dificuldade de autofinanciamento da agropecuária é, pelo menos em parte, o resultado das distorções da condução econômica do setor, que deverão ser amenizadas com a nova política traçada. No momento, a situação encontra-se mais grave em decorrência da persistente queda dos preços agrícolas internacionais e da direta e indireta compressão dos preços internos. A isso, deve-se ainda somar as repercussões de uma taxa inflacionária alta no passado, que elevaram em muito o risco característico da atividade agrícola.

A curto prazo, o crédito terá reforçado o seu papel de principal instrumento de apoio governamental à agricultura, em suas formas tradicionais de investimento, custeio e comercialização. Ênfase especial será dada à retomada dos investimentos, que sofreram uma acentuada queda na primeira metade desta década. A média anual, correspondente a 16,5% do valor do produto agrícola nos anos 70, situa-se hoje em apenas 4%. A meta atual é o retorno aos níveis da

última década.

Como o volume de recursos destinados ao financiamento agropecuário já ultrapassou os limites das disponibilidades do Tesouro, e a própria Caderneta de Poupança Rural apresenta algumas restrições em face da competitividade com outras opções financeiras, novos mecanismos para aumento da poupança do setor serão incentivados. Entre eles a aplicação de recursos pela própria população, tendo por base o valor de unidades do produto agrícola.

Para gerir esses novos mecanismos, será criado um Fundo Especial de Poupança Agrícola.

No global, os recursos destinados ao crédito rural serão acrescidos em Cz$ 169,2 bilhões, passando o saldo de dezembro de Cz$ 321,0 bilhões, em 1986, para Cz$ 490,2 bilhões, em 1991, o que corresponde a um acréscimo real de 52,7%. A fim de recuperar as perdas observadas, os recursos para investimento crescerão a um ritmo mais acelerado, correspondente a 75,0% no período.

Esse volume de expansão do crédito agrícola deverá ser suficiente para o atendimento dos objetivos e metas do Programa de Ação Governamental.

CRÉDITOS A SEREM CONCEDIDOS À AGROPECUÁRIA(1)
1986/91

(Em Cz$ Bilhões)

ANOS	TOTAL	CUSTEIO	COMERCIALIZAÇÃO	INVESTIMENTO
1986	321,0	180,4	57,9	82,7
1987	378,2	183,9	117,4	76,9
1988	400,0	189,3	123,8	86,9
1989	430,0	194,7	129,2	106,1
1990	460,0	200,1	134,6	125,3
1991	490,2	205,5	140,0	144,7

(1) - Saldo previsto para dezembro.

2 - INDÚSTRIA

Considerações sobre a Situação Atual do Setor Industrial

Não obstante ter sido o período 1975/80 marcado pela fase de desaceleração do crescimento do setor industrial, é somente entre 1981 e 1983 que se registra uma forte recessão, como decorrência das medidas contracionistas concebidas nos últimos meses de 1980. A taxa média anual de crescimento industrial, para esse período, foi da ordem de -4%. Em consequência, o setor passou a operar com elevada ociosidade - cerca de 25%, em média -, desempregando parte considerável de sua força de trabalho: entre 1980 e 1983 o setor industrial reduziu em 23% o total de pessoas ocupadas.

As indústrias de construção e de transformação, principalmente as de bens de capital e de consumo duráveis, foram as mais atingidas pela perda do dinamismo em referência.

PRODUTO REAL DA INDÚSTRIA
TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO
1975/83

INDÚSTRIA	TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO (%)	
	1975/80	1981/83
INDÚSTRIA EM GERAL	7,3	-4,0
Extrativa Mineral	4,6	7,0
Transformação	6,8	-6,0
Bens de capital	4,2	-17,0
Bens intermediários	8,5	4,5
Bens de consumo duráveis	8,7	-8,7
Bens de consumo não-duráveis	4,5	-1,3
Construção	8,1	-6,6

FONTE: Perpectivas de Longo Prazo da Economia Brasileira, Jan/85, IPEA.

É necessário lembrar que esse período recessivo definiu rumos para a indústria brasileira; alguns gêneros que compõem um primeiro grupo de produtos ganharam espaço no mercado internacional, por tornarem-se competitivos, como os de mecânica, material de transporte, borracha e têxtil. Não obstante terem registrado os maiores índices de queda no período 1981/83, demonstraram grande capacidade de recuperação.

INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE
CRESCIMENTO SEGUNDO OS GÊNEROS DE INDÚSTRIA
1981/83

GÊNEROS DE INDÚSTRIA	CRESCIMENTO MÉDIO (%)
Minerais Não-Metálicos	-9,0
Metalurgia	-6,9
Mecânica	-15,3
Material Elétrico e de Comunicações	-9,2
Material de Transporte	-13,2
Papel e Papelão	-0,4
Borracha	-7,0
Química	-1,2
Farmacêutica, Perfumaria, Sabões e Velas	-0,4
Produtos de Matérias Plásticas	-8,9
Têxtil	-7,0
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	-2,5
Produtos Alimentares	-2,5
Bebidas	-7,5
Fumo	-0,8

FONTE: Perspectivas de Longo Prazo da Economia Brasileira, Jan/85, IPEA.

Quanto mais se acentuava a contração da demanda interna, melhor era o desempenho das exportações de produtos industrializados brasileiros, embora continuasse evidente a queda da produção. Diante dessa tendência declinante, o esforço do setor se fazia presente e se refletia nas taxas de expansão das exportações desse primeiro grupo de indústrias.

DEMANDA INTERNA E EXPANSÃO DAS EXPORTAÇÕES INDUSTRIAIS
1975/83

GÊNEROS DE INDÚSTRIA	DEMANDA INTERNA (%)	EXPANSÃO DAS EXPORTAÇÕES (%)
Extrativa Mineral	26,4	15,6
Indústrias de Transformação	-12,7	75,3
Minerais Não-Metálicos	3,0	76,6
Metalúrgica	-140,9	128,7
Mecânica	-200,6	50,4
Material Elétrico e de Comunicações	8,5	31,3
Material de Transporte	-241,7	114,3
Madeiras, Mobiliário, Couros, Editorial, Gráfica e Diversas	52,1	28,8
Papel e Papelão	7,1	69,0
Borracha	43,3	31,6
Química e Plásticos	-2,2	74,3
Refino de Petróleo	-30,2	116,0
Farmacêutica e Perfumaria	110,8	8,4
Têxtil	-110,6	165,3
Vestuário e Calçados	76,9	21,4
Alimentos	82,1	16,2
Bebidas e Fumo	31,1	58,3
TOTAL DA INDÚSTRIA	-11,3	73,2

FONTE: Perspectivas de Longo Prazo da Economia Brasileira, Jan/85, IPEA.

Num segundo grupo de gêneros industriais, mais voltados para o mercado interno, foram abandonados ou adiados programas de modernização, intensificando-se as diferenças tecnológicas e agravando-se os problemas na relação custo/preço dos diferentes produtos, especialmente nas indústrias mais tradicionais.

As tendências recessivas da economia nacional começaram a ser revertidas a partir de 1984, graças principalmente ao extraordinário aumento da exportação de produtos manufaturados, incentivada por uma política de fomento específica, pela alteração da relação câmbio/salário e, principalmente, pelo elevado crescimento das importações norte-americanas.

A indústria brasileira encontrava, assim, no mercado internacional, a compensação para as dificuldades oriundas da contração da demanda interna, fruto da desaceleração da economia brasileira, iniciada em 1975 e agravada entre 1981 e 1983.

Na realidade, foi no biênio 1985/86 que a tendência anteriormente observada se reverteu totalmente, passando então a demanda interna a determinar o ritmo cada vez mais rápido do crescimento da produção industrial. Nesses dois anos, a indústria de transformação registrou crescimento de 8,3% e 11,3%, respectivamente.

Explica esse aumento do mercado interno a expansão da massa salarial - em virtude da elevação dos salários reais, do nível de emprego, e, ainda, do consumo -, ocorrida em função da acentuada "monetização" de ativos financeiros, como consequência indireta da adoção do Plano de Estabilização Econômica.

A estrutura industrial brasileira, hoje com tecnologia relativamente modernizada, é bastante diversificada e possui vários segmentos com forte penetração no mercado internacional. Não obstante, o crescimento econômico almejado impõe-lhe novos desafios, dado que o intenso crescimento industrial, observado a partir de meados de 1984, não foi acompanhado do mesmo ritmo de investimentos em ampliação e modernização do parque instalado, tendo a retomada industrial se baseado, em geral, na utilização de margens de capacidade ociosa existente.

O expressivo nível de aplicação de recursos na indústria, ocorrido em 1986, não foi suficiente para suportar a pressão da demanda, resultante de uma política econômica expansionista e da recuperaçãc do poder de compra.

O esgotamento da capacidade instalada de alguns setores foi um dos resultados consequentes, gerando pontos de estrangulamento no abastecimento, tanto dos produtos industriais finais para suprimento do mercado interno, quanto de produtos interindustriais (matérias-primas, insumos básicos, peças e componentes, além de máquinas e equipamentos).

Esses pontos de estrangulamento, por comprometerem a própria continuidade de expansão da produção para o mercado interno, não só obstruem um dos importantes caminhos de combate à inflação, pela deficiência de oferta, mas também a ela se aliam, criando novo foco de pressão altista e comprometendo os saldos da balança comercial.

Portanto, adquire maior relevância uma política que propicie condições para uma firme e ampla retomada dos investimentos industriais, não apenas quanto à reposição e modernização, mas também, e principalmente, quanto à ampliação das plantas.

Para que o sistema econômico possa traduzir efetivamente um conjunto de ações coordenadas, é necessário que a industrialização seja reconhecida como um dos seus elos mais importantes.

Outrossim, faz-se necessária a regionalização das metas setoriais - sustentada na identificação dos recursos disponíveis para alocação -, que representem oportunidade industrial de gerar condições para diminuir os efeitos polarizadores dos grandes centros. Além de constituir uma ação efetiva para a solução de grandes problemas

sociais, essa regionalização justifica, de forma evidente, investimentos em pesquisas de relações técnicas entre fatores de produção, destacando-se aqui os recursos energéticos diferenciados.

A identificação dessas potencialidades permitirá orientar as ações estratégicas do planejador, criando um sistema que confronte sistematicamente a oferta de fatores locais e as demandas industriais.

Um exemplo atual vem do Governo do Estado de São Paulo, que pela primeira vez, de forma intensiva e ordenada, enfrenta o crucial problema da concentração das atividades econômicas na Região Metropolitana de São Paulo, esforçando-se para que as pequenas e médias cidades paulistas possam beneficiar-se do processo de desconcentração e neutralizar os fluxos migratórios canalizados para a capital.

Cabe enfatizar que a experiência realizada em São Paulo visa dotar as cidades de porte médio da infra-estrutura de apoio ao impacto da desconcentração dos grandes centros e, assim, evitar os problemas decorrentes das saturações de todas as ordens, principalmente as que afetam o meio ambiente.

O objetivo maior será, em menos de uma década, igualarem-se os produtos agregados pelas indústrias do interior com os da região metropolitana, através de incentivos específicos à localização de plantas em pequenas e médias cidades. As diretrizes de política industrial, aqui explicitadas, além de viabilizarem a meta de crescimento do setor a uma taxa média em torno, de 6,5% ao ano, estão voltadas para a preservação e fortalecimento do parque produtivo existente e para o delineamento de um novo padrão de crescimento, fundamentado na incorporação e difusão de novas tecnologias e no aumento da produtividade.

A esses objetivos associam-se as seguintes diretrizes:

- ampliar a capacidade produtiva do setor de bens de consumo não-duráveis, dada a esperada elevação da demanda em função da política de aumento real de salários, evitando a rigidez da oferta de bens essenciais;

- estimular a ampliação da capacidade produtiva instalada, mantendo uma relação de fatores regionalmente adequada e, dessa maneira, atender às demandas internas e externas da forma mais vantajosa possível;

- incentivar a implantação de setores de alta tecnologia, com legislação adequada à sua consolidação;

- aumentar o poder competitivo da indústria, por meio de incentivos a práticas de redução de custo e de sua modernização;

- aperfeiçoar o controle de qualidade, generalizando sua prática por imposição do respeito às normas técnicas;

- incorporar à atividade produtiva os recursos locacionais disponíveis e facilitar, assim, a descentralização da produção industrial; e,

- apoiar, sob as mais diversas formas, o segmento constituído de micro e pequenas empresas, pelo papel relevante que representam no cenário econômico e social, principalmente na geração de empregos.

Estratégias

A estratégia industrial objetiva melhorar ou criar instrumentos que permitam a ampliação do mercado interno e a elevação da competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional. Não obstante pretender a incorporação intensiva do componente tecnológico, o programa de desenvolvimento industrial compatibiliza-se com os planos regionais formulados, onde as metas de crescimento se harmonizam com os objetivos de combate à inflação e a obtenção de saldos expressivos na balança comercial.

Em especial, a expansão dos investimentos voltar-se-á para:

- implantação de novas unidades e ampliação ou modernização de empresas produtoras de insumos básicos e de bens exportáveis, quando justificadas pelo mercado;

- ampliação da produção de bens essenciais de consumo, de insumos e equipamentos agrícolas; e

- desenvolvimento tecnológico, de rápido retorno, visando particularmente a eliminação de desperdícios na produção, a absorção e adaptação de novas tecnologias; a difusão do conhecimento tecnológico; a conservação de energia; e a modernização de processos produtivos.

A política industrial orientar-se-á para favorecer os segmentos:

- de alta tecnologia, que necessitam de legislação pertinente e apoio à pesquisa e ao desenvolvimento;

- que constituem a base do desenvolvimento por produzirem bens de capital e fornecerem insumos básicos;

- produtores de bens de consumo, que necessitam de ampliação ou modernização para um atendimento mais adequado do mercado interno; e

- exportadores, cujo apoio é fundamental para a melhoria das condições de competitividade no mercado internacional.

2.1 - SIDERURGIA

Nos últimos dez anos, a indústria siderúrgica - graças a maciços investimentos que ultrapassaram US$ 20,0 bilhões, dos quais US$ 3,2 bilhões no período 1982/86 - conseguiu agregar 10 milhões de toneladas à sua capacidade de produção e criar um parque de tecnologia moderna e avançada, de grande competitividade, inclusive no mercado internacional. Assim, em 1985, o Brasil participou em mais de 4,5% das exportações mundiais, enquanto em 1977 aparecia como importador. Contra os 11,2 milhões em 1977, aproximadamente 1,6% da produção global, hoje, o País concorre com 21,2 milhões de toneladas anualmente, cerca de 3% do total mundial.

O balanço setorial de divisas é amplamente favorável à siderurgia brasileira. No último triênio, as vendas externas aproximaram-se dos US$ 2,0 bilhões, anualmente, e as importações não chegaram a representar, em 1986, US$ 250 milhões. Existem, entretanto, alguns problemas que merecem citação: o preço médio dos produtos exportados - cerca de US$ 241,0 por tonelada - é bem inferior ao nível de US$ 550,0 alcançado no mercado mundial, sugerindo a possibilidade de exportação de produtos mais nobres; as exportações estão ainda concentradas, especialmente nos Estados Unidos - 20% - e na China - 15%; alguns países ainda impõem medidas protecionistas; finalmente, cumpre lembrar o excesso da oferta de aço, existente no mundo.

Quanto ao mercado interno, o consumo efetivo de laminados planos e não-planos vinha crescendo a 8% a.a., em relação a 1965. A partir de 1980, em virtude da recessão econômica, o consumo passa a decrescer até 1983, quando atinge o limite inferior de 7.763 milhões de toneladas, significando uma queda de mais de 30% em relação àquele ano. A partir de então, apresenta acentuada recuperação, mas somente no ano de 1986 volta a atingir níveis comparáveis com os dos fins da década de 1970. Cumpre salientar a alta sensibilidade da demanda às variações das taxas de crescimento do PIB e à política adotada de colocação de excedentes no mercado internacional como alternativa compensatória das quedas do consumo interno.

Produção Atual

O modelo brasileiro reserva para as empresas estatais a produção de aços planos e não-planos pesados e para a iniciativa particular os outros segmentos, de não-planos leves e aços especiais. A opção deveu-se às próprias características da indústria, cujos projetos exigem longos prazos de maturação, enorme densidade de capital e processos tecnológicos complexos. Além desses fatores, a grande dependência dos outros setores à siderurgia induz certa proteção do Estado para a garantia do fluxo de abastecimento.

Em 1986, quando a produção de aço, no Brasil, atingia 21,2 milhões de toneladas, as cinco maiores empresas estatais foram responsáveis por 65% dessa oferta, principalmente de chapas grossas, laminados a quente e a frio e aços planos revestidos.

PRODUÇÃO DE AÇO
1986

(Em Milhões de t/Ano)

EMPRESAS	AÇO BRUTO	CAPACIDADE INSTALADA
CSN	3,64	3,99
USIMINAS	3,07	3,24
COSIPA	2,32	3,38
CST	3,40	3,11
AÇOMINAS	0,65	2,00
TOTAL	13,08	16,12
BRASIL	21,24	...

FONTE: CONSIDER, Boletim Estatístico, 1987, SIDERBRÁS.

Produção Futura

Os estudos de previsão da procura de produtos da indústria siderúrgica demonstram a necessidade de inferências, dada a dependência do ramo em relação ao comportamento de outros subsetores, principalmente da indústria automotiva, construção civil, energia, bens de capital e embalagens. Esse tipo de demanda derivada é sempre sujeito a maiores incertezas, mormente quando a ele se agregam as exportações, sempre sensíveis a fatores exógenos.

As previsões expostas abaixo incluem as hipóteses econômicas do Programa de Ação Governamental 1987/91 e consideram, ainda, a possibilidade de exportação dos produtos acabados da SIDERBRÁS, a níveis de 3,6% do mercado mundial, bem como a garantia de exportação de um mínimo de 20% da produção anual de laminados em tonelagem para cada usina siderúrgica.

Para a consecução dos objetivos de produção, haverá necessidade de investimentos substanciais até o final do século, cabendo lembrar que os extensos períodos de maturação dos projetos exigem planejamento a longo prazo das aplicações.

Para o novo ciclo de expansão, espera-se aproveitar a escala das plantas já existentes, possibilitando a obtenção de produtos com níveis de investimentos marginais bem mais compensadores - entre US$ 820 e US$ 1.200 por tonelada/ano no caso de aços planos comuns.

Dentro do horizonte de prazo do Programa de Ação Governamental 1987/91, os acréscimos mais expressivos de produção deverão ser realizados pela expansão e modernização de plantas já existentes, conforme cronograma de desembolsos que prevê cerca de US$ 7.729 milhões para o período.

Não se pode negar, por outro lado, que a prioridade concedida

ao desenvolvimento regional e à diminuição das disparidades espaciais conduz à possibilidade de se estudar a viabilidade técnico-econômico-financeira de locação de plantas industriais em regiões de menor desenvolvimento relativo. Nesse sentido, a área de influência da Ferrovia Carajás-Itaqui apresenta vantagens comparativas inegáveis para uma planta siderúrgica, principalmente se voltada para a exportação: proximidade ao minério e ao porto, disponibilidade de energia elétrica e de água e outros fatores locacionais. O interesse da iniciativa privada pelo empreendimento pode tornar-se fator de fundamental importância para a política setorial.

EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO SIDERÚRGICA
1987/2000

(Em Milhões de t)

ANOS	PRODUÇÃO SIDERBRÁS	PRODUÇÃO BRASIL
1987	16,2	23,7
1988	17,4	24,6
1989	17,8	26,4
1990	17,8	27,1
1991	18,3	28,4
1992	18,6	33,9
1994	23,6	35,1
1996	26,0	40,7
2000	29,5	50,8

FONTES: SIDERBRÁS/CONSIDER.

Por outro lado, os segmentos siderúrgicos sob responsabilidade da iniciativa particular, especialmente nos setores de aços não-planos, comuns e especiais, que atualmente apresentam capacidade de oferta sensivelmente superior à demanda interna, e as atuais expansões que contemplam modernização, balanceamento e expansão, são suficientes para atender ao crescimento da demanda nos próximos dez anos. A capacidade de produção de aços não-planos comuns deverá evoluir dos atuais 6,0 milhões de toneladas para 7,2 milhões em 1996; para os aços especiais, a produção passará de 2,3 milhões de toneladas para 3 milhões, no mesmo período.

Projetos Setoriais

COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL (CSN)

. Expansão da capacidade da aciaria, de 4,6 para 5,4 milhões de toneladas/ano;

. melhorias no lingotamento contínuo e nos laminados de tiras a quente, visando aumento da produtividade;

. instalação de uma linha de laminados a frio, fora do

complexo atual, de 1,1 milhão de toneladas/ano; e

. instalação de uma linha de galvanização eletrolítica, com capacidade para 400 mil toneladas/ano.

COMPANHIA SIDERÚRGICA DE SÃO PAULO (COSIPA)

. Instalação de duas máquinas de lingotamento contínuo, cada uma com capacidade para 1,4 milhão de toneladas/ano;

. investimentos nas linhas de acabamento (tiras a frio e a quente e chapas grossas); e

. investimentos no balanceamento interno da usina (coqueria, sinterização, alto forno).

COMPANHIA SIDERÚRGICA DE MINAS GERAIS (USIMINAS)

. Expansão da capacidade da aciaria, de 3,3 para 5,3 milhões de toneladas/ano;

. modernização das linhas de acabamento;

. ampliação do lingotamento contínuo, dos atuais 2,5 para 4,8 milhões de toneladas/ano;

. ampliação da linha de laminados a frio, chapas grossas e laminados a quente; e

. instalação do sistema de linha de galvanização eletrolítica.

AÇO DE MINAS GERAIS (AÇOMINAS)

. Ampliação da capacidade de produção de aço líquido, de 2,2 para 4,5 milhões de toneladas/ano;

. implantação das laminações de perfis médios e pesados e de trilhos;

. implantação de lingotamento contínuo (1,8 milhão de toneladas/ano); e

. instalação de uma linha de laminados a quente (2,5 milhões de toneladas/ano).

COMPANHIA SIDERÚRGICA DE TUBARÃO (CST)

. Expansão da capacidade, de 3,4 para 6,5 milhões de toneladas/ano;

. implantação de lingotamento contínuo (4,0 milhões de toneladas/ano); e

. implantação de laminação de tiras a quente (4,0 milhões de

toneladas/ano).

SIDERURGIA: SIDERBRÁS
PROGRAMA PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS
1987/96

(Em US$ Milhões)

EMPRESAS	1987	1988	1989	1990	1991	a/ Até 1991	Após 1991	TOTAL
CSN	133,0	201,3	324,6	399,1	311,9	1369,9	622,5	1992,4
COSIPA	275,5	235,2	191,1	278,5	363,4	1343,7	394,0	1737,7
USIMINAS	109,9	209,6	290,6	558,6	655,5	1824,2	275,4	2099,6
AÇOMINAS	64,9	116,2	304,9	287,7	839,0	1612,7	972,3	2585,0
CST	79,7	227,0	232,4	608,7	431,1	1578,9	330,2	1909,1
TOTAL	663,0	989,3	1343,6	2132,6	2600,9	7729,4	2594,4	10323,8

FONTE: Ministério da Indústria e do Comércio.
a/ Inclui US$ 2,56 bilhões destinados à conservação, manutenção de capacidade, reformas e melhorias tecnológicas.

A necessidade de elevados investimentos para atender à expansão programada do setor siderúrgico estatal, assim como a busca de maior eficiência produtiva induzem, forçosamente, ao equacionamento de novas formas de garantia das fontes de financiamento; essas se apóiam na recuperação da capacidade de autofinanciamento deste setor e no processo de saneamento financeiro das empresas, habilitando-as a participarem do mercado de capitais e do Fundo Nacional de Desenvolvimento.

A recuperação da capacidade de autofinanciamento será garantida através da revisão, a curto prazo, da atual estrutura de preços internos dos produtos siderúrgicos planos. Ressalte-se que os preços domésticos de alguns desses produtos, em 1986, situavam-se em níveis até 50% inferiores aos vigentes nos mercados internos norte-americano, japonês e inglês.

Com a recuperação das margens de autofinanciamento, novas expansões tornam-se viáveis dentro de um modelo empresarial misto, associando-se capitais estatais e privados, sendo estes últimos representados pelas usinas siderúrgicas privadas, por setores consumidores de produtos siderúrgicos e/ou pelo capital financeiro.

No setor de laminados planos, além dos investimentos da SIDERBRÁS, será considerada, no Programa, a implantação de uma nova usina siderúrgica, no Estado do Maranhão (USIMAR), com capacidade de 3 milhões de toneladas/ano de aço, cujos produtos serão preponderantemente destinados à exportação. Está previsto o nível de US$ 1.300 a US$ 1.500 por tonelada de capacidade anual de produção. O investimento dessa nova planta será financiado na sua grande maioria por capitais privados, com participação de 30% da União, através da

SIDERBRÁS, tendo como fonte o FND. Caberá o restante a grupos nacionais e internacionais. O interesse soviético será analisado com base na alternativa de receber o carvão coqueificado, o que implicaria uma redução substancial do investimento mas geraria dependência energética. O interesse japonês poderá ser compatibilizado pela garantia de mercado externo e eventuais fornecimentos de equipamentos.

INVESTIMENTOS PARA A USINA DO MARANHÃO
1988/91

(Em US$ Milhões)

ANOS	TOTAL	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO	INICIATIVA PRIVADA
1988	700	210	490
1989	1360	408	952
1990	1560	468	1092
1991	880	264	616
TOTAL	4500	1350	3150

No Ceará, deverá ser implantada uma usina siderúrgica de porte médio, com capacidade para suprimento do mercado nordestino, cujo tamanho dependerá de estudos de viabilidade técnico-econômica a serem desenvolvidos.

A Ferrovia Carajás-Itaqui poderá prover de minério de ferro toda área de influência da estrada. Em alguns "pontos de encontro", otimizam-se locações de pequenas siderúrgicas denominadas ministeel, cujos investimentos para produtos de aço podem tornar-se altamente compensadores. Pelo menos quatro desses tipos de empreendimentos merecem ser examinados e submetidos a estudos de viabilidade, já no curto prazo, pela iniciativa privada.

Ainda, estuda-se a viabilidade técnico-econômica de implantação de um pólo siderúrgico no sul do País, constituído de uma usina em Santa Catarina para aproveitamento do carvão mineral daquele estado na produção de 1,5 milhão de toneladas/ano de aços planos e unidade de laminação de tiras a frio no Rio Grande do Sul.

Considera-se, por outro lado, a factibilidade de localização de um pólo siderúrgico de aços não-planos, do qual se estudam, presentemente, retornos financeiros e sociais. Localizado no Mato Grosso do Sul, há alternativas de aproveitamento de carvão vegetal ou de gás natural para a produção potencial da região, de 1,6 milhão de toneladas de gusa, 400 mil de tarugos e 400 mil de produtos não-planos comuns leves por ano.

As fontes de recursos dos dois pólos acima consideram preponderantemente a participação da iniciativa particular.

EVOLUÇÃO DO PREÇO MÉDIO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS SIDERÚRGICOS EXPORTADOS
1980/85

(US$ FOB/t)

PRODUTOS	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Lingotes	177	171	190	160	170	195
Semi-Acabados	241	212	218	153	177	170
Laminados Planos	324	312	282	242	265	252
De Aço Comum	320	310	278	239	262	249
De Aço Especial	547	414	580	480	482	501
Laminados Não-Planos	520	356	333	230	267	251
Vergalhões	337	240	217	189	214	210
Fio-Máquina (Comum + Especial)	481	254	237	210	243	227
Laminados Não-Planos Transformados	474	566	571	384	369	251

FONTE: Dados brutos do Anuário Estatístico 1986, CONSIDER.

COMPARAÇÃO ENTRE PREÇOS DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS
VIGENTES EM DIFERENTES MERCADOS
(abril de 1986)

(Valores em US$/t)

PRODUTO	BRASIL (1)		ESTADOS UNIDOS		JAPÃO		GRÃ-BRETANHA		MERCADO INTERNACIONAL	
	Valor	índices	Valor	índices	Valor	índices	Valor	índices	Valor	índices
CHAPA GROSSA-A 36 (12,5 X 2000 X 6000 mm)	227	100	417	184	556	245	373	164	232	102
BOBINA A QUENTE SAE 100B (3 X 1200 mm)	207	100	457	221	496	240	377	182	226	109
BOBINA A FRIO SAE 100B (1,20 X 1200 mm)	254	100	554	218	607	239	468	184	314	124
FOLHA DE FLANDRES HRB-T3 (0,25 X 711 X 914 mm)	432	100	910	211	1135	263	779	180	489	113
FOLHA ZINCADA (0,50 X 1000 X 2200 mm)	361	100	744	206	807	224	595	165	343	95
PERFIS I 10-A 36	212	100	514	242	478	225	424	200	245	116

FONTE: BNDES.
(1) Preço médio de exportação da SIDERBRÁS.

SIDERBRÁS: PROGRAMA DE INVESTIMENTO
1987/96

(Em US$ Milhões)

ANOS	CONCLUSÃO ESTÁGIO III	MANUTENÇÃO, CAPACIDADE E MELHORIAS TECNOLÓGICAS	EXPANSÃO	TOTAL
1987	286,0	348,0	29,0	663,0
1988	53,0	806,0	130,3	989,3
1989	–	606,6	737,0	1.343,6
1990	–	382,6	1.750,0	2.132,6
1991	–	416,9	2.184,0	2.600,9
1987/91	339,0	2.560,1	4.830,3	7.729,4 a/
1987/96	–	–	–	10.323,8

FONTE: SIDERBRÁS.

a/ No quadro de consolidação de capital, o Investimento ascende a US$ 6.518,0 milhões (seis bilhões, quinhentos e dezoito milhões de dólares) não incluindo reformas e outros gastos de conservação.

PAÍSES DO MUNDO
PRODUÇÃO DE AÇO BRUTO
1977 e 86

(Em Milhões de t)

PAÍSES	1977	1986
UNIÃO SOVIÉTICA	146,7	160,0
JAPÃO	102,4	98,3
ESTADOS UNIDOS	113,7	73,8
CHINA	23,7	51,9
ITÁLIA	23,3	22,9
BRASIL	11,2	21,2
FRANÇA	22,1	17,9
POLÔNIA	17,8	17,4
CANADÁ	13,6	14,1
CORÉIA DO SUL	4,6	14,6
ALEMANHA OCIDENTAL	39,0	37,1

FONTE: Anuário Estatístico 1986, CONSIDER.

EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS BRASILEIROS
1986

PRODUTOS	1000 t	US$ MILHÕES	PREÇO UNITÁRIO US$/t
Semi-Acabados	2483	424	170,76
Laminados Planos	2084	599	287,43
Laminados Não-Planos	1292	331	256,19
Laminados Transformados	248	108	435,49
Trefilados	54	28	518,22
Total Geral	6161	1490	241,84

FONTE: Boletim Estatístico, 1987, CONSIDER.

EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS BRASILEIROS, SEGUNDO OS PRINCIPAIS PAÍSES DE DESTINO
1986

PAÍSES	1.000 t	US$ MILHÕES	PORCENTAGEM NO VALOR TOTAL
ESTADOS UNIDOS	1189	311	20,9
CHINA	995	223	15,0
JAPÃO	610	131	8,9
TURQUIA	363	58	3,9
ÍNDIA	129	57	3,9
ITÁLIA	317	53	3,6
CORÉIA DO SUL	277	51	3,4
CANADÁ	165	46	3,1

FONTE: Boletim Estatístico, 1987, CONSIDER.

VARIAÇÃO DO PIB E DO CONSUMO DE AÇO
1980/86

(Em %)

ANO	VARIAÇÃO DO CONSUMO EFETIVO	VARIAÇÃO DO PIB
1980	14,8	9,1
1981	-19,7	-3,4
1982	- 5,6	0,9
1983	-15,7	-2,5
1984	19,8	5,7
1985	10,1	8,3
1986	23,4	8,2

FONTE: IPEA.

PRODUÇÃO MUNDIAL DE AÇO BRUTO
PARTICIPAÇÃO DO BRASIL
1977/86

(Em Milhões de t)

BRASIL E MUNDO	1977		1980		1983		1986	
	PRODUÇÃO	%	PRODUÇÃO	%	PRODUÇÃO	%	PRODUÇÃO	%
BRASIL	11,2	1,66	15,3	2,13	14,7	2,22	21,2	2,97
MUNDO	675,5	100,00	716,2	100,00	663,3	100,00	714,2	100,00

FONTE: Anuário Estatístico 1986, CONSIDER.

SIDERURGIA
BALANÇA COMERCIAL
1977/86

(Em Mil dólares FOB)

ANOS	SIDERÚRGICOS	FERROLIGAS E FERRO GUSA	SUPERÁVITS OU DÉFICITS
1977	(420.659)	147.879	(272.780)
1978	(203.505)	216.484	12.979
1980	73.266	314.113	387.379
1984	1.561.971	501.017	2.062.918
1985	1.544.895	506.097	2.050.992
1986	1.266.793	480.996	1.747.789

FONTE: Anuário Estatístico 1986, CONSIDER.
NOTA: Os valores entre parênteses indicam déficits.

2.2 - FERRO GUSA

O setor produtor de ferro gusa é composto de 72 empresas privadas. Essa atividade concentra-se em Minas Gerais, onde acham-se instalados 136 dos 144 altos-fornos existentes no País. A capacidade nominal instalada dos produtores independentes é de 5,7 milhões de toneladas /ano; a das usinas integradas suplanta 20 milhões.

A produção brasileira de ferro gusa evoluiu de 9,4 milhões de toneladas em 1977 para 20,1 mihões em 1986, a maioria constituindo insumo para o próprio setor siderúrgico. Como estão previstos incrementos significativos nos processos de fundição, ferroligas e outros tipos de aço que utilizam o ferro gusa como insumo, espera-se que haja substancial aumento da sua produção.

Quanto às exportações, estas triplicaram entre 1977 e 1986, atingindo nesse último ano 2.370 mil toneladas e gerando receitas da ordem de US$ 260 milhões. O preço médio de US$ 110,0 por tonelada é o mais baixo dentre todos os produtos siderúrgicos comercializados.

As exportações brasileiras em 1986 estiveram concentradas em poucos países: China - 43,2%; Formosa - 13,2%, Coréia do Sul - 6,1%; Estados Unidos - 5,5%; e Japão - 4,3%.

A oferta de ferro gusa passará por um processo de desconcentração, quando os projetos aprovados em Carajás iniciarem suas atividades. Num prazo de dois anos, cerca de 600 mil toneladas adicionais deverão ser produzidas nessa região, o que corresponde a um incremento de capacidade de 1,2 milhão de toneladas/ano. A plena utilização das plantas instaladas dar-se-á após o período de consideração desse Programa de Ação Governamental 1987/91.

A existência de carvão vegetal e minério na área de influência da Ferrovia Norte-Sul permitirá a implantação da indústria de ferro gusa em áreas circunvizinhas.

O modelo a ser adotado será o de pequenas empresas, estimando-se 130 unidades potencialmente implantáveis, com capacidades de 100 toneladas/dia, representando 4,7 milhões de toneladas/ano, e investimentos próximos a US$ 500 milhões, permitindo acréscimos de US$ 517 milhões ao nível atual das exportações.

Além disso, encontram-se em análise novos projetos, com capacidade estimada em 1,4 milhão de toneladas. Na hipótese de esse conjunto de projetos entrar em operação até 1993, com o crescimento esperado da capacidade guseira instalada, o novo potencial produtivo de produtores independentes ascenderá a cerca de 13 milhões de toneladas/ano.

FERRO GUSA
CAPACIDADE INSTALADA, PRODUÇÃO E PROJETOS PREVISTOS
1986/93

(Em Mil t)

Capacidade Instalada 1986	5.700
Produção em 1986	4.421
Mercado Interno 1986	2.054
Mercado Externo 1986	2.369
Projetos em Carajás: aprovados	1.206
Projetos em Carajás: em análise	1.352
Capacidade provável em Carajás	2.558
Capacidade provável em Minas Gerais	6.480
Capacidade provável ao longo da Ferrovia Norte-Sul	4.700
Capacidade provável no Brasil 1993	13.738

FONTE: Programa Grande Carajás, SEPLAN/PR - IPEA.
NOTA: Os dados referem-se a produtores independentes.

PRODUÇÃO DE FERRO GUSA
1977/86

ANOS	PRODUÇÃO (Milhões de t)		
	INTEGRADAS	INDEPENDENTE	TOTAL
1977	7,5	1,9	9,4
1979	9,4	2,3	11,7
1980	10,2	2,4	12,6
1982	9,1	1,7	10,8
1984	13,7	3,5	17,2
1985	15,1	3,8	18,9
1986	15,7	4,4	20,1

FONTE: Anuário Estatístico 1986 - CONSIDER.

EXPORTAÇÕES DE FERRO GUSA
1977/86

ANOS	QUANTIDADE (Mil t)	VALOR (US$ Milhões)	PREÇO MÉDIO US$/t
1977	851	88,9	104,4
1979	989	131,8	133,3
1980	841	119,5	142,1
1982	693	81,9	118,1
1984	2473	266,3	107,7
1985	2476	267,7	108,1
1986	2370	259,5	109,5

FONTE: Anuário Estatístico 1986, CONSIDER.

2.3. FUNDIÇÃO

Essa indústria, constituída pelas fundições de ferro, aço e não-ferrosos, possui atualmente uma capacidade instalada de 2 milhões de toneladas/ano, emprega cerca de 90 mil pessoas, concentrando-se na região Centro-Sul do País.

Atende dois mercados básicos: um constituído por exportações diretas, que evoluíram de US$ 55 milhões em 1979 para US$ 105 milhões em 1986; o segundo, pela demanda interna das indústrias automotivas, ferroviária, naval, agrícola e outras similares.

A produção cresceu de 1,5 milhão de toneladas em 1977 para 1,8 milhão em 1986, tendo-se registrado, entretanto, um arrefecimento dos investimentos nos últimos anos, frente às incertezas e riscos por que passaram seus principais compradores.

Para manter o pleno abastecimento interno de peças fundidas e incrementar as exportações, foi elaborado pelo Ministério da Indústria e do Comércio o I Plano Nacional de Fundição, que estabelece a necessidade de crescimento da capacidade produtiva dos atuais 2,0 milhões para 3,2 milhões de toneladas/ano, em 1995. A hipótese básica de crescimento da demanda interna foi de 6,4% ao ano e a evolução das exportações, de 144 mil toneladas em 1987 para 320 mil toneladas em 1995, com consequente geração de divisas, de US$ 260 milhões neste último ano.

Os investimentos necessários ao atingimento dessas metas totalizam US$ 2.250 milhões no período 1987/95 e seu financiamento é

previsto realizar-se quase que exclusivamente com recursos próprios e com o incentivo fiscal representado pela devolução do IPI sobre as vendas.

PROGRAMA NACIONAL DE FUNDIÇÃO
FONTE DE RECURSOS DOS INVESTIMENTOS
1987/95

(Em US$ milhões)

FONTES	1987/91	1992/95	Total
Recursos Próprios	417	564	981
Tesouro (IPI)	427	582	1009
Recursos de Terceiros	117	143	260
Financiamento Interno	106	128	234
Financiamento Externo	11	15	26
TOTAL	961	1289	2250

FONTE: CONSIDER/MIC.

PRODUÇÃO DA INDÚSTRIA DE FUNDIÇÃO
1977/86

(Em mil t de Peças Acabadas)

PRODUTOS	1977	1980	1982	1984	1985	1986
Ferro	1260	1512	1032	1174	1274	1496
Aço	128	164	117	116	134	149
Não-Ferrosos	92	123	100	106	122	138
TOTAL	1480	1799	1249	1396	1530	1783

FONTE: Anuário Estatístico 1987.

SETOR DE FUNDIÇÃO
EXPORTAÇÃO
1977/86

(Em mil t de Peças Acabadas)

PRODUTOS	1977	1980	1982	1984	1985	1986
Ferro	24,5	65,8	55,7	70,3	106,9	125,6
Aço	0,4	9,6	2,3	2,0	2,2	4,6
Não-Ferrosos	0,8	0,5	3,1	3,0	0,4	0,3
TOTAL	25,7	75,9	61,1	75,3	109,5	130,5

FONTE: Anuário do CONSIDER - 1987.

2.4 - FERROLIGAS

O setor é constituído de 28 empresas, predominantemente nacionais. Sua capacidade em 1986 atingia mais de 1 milhão de toneladas e compreendia cerca de 30 tipos de ferroligas, principalmente de silício, manganês, níquel, cromo e nióbio; essa produção encontra-se concentrada nos Estados de Minas Gerais (46%) e Bahia (36%).

O Brasil é o quarto produtor mundial e o terceiro exportador de ferroligas, respondendo por 6,5% de seu comércio mundial. Os principais setores consumidores desses produtos são a siderurgia (80% da demanda doméstica) e as fundições de ferro e aço.

O consumo interno evoluiu a taxas médias anuais de 7,7% entre 1977/86 e 10,9% entre 1982/86, atingindo 389 mil toneladas neste último ano. Em 1986, foram exportadas 316 mil toneladas, o que gerou uma receita de US$ 233 milhões.

A indústria nacional de ferroligas é a única no mundo a utilizar intensivamente o carvão vegetal como redutor. Essa indústria também é grande consumidora de energia elétrica. Em 1986 foi responsável por 5% do consumo industrial e 2,8% do consumo total dessa energia.

Com os objetivos de manter a posição de auto-suficiência no mercado interno e assegurar exportações crescentes, para atingir receita de exportação de US$ 1 bilhão no final do século (US$ 520 milhões em 1991) foi elaborado o II Programa Nacional de Ferroligas. As expansões aprovadas e em andamento adicionarão 294 mil toneladas até 1991.

A demanda interna é prevista evoluir à taxa média anual de 8,8%, até 1991, quando atingirá cerca de 560 mil toneladas.

Os investimentos até 1991 totalizam US$ 200 milhões (US$ 605 milhões até 1995) e deverão ser preponderantemente financiados com recursos próprios (80%).

Cerca de 230 mil toneladas da capacidade adicional de produção de ferroligas localizar-se-á na região de Carajás, em virtude de sua elevada potencialidade mineral, disponibilidade de energia elétrica e carvão vegetal, e adequadas condições de infra-estrutura de transporte e exportação.

A ação do Estado ficará limitada ao fornecimento da infra-estrutura necessária à implementação dos projetos e à manutenção de concessão dos incentivos da depreciação acelerada e do crédito do IPI, sobre máquinas e equipamentos nacionais.

FERROLIGAS
PRODUÇÃO, EXPORTAÇÃO E CONSUMO
1982 e 1986

DISCRIMINAÇÃO	1982	1986
Produção (Mil t)	563,9	789,6
Exportação (Mil t)	255,6	316,4
Consumo de Carvão Vegetal (Mil Metros Cúbicos)	1412	2819
Mão-de-obra (Empregados)	9019	15000

FONTE: Ministério da Indústria e do Comércio.

FERROLIGAS
INVESTIMENTOS
1982/95

ANOS	INVESTIMENTOS (US$ Milhões)	ANOS	INVESTIMENTOS (US$ Milhões)	ANOS	INVESTIMENTOS (US$ Milhões)
1982	71,3	1987	70,0	1992	160,0
1983	82,6	1988	60,0	1993	110,0
1984	49,6	1989	30,0	1994	70,0
1985	47,8	1990	20,0	1995	65,0
1986	149,0	1991	20,0		

FONTE: Ministério da Indústria e do Comércio.

FERROLIGAS
EXPORTAÇÃO
1982/91

ANOS	US$ MILHÕES
1982	208,1
1983	213,6
1984	256,4
1985	262,0
1986	233,5
1991	520,0

FERROLIGAS
PROJEÇÃO DA DEMANDA INTERNA E DA PRODUÇÃO
1987/2000

ANOS	DEMANDA (Mil t)	PRODUÇÃO (Mil t)
1987	418	865
1988	449	940
1989	483	1015
1990	519	1090
1991	558	1165
1995	745	...
2000	1070	...

FONTE: Ministério da Indústria e do Comércio.

2.5 - METALURGIA DE NÃO-FERROSOS

O objetivo específico da política industrial desse setor prioritariamente visa à substituição de importações e à busca de excedentes exportáveis. Com essa orientação implementaram-se, na década de 70, diversos projetos, abrangendo as áreas de alumínio, cobre, zinco, estanho, níquel, magnésio e silício, todos, hoje, em processo de operação.

O aumento significativo da produção permitiu ao País não só incrementar substancialmente o consumo interno, como também transformar-se em exportador de alumínio, estanho e silício, embora permaneçam, em níveis bem menores, as importações de outros não-ferrosos. Em 1986, o balanço de divisas do setor apresentou um superávit de US$ 321,0 milhões, graças sobretudo às exportações de US$ 475,0 milhões de alumínio e de US$ 123,0 milhões de estanho. Esses resultados ainda mais se valorizam se relacionados com os de 1978, quando, com exceção do estanho, os metais não-ferrosos foram maciçamente importados e a balança comercial apresentou déficit de US$ 430,6 milhões.

Os preços internacionais do alumínio, como os dos demais produtos primários de exportação, sofreram sensíveis reduções nesse período. Assim, o preço médio da tonelada exportada do alumínio, que alcançou US$ 2,8 mil caiu para US$ 1,28 mil; o do estanho, de US$ 12,6 mil para US$ 6,5 mil; e o do níquel, de US$ 14,1 mil para US$ 4,1 mil. Apenas a cotação do silício, de US$ 439, ultrapassou ligeiramente US$ 1,0 mil.

Esses níveis desencorajam novos investimentos ou mesmo dificultam a conclusão de plantas já iniciadas nos países em desenvolvimento, mesmo porque as perspectivas de rápida recuperação desses preços parecem improváveis, mesmo no médio prazo.

Conquanto esteja decidido a determinar maior interação de política daquele setor metalúrgico, o Estado atua somente na produção de cobre, expandindo e beneficiando a empresa Caraíba Metais - único produtor nacional - além de participar de maneira efetiva da oferta de alumínio, amparado pelo controle acionário das empresas VALESUL e ALBRÁS.

Malgrado o esforço despendido pelo Governo, a balança comercial do setor se manteve deficitária até 1982, situação que se reverteu em 1983, mantendo-se até hoje dentro da mesma tendência.

Para um cenário que se delineia, as projeções realizadas indicam que o Brasil possui condições de confirmar e consolidar sua posição de destaque no mercado internacional, respondendo às expectativas de maior captação de recursos com a comercialização de excedentes de alumínio, silício e estanho. As previsões conduzem a admitir obtenção de uma receita anual da ordem de US$ 800 milhões oriunda das exportações de alumínio e US$ 300 milhões por conta dos outros não-ferrosos, sendo que o objetivo mais amplo é alcançar um

superávit superior a US$ 800 milhões na balança comercial do setor.

METAIS NÃO-FERROSOS
BALANÇO DE OFERTA/DEMANDA
1986 e 1991

(Em Mil t)

METAIS	OFERTA		DEMANDA		SALDO	
	1986	1991	1986	1991	1986	1991
Alumínio	806	1160	441	529	365	631
Cobre	166	220	240	350	(74)	(130)
Zinco	135	160	158	193	(23)	(33)
Chumbo	85	120	92	100	(7)	20
Estanho	25	32	6	8	19	24
Níquel	13	22	14	18	(1)	4
Magnésio	6	12	9	10	(3)	2
Silício	36	94	10	10	26	84

FONTES: CONSIDER e IPLAN.
NOTA: Inclusive metal secundário.

ALUMÍNIO

A produção nacional de alumínio primário aumentará de 806 mil toneladas em 1986, para cerca de 1.160 mil em 1991, consolidando a posição do Brasil junto aos maiores produtores mundiais. No entanto, a demanda nacional, entre 1986/1991, deverá crescer à taxa média anual de 3,7%, passando de 441 mil toneladas em 1986 para 529 mil em 1991, variação que permitirá uma exportação de 631 mil toneladas em 1991, contra 365 mil em 1986.

Mantidas as tendências atuais, a participação estatal na oferta interna de alumínio primário, concretizada através de investimentos nas empresas VALESUL e ALBRÁS, deverá elevar-se de 25% em 1986 para cerca de 40% em 1991.

Torna-se evidente que tais perspectivas poderão motivar o Governo a adotar medidas compatíveis com as necessidades de investimentos do setor privado nessa área.

ALUMÍNIO
BALANÇO DE OFERTA/DEMANDA
1986/91

(Em Mil t)

ANOS	OFERTA			DEMANDA INTERNA	SALDO
	ESTATAL (1)	PRIVADA (2)	TOTAL		
1986	190	616	806	441	365
1987	250	679	929	457	472
1988	250	696	946	474	472
1989	270	719	989	492	497
1990	362	745	1107	510	597
1991	410	750	1160	529	631

FONTES: CONSIDER; SEPLAN/PR - IPEA-IPLAN
(1) Produção de alumínio primário das empresas VALESUL e ALBRÁS.
(2) A oferta do setor privado inclui a produção de metal primário e secundário.

A produção de alumina é insuficiente para suprir a demanda atualmente observada, e manterá tal situação até a entrada em operação do projeto ALUNORTE, prevista para 1990, que possibilitará a diminuição do déficit estimado de 677 mil toneladas em 1989 para 105 mil naquele ano.

ALUMINA
BALANÇO DE OFERTA/DEMANDA
1986/91

(Em Mil t)

ANOS	OFERTA			DEMANDA	SALDO
	ESTATAL (1)	PRIVADA	TOTAL		
1986	-	1260	1260	1693	(433)
1987	-	1300	1300	1951	(651)
1988	-	1340	1340	1987	(647)
1989	-	1400	1400	2077	(677)
1990	800	1420	2220	2325	(105)
1991	800	1450	2250	2436	(186)

FONTE: Ministério das Minas e Energia.
(1) Produção da ALUNORTE.

PROJETOS EM EXECUÇÃO

ALBRÁS - Alumínio do Brasil S.A.

O empreendimento envolve a participação conjunta da Empresa Brasileira Valenorte Alumínio Ltda., subsidiária da CVRD, com 51%, e a Nippon Aluminium Co. Ltda., com 49%.

O projeto, cuja origem remonta a 1973, significa uma produção de 320 mil toneladas/ano de alumínio primário, em termos de capacidade final. Seu desenvolvimento prevê duas fases. A primeira, a ser concluída em 1987, compreende uma produção de 160 mil toneladas/ano, uma fábrica de anodos verdes e uma unidade de fundição e lingotamento contínuo. Para tanto, serão investidos US$ 30 milhões. A segunda fase prevê a duplicação da capacidade de produção de alumínio primário e de anodos e a instalação de mais uma fundição. O investimento que lhe corresponde é de US$ 624 milhões, estando prevista a sua conclusão entre 1990 e 1992.

ALBRÁS - ALUMÍNIO BRASILEIRO S.A.
FASE II
FONTES DE RECURSOS DOS INVESTIMENTOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

ESPECIFICAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
TOTAL	580	6070	5353	2323	1155	15481
Recursos Próprios	48	1725	1650	1118	.-	4541
Recursos de Terceiros	532	4345	3703	1205	1155	10940
Financiamento Interno	532	3960	3077	1080	1155	9804
Financiamento Externo	-	385	626	125	-	1136

FONTE: Ministério das Minas e Energia.

ALUNORTE - Alumina do Norte do Brasil S.A.

O projeto resulta da associação de recursos da Cia. Vale do Rio Doce e de capitais japoneses, integrando o complexo industrial para a produção de 800 mil toneladas anuais de alumina.

A implementação do projeto, ao longo do período 1982/85, restringiu-se a um ritmo lento, em virtude da queda acentuada do preço do produto no mercado internacional. Entretanto, a sustentação do crescimento em termos de progresso físico global até 1986, com a

execução de um terço das obras, encorajava a certeza de excelente desempenho das etapas estabelecidas para a consecução final da primeira, em 1990. Cabe ainda destacar que, na estrutura da pauta de novos investimentos, estão consignados recursos no total de US$ 462 milhões para o projeto global.

ALUNORTE - ALUMINA DO NORTE DO BRASIL S. A.
FONTES DE RECURSOS DOS INVESTIMENTOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

ESPECIFICAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
TOTAL	590	3055	3463	2325	2125	11558
Recursos Próprios	73	918	1040	698	637	3366
Recursos de Terceiros	517	2137	2423	1627	1488	8192
Financiamento Interno	492	972	1408	777	1488	5137
Financiamento Externo	25	1165	1015	850	-	3055

FONTE: Ministério das Minas e Energia.

COBRE METÁLICO

O abastecimento interno de cobre, em 1986, foi realizado com participação significativa da produção nacional, representando 74% da demanda. Do total fabricado internamente, o metal primário corresponde a 70% e o restante ao metal secundário, obtido via recuperação de sucata.

Uma série de sucedâneos substitui ou pode vir a substituir, com vantagens, o cobre nas suas utilizações clássicas, como condutores de alta tensão, na telefonia e na distribuição de energia. Deve-se lembrar que as ligas de alumínio e a fibra ótica vêm-se mostrando viáveis já no futuro próximo. Esses avanços tecnológicos deverão favorecer a situação brasileira, ainda muito dependente da importação do cobre metálico.

A oferta de cobre primário, integralmente sob a responsabilidade da Caraíba Metais, será elevada de 116 mil toneladas em 1986 para 150 mil em 1987, quando será atingida a capacidade nominal da planta industrial.

A demanda de cobre deverá evoluir a uma taxa de 9,4% ao ano, no período 1987/91, alcançando cerca de 350 mil toneladas no último ano.

Em consequência, a oferta de cobre primário será suficiente para atender apenas 43% do consumo nacional em 1991, adicionando-se a esta oferta a parcela referente à produção de metal secundário. Por

essa razão, o grau de auto-abastecimento do País cairá 16% entre 1986 e 1991.

A médio prazo, o suprimento interno do concentrado de cobre não será suficiente para atender às necessidades da metalurgia Caraíba Metais. Por isso, serão intensificados os estudos de viabilidade técnico-econômica da jazida de Salobo, dentro do Projeto Grande Carajás, cujos primeiros resultados indicam a possibilidade de o País atingir a auto-suficiência em concentrado de cobre na próxima década.

No período 1986/89, a Caraíba Metais deverá investir aproximadamente US$ 14 milhões, destinados a ajustes necessários ao projeto mínero-metalúrgico, visando minimizar pontos de estrangulamento, e para o desenvolvimento de galerias da mina subterrânea. Além destes investimentos, também está programada a aplicação de US$ 27 milhões em projetos que integram o empreendimento da Caraíba, dependendo ainda de estudo de viabilidade técnico-econômica, como no caso dos projetos de ácido fosfórico e de metais preciosos.

COBRE
BALANÇO DE OFERTA/DEMANDA
1986/91

(Em Mil t)

ANOS	PRODUÇÃO INTERNA			DEMANDA	SALDO
	METAL PRIMÁRIO	METAL SECUNDÁRIO	TOTAL		
1986	116	50	166	223	(57)
1987	150	53	203	244	(41)
1988	150	57	207	266	(59)
1989	150	62	212	291	(79)
1990	150	66	216	318	(102)
1991	150	70	220	350	(130)

FONTE: IPLAN.

2.6 - INDÚSTRIA AUTOMOTIVA

A indústria automobilística constitui um dos mais importantes e significativos segmentos da economia nacional, bastando lembrar que seu faturamento anual em 1986 atingiu 11,2% do Produto Interno Bruto; em termos de absorção de mão-de-obra, emprega 158 mil pessoas, gerando indiretamente 3,5 milhões de empregos.

A balança comercial da indústria automotiva mostra-se francamente favorável a partir de 1973, tendo acumulado no período 1982/86 um superávit de US$ 6,3 bilhões, conseguidos através de US$ 8,3 bilhões de exportação, que representaram 7,1% do total brasileiro. De 1982 a 1986 foram comercializados no exterior quase 930 mil veículos.

Numa comparação internacional, o Brasil ainda está longe de se aproximar dos países mais industrializados. Enquanto nos EUA a relação habitante/veículo é de 1,4; na Alemanha, 2,3, na Itália, 2,5; e, na Argentina, 5,9, no Brasil situa-se em torno de 11,4.

Quanto à produção mundial, dois países, Japão e EUA, são responsáveis por quase 55%, enquanto o Brasil responde por 2,1%, índice registrado ainda em 1984.

As indústrias automobilística e de tratores, entretanto, foram bastante afetadas pela recessão do período 1981/83, quando a produção atingiu a média de 883 mil veículos. Apesar da recuperação da demanda interna em 1985 e 1986, o nível ainda permaneceu abaixo da marca de 1.235 mil veículos, verificada em 1980, o mais alto até hoje alcançado.

O mercado externo, que vinha absorvendo pouco mais de 20% da produção, no período 1982/85, teve sua participação diminuída para 16% em 1986, em virtude do acentuado incremento das vendas internas, de problemas cambiais e de outras causas ligadas ao mercado internacional.

A agressividade comercial e os avanços tecnológicos da indústria automobilística propiciaram a crescente modernização e conseqüente competitividade do setor, nos últimos anos, processo que se deseja assegurar e incentivar no futuro.

As medidas a serem adotadas para essa indústria deverão garantir, ainda, o adequado suprimento interno e possibilitar o aumento dos volumes exportados.

As políticas específicas para esse segmento industrial, no período 1987/91, pretendem:

- estimular as exportações, através da maior flexibilidade nos índices de nacionalização dos produtos, objeto dos programas especiais de exportações aprovados pelo BEFIEX;

- estimular outras formas de programas de exportação,

inclusive dentro do BEFIEX;

- descentralizar a indústria através de incentivos específicos, de modo que atinja um desenvolvimento mais harmônico, capaz de diminuir as desigualdades regionais;

- elevar o nível de investimentos em modernização e ampliação das instalações do setor de autopeças, visando ajustar o abastecimento de matérias-primas e de componentes às necessidades requeridas pelo mercado;

- adaptar o tipo de veículo à racionalização do consumo de derivados do petróleo; e

- acelerar os estudos de viabilidade da utilização do gás natural em veículos.

A programação e o planejamento do setor automobilístico sempre são realizados com certa antecedência, pela própria natureza do investimento e do tempo requerido para instalação de uma planta industrial.

Assim, para 1987/91, entre seus objetivos principais encontram-se a modernização do parque industrial e a ampliação da produção de veículos de passeio e comerciais leves, de 956 mil em 1986 para 1.429,3 mil unidades em 1991; caminhões, de 83,6 mil para 128 mil unidades; ônibus, de 10 mil para 17 mil unidades; tratores agrícolas, de 54,3 mil em 1986 para 81,4 mil unidades; além da necessária expansão do setor de autopeças.

No que diz respeito à política de desconcentração do crescimento industrial do País, caso haja interesse da iniciativa privada, será contemplada para a região Nordeste a instalação de uma indústria de veículos voltada, em grande parte, para o suprimento do mercado externo.

Quanto às exportações, a indústria automotiva prevê as seguintes metas, em relação ao total da produção nacional, em 1991: 25% para automóveis e comerciais leves; 14% para caminhões; 12% para ônibus; e 11% para tratores agrícolas. No período de abrangência deste Programa de Ação Governamental serão exportadas 1.854 mil unidades, das 7.648 mil produzidas.

A política governamental deverá, entretanto, enfatizar e perseguir um aumento sistemático das exportações, com metas ascendentes, sobretudo a partir de 1991.

No final de 1991, se cumpridos os objetivos do Programa, o Brasil deverá possuir uma frota de quase 16 milhões de veículos, 30% superior à existente em 1986.

INDÚSTRIA AUTOMOTIVA
PRODUÇÃO
1987/91

DISCRIMINAÇÃO	PRODUÇÃO (Mil Unidades)	%
Automóveis e Comerciais Leves	6607,6	86,4
Caminhões	594,4	7,8
Ônibus	75,6	1,0
Tratores	370,3	4,8
TOTAL	7647,9	100,0

FONTE: ANFAVEA.

Segundo a indústria automobilística, para o alcance dessas metas de produção, haverá a necessidade de US$ 4,6 bilhões de investimentos, sendo 33,1% através do aumento da capacidade produtiva, 23,4% de melhoria e aperfeiçoamento técnicos e 43,5% de lançamento de novos produtos. Trata-se de aumento de 72% em relação ao nível de investimento do período 1978/85.

INDÚSTRIA AUTOMOTIVA
PRODUÇÃO E EXPORTAÇÃO
1987/91

(Em Mil Unidades)

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991
MERCADO INTERNO					
Automóveis e Comerciais Leves	893,3	936,0	976,0	1018,7	1066,0
Caminhões	91,0	97,0	103,0	107,0	110,0
ônibus	11,0	12,0	13,0	15,0	15,0
Tratores de Roda	57,7	59,7	62,2	65,7	68,4
Tratores de Esteira	3,0	3,4	3,6	3,8	4,0
MERCADO EXTERNO					
Automóveis e Comerciais Leves	318,3	335,3	345,7	355,0	363,3
Caminhões	15,3	17,1	18,0	18,0	18,0
ônibus	1,7	1,9	2,0	2,0	2,0
Tratores de Roda	6,2	6,7	7,5	8,1	8,7
Tratores de Esteira	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
TOTAL					
Automóveis e Comerciais Leves	1211,6	1271,3	1321,7	1373,7	1429,3
Caminhões	106,3	114,1	121,0	125,0	128,0
ônibus	12,7	13,9	15,0	17,0	17,0
Tratores de Roda	63,9	66,4	69,7	73,8	77,1
Tratores de Esteira	3,4	3,7	3,9	4,1	4,3

FONTE: ANFAVEA.

INDÚSTRIA AUTOMOTIVA
INVESTIMENTOS
1978/85

(Em US$ Milhões)

ANOS	INVESTIMENTOS
1978	201
1979	305
1980	461
1981	628
1982	499
1983	354
1984	278
1985	457

FONTE: ANFAVEA.

INDÚSTRIA AUTOMOTIVA
EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO
1980/86

(Em Mil Unidades)

DISCRIMINAÇÃO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Autoveículos	1165	781	859	897	865	967	1057
Tratores	70	47	38	27	50	49	61
TOTAL	1235	828	897	924	915	1016	1118

FONTE: ANFAVEA.

2.7 - PETROQUÍMICA

A indústria petroquímica brasileira, através de um rápido processo de desenvolvimento durante a década de 70, alcançava, já em 1980, a auto-suficiência na maioria dos produtos do setor. Para que esse fato se verificasse, entre 1965 e 1985 foram investidos aproximadamente US$ 10 bilhões.

Os investimentos foram alocados principalmente nos pólos petroquímicos de São Paulo, Bahia e Rio Grande do Sul, que entraram em operação em 1972, 1978 e 1982, respectivamente. Adicionalmente, foram implantadas unidades industriais de porte significativo em Pernambuco, Alagoas e Rio de Janeiro.

Deve-se ressaltar que, durante este processo, conseguiram-se conjugar os esforços do empresariado privado nacional, das empresas estrangeiras e do Governo, através de um modelo que garantiu o controle nacional das empresas criadas.

Houve uma permanente preocupação com o processo de absorção tecnológica, fixando-se objetivos mais ambiciosos à medida que cada um dos pólos era implantado. Assim, dispõe-se hoje de ampla autonomia quanto aos conhecimentos necessários à operação das unidades industriais e importante capacitação relativa à engenharia de produtos. No que se refere à engenharia de processo, expressivo desenvolvimento foi conseguido, embora ainda persista um certo grau de dependência do exterior.

A partir de 1981, o setor petroquímico, objetivando manter elevados níveis operacionais, mesmo durante o período recessivo que se iniciava, direcionou os excedentes de produção para o mercado internacional.

Assim, ao mesmo tempo em que as exportações evoluíram de US$ 190 milhões em 1980 para US$ 800 milhões em 1985, as importações caíram, de US$ 500 milhões para US$ 190 milhões. Em função do ritmo continuado de crescimento do mercado interno, o saldo líquido da balança comercial de produtos petroquímicos diminuiu substancialmente, situando-se em 1986 em torno de US$ 500 milhões.

Além da exportação de produtos petroquímicos intermediários e finais (termoplásticos, fibras e elastômeros), o País também vende, esporadicamente, ao exterior, petroquímicos básicos. As importações concentram-se em alguns produtos intermediários e naqueles de química fina ainda não fabricados internamente.

Para conciliar as exigências projetadas da demanda interna e a presença do setor no mercado externo em níveis adequados, com a expansão da oferta, condicionada à disponibilidade de matérias-primas em prazos compatíveis entre si, um conjunto de investimentos será realizado, considerando as seguintes diretrizes básicas:

- buscar a otimização dos requisitos energéticos, nas novas unidades, assim como nas já existentes, através de modificações;

- manter os elevados padrões de segurança e controle ambiental, conforme estabelecido pela política do meio ambiente;

- incrementar a capacitação tecnológica interna e a efetiva absorção das tecnologias importadas, promovendo-se a reestruturação do setor, de modo a fortalecê-lo empresarialmente; e

- promover e incentivar a concentração empresarial, para aumentar a capacidade gerencial e técnica do setor e também possibilitar o aporte econômico adequado à realização de inversões em pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

Metas Físicas e Programação Setorial

A evolução da produção e do consumo de produtos petroquímicos no Brasil historicamente apresenta coeficiente de elasticidade de 1,5 em relação ao PIB. Mesmo no primeiro quinquênio dos anos 80, com a recessão de 1981/83, a taxa de crescimento médio anual do consumo dos principais produtos petroquímicos básicos foi bem maior que a daquele agregado. O consumo de eteno passou de 725 mil toneladas em 1980 para 1230 mil em 1985, enquanto o de propeno, de 400 mil passou para 650 mil toneladas no período. Já o consumo de benzeno apresentou desempenho mais moderado: 4,5% ao ano entre 1980 e 1985.

Em 1986, os principais petroquímicos básicos alcançaram níveis de produção próximos às capacidades então instaladas (eteno, 1400 mil toneladas; propeno, 800 mil toneladas; e benzeno, 500 mil toneladas).

No entanto, a capacidade de produção atual não tem como expandir-se significativamente nos próximos dois ou três anos. Evidencia-se assim que, com relação à grande maioria de produtos básicos e de segunda geração, o País estará perdendo progressivamente a posição de superávit da oferta sobre a demanda interna, dificultando o nível das exportações futuras.

Com o objetivo de programar adequadamente a expansão e descentralização da produção de petroquímicos, foi elaborado um programa nacional para 1987/95, onde são indicados empreendimentos de primeira e segunda gerações a serem implantados.

Produtos Básicos

Para os petroquímicos de primeira geração, prevê-se, no período 1987/95:

- ampliação da capacidade anual de produção da central petroquímica de São Paulo, para até 440 mil toneladas de eteno (investimento de US$ 55 milhões);

- expansão da capacidade anual de produção da central petroquímica do Rio Grande do Sul, para até 536 mil toneladas de eteno (investimento de US$ 33 milhões);

- ampliação da capacidade anual de produção da central petroquímica da Bahia, para até 810 mil toneladas de eteno (investimento estimado em US$ 400 milhões); e

- implantação de pólo petroquímico no Estado do Rio de Janeiro, com capacidade de produção expressa de eteno da ordem de 450 mil toneladas por ano (investimento estimado em US$ 820 milhões).

Neste último caso, o dimensionamento da central de matérias-primas deverá considerar a disponibilidade local de gás natural e a utilização de cargas líquidas (nafta e/ou gasolina natural).

São estimadas as seguintes capacidades adicionais de produção a serem implantadas até 1995, como decorrência da eliminação de déficits regionais e do atendimento às novas unidades de segunda geração.

PROGRAMA DE PETROQUÍMICA
PROJETOS DE PRODUTOS BÁSICOS

PRODUTOS	CAPACIDADE DE PRODUÇÃO ADICIONAL ATÉ 1995 (Em Mil t/Ano)
Eteno	850/900
Propeno	385
Butadieno	185
Benzeno	270
Metanol	70

FONTE: Conselho de Desenvolvimento Industrial, Ministério da Indústria e do Comércio.

Indica-se também a consolidação do Pólo Cloroquímico de Alagoas, para aproveitamento integral do cloro produzido na região.

Recomenda-se ainda o aproveitamento de cloreto de sódio rejeitado no processo de produção de cloreto de potássio pela PETROMISA, em Sergipe, com vistas à sua utilização industrial na expansão da oferta nacional de cloro, ou alternativamente, na produção de barrilha.

Outro aspecto a ser equacionado durante a implantação do programa prende-se ao suprimento de eteno às unidades existentes em Alagoas e Pernambuco.

Produtos de Segunda Geração

De forma compatível com as estimativas das capacidades de produção de petroquímicos básicos, o programa de petroquímica prevê a implantação de projetos de segunda geração, que merecerão detalhamento posterior, já que aspectos técnicos e econômicos deverão determinar a adequação em termos de localização e capacidade.

A estimativa do montante de investimentos para esses projetos alcança US$ 3470 milhões.

PROGRAMA DE PETROQUÍMICA
INVESTIMENTOS NOS PROJETOS DE PRODUTOS INTERMEDIÁRIOS E FINAIS
1987/95

LOCALIZAÇÃO	INVESTIMENTOS NO PERÍODO (US$ Milhões)
Pólo Petroquímico do Rio Grande do Sul	540
Pólo Petroquímico da Bahia	600
Pólo Petroquímico do Rio de Janeiro	1170
Outros	1160
T O T A L	3470

FONTE: Conselho de Desenvolvimento Industrial, Ministério da Indústria e do Comércio.

Os investimentos totais do programa foram estimados em US$ 4770 milhões, dos quais 50% deverão ter como origem recursos próprios. Salienta-se a participação prevista de US$ 1,7 bilhão de recursos próprios de empreendimentos privados, contra US$ 634 milhões de responsabilidade estatal. Os recursos de terceiros contarão com financiamento do BNDES e do exterior.

PROGRAMA DE PETROQUÍMICA
FONTES DE RECURSOS DOS INVESTIMENTOS
1987/95

(Em US$ Milhões)

DISCRIMINAÇÃO	1987 a 1991 (Média Anual)	TOTAL DO PROGRAMA
INVESTIMENTO TOTAL	417	4770
Recursos próprios	218	2405
Privado	165	1771
Estatal	53	635
Recursos de Terceiros	199	2.365
Financiamento Interno	168	1.865
Financiamento Externo	31	500

FONTE: Conselho de Desenvolvimento Industrial, Ministério da Indústria e do Comércio.

2.8 - FERTILIZANTES

A partir do início dos anos 80, os projetos de substituição de importações de matérias-primas básicas e intermediárias permitiram que o setor diminuísse, de forma sensível, seu grau de dependência externa e intensificasse o processo de integração. A situação anteriormente vigente, que se caracterizava pela produção interna de fertilizantes finais, quase que exclusivamente utilizando insumos importados, alterou-se de forma substancial posteriormente à implantação dos novos empreendimentos.

Permaneceram, no entanto, dependências externas de enxôfre, ácido fosfórico, sais potássicos, além do sulfato de amônia no segmento de produtos finais.

A produção nacional trouxe considerável economia de divisas, acarretando, no entanto, elevados fretes finais dos produtos, uma vez que as plantas têm sua localização orientada para matérias-primas, e os grandes mercados do Sul, Sudeste e do Centro do País encontram-se a distâncias consideráveis dos locais de produção.

O Programa Nacional de Fertilizantes para o período 1987/95 foi elaborado com a finalidade de atenuar esse problema e atender ao crescimento da demanda.

Uma de suas diretrizes é condicionar a implantação de novos projetos de matérias-primas intermediárias à disponibilidade regional de matérias-primas básicas.

Nesse processo de expansão conta-se com o setor privado, que deverá ter participação mais significativa do que aquela registrada em passado recente.

As iniciativas no segmento das matérias-primas para fertilizantes nitrogenados e potássicos deverão continuar sendo conduzidas por empresas do setor público (PETROFÉRTIL e PETROMISA), dado o elevado volume dos investimentos e o estágio atual da pesquisa de novas jazidas. No entanto, serão avaliadas as condições para participação da empresa privada nacional, ainda que minoritariamente, e concedida prioridade ao setor privado no segmento de matérias-primas para fosfatados. Por outro lado, a mistura e comercialização de fertilizantes finais (NPK) será realizada exclusivamente por empresas privadas.

Dado o longo prazo de maturação dos projetos de produtos básicos, será executada uma política seletiva de importações, objetivando evitar estrangulamentos na produção de fertilizantes finais de forma a não prejudicar o suprimento ao setor agrícola.

Metas Físicas e Programação Setorial

Segundo o programa setorial, a produção de fertilizantes finais deverá registrar um incremento de cerca de 400 mil toneladas entre 1987 e 1991, e de 700 mil toneladas até 1995. Tais volumes previstos de produção não suprem, no entanto, a necessidade de importações, principalmente de fertilizantes potássicos, crescente ao longo do período.

PROGRAMA DE FERTILIZANTES
PRODUÇÃO E CONSUMO
1987/95

(Em Mil t)

FERTILIZANTES	PRODUÇÃO			CONSUMO INTERNO			SALDO		
	1987	1991	1995	1987	1991	1995	1987	1991	1995
Nitrogenados (N)	867	985	1142	912	1075	1258	(45)	(90)	(116)
Fosfatados (P_2O_5)	2166	2241	2316	1515	1854	2249	651	387	67
Potássicos(K)	78	360	360	1252	1497	1772	(1174)	(1137)	(1412)
TOTAL	3111	3586	3818	3679	4426	5279	(568)	(840)	(1461)

FONTE: Conselho de Desenvolvimento Industrial, Ministério da Indústria e do Comércio.

Para as matérias-primas, espera-se um relativo equilíbrio entre oferta e demanda de amônia, ácido nítrico e rocha fosfática, e déficits de ácido fosfórico e sulfúrico. Com relação ao enxofre, a dependência de importações continuará da ordem de 90% das necessidades do setor.

PROGRAMA DE FERTILIZANTES
PRODUÇÃO E CONSUMO, SEGUNDO AS MATÉRIAS-PRIMAS
1987/95

(Em Mil t)

MATÉRIAS-PRIMAS	PRODUÇÃO			CONSUMO INTERNO			SALDO		
	1987	1991	1995	1987	1991	1995	1987	1991	1995
Amônia	1210	1439	1719	1162	1362	1681	48	77	38
Enxofre	270	343	343	1569	1835	2650	(1299)	(1492)	(2307)
Rocha Fosfática (P_2O_5)	1628	2132	2488	1604	2019	2823	24	113	(335)
Ácido Nítrico	387	456	501	387	415	464	-	41	37
Ácido Fosfórico (P_2O_5)	812	1092	1602	991	1373	1659	(179)	(281)	(57)

FONTE: Conselho de Desenvolvimento Industrial, Ministério da Indústria e do Comércio.

Com base nas metas de expansão e aumento de produtividade do setor agrícola, estabelecidas neste Programa de Ação Governamental, a implantação dos projetos constantes no Programa Nacional de Fertilizantes deverá ser acelerada, a fim de não comprometer as necessidades da agricultura.

Os investimentos para o período 1987/95 foram estimados em US$ 1,4 bilhão, dos quais cerca de 70% deverão ser aplicados até 1991. O setor estatal aportará recursos da ordem de US$ 332 milhões em empreendimentos sob sua responsabilidade. Já através de financiamentos cobertos pelo BNDES, o Governo prevê a contribuição de US$ 500 milhões para a execução do programa. São previstos, também, US$ 175 milhões de financiamentos externos.

PROGRAMA DE FERTILIZANTES
FONTES DE RECURSOS DOS INVESTIMENTOS
1987/95

(Cz$ Milhões)

FONTES DE RECURSOS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL 1987/91	TOTAL DO PROGRAMA 1987/95
INVESTIMENTO TOTAL	950	4250	8425	6300	4300	24225	33750
Recursos próprios	475	2125	4200	3150	2150	12100	16875
Privado	250	1100	2200	1650	1125	6325	8825
Estatal	225	1025	2000	1500	1025	5775	8050
Recursos de terceiros	475	2125	4225	3150	2150	12125	16875
Financiamento interno	350	1575	3125	2325	1600	8975	12500
Financiamento externo	125	550	1100	825	550	3150	4375

FONTE: Conselho de Desenvolvimento Industrial, Ministério da Indústria e do Comércio.

Os principais projetos contemplados no programa de fertilizantes têm por finalidade:

Nitrogênio

- implantação de unidade de amônia e uréia, a partir de gás natural, em Sergipe, com capacidade de produção da ordem de 1.000 toneladas/dia e 1.100 toneladas/dia, respectivamente;

- implantação de unidade de amônia e uréia, a partir de gás natural, no Estado do Rio de Janeiro, com capacidade de produção da ordem de 1.000 toneladas/dia e de 1.100 toneladas/dia, respectivamente;

- ampliação da unidade de amônia e uréia, localizada em Laranjeiras, Sergipe, em 183 toneladas/dia e 183 toneladas/dia, respectivamente;

- ampliação da unidade de amônia, localizada em Camaçari, Bahia, em 150 toneladas/dia; e

- ampliação da oferta anual de ácido nítrico diluído e concentrado, para atendimento ao setor químico, da ordem de 30 mil toneladas, cuja localização dependerá dos projetos de anilina e de tolueno di-isocianato (TDI), do Programa Nacional de Petroquímica.

Estão previstos investimentos da ordem de US$ 550 milhões para a implantação dos projetos acima indicados.

Fósforo

- ampliação das unidades de rocha fosfática localizadas na região Centro, em Tapira, Minas Gerais, em 227 mil toneladas/ano de P205;

- implantação de unidade de concentração de rocha fosfática, em Anitápolis, Santa Catarina, com capacidade de produção anual da ordem de 324 mil toneladas;

- ampliação da oferta anual de ácido fosfórico da ordem de 600 mil toneladas, sendo 450 mil na região Centro e 150 mil na região Sul, utilizando rocha fosfática disponível e prevista na programação setorial para essas regiões;

- ampliação da oferta anual de ácido fosfórico da ordem de 210 mil toneladas, sendo 100 mil nas regiões Norte e Nordeste e 110 mil na região Sul, condicionada à comprovação de disponibilidade de rocha fosfática regional;

- ampliação da oferta de ácido sulfúrico, da seguinte ordem:

. 730 mil toneladas/ano para atendimento ao déficit existente previsto nas unidades atuais;
. 1.700 mil toneladas/ano para atendimento às unidades de ácido fosfórico previstas para as regiões Centro e Sul, com disponibilidade de rocha fosfática assegurada;
. 560 mil toneladas/ano para eventual atendimento às unidades de ácido fosfórico cogitadas para as regiões Norte, Nordeste e Sul, condicionadas à disponibilidade de suprimento regional de rocha fosfática;

- ampliação da oferta anual de fertilizantes fosfatados nas regiões Norte e Nordeste em 75 mil toneladas, condicionada à execução dos projetos de matérias-primas aqui previstos; e

- ampliação da oferta de fertilizantes fosfatados nas regiões Centro e Sul, em 75 mil toneladas/ano nas proximidades dos pólos de matérias-primas também aqui propostos.

Os empreendimentos acima demandarão investimentos da ordem de US$ 800 milhões.

Potássio e Enxofre

- expansão da oferta de potássio e enxofre, quando comprovada a viabilidade econômica de aproveitamento de jazidas que contenham essas matérias-primas, visando ao atendimento parcial ou total da demanda nacional.

2.10 - INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL

As construções planejadas neste Programa de Ação Governamental 1987/91 serão executadas por três tipos de organizações:

- empresas de construção pesada;
- empresas de construção civil; e
- grupos organizados em forma de mutirão.

O setor de construção pesada é preponderantemente privado e nacional e atua de forma bastante eficiente nas especialidades de projetos básicos, de detalhamento, construção industrial, construção civil e indústria de bens de capital. Existem hoje no País mais de mil empresas que geram 1,3 milhão de empregos diretos. (*)

Entre os grandes avanços, cabe destacar a presença marcante da engenharia nacional no desenvolvimento da tecnologia de extração de petróleo e gás a serviço da Petrobrás, inclusive em águas profundas, plataformas marítimas, fábricas de aço, de celulose e papel, transmissão de energia elétrica e outros grandes projetos.

No início de 1987, a ociosidade do setor era de 30%, devido principalmente à descontinuidade de obras públicas, das quais é altamente dependente. Nesse sentido, o planejamento dos investimentos das estatais de forma a cumprir mais rigorosamente prazos e cronogramas poderia ser de alta valia, uma vez que a dependência do setor a obras do Governo está estimada em 80% do faturamento.

Um dos grandes objetivos é uma atuação marcante no mercado internacional de serviços de engenharia, onde estima-se existem US$ 100,0 bilhões em contratos, assinados anualmente e onde a presença de empresas brasileiras é ainda relativamente reduzida, não chegando a US$ 800,0 milhões.

A importância da exportação fica enfatizada, mais ainda, pelo fato de que cada dólar de serviço gera entre 3 a 4 outros adicionais em equipamentos e bens.

As empresas de construção civil, por sua vez, são muito dependentes do Sistema Financeiro da Habitação. Desde sua criação, em 1964, já foram financiados e construídos mais de 4,5 milhões de imóveis, dos quais cerca de 2,5 milhões de interesse social, para mutuários de baixa renda, embora a partir de 1981 tenha havido sensível redução no ritmo de construção. Assim, a média de 502 mil imóveis no biênio 1980/81 caiu para 165 mil em 1984/85. Trata-se de um dos setores que mais sentiram a crise econômica do início da década.

(*) Dados da Associação Brasileira de Engenharia Industrial (ABENI).

SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO
CONSTRUÇÃO DE IMÓVEIS
1980/86

(Em Unidades)

ANOS	BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO	SISTEMA BRASILEIRO DE POUPANÇA E EMPRÉSTIMO	TOTAL
1980	293713	268727	562440
1981	210954	230953	441907
1982	305286	250306	555592
1983	63220	132637	195857
1984	117535	89743	207278
1985	58357	64001	122358
1986(1)	45666	11604	57270

FONTE: Banco Nacional da Habitação - BNH.
(1) Estimativa.

O número de lançamentos de imóveis na cidade de São Paulo também ressalta o período recessivo de 1983 a 1984 e a recuperação havida depois do Plano de Estabilização Econômica de 1986, embora houvesse, nesse último ano, uma elitização dos imóveis, voltados principalmente para os estratos mais altos de renda.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
EVOLUÇÃO DE LANÇAMENTOS DE IMÓVEIS
1980/87

ANOS	UNIDADES LANÇADAS
1980	18539
1981	32294
1982	32554
1983	9900
1984	11378
1985	12435
1986	31890
1987	18000

FONTE: Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo - SECOVI.

A brusca elevação das taxas de juros, no mercado financeiro, opção de aplicação de recursos financeiros dos poupadores e dos compradores de imóvel, fez desacelerar o ritmo de construção, conseguido quando do Plano de Estabilização Econômica de fevereiro de 1986. Mais ainda, a inflação dos materiais de construção e o alto preço dos imóveis desencorajaram a compra pelos interessados. Acresce-se, também, a situação de transição surgida após a absorção do BNH pela Caixa Econômica Federal.

Algumas medidas recentes sensibilizaram a indústria da construção civil:

- definição, pelo Banco Central, do valor unitário máximo de 5 mil OTNs, como limite de empréstimo;

- elevação dos juros de 10 para 12% ao ano;

- comprometimento máximo de 25% da renda do mutuário; e

- criação das cadernetas de poupança - pecúlio e habitacional - pelo Conselho Monetário Nacional.

Essas medidas são ainda muito recentes, mas parecem agir no sentido positivo de recuperação parcial da situação da indústria de construção civil.

O setor de construção civil, direta ou indiretamente, depende do setor público. No campo da construção pesada, o planejamento fica na dependência das grandes obras das empresas estatais e de outros organismos governamentais. No campo da construção civil, o ritmo de crescimento é por demais condicionado aos programas do Sistema Financeiro da Habitação.

No período 1987/91, o Governo propiciará:

- decisão estatal de investir clara, planejada e com tempo suficiente para que a indústria de construção possa se programar convenientemente;

- apoio incondicional às empresas que desejam exportar serviços de engenharia;

- programação financeira que assegure o rigoroso cumprimento dos cronogramas contratuais;

- participação maior da iniciativa privada e do empresariado nacional no setor de construção civil;

- aumento de produtividade e redução dos custos de construção;

- estudos de viabilidade para a reativação do RECON; e

- estudos, com a iniciativa privada e fundações de seguridade

social, formadas para estimular a construção de unidades habitacionais destinadas exclusivamente à locação residencial e comercial.

O presente Programa de Ação Governamental abre, para a engenharia nacional, no campo da construção civil, mercados nos seguintes segmentos principais:

Rodovias Federais

- restauração de 24 mil quilômetros;

- construção e/ou melhoramentos de 2 mil quilômetros de rodovias e cerca de 25 mil de vicinais;

- pavimentação de 10 mil quilômetros; e

- manutenção de 63 mil quilômetros.

Ferrovias

- construção de 1.864 quilômetros de linhas novas;

- melhoramento na infra-estrutura de cerca de 1400 quilômetros de vias férreas;

- melhoria na superestrutura de 3.700 quilômetros de linhas;

- construção e ampliação de pátios ferroviários;

- melhoramento nos sistemas de ferrovias urbanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza e Recife; e

- conclusão e ampliações dos novos sistemas de metrôs de superfície de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife.

Portos

- ampliação e melhoramentos no sistema portuário, no valor de Cz$ 25,0 bilhões, beneficiando 15 portos.

Transportes Urbanos

- melhoramento, renovação e pavimentação de 4,2 mil quilômetros de vias; e

- ampliação dos metrôs do Rio e São Paulo.

Aeroportos

- complementação de obras no aeroporto de Guarulhos;

- início da construção da segunda etapa do Aeroporto do Rio de Janeiro; e

- obras menores em diversos aeroportos.

Energia

No campo da energia elétrica, destacam-se:

- obras civis e de montagem, decorrentes do aumento projetado de 13 mil MW na capacidade instalada, com a complementação de 33 hidrelétricas;

- início das obras civis de 22 novas centrais geradoras;

- Cz$ 212,0 bilhões para subestações e linhas de transmissão; e

- Cz$ 156,0 bilhões para distribuição e instalações gerais no sistema elétrico;

Quanto ao petróleo e gás natural, prevêem-se:

- instalação de oito plataformas fixas;

- instalação de duas plataformas semi-submersíveis;

- ampliação do sistema de transportes e escoamento de gás natural de Campos; e

- instalação de uma refinaria no Nordeste.

Habitação

- construção de 1.300 mil moradias de baixo custo;

- urbanização de 1.404 mil lotes; e

- construção de 900 mil residências para famílias de rendas média e alta.

Saneamento

- abastecimento de água para 4.885 mil domicílios urbanos;

- ligação de 9.374 mil domicílios à rede de esgotos sanitário; e

- construção de 6.620 quilômetros lineares de canalização e dragagem urbana.

Eletrificação Rural

- 170 mil quilômetros de linhas.

Armazenagem

- construção de armazéns e silos, objetivando ampliar a capacidade instalada em cerca de 30 milhões de toneladas (capacidade estática), sendo:

- coletores: 7.100 mil toneladas;

- a nível de fazendas: 12.500 mil toneladas;

- estratégicos: 6.500 mil toneladas;

- reguladores: 3.200 mil toneladas; e

- terminais e frigoríficos: 850 mil toneladas.

Irrigação

- 753 mil hectares no Nordeste; e

- 1.773 mil hectares em todo o País.

Serão desenvolvidos outros projetos e obras civis, como também montagem de equipamentos de plantas industriais nos campos de:

- siderurgia;

- petroquímica e química;

- fertilizantes;

- papel e celulose;

- mineração;

- ferroligas;

- cimento;

- comunicações; e

- outros.

Ainda, na área de construção civil, cabe lembrar, por demandarem material de construção e outros equipamentos, as ações comunitárias, que pretendem:

- construir 3.100 mil casas populares em regime de mutirão, através da SEAC, com utilização de tecnologia não convencional;

- urbanizar favelas, beneficiando 973 mil famílias;

- oferecer melhorias habitacionais para 222 mil famílias;

- recuperar conjuntos habitacionais, através da reparação de 308 mil moradias;

- oferecer 7.350 mil sistemas de abastecimento de água no meio rural para habitantes de pequenas comunidades;

- garantir infra-estrutura de água, esgoto, calçamento e luz para as 3.100 mil casas a serem construídas em mutirão; e

- dotar 967 mil domicílios rurais de melhorias sanitárias .

Insumos

Dos insumos para a construção civil, como cimento, madeiras, cerâmicas, cal, louças e vidros planos, somente este último segmento apresentará problemas de oferta, em face das metas de implantação dos programas de casas populares e de outros padrões mais elevados, e, ainda, em face dos projetos de construção civil, programados para o período 1987/91.

Cimento

O consumo de cimento no Brasil apresentou série ascendente até 1980, decaindo no período seguinte até 1985, alcançando ainda em 1986 o mesmo nível de produção de 1982, de aproximadamente 25 milhões de toneladas.

PRODUÇÃO DE CIMENTO
1977/86

(Em Mil t)

ANOS	PRODUÇÃO
1977	21123
1978	23203
1979	24874
1980	27193
1981	26050
1982	25644
1983	20870
1984	19497
1985	20635
1986	25257

FONTE: Sindicato Nacional da Indústria de Cimento - SNIC.

O setor expõe elevada ociosidade, uma vez que a capacidade produtiva hoje suplanta 36 milhões de toneladas e deverá ultrapassar 45 milhões ao ano até o final da década.

PROJEÇÃO DE CONSUMO DE CIMENTO
1987/91

(Em Mil t/ano)

ANOS	CONSUMO	CAPACIDADE
1987	27200	36000
1991	35700	45000

FONTE: Sindicato Nacional da Indústria de Cimento - SNIC.

As metas de construção do Programa de Ação Governamental 1987/91 não deverão encontrar grandes empecilhos na oferta de cimento, dada a capacidade ociosa existente e em razão da estrutura produtiva ser tecnologicamente bem avançada. Ao contrário, espera-se que a recuperação do processo de crescimento econômico e a aceleração das obras públicas, bem como a retomada da construção de casas, sobretudo populares, possam vir a trazer utilização mais intensiva ao setor.

Cal

Existem, no País, entre 150 e 200 micro e pequenas empresas que produzem cal, utilizando fornos mais simples, cujas atividades dependem basicamente dos preços dos produtos. Outras 30, mais fortes e consolidadas, operam fornos rotativos e verticais. Há ainda milhares de pequenas fábricas locais, espalhadas por todo o território brasileiro, que utilizam técnicas rudimentares.

A capacidade instalada da indústria é de 2,8 milhões de toneladas de cal virgem e de 1,7 milhão de hidratada, quase o dobro da atual comercialização, deduzindo-se desse fato que não deverá haver problemas de oferta no período 1987/91 para atendimento da demanda.

Vidros Planos

A capacidade instalada do parque industrial ultrapassa, atualmente, a produção de 44 mil toneladas de vidro plano incolor ao mês. Se considerados outros tipos de vidros, a capacidade real tende a ser acentuadamente menor que a nominal. Trata-se, na verdade, de um dos poucos segmentos que podem vir a apresentar problemas para atendimento dos programas habitacionais.

VIDROS PLANOS
PRODUÇÃO E DESTINO
1983/86

(Em Mil Toneladas)

ANOS	MERCADO INTERNO	MERCADO EXTERNO	TOTAL
1983	262,7	5,8	268,5
1984	240,9	14,8	255,7
1985	270,6	20,0	290,6
1986	312,7	16,2	328,9

FONTE: Indústrias Setoriais.

Uma dificuldade que vem encontrando a indústria vidreira relaciona-se ao abastecimento de barrilha e do bórax, esse último material totalmente importado. Na parte energética, a indústria, altamente consumidora de energia, poderia vir a se utilizar do gás natural, em substituição aos derivados do petróleo consumidos intensivamente.

Cerâmica

Quanto ao setor de cerâmica, o parque instalado é moderno, possuindo competitividade internacional. A ociosidade média do setor é de 25% e os investimentos atuais visam bem mais à melhoria da qualidade do produto do que à expansão da produção.

O setor de louças sanitárias possui capacidade instalada de 11 milhões de peças por ano. Cerca de 15% da produção destina-se à exportação, e 85% ao mercado interno. A capacidade ociosa encontra-se, hoje, em torno de 35%.

INDÚSTRIAS DE INSUMOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL
1983/86

ANOS	LOUÇAS (Mil Peças Grandes)			PISO CERÂMICO (Mil m2)		AZULEJO (Mil m2)		PRODUÇÃO DE CAL (Mil t)	PRODUÇÃO DE CAL HIDRATADO (Mil t)
	Produção	Venda Interna	Exportação	Produção	Venda Interna	Produção	Venda Interna		
1983	6484,8	6367,4	116,4	59648,0	59256,0	67116,0	54792,0	846,7	960,6
1984	6164,0	5792,0	372,0	59904,0	57972,0	65580,0	57972,0	1042,1	964,7
1985	6828,3	5982,7	845,6	53784,0	53568,0	69324,0	53568,0	1038,6	987,9
1986	7128,4	6048,4	1080,0	63336,0	60840,0	79124,0	78732,0	1035,1	1079,3

FONTES: Indústrias Setoriais, MIC, IPEA.

Políticas Governamentais

As medidas governamentais para o setor visarão:

- adequar as políticas energéticas à demanda setorial, considerando que as indústrias cimenteiras, de ladrilhos e de vidros são altamente consumidoras de energia;

- incentivar avanços tecnológicos em todos os segmentos, mas principalmente naquelas indústrias voltadas para a exportação;

- estudar a adaptação da carga ao modo de transporte, para viabilizar acessos e ramais ferroviários às maiores plantas produtoras; e

- conceder prioridades a políticas de reflorestamento com fins energéticos e para madeiras, destinadas à construção civil.

2.11 - TURISMO

Diagnóstico

Uma das atividades mais importantes das relações comerciais internacionais, o turismo gerou em 1986 receita superior a US$ 100,0 bilhões, dos quais US$ 1,5 bilhão é de responsabilidade de quase 2 milhões de turistas estrangeiros que estiveram no Brasil.

Esse fluxo vem aumentando significativamente, bastando lembrar que no período 1982/86 houve um incremento de 70% no número de visitas, embora as estimativas dos dispêndios tenham-se elevado em apenas 11%. A permanência média mantém-se constante, no entorno de 14 dias, e os gastos médios per capita diários variaram, no período, de US$ 87,5 em 1982 a US$ 56,9 em 1986.

Por outro lado, há de se notar uma melhor distribuição dos fluxos, derivada do programa de "portões de entrada", fazendo com que outras cidades brasileiras que não o Rio de Janeiro e Porto Alegre, tradicionais receptoras de turistas, se beneficiassem desse serviço. Os Estados de São Paulo, Paraná, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Bahia, Pará, Amazonas, Ceará e Alagoas foram particularmente favorecidos por esse programa.

Em 1986, o acréscimo sensível no setor repercutiu nos vôos internacionais, onde se registrou aumento de 9,5% na taxa de ocupação por assento/quilômetro, e também nos serviços domésticos, onde essa taxa atingiu nível 12,5% superior a 1985.

A rede hoteleira apresentou indicadores crescentes de ocupação. Enquanto em 1985 a média encontrava-se no entorno de 50%, em 1986 elevou-se a 75% com sinais de saturação em muitas cidades turísticas.

Dois fatores contribuíram significativamente para esse desempenho favorável: no âmbito interno o Programa de Estabilização Econômica, e no externo, além do desenvolvimento natural do turismo receptivo, as campanhas desenvolvidas pela EMBRATUR.

Destas últimas, aparecem com destaque a promoção realizada nos Estados Unidos, no valor de US$ 2,0 milhões, baseada em apelos publicitários inseridos nos mais influentes meios de comunicação, e o convênio firmado com a Comunidade Econômica Européia, no valor de US$ 650 mil, abrangendo a Europa Ocidental.

Torna-se relevante, ainda, citar a criação da Fundação Nacional de Turismo, organismo sem fins lucrativos, financiado e dirigido pela iniciativa privada, com o apoio da EMBRATUR, e que tornou possível viabilizar seus escritórios no exterior.

Com relação à oferta de serviços, foram inaugurados 124 hotéis em 1984, 162 em 1985 e somente 60 em 1986, indicando que o Plano Cruzado agiu como fator inibidor nesse campo de investimento. O

número de apenas 37 pleitos recebidos pela EMBRATUR para concessão de incentivos fiscais e recursos, sob a forma de financiamento e participação societária, atesta essa contração. Nesse último ano, os projetos ascenderam a Cz$ 770,0 milhões, possibilitando um acréscimo de 1.428 apartamentos ao parque hoteleiro e gerando 5.300 empregos diretos. Paralelamente, houve apoio à construção de centros de convenções em localidades de comprovada potencialidade turística, com investimentos da ordem de Cz$ 144,0 milhões.

TURISMO RECEPTIVO
1982/86

ANOS	NÚMERO DE TURISTAS	GASTO MÉDIO PER CAPITA-DIA US$	PERMANÊNCIA MÉDIA EM DIAS
1982	1146681	87,56	16,01
1983	1420481	74,36	14,57
1984	1595762	68,54	13,82
1985	1735982	59,71	14,40
1986	1934091	56,89	13,88

FONTE: EMBRATUR.

Metas

- ampliar a infra-estrutura hoteleira, de 120 mil para 150 mil unidades;

- aumentar o fluxo turístico interno, alcançando taxas de 15% ao ano, através de estímulos específicos e políticas setoriais;

- ampliar a participação da mão-de-obra ligada ao turismo, de 3,8% para 7,0% da população economicamente ativa;

- ampliar a porcentagem do turismo brasileiro, de 1,5% para 3,0% do movimento mundial de viagens;

- reverter a tendência de crescimento de saídas de brasileiros;

- ampliar a receita turística de dólares, perseguindo o nível de US$ 3,0 bilhões, no médio prazo;

- estabelecer um programa de animação turística, visando ampliar a média de permanência de turistas de 14 para 16 dias;

- implantar conselhos comunitários municipais de turismo;

- implantar terminais de turismo social e de lazer; e

- atingir todas as unidades da Federação, objetivando a preservação de seus principais locais turísticos pela criação de 80

pontos de interesse.

EMBRATUR
GASTOS E INVESTIMENTOS NO SETOR TURÍSTICO
1982/86

(Em Cz$ Milhões)

SETOR	1982	1983	1984	1985	1986
EMBRATUR	204,2	327,3	204,2	184,5	340,5
FUNGETUR	455,0	451,1	671,6	261,5	142,3
FISET	160,9	67,7	96,7	217,0	298,8
FINOR-FINAM	290,3	279,1	250,7	532,1	270,2

FONTE: EMBRATUR/MIC/SEPLAN.

Políticas do Setor Turismo

Quanto ao turismo interno, o objetivo maior das políticas é estimular o conhecimento, a difusão do patrimônio cultural e natural do Brasil, ampliando e democratizando os fluxos, através de:

- desenvolvimento de áreas turísticas especiais, para responder às alterações e mudanças nos comportamentos e hábitos de consumo da população brasileira;

- implementação de ações promocionais, objetivando melhor distribuição dos fluxos internos nacionais;

- criação de complexos de atrativos para facilidades recreativo-culturais; e

- elaboração de programas de férias escolares, de empresas, albergues de juventude, clubes de terceira idade e outros.

Com relação ao turismo externo, buscar-se-á maior geração de divisas pela:

- seleção de mercados potencialmente detentores de resposta dinâmica ao produto turístico nacional;

- prosseguimento de ações promocionais nos mercados externos tradicionais, expandindo-as para abranger mercados externos potenciais, e ainda direcionando-as para captar para o País segmentos específicos destes mercados;

- promoção de estudos para redução das tarifas aéreas internacionais e daquelas referentes à baixa estação;

- redução do custo do produto turístico nacional, mediante criação e consolidação de destinos mais próximos dos mercados emissores;

- redirecionamento dos incentivos para investimentos em equipamentos compatíveis com os novos produtos e destinos regionais;

- estímulo à iniciativa privada para implantação e criação de equipamentos para atividades de expressão cultural, serviços turísticos e outras atrações com capacidade de retenção e prolongamento da permanência do turista; e

- melhoria da qualidade e dos índices de atendimento do produto turístico nacional.

Programas Prioritários

Dentre os programas prioritários para a consecução dos objetivos e metas encontra-se o projeto Bolsa de Negócios, que deverá acelerar a identificação de interesses da iniciativa privada para realizar investimentos no turismo brasileiro.

No âmbito social, a EMBRATUR voltar-se-á mais ainda para a comunidade, através do desenvolvimento turístico-comunitário, buscando sensibilizar a opinião pública para a importância e os benefícios do turismo e para as responsabilidades da comunidade na convivência com essa atividade.

No programa de defesa do consumidor, objetivar-se-á sensibilizar os órgãos públicos, do comércio e os prestadores de serviços turísticos para resguardar os direitos do consumidor. O programa engloba também gestões, junto aos órgãos competentes, para garantir a segurança física dos bens e direitos dos turistas brasileiros e estrangeiros.

Visando ampliar o número daqueles que fazem turismo e democratizar a atividade, várias ações contemplam públicos com características, possibilidades e interesses específicos: as crianças, os jovens, os idosos e os portadores de deficiências físicas.

No programa O Turismo e a Criança procurar-se-á, através do Passaportezinho Brasil, despertar o interesse infantil pelo turismo, além de propiciar a complementação da aprendizagem com visitas a lugares históricos e geográficos de relevância.

De acordo com recomendação da Organização Mundial do Turismo para integrar essa atividade nos métodos de formação da juventude, o programa O Turismo e a Juventude direciona-se àqueles que se deslocam sozinhos mas, via de regra, com poucos recursos para gastar em suas viagens. Com a implantação dos Albergues da Juventude, alojamentos com conforto e de baixo custo, a EMBRATUR oferecerá a milhares de jovens a possibilidade de conhecer o Brasil.

O programa O Turismo e o Idoso buscará, através da ampliação

da rede de Clubes de Terceira Idade, integrar os idosos em atividades de lazer e turismo.

Ainda, as viagens dos portadores de deficiências foram consideradas, e pretende-se induzir os empreendimentos turísticos a se adaptarem para receber esse segmento. O programa ensejará viagens também nos períodos de baixa estação, quando os locais estão mais vazios e a locomoção mais fácil.

A "Lei Sarney", concedendo incentivos fiscais às atividades artísticas, trouxe novo estímulo às viagens com fins culturais, cuja sistemática expressa-se no programa O Turismo e a Cultura. A EMBRATUR, ao lado de outros órgãos da administração pública federal e estadual, deverá motivar o empresariado a apoiar ações que contribuam para o desenvolvimento do turismo cultural.

Os programas de Estatística Turística e de Recursos Humanos visam dotar o setor de informações indispensáveis ao seu planejamento e de pessoal qualificado, capaz de dinamizar as atividades dos vários tipos de empresas.

Cabe lembrar que o êxito do setor repousa numa ação promocional objetiva e consistente, direcionada aos mercados interno e externo.

Dentre as iniciativas constantes do programa Promoção Interna do Turismo, voltado ao mercado doméstico, destaca-se a campanha "Planeje suas Férias", que concede ênfase à necessidade de utilização dos serviços dos agentes de viagens, incentivando as visitas a novas regiões. Sua implementação também obrigará os operadores a formalizar pacotes turísticos abrangentes para todas as regiões brasileiras.

O projeto Passaporte Brasil prosseguirá incrementando o turismo interno, mediante barateamento das tarifas aéreas e dos serviços, e distribuirá mais uniformemente o fluxo para todo o Brasil.

Finalmente, a promoção externa prevê o desenvolvimento de pesquisas sobre o comportamento do consumo do produto turístico nos países emissores de turistas para o Brasil e a participação brasileira nas principais feiras e congressos internacionais, através do projeto "Discover Brazil". A ação publicitária no exterior será reforçada pelas campanhas a serem empreendidas na Europa e nos Estados Unidos, com apoio das companhias aéreas e empresas privadas.

2.12 - INDÚSTRIA AERONÁUTICA

O Brasil, pátria do primeiro homem a voar por autopropulsão em aparelho mais pesado que o ar, merece possuir uma indústria de aviões à altura de sua histórica tradição.

Diversas tentativas sucederam no passado visando dotar o País de produção seriada de aeronaves. Cabe lembrar, na década de 20, a Companhia Nacional de Navegação Costeira, que, a partir de 1935, com incentivos do Presidente Getúlio Vargas produziu, até 1948, cerca de 230 aparelhos. A fábrica do Galeão, surgida em 1940, montou em 13 anos quase 600 aeronaves. A Companhia Aeronáutica Paulista, fundada em 1942, produziu, em sete anos, mais de 800 aviões do tipo Paulistinha, e ainda 50 planadores. Em 1959, ressurgiu com a denominação de Neiva, e até 1979 produziu 25 planadores, 280 Paulistinhas, 160 aviões do tipo Universal e 120 Regentes. Posteriormente, foi absorvida pela EMBRAER.

A criação do Instituto Tecnológico da Aeronáutica, em 1946, e sua consolidação em São José dos Campos, em 1950, foram fatores decisivos e fulcrais para o surgimento da indústria aeronáutica, sobretudo através da preparação adequada e do treinamento intensivo de engenheiros especializados, do apoio à pesquisa e ao desenvolvimento de processos.

Sob a égide do CTA nasceria uma indústria aeronáutica dinâmica e avançada, impulsionada pela necessidade de substituição da frota de bimotores importados, desgastada e depreciada; esse fato constituiu a partida e a motivação inicial para os projetos do tipo Bandeirante, Ipanema e Urupema.

A criação da EMBRAER - Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A., marca o verdadeiro início da indústria aeronáutica intensiva e de escala no Brasil.

A decisão de se comercializar o avião do tipo Bandeirante, que já voara em protótipo em 1968, levou o Governo, através do Ministério da Aeronáutica, a apoiar decisivamente o empreendimento e constituir a empresa em agosto de 1969.

Em fevereiro de 1972 foi entregue o primeiro avião do tipo Ipanema e, em fevereiro de 1973, três aparelhos do tipo Bandeirante para a Força Aérea Brasileira. Em abril daquele ano, essa aeronave entrou em operação em linhas comerciais da aviação civil.

Nesses 16 anos foram produzidas 3.640 unidades - sendo 398 para o mercado externo - dos tipos Xingú, Bandeirante, Ipanema, Xavante, Tucano e a linha Piper.

Hoje, plenamente consolidada como uma das dez maiores empresas aeronáuticas do mundo ocidental, a participação da iniciativa privada, que era de 18% em 1970, ascende a mais de 95%, enquanto o número de acionistas, pouco superior a 1000 em 1970, atualmente ultrapassa de 250 mil.

No parque industrial de São José dos Campos trabalham mais de 8.000 funcionários em 290 mil m2 de área construída. Além dessa unidade principal, fazem parte do grupo EMBRAER, no Brasil, as empresas Indústria Aeronáutica Neiva S.A. e a ENGEMATIC e, no exterior, a EMBRAER Aircraft Corporation e a EMBRAER Aviation International.

A participação governamental inicial, através do Ministério da Aeronáutica, deveu-se à natureza estratégica do setor, a certa indecisão da iniciativa privada frente aos volumes de investimentos necessários e aos riscos e incertezas associados ao retorno. O Governo, ainda, beneficiou a indústria com a concessão de incentivo fiscal na forma de dedução de 1% do valor devido à União para compra de ações.

O capital social subscrito e integralizado dividia-se ao final de 1986 em 3,1 bilhões de ações nominativas, sendo 2,2 bilhões preferenciais e 900 milhões ordinárias sem valor nominal. Vale ressaltar que os acionistas preferenciais não têm direito a voto, tendo no entanto, prioridade no reembolso de capital.

À medida que a produção foi aumentando e a indústria se consolidando, o Governo passou a ter menor participação relativa. Hoje, a EMBRAER constitui uma sociedade de economia mista, em que o Governo detém 51% do capital votante e menos de 7% do capital integralizado.

EMBRAER
PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA
1971/84

ANOS	PARTICIPAÇÃO PRIVADA	NÚMERO ACIONISTAS
1971	49,3	45509
1972	68,7	75029
1973	78,3	95462
1974	83,7	117932
1975	84,0	117504
1976	86,0	126156
1977	87,4	160146
1978	89,2	176758
1979	90,8	183997
1980	92,0	222497
1981	93,0	226506
1982	93,0	223687
1983	95,4	241087
1984	94,5	245608

FONTE: EMBRAER.

Quanto às exportações, vale salientar que, em 1985, 120 aeronaves foram comercializadas, canalizando US$ 128 milhões de divisas. Em 1986, as receitas cambiais ascenderam a US$ 246 milhões,

com 100 unidades destinadas ao mercado internacional. Espera-se para 1987 vendas da ordem de US$ 430,0 milhões no mercado internacional, quase 70% do faturamento esperado.

EMBRAER
VENDAS NO MERCADO INTERNACIONAL
1975/85 (Em Unidades)

DESTINO	CONTRATO	ENTREGA
África	16	14
América do Norte	188	139
América Central	15	11
América do Sul	56	56
Austrália	34	27
Europa Ocidental	101	91
Oriente Médio e África do Norte	122	60
TOTAL	532	398

FONTE: EMBRAER: Relatório da Diretoria, 1985.

No campo tecnológico, a EMBRAER representa relevante avanço, sendo um dos mais importantes segmentos do parque industrial brasileiro quanto à geração e absorção de conhecimento - insumo fundamental e estratégico para se alcançar o grau necessário de desenvolvimento futuro. Ademais, é responsável pela geração de forte efeito multiplicador na economia, particularmente no campo do emprego, uma das grandes preocupações do Governo.

Encontram-se nos planos da EMBRAER, no período do Programa de Ação Governamental 1987/91, entre outras, as seguintes diretrizes:

- ampliação da comercialização de aeronaves para aviação geral: Ipanema, Corisco, Tupi, Minuano e Seneca III, sendo mais de 120 unidades já em 1987;

- intensificação da comercialização dos aviões Brasília, já estando prevista a produção de cerca de 50 unidades em 1988;

- concretização de novas negociações do já consagrado avião EMB-312-Tucano;

- início das fases de industrialização e produção em série do AMX;

- aumento sistemático da participação do Brasil no mercado internacional aeroespacial;

- reequipamento da Força Aérea Brasileira, conforme diretrizes do Ministério da Aeronáutica;

- realização de programas conjuntos de cooperação técnico-industrial internacional; e

- estímulo à nacionalização de produtos, mediante maior produção interna de componentes.

EMBRAER
PRODUÇÃO DE AVIÕES
1971/87

(Em Unidades)

ANO	AERONAVES
1971	13
1972	42
1973	65
1974	103
1975	277
1976	514
1977	556
1978	222
1979	273
1980	418
1981	265
1982	167
1983	128
1984	187
1985	212
1986	210
1987	220(1)

FONTE: EMBRAER.
(1) Estimativa

3 - MINERAÇÃO

O setor de mineração apresentou taxa de crescimento médio em torno de 5% ao ano, no período 1976/79. Já 1980/85 caracterizou-se por acentuada elevação no valor da produção mineral, atingindo a média anual de 13,2%. Em 1986, no entanto, a produção física da indústria extrativa mineral cresceu 3,5% em relação ao ano anterior.

Não obstante esse crescimento recente, a participação do setor na formação do PIB continua baixa, se comparada à maioria dos países possuidores de padrões similares. Excluindo-se petróleo e gás natural, essa participação atinge cerca de 1,7%.

Um outro aspecto a ser enfatizado é que, entre os principais bens minerais, a produção brasileira de estanho, ferro, alumínio, ouro, nióbio e quartzo destaca-se em relação à mundial. Esse posicionamento começa a delinear o perfil das exportações do setor, que se vem alterando de maneira positiva, observando-se simultâneo decréscimo na participação de bens primários e aumento da parcela de produtos manufaturados, agregadores de maior valor. Enquanto em 1977 os bens primários respondiam por 75% do total exportado, em 1985 essa porcentagem havia-se reduzido para cerca de 40%. O minério de ferro representou, em 1986, cerca de 86% das exportações setoriais, carreando para o País divisas da ordem de US$ 1,7 bilhão.

A pauta de importações minerais, exclusive petróleo, concentra-se em carvão, cobre, enxofre, potássio, zinco, fosfato e magnésio.

No setor mineral, o Brasil é identificado pela sua concentração geográfica e por seus produtos. Três estados - Minas Gerais, Bahia e Rio de Janeiro - responsabilizam-se por quase 60% do valor total da produção, e apenas cinco produtos - petróleo, ferro, gás natural, ouro e fosfato - respondem por 80%.

O Governo objetiva, no período 1987/91, expandir e diversificar a produção mineral, aumentando a participação do setor na composição do PIB, na pauta de exportações e no esforço nacional de geração de novos empregos. Buscar-se-á a desconcentração geográfica e, consequentemente, a redução de desequilíbrios regionais, através do aproveitamento das potencialidades das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A presença da iniciativa privada nacional, com ênfase, desde que cabível, para as pequenas e médias empresas, será estimulada como medida prioritária ao desenvolvimento do setor.

A geração de tecnologia apropriada à pesquisa, extração, beneficiamento e transformação dos recursos minerais será incentivada, buscando-se obter, em harmonia com os demais órgãos do Governo, a coordenação da atividade em todo o País. Objetiva-se conferir preferência à utilização de processos tecnológicos disponíveis em nossos centros, recorrendo-se aos estrangeiros em casos específicos. Devem-se observar os critérios de rigorosa seleção e efetiva transferência de tecnologia, para evitar o distanciamento absoluto das

experiências dos campos de pesquisa mais desenvolvidos.

Quanto à pesquisa mineral, dar-se-á continuidade ao programa de mapeamento básico, provendo informações sobre a infra-estrutura geológica na forma de mapas básicos e específicos, imagens de radar e levantamentos geoquímicos e geofísicos.

Prevê-se, na área mineral, aumento na produção das principais substâncias e início de um processo de desconcentração espacial, buscando-se ampliar a participação do Norte, Centro-Oeste e Nordeste, através de investimentos alocados a essas regiões.

No que tange ao comércio exterior, tenciona-se reduzir as importações minerais no período, aumentando-se a produção interna de zinco e potássio. Ainda, nesse sentido, buscar-se-á uma utilização mais significativa do carvão nacional, visando equilibrar as importações desse insumo, atualmente responsável por metade das importações minerais. O setor continuará a apresentar grande abertura para o exterior, subordinado, porém, à crescente presença de produtos de maior valor agregado em nossa pauta de exportação. Em particular, serão expandidas as exportações de bauxita, além de semimanufaturados e minério de ferro - este último, de superior valor unitário pela melhor qualidade, proveniente de Carajás.

As agressões ao meio ambiente, resultantes da atividade mineral, serão minimizadas pelo controle da atividade e pelos estímulos à conservação de recursos minerais, tais como uso de métodos de lavra não predatórios, recuperação de rejeitos e aumento dos níveis de aproveitamento do minério, nas fases de extração e beneficiamento.

A geração de emprego pelo setor, que tem apresentado taxas médias anuais de crescimento de 5,5% no último decênio, deverá apresentar sensível aumento no período 1987/91, proveniente da intensa produção de bens não-metálicos, da aplicação de tecnologias alternativas menos intensivas em capital e do aproveitamento de pequenas jazidas.

As atividades de garimpo serão racionalizadas pela delimitação de áreas novas ou adicionais, de modo que se evitem conflitos com a mineração industrial e outros grupos sociais. Espera-se, adicionalmente, melhorar o aproveitamento das jazidas através de orientação técnica aos garimpeiros, incluindo uso de maquinário simples, e controlar o fluxo da produção. Desse modo, procurar-se-á evitar a sonegação fiscal e o desvio do produto.

Metas

Pesquisa Mineral

A pesquisa mineral ampliará o mapeamento geológico do País, atividade a cargo do sistema DNPM/CPRM. Esse levantamento vem sendo executado na escala de 1:250.000, na área do Projeto Grande Carajás, com 846 mil km2, e de 1:100.000 nas outras regiões, estas

compreeendendo 745 mil km2. A partir desse trabalho estão sendo executados levantamentos mais detalhados, na escala de 1:50.000, numa área de 320 mil km2. O plano de ação do DNPM prevê atividades de pesquisa mineral até o final do século. No período 1987/91, a cobertura cartográfico-geológica crescerá em 22%, 55% e 100% nas escalas de 1:250.000, 1:100.000 e 1:50.000, respectivamente, contando com Cz$ 3.646,9 milhões de recursos do Tesouro.

A pesquisa mineral buscará alvos geológicos capazes de revelar jazidas de minérios escassos no País (cobre, enxofre, zinco, chumbo, platina, fluorita, potássio, carvão mineral e turfa), conferindo especial atenção àqueles considerados estratégicos, como vanádio, cobalto, molibdênio, tungstênio, berilo, fosfato e ouro. A elevação das reservas minerais brasileiras contará com programas de avaliação de depósitos de substâncias minerais e de apoio à pesquisa mineral, realizada pelas pequenas e médias empresas. Esses programas serão implementados pela CPRM, que deve destinar, a esse fim, recursos da ordem de Cz$ 907,2 milhões, no período 1987/91.

Produção Mineral

Minério de Ferro

Em 1986 produziram-se cerca de 132 milhões de toneladas, sendo a maior parte destinada à exportação. O mercado externo absorveu 92,3 milhões de toneladas, gerando receita de US$ 1.624 milhão. No mercado interno, chegou-se a 31,8 milhões de toneladas colocadas.

Em 1991, a produção deverá atingir 140 milhões de toneladas, das quais 35 milhões resultarão dos investimentos no projeto Ferro-Carajás, a cargo da Companhia Vale do Rio Doce, em avançado estágio de implantação. Para a sua conclusão deverão ser investidos, no período, Cz$ 3.585,1 milhões.

Espera-se, em 1991, uma exportação da ordem de 100 milhões de toneladas, gerando receita de cerca de US$ 1.800 milhão. Para isso, contribuirá a ampliação da exportação da produção de Carajás e a melhoria do escoamento no transporte ferroviário Belo Horizonte-Rio de Janeiro, com a conclusão do trecho da Ferrovia do Aço.

Bauxita

Com cerca de 3,7 milhões de toneladas exportadas em 1986 - no valor de US$ 95,0 milhões -, para uma produção de 6,3 milhões de toneladas, a bauxita deverá ter sua demanda incrementada, em face da expansão interna de alumina (óxido de alumínio), que a utiliza como minério básico.

Dessa forma, com a retomada, em 1988, do projeto ALUNORTE - destinado a produzir 800 mil toneladas de alumina a partir de 1992 -, a capacidade produtiva de bauxita alcançará 8,1 milhões de toneladas em 1992.

Ouro

Em 1985, quando a produção oficial de ouro chegou a 30,3 toneladas, a das empresas de mineração atingiu 8,3, sustentando o crescimento médio de 15% dos últimos cinco anos. A extração registrada dos garimpos situou-se em 22 toneladas, acusando redução de 54% em relação a 1983, ano cujo total atingiu 48 toneladas. Em 1986, a produção oficial foi praticamente a metade daquele ano, ou seja, 24,1 toneladas.

Para 1991, em virtude da expansão das minas existentes e da implantação de novos projetos de mineração pelas empresas, prevê-se uma produção industrial em torno de 32,9 toneladas. A Companhia Vale do Rio Doce destinará, no período 1987/91, Cz$ 6.000,0 milhões a pesquisas geológicas e tecnológicas e à produção de ouro. Ainda, o Projeto Ouro Fazenda Brasileiro, que se iniciará em 1988 - com 2,0 toneladas anuais extraídas de lavra subterrânea -, possui reservas suficientes até o ano 2000. Para 1991, estima-se que sua produção se aproxime de 6,0 toneladas/ano.

Espera-se, também, que o programa governamental de assistência técnica aos processos de extração e beneficiamento e o maior controle do fluxo de produção elevem a contribuição dos garimpos no total nacional.

Para 1991 estima-se uma produção nacional de ouro da ordem de 110 toneladas.

Cobre

A produção brasileira de concentrado de cobre, a cargo da Caraíba Metais e da Companhia Brasileira de Cobre (CBC), alcançou em 1986 121 mil toneladas, equivalentes a 40 mil toneladas de metal contido. A esse resultado somou-se a importação de 76 mil toneladas de concentrado em metal contido, utilizadas industrialmente para produzir 116 mil de metal primário (catodo).

Em 1991, a produção de concentrado de cobre deverá manter-se nos níveis atuais, enquanto as importações atingirão quase 110 mil toneladas de metal contido.

A grande expectativa para a auto-suficiência brasileira, a médio prazo, reside na exploração da jazida Salobo, na região de Carajás, a cargo da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Os investimentos previstos para o projeto, estão orçados em Cz$ 11.775,1 milhões no período 1987/91. Com a execução do projeto de cobre de Carajás, será possível atingir a capacidade de 300 mil toneladas/ano de concentrado do minério, equivalentes a 120 mil toneladas de metal contido.

Titânio

A produção total de concentrado de rutilo situou-se em 495 toneladas em 1986, obtidas exclusivamente pela NUCLEBRÁS Monazita e Associados Ltda. (NUCLEMON). A de concentrado de ilmenita chegou a 75.472 toneladas, destacando-se, como principais produtores, a Rutilo e Ilmenita do Brasil (RIB) e a NUCLEMON.

A capacidade de produção de ilmenita prevista para 1991 é de 186.500 toneladas, assim distribuídas: RIB 102 mil toneladas/ano, de NUCLEMON 84 mil toneladas/ano. A de rutilo deverá permanecer em torno de 500 toneladas/ano (NUCLEMON).

A planta-piloto da CVRD, com capacidade para produzir 15 mil toneladas/ano de concentrado de anatásio, entrou em operação no final de 1984, obtendo amostras industriais que estão sendo testadas na indústria de pigmentos. Os trabalhos de construção da primeira unidade industrial, com capacidade para 200 mil toneladas/ano desse concentrado, continuam, e espera-se o início de sua produção em julho de 1989, com investimentos da ordem de Cz$ 4.500,0 milhões. Conforme seu Plano Quinquenal de Tecnologia, a CVRD, para o período 1987/91, prevê gastos da ordem de Cz$ 750 milhões em pesquisas dirigidas exclusivamente para o titânio.

Manganês

Da produção total de 2.400 mil toneladas do minério beneficiado em 1986, cerca de 863 mil foram exportadas, gerando uma receita de US$ 36,0 milhões. Com a exportação de 110 mil toneladas de ferroligas, obteve-se a receita de US$ 31,8 milhões.

A capacidade de produção do minério beneficiado deverá, em 1991, ser a mesma de 1986, uma vez que não há previsão de novas usinas no período. Os projetos a serem desenvolvidos na região de Carajás entrarão em operação após 1992, destacando-se, entre eles, a planta de beneficiamento do minério do Azul, da CVRD, onde serão investidos Cz$ 993,8 milhões. Com a conclusão desses projetos, pretende-se atingir a capacidade de produção de 3,5 milhões de toneladas do minério beneficiado, sendo o objetivo básico a sua transformação industrial no País.

SETOR MINERAL
PROGRAMA DE INVESTIMENTO ESTATAL
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

PROGRAMAS E PROJETOS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
1. Pesquisa Mineral						
1.1. Levantamento Geológico (DNPM/CPRM)	613,1	654,4	821,3	855,0	703,1	3.646,9
1.2. Avaliação de Depósitos (CPRM)	109,8	120,8	132,9	146,2	160,8	670,5
1.3. Apoio a Pequenas e Médias Empresas Nacionais de Mineração (CPRM)	38,8	42,6	46,9	51,6	56,8	236,7
2. Produção Mineral (CVRD)						
2.1. Ferro-Carajás	3.202,5	356,3	26,3	–	–	3.585,1
2.2. Manganês	67,5	577,5	348,8	–	–	993,8
2.3. Ouro	997,5	1.312,5	1.312,5	1.200,0	1.177,5	6.000,0
2.4. Cobre	300,0	75,0	1.181,3	3.431,3	6.787,5	11.775,1
2.5. Anatásio (Titânio)	731,3	1.717,5	495,0	787,5	768,7	4.500,0

4 - ENERGIA

Diagnóstico

A política energética, nos últimos anos, desenvolveu-se dentro dos condicionantes impostos pelo crescimento econômico com restrições externas. Estas últimas, duplamente agravadas pelo segundo incremento dos preços do petróleo e pela drástica elevação das taxas internacionais de juros.

As importações de petróleo, que se situavam numa faixa inferior a US$ 500 milhões antes de 1973, atingiram perto de US$ 4 bilhões, em 1978, e US$ 9,6 bilhões, em 1981, equivalentes, nesse último ano, a quase 45% das importações totais e requerendo mais de 40% da receita total das exportações para sua cobertura.

A política energética pautou-se, portanto, no continuado esforço de expansão da oferta interna de energia, visando atender ao crescimento da demanda e reduzir as importações de petróleo. A dependência externa de energia vem declinando desde 1978, conforme se observa na tabela a seguir:

EVOLUÇÃO DA DEPENDÊNCIA EXTERNA DE ENERGIA
1970/85

ANOS	EVOLUÇÃO DA DEPENDÊNCIA EXTERNA					
	EM 1000 TEP			% SOBRE O TOTAL		
	Demanda(1)	Produção de energia primária (2)	Dependência externa(3)	Demanda	Produção de energia primária	Dependência externa
	A	B	(A-B)	A	B	(A-B)
1970	67443	49397	18046	100,0	73,2	26,8
1973	88865	58340	30345	100,0	65,8	34,2
1974	95589	63097	32492	100,0	66,0	34,0
1975	102000	65580	36420	100,0	64,3	35,7
1976	110968	70060	40908	100,0	63,1	36,9
1977	117414	74953	42461	100,0	63,8	36,2
1978	125529	78456	47073	100,0	62,5	37,5
1979	134690	84440	50250	100,0	62,7	37,3
1980	141136	92704	48432	100,0	65,7	34,3
1981	137294	95563	41731	100,0	69,6	30,4
1982	142578	106644	35934	100,0	74,7	25,2
1983	149210	118202	31008	100,0	79,2	20,8
1984	160744	133518	27226	100,0	83,1	16,9
1985	169301	142940	26361	100,0	84,4	15,6

FONTE: Balanço Energético Nacional - 1986. Elaboração CME/IPLAN.
(1) Consumo Final Primário + Secundário + perdas na transformação e armazenagem, inclusive energia não aproveitada e reinjetada. (2) Petróleo, gás natural, carvão mineral (resíduos vegetais e animais), energia solar, eólica etc. (energéticos providos pela natureza, na sua forma direta). (3) Petróleo e carvão mineral.

Prioridade foi dada à substituição do petróleo importado através das seguintes medidas: intensificação da prospecção de hidrocarbonetos para acumular reservas, visando à expansão auto-sustentada da produção; substituição de fontes externas por fontes nacionais, com ênfase em eletricidade, carvão mineral, álcool etílico, bagaço de cana e carvão vegetal; e racionalização e aumento de eficiência no uso de combustíveis.

A consecução dos objetivos indicados implicava a formulação de uma política de preços que orientasse tanto o consumo na direção desejada, quanto os financiamentos para os investimentos necessários.

A política de preços e tarifas, no entanto, não foi direcionada no sentido de incentivar os investimentos, mas sim com preocupações de minorar as repercussões inflacionárias, sobretudo nos índices do custo de vida dos consumidores de baixa renda.

Assim, os energéticos que sensibilizavam o custo de vida foram reajustados em níveis bem mais baixos. Dessa forma, o óleo diesel, a energia elétrica e o gás liquefeito de petróleo tiveram seus preços relativos diminuídos em comparação com os da gasolina.

A modificação do consumo e o processo de produção vigente fizeram com que a gasolina deixasse de ser o derivado determinante das necessidades de importação de petróleo. Para essa dependência, tornaram-se importantes, inicialmente, o óleo combustível e, a seguir, o óleo diesel.

Para efeitos de análise, a década de 1976 a 1986 pode ser dividida em três períodos.

O primeiro, de 1976 a 1980, corresponde à implantação de grandes projetos do setor público, inclusive de energia elétrica. Ao crescimento médio anual do Produto Interno Bruto de 6,8% foi possível fazer corresponder um crescimento da energia primária de 6,5%, embora tenha havido alterações significativas na sua composição. A demanda por petróleo, por exemplo, aumentou 4,3% ao ano, enquanto a da eletricidade, favorecida por preços relativos vantajosos, 12,1% ao ano.

No triênio 1981/83 começaram a maturar os projetos da indústria de base, altamente intensivos no uso de energia elétrica, como os dos ramos de alumínio, níquel, metalúrgicos e não-ferrosos, havendo, ainda, expansão acentuada nas produções de aço, papel e celulose e de diversos minerais. Apesar do relativo sucesso alcançado pelos programas de conservação de energia, ocorreram aumentos significativos na demanda de energia elétrica, que evoluiu 18%, no período.

Por outro lado, nesse mesmo período, o consumo de derivados de petróleo declinou 18%, enquanto o do álcool combustível passou de 2,5 para 5,1 milhões de metros cúbicos.

Do lado da oferta, expandiram-se as reservas conhecidas de petróleo, e sua produção alcançou quase 340 mil barris diários em

1983. No setor elétrico, entraram em operação os projetos de Itaipu e Tucuruí.

A recessão econômica, ao longo do período, alterou as expectativas de crescimento do consumo, tendo sido implementada uma política de tarifas diferenciadas que permitiu utilizar, temporariamente, os excedentes de energia elétrica em substituição aos derivados de petróleo.

O período recente, 1984/86, registrou uma acelerada retomada do crescimento econômico, impulsionado inicialmente pelo crescimento das exportações. Ao incremento anual de 7,4% do PIB correspondeu um aumento do consumo de derivados de petróleo de 6,2%, de eletricidade de 9,7% e de álcool de cerca de 26%. A expansão do consumo de derivados de petróleo em 1986 reverteu a tendência declinante no volume de importações de óleo bruto, que se observou a partir de 1979.

Cumpre notar que, ao longo desses dez anos, o crescimento da demanda por energia primária flutuou em torno da taxa de crescimento do PIB, e a intensidade energética(*) manteve-se surpreendentemente estável, apesar do ritmo intenso do crescimento industrial. Isso deve-se à crescente penetração da eletricidade - de alta eficiência de conversão para energia útil, no suprimento de energia secundária - e à decrescente participação da lenha, de baixa eficiência de transformação.

Espera-se que, nos próximos anos, a demanda por energia acompanhe o crescimento econômico, com flutuações determinadas pela política de preços e tarifas e pela variação na composição do PIB. Cabe ressaltar, no entanto, que a expansão da oferta de energia requer investimentos vultosos, bastando lembrar que representaram, em 1982 e 1983, perto de um quinto dos investimentos totais do País, dos quais mais da metade voltados para o setor elétrico.

Nesses últimos dez anos, o planejamento da expansão da capacidade instalada do setor elétrico passou por sucessivas reformulações, contemplando o aumento do potencial hidráulico, a interligação de sistemas e a transmissão a longas distâncias, o que implicou postergações na instalação de unidades nucleoelétricas.

No desenvolvimento do programa nuclear foram encontradas dificuldades inerentes à complexidade tecnológica, aos cronogramas e, principalmente, à carência de recursos, que também contribuíram para reprogramações sucessivas, afetando os cronogramas dos empreendimentos, tanto na construção de usinas, quanto no ciclo de combustível.

(*) Medidas em termos de TEP (Toneladas Equivalentes de Petróleo) em relação ao PIB.

Objetivos e Principais Políticas

O setor de energia tem sido objeto de um planejamento de médio e longo prazos, procurando, sempre que possível, descentralizar e regionalizar as decisões quanto às questões energéticas.

Os objetivos da política energética são:

- diminuir o grau de dependência de fontes externas de energia, considerando, entretanto, as vantagens comparativas do País frente às condições vigentes no mercado internacional de energéticos;

- garantir o suprimento interno de energia em níveis compatíveis com os requisitos do desenvolvimento econômico e social do País, levando-se em conta a eficiência técnica e econômica;

- atuar sobre a demanda de energéticos, dentro de uma visão de médio e longo prazos, para adaptá-la à estrutura de oferta e dos recursos disponíveis, com o fim de contornar possíveis pontos de estrangulamento; e

- estabelecer uma política de carburantes que considere os diversos segmentos em que o mercado se divide, atentando-se para as interações resultantes da política de preços e metas de produção nesses mercados.

As ações prioritárias para se atingir o primeiro objetivo concentrar-se-ão em três áreas:

- apoio a programas de prospecção e de desenvolvimento tecnológico que possibilitem o aumento das reservas conhecidas e da produção de petróleo;

- incentivo à ampliação de reservas de gás natural e apoio a seu processamento e utilização, tendo em vista sua potencialidade no território nacional; e

- efetivação de programa de investimentos na geração, transmissão e distribuição de energia elétrica e no domínio de tecnologia de geração térmica.

O segundo objetivo implica os desdobramentos que se seguem:

- apoio e incentivo a práticas que levem à maior racionalização na produção e transporte de petróleo, de seus derivados e de energia elétrica; e

- incentivo aos investimentos que busquem maior eficiência e consequente diminuição de custos na produção de energéticos alternativos.

O terceiro objetivo será perseguido mediante:

- busca de maior racionalização no uso de todos os tipos de energéticos, destacando-se as práticas que signifiquem eficiência e parcimônia na utilização de petróleo, gás natural e energia elétrica, visando eliminar as possibilidades de falhas no sistema; e

- monitoramento da demanda de veículos de transporte de passageiros e cargas, visando obter uma composição da frota consentânea com a estrutura da oferta de energéticos.

O quarto objetivo será atingido mediante ações que visem:

- estabelecer preços, respeitando a equivalência energética dos diversos carburantes, ponderada, sempre que possível, pelas respectivas eficiências de conversão; e

- compatibilizar produção e consumo dos carburantes, considerando seus usos finais para ciclo Otto e Diesel.

Instrumentos

Política de Investimentos

A política de investimentos será basicamente direcionada para:

- recuperação do equilíbrio físico-financeiro do setor de energia elétrica;

- expansão das reservas de petróleo e gás natural;

- domínio da tecnologia de exploração de petróleo em águas profundas;

- implantação de novas hidrelétricas de acordo com a programação constante no Plano de Recuperação Setorial, revista conforme as determinações do Excelentíssimo Senhor Presidente da República em 12 de junho de 1987; e

- implantação de termelétricas em regiões providas de fontes de carvão.

Os subsídios serão diminuídos, gradativamente, com vistas à maior racionalização na produção e no uso de energia. A política de crédito deverá ser orientada para a mesma finalidade.

Política de Preços

A política de preços visará ao uso eficiente de todas as formas de energia, à remuneração adequada aos investimentos dos vários segmentos do setor e à eliminação de custos desnecessários no transporte.

4.1 - ENERGIA ELÉTRICA

Antecedentes e Situação Atual

A partir de meados da década de 70, a participação da energia elétrica no consumo total de energia do País aumentou significativamente, evoluindo, de uma parcela de 22,0% no consumo energético de 1975, para 33,8% em 1985. Nesse período, o consumo de eletricidade cresceu, alcançando uma taxa de 9,8% a.a., enquanto a capacidade instalada aumentou 8,4% a.a. O esforço de investimentos do setor para tal evolução foi acompanhado de uma contínua deterioração de sua situação financeira, pelas seguintes razões:

- comprometimento com projetos de custos extremamente elevados e de longo prazo de maturação, como Itaipu e Tucuruí, ou com projetos de desenvolvimento tecnológico que não demonstravam viabilidade econômica a curto prazo, como as usinas termelétricas a carvão e nuclear;

- compressão das tarifas, reduzindo a remuneração do setor muito abaixo do limite mínimo legal (10%);

- utilização do setor para captação de recursos externos, subvertendo a sequência mais econômica das obras;

- tarifas subsidiadas de energia elétrica para projetos orientados para a exportação, alguns altamente intensivos em eletricidade; e

- taxas elevadas dos juros internacionais, justamente quando o setor, pelas razões anteriores, encontrava-se altamente endividado.

Como consequência da crise financeira do setor, atrasaram-se os investimentos em transmissão e distribuição, cujos sistemas passaram a apresentar um menor nível de confiabilidade. Ainda, nos primeiros anos da década de 80, dilataram-se os cronogramas, já nas fases finais, dos grandes projetos de geração. Essa dilatação foi compatível com a situação do mercado, uma vez que o setor, diante do lento crescimento da economia em 1981/83, demonstrava excesso de capacidade de geração. Nesse período, foi iniciada a substituição, que deveria ser transitória, de óleo combustível por energia elétrica - para a produção de calor industrial - através do fornecimento de EGTD (Energia Garantida por Tempo Determinado), a fim de aproveitar a energia elétrica excedente. A EGTD representava 7,4% do consumo total de eletricidade do ano de 1985.

Com a retomada do crescimento da economia em 1985, o setor passou a apresentar elevados riscos de déficit, que se materializaram em racionamento na região Sul, no início de 1986, e na região Nordeste, em 1987. Para enfrentar essa situação emergencial, o Governo tomou uma série de providências como: estabelecimento do horário de verão; campanha de conservação de energia elétrica; não renovação dos contratos de EGTD; operação em regime de base das termelétricas

existentes; e aceleração das obras associadas a Itaipu. Com essas medidas, o suprimento às regiões Sul e Sudeste deverá ser normal em 1987. Para a região Nordeste, o suprimento deverá normalizar-se só em 1988, com entrada da Usina Hidrelétrica de Itaparica (UHI) e a "energização" do segundo circuito da ligação Tucuruí-Presidente Dutra.

Nesse cenário de dificuldades crescentes, formulou-se o Plano de Recuperação do Setor de Energia Elétrica (PRS) 1985/89, que foi aprovado pelo Presidente da República em 22/11/85. Os objetivos básicos do PRS são: o estabelecimento de um programa de investimentos condizente com as necessidades do mercado e com a situação financeira do setor, assegurando um referencial confiável de ações para as entidades envolvidas; e a recuperação financeira do setor, baseando-se, principalmente, no aumento das tarifas, de forma a remunerar adequadamente os investimentos em operação.

Com o Plano de Estabilização Econômica, implantado em 28/02/86, a recuperação tarifária foi suspensa até novembro de 1986. Nos demais aspectos, como o programa de obras, tem procurado seguir as determinações do PRS.

Diretrizes

As diretrizes de elaboração do Plano de Recuperação do Setor de Energia Elétrica buscam:

- adequar o setor elétrico ao cumprimento das metas e objetivos, e de assegurar o fornecimento de energia, essencial ao desenvolvimento;

- promover, de imediato, com precedência a outros objetivos, a recuperação econômica e financeira do setor;

- dotar todas as entidades envolvidas na problemática do setor elétrico de referencial confiável que permita um ordenamento de ações passíveis de acompanhamento ao longo do tempo, e que contemplem, na medida do exequível, os interesses legítimos desses vários grupos; e

- estabelecer condições que estimulem grandes e médios consumidores a obter concessões para geração própria, principalmente em mini e pequenas hidrelétricas.

Metas Físicas e Financeiras

Mercado

A demanda de energia elétrica prevista para o período 1987/91 deverá evoluir a uma taxa média anual de 7,3%.

O atendimento à demanda será feito quase exclusivamente com base na geração dos projetos existentes e daqueles com obras em andamento. Durante o período, entretanto, será dada grande ênfase ao desenvolvimento de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH), destinadas

tanto ao atendimento a localidades isoladas quanto ao reforço de suprimento em áreas ligadas às redes de transmissão. As PCH deverão constituir-se em importe adicional de geração nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

A tabela seguinte mostra a evolução esperada do mercado de energia elétrica no período do Programa.

EVOLUÇÃO DO CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA POR REGIÃO(1)
1986/91

(twh)

REGIÕES	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Norte mais Maranhão	9,2	11,3	13,7	16,9	19,5	20,5
Nordeste menos Maranhão	23,2	23,7	25,8	28,0	30,5	33,0
Sudeste mais Centro Oeste	119,2	124,1	132,9	140,9	149,4	158,7
Sul mais Mato Grosso do Sul	24,1	26,5	29,1	31,8	34,6	37,2
BRASIL	175,7	185,6	201,5	217,6	234,0	249,4

(1) Exclui os autoprodutores e inclui o Programa de Conservação de Energia Elétrica - PROCEL.

Capacidade Instalada

Até 1991 deverão ser concluídas as usinas de Itaipu (12.600MW), Tucuruí I (3.960MW), Rosana (320 MW), Taquaruçu (500MW), Três Irmãos (640MW), Itaparica (1.500MW), Balbina (250MW), Samuel (217MW), Presidente Médici B (1.500MW), Jorge Lacerda IV (315MW), Jacuí (315MW) e outras de menor porte.

Por determinação presidencial em 12/06/87, foram adiados os projetos de Ilha Grande e Machadinho e também a montagem de uma das unidades geradoras de Itaipu.

A capacidade instalada crescerá de 47.562 MW em 1987 para 60.503MW em 1991, conforme se visualiza pela tabela a seguir.

EVOLUÇÃO DA CAPACIDADE INSTALADA DE ENERGIA ELÉTRICA
1986/91

ANOS	CAPACIDADE INSTALADA (MW)	TAXA DE CRESCIMENTO (%)
1986	42755	-
1987	47562	11,2
1988	51502	8,3
1989	55735	8,2
1990	58596	5,1
1991	60503	3,2

Obs.: Exclui os autoprodutores e inclui Itaipu.

Investimentos - Usos e Fontes

A distribuição dos investimentos programados e seus usos e fontes estão apresentados nas cinco tabelas seguintes.

INVESTIMENTO DO SETOR ELÉTRICO POR TIPO DE EMPRESA
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

TIPO DE EMPRESA	1987	1988	1989	1990	1991	1987/91
Grupo ELETROBRÁS	62661	61999	63375	75137	86028	349200
Coligadas Estaduais	64071	73209	81373	80482	77957	377092
Itaipu	16763	14682	9939	5258	5378	52020
TOTAL	143495	149890	154687	160877	169363	778312

INVESTIMENTO DO SETOR ELÉTRICO POR TIPO DE PROJETO
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

TIPO DE PROJETO	1987	1988	1989	1990	1991	1987/91
Geração	71007	72408	80519	88102	96607	408643
Transmissão	44606	47941	42905	37013	40420	212885
Distribuição	17943	19789	21513	24715	22532	106493
Instalações Gerais	9938	9752	9750	11047	9804	50291
TOTAL	143495	149890	154687	160877	169363	778312

FONTES E APLICAÇÕES DE RECURSOS DO SETOR ELÉTRICO(1)
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991
1. TOTAL DAS FONTES	275524	308534	323043	325711	323355
1.1. RECURSOS TARIFÁRIOS	122591	169351	223426	250391	276547
- Remuneração Investimento	46881	71292	98203	108621	122129
- Quotas de Reintegração	31307	35953	42730	48827	54687
- Quotas da RGR	15643	24243	34567	39567	44328
- IUEE Estadual/Municipal	12943	16326	20366	22494	24522
- Empréstimo Compulsório	15817	21536	27575	30881	30881
1.2. DOAÇÕES e AUXÍLIOS	1790	2410	2449	2800	-
1.3. REEMBOLSO DAS USINAS NUCLEARES	18442	15944	12904	11379	10900
- Angra I	13499	11937	9567	7448	7750
- Angra II e III	4943	4008	3337	3932	3150
1.4. RECURSOS DE CAPITAL	59441	16565	3733	1875	-
- Orçamento da União	750	-	-	-	-
- Dotações Estaduais	4745	3849	2919	1061	-
- Co financiamentos	29328	-	-	-	-
- BIRD - Empréstimos Programas	11902	11902	-	-	-
- Capitalização Serv. Dívida (BB, CEF, BNH)	814	814	814	814	-
- Fundo Nacional do Desenvolvimento	11902	-	-	-	-
1.5. EMPRÉSTIMOS EXTRA-SETORIAIS	73260	104263	80530	59266	35908
- Operações Internas	8898	7241	4974	4711	4711
- Operações Externas	64362	63404	41939	20938	31197
. Resolução 63	-	-	-	-	-
. Bens e Serviços	18865	16140	14708	14708	14707
. Moeda (Lei 4.131)	45497	47264	27231	6230	16490
- Aviso MF Nº 09	-	10139	10139	10139	-
- Aviso MF Nº 10	-	23478	23478	23478	-
2. TOTAL DE APLICAÇÕES	275524	308534	323043	325711	323354
2.1. INVESTIMENTOS	126982	136009	144748	155619	163985
2.2. TRANSFERÊNCIAS LÍQUIDA A ITAIPU	5617	-318	1545	-310	-
2.3. SERVIÇO DA DÍVIDA	133135	158740	160312	162456	141061
- Operações Internas	15706	13980	15404	17774	19458
- Operações Externas	104765	111143	111291	111066	121602
. Resolução 63	14938	14792	11405	7618	6987
. Bens e Serviços	19747	21433	23069	23629	24066
. Moeda (Lei 4131)	70080	74918	76817	79817	90549
- Aviso MF Nº 09	12664	10139	10139	10139	-
- Aviso MF Nº 10	-	23478	23478	23478	-
2.4. OUTRAS APLICAÇÕES LÍQUIDAS	9790	14102	16438	7946	18308

(1) As fontes e usos globais da Hidr. de Itaipu são tratados em separado

FONTES E APLICAÇÕES DE RECURSOS DA ITAIPU BINACIONAL
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991
1. TOTAL DAS FONTES	63994	81209	76384	71565	73117
1.1. OPERAÇÕES DE CRÉDITO	50104	56204	38641	28342	22239
- Op. Crédito Interno-Moeda	22515	21040	19698	19536	19132
. ELETROBRÁS	20735	19220	18733	19250	19132
. BNDES	11780	1820	965	286	-
- Op. Crédito Interno-Bens e Serviços	1770	2051	301	115	-
. FINAME	1770	2051	301	115	-
- Op. Crédito Externo-Moeda	23596	32626	18292	8405	3208
- Resolução 63	698	-	-	-	-
- Op. Crédito Externo-Bens e Serviços	1524	486	350	287	-
1.2. RECEITA OPERACIONAL	13890	25006	37743	43222	50777
2. TOTAL DAS APLICAÇÕES	63994	81209	76384	71565	73117
2.1. INVESTIMENTOS	16763	14682	9939	5258	5378
2.2. SERVIÇO DA DÍVIDA	41291	61274	60231	58534	58350
2.3. OUTRAS APLICAÇÕES	5940	5254	6215	7773	9389

ENERGIA ELÉTRICA - FONTES DE RECURSOS PARA INVESTIMENTOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

FONTES	1987	1988	1989	1990	1991	1987/91
. Recursos Próprios	72067	80534	96781	100175	109063	458620
. Tesouro	750	-	-	-	-	750
. FND	11902	-	-	-	-	11902
. BNDES	10668	9292	5275	4826	4711	34772
. Banco Mundial (BIRD)	11902	21902	10000	10000	10000	63804
. Outros Créditos Externos	20389	16626	15058	14995	14708	81776
. Outras Fontes	15817	21536	27573	30881	30881	126688
TOTAL	143495	149890	154687	160877	169363	778312

Recuperação Tarifária

O setor elétrico deverá aumentar gradativamente a remuneração de seus investimentos, através da recuperação do valor das tarifas, até atingir o nível, estabelecido em lei, de 10,0% ao ano. A remuneração do setor deverá atingir ainda em 1987, 6,0%; em 1988, 8,1%; em 1989, 9,9%; e 10,0% em 1990 e em 1991.

Conservação de Energia Elétrica

Com o objetivo de propiciar um uso mais eficiente de energia elétrica, o Programa de Conservação de Energia Elétrica (PROCEL) deverá atuar, principalmente, sobre os seguintes potenciais de conservação por uso final: desperdício, iluminação, sistema doméstico de aquecimento d'água, refrigeração e acionamento mecânico. Essa atuação deverá dar-se através de: orientação dos consumidores e fabricantes de equipamentos, adequação da legislação, incentivos tarifários, recursos financeiros para melhoria de equipamentos, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, e normalização e controle de qualidade de equipamentos.

As metas de conservação para o período prevêem uma evolução de 1.547 GWh em 1987 para 5.913 GWh em 1991, representando, portanto, considerável economia de energia.

Principais Projetos

Os principais projetos do setor (custos em cruzados) são descritos abaixo.

a) UHE Itaipu (Rio Paraná, Brasil/Paraguai)

Usina hidrelétrica com 18 unidades geradoras de 700MW cada, construída pelo Brasil e Paraguai. Até janeiro de 1987, entraram em operação 6 unidades geradoras. As demais unidades deverão entrar em operação de acordo com o seguinte cronograma: 05/87, 07/87, 03/88, 07/88, 09/88, 01/89, 05/89, 08/89, 08/90, 11/90, 02/91 e 05/91. Os dispêndios no período 1987/91 serão de Cz$ 52.020 milhões. Essa usina atenderá ao mercado das regiões Sul e Sudeste.

b) UHE Tucuruí I (Rio Tocantins, PA)

Usina hidrelétrica com 12 unidades geradoras de 330 MW cada. Até janeiro de 1987, entraram em operação 6 unidades geradoras. As demais unidades deverão entrar em operação conforme o seguinte cronograma: 04/87, 06/87, 06/88, 11/88, 03/89 e 07/89. Os dispêndios no período 1987/91 serão de Cz$ 4.427,8 milhões. Essa usina atenderá ao mercado das regiões Norte/Nordeste.

c) UHE Itaparica (Rio São Francisco, PE/BA)

Usina hidrelétrica com 6 unidades geradoras de 250 MW cada. No primeiro semestre de 1988 entrarão em operação 2 unidades geradoras. As unidades restantes deverão entrar em operação segundo o cronograma: 07/88, 11/88, 03/89 e 07/89. Os dispêndios no período 1987/91 serão de Cz$ 8.740,9 milhões. Essa usina atenderá ao mercado da região Nordeste.

d) UHE Rosana (Rio Paranapanema, SP/PR)

Usina hidrelétrica com 4 unidades geradoras de 80 MW cada. Até fevereiro de 1987 entrou em operação apenas a primeira unidade. As demais deverão entrar em operação conforme o seguinte cronograma: 05/88, 09/88 e 01/89. Os dispêndios no período 1987/91 serão de Cz$ 2.774,7 milhões. Essa usina atenderá ao mercado das regiões Sudeste e Sul.

e) UHE Taquaruçu (Rio Paranapanema, SP/PR)

Usina hidrelétrica com 5 unidades geradoras de 100 MW cada. As unidades entrarão em operação segundo este cronograma: 08/89, 11/89, 02/90, 05/90 e 08/90. Os dispêndios no período 1987/91 serão de Cz$ 6.195,4 milhões. Essa usina atenderá ao mercado das regiões Sudeste e Sul.

f) UHE Três Irmãos (Rio Tietê, SP)

Usina hidréletrica com 4 unidades geradoras de 160 MW cada. As unidades entrarão em operação conforme o seguinte cronograma: 06/89, 10/89, 02/90 e 06/90. Os dispêndios no período 1987/91 serão de Cz$ 20.140,7 milhões. Essa usina atenderá ao mercado das regiões Sudeste e Sul.

g) UHE Balbina (Rio Uatumã, AM)

Usina hidrelétrica com 5 unidades geradoras de 50 MW cada. O cronograma de entrada em operação das unidades geradoras é o seguinte: 10/88, 11/88, 03/89, 09/89 e 12/89. Os dispêndios no período 1987/91 serão de Cz$ 5.295,0 milhões. Essa usina atenderá ao mercado de Manaus, atualmente abastecido de usinas termelétricas.

h) UHE Samuel (Rio Jamari, RD)

Usina hidrelétrica com 5 unidades geradoras de 43,4 MW cada. As unidades geradoras deverão entrar em operação de acordo com o seguinte cronograma: 04/89, 08/89, 12/89, 04/90 e 08/90. No período 1987/91 serão investidos Cz$ 5.466,7 milhões nesse projeto, que atenderá ao mercado de Rondônia e Acre.

i) UHE Porto Primavera (Rio Paraná, SP/MS)

Usina hidrelétrica com 18 unidades geradoras de 100 MW cada, que entrarão em operação de acordo com o seguinte cronograma: 4 unidades em 1991, 5 unidades em 1992, 5 unidades em 1993 e 4 unidades em 1994. No período 1987/91 serão investidos Cz$ 40.483,6 milhões nesse projeto. Essa usina atenderá ao mercado das regiões Sul e Sudeste.

j) UHE Nova Ponte (Rio Araguari, MG)

Usina com 3 unidades geradoras de 170 MW cada, que entrarão em operação em 1992. No período 1987/91 serão investidos Cz$ 7.221,1

milhões nessa hidrelétrica, que atenderá aos mercados das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

l) UHE - Xingó - 1a. Etapa (Rio São Francisco, SE/AL)

Usina hidrelétrica com 6 unidades geradoras de 500 MW cada, que entrarão em operação conforme o seguinte cronograma: 12/92, 04/93, 08/93, 12/93, 04/94 e 09/94. No período 1987/91 serão investidos Cz$ 16.695,4 milhões nesse projeto. Essa usina atenderá ao mercado da Região Nordeste.

m) Sistema de Transmissão de Itaipu em Corrente Alternada

Esse sistema é formado por 3 circuitos de 890 km de comprimento e 750 kv de tensão para conduzir a energia gerada na UHE Itaipu em 60 Hz até Tijuco Preto (SP), interligando-se em Ivaiporã (PR) com o sistema da região Sul. O primeiro circuito começou a operar em janeiro de 1987; o segundo circuito, em início de construção, entrará em funcionamento em fevereiro de 1989 e, o terceiro circuito, em outubro de 1990. No período 1987/91 serão aplicados Cz$ 17.320,6 milhões nesse projeto.

n) Sistema de Transmissão Tucuruí e Maranhão - 2º Circuito

Esse sistema compreende uma linha de transmissão, em 500 kv e com 323 km de extensão, de Tucuruí à Vila do Conde (próximo a Belém); uma linha de transmissão, em 500 kv e 767 km de extensão, de Tucuruí a Presidente Dutra (MA), onde o sistema interliga-se com o sistema da região Nordeste; e uma linha de transmissão de Presidente Dutra a São Luís (MA), com 301 km e 500 kv. A ligação Presidente Dutra-São Luís entrou em operação antes de 1987. As demais obras deverão ser iniciadas em 1987. A ligação Tucuruí-Presidente Dutra deverá entrar em operação em junho de 1988. Essa obra deverá ser construída em ritmo acelerado, a fim de abastecer o Nordeste, atualmente com crise de energia. A ligação Tucuruí-Vila do Conde entrará em operação em fevereiro de 1989. No período 1987/91 serão investidos Cz$ 14.342,0 milhões nesse projeto.

Na tabela seguinte, estão listados os principais projetos com entrada em operação no período 1987/93. A Central Nuclear Angra II, que entrará em operação em 1992, está incluída no subsetor energia nuclear.

PRINCIPAIS PROJETOS DE GERAÇÃO
1987/93

Projetos	Nº de Unidades Geradoras X Potência por U. Geradora(MW)	Entrada em Operação das U. Geradoras (Ano: Nº de Unidades)	Dispêndios 1987/91 (Cz$ milhões)	Mercado
UHE Itaipu	18 x 700	87:4,88:3,89:3,90:2,91:2	52.020,0	Sul/SE/CO
UHE Tucuruí I	12 x 300	87:2,88:2,89:2	4.427,8	Norte/ Nordeste
UHE Itaparica	6 x 250	88:4,89:2	8.740,9	Nordeste
UHE Rosana	4 x 80	87:1,88:2,89:1	2.774,7	Sul/SE/CO
UHE Taquaruçu	5 x 100	89:2,90:3	6.195,4	Sul/SE/CO
UHE Três Irmãos	4 x 160	89:2,90:2	20.140,7	Sul/SE/CO
UHE Balbina	5 x 50	88:2,89:3	5.295,0	Manaus
UHE Samuel	5 x 43,4	89:3,90:2	5.466,7	Rondônia
UHE Porto Primavera	18 x 100	91:4,92:5,93:5,94:4	40.483,6	Sul/SE/CO
UHE Xingó I	6 x 500	92:1,93:3,94:2	16.695,4	Nordeste
UTE J. Lacerda IV	1 x 315	90:1	6.776,1	Sul/SE/CO
UTE Jacuí I	1 x 315	91:1	7.483,2	Sul/SE/CO
UHE Itá	6 x 270	93:3	15.678,0	Sul/SE/CO
UHE Serra da Mesa	3 x 400	93:3	9.756,9	Sul/SE/CO
UHE Segredo	4 x 315	91:2,92:2	10.655,1	Sul/SE/CO
UHE Manso	3 x 52,5	91:1,92:2	5.823,7	Sul/SE/CO
UHE Machadinho	4 x 300	93:2,94:2	12.890,0	Sul/SE/CO
UHE Nova Ponte	3 x 170	92:3	7.221,1	Sul/SE/CO
UHE Campos Novos	3 x 242	93:3	5.527,0	Sul/SE/CO
UTE Candiota III	1 x 315	92:1	8.060,9	Sul/SE/CO
UHE Corumbá I	3 x 133	92:1,93:2	5.855,5	Sul/SE/CO

FONTE: ELETROBRÁS

Principais Projetos de Geração, por Empresa

Estão listados abaixo, os principais projetos de geração que receberão investimentos em obras e/ou equipamentos no período 1987/91. A listagem não abrange projetos de autoprodutores, nem projetos de mini e pequenas centrais hidrelétricas.

CHESF: UHE Itaparica; UHE Pedra do Cavalo; UHE Xingó; UHE Boa Esperança.

FURNAS: UTN Angra II; UTN Angra III; UHE Serra da Mesa; UHE Cana Brava; UHE Corumbá I; UHE Simplício; UHE Sapucaia/Anta; UHE Itaocara; UHE Foz de Bezerra; UHE Serra do Facão.

ELETROSUL: UHE Ilha Grande; UHE Machadinho; UHE Itá; UHE Campos Novos; UHE Barra Grande; UHE Garabi; UTE Jorge Lacerda IV; UTE Jacuí I.

CESP: UHE Porto Primavera; UHE Três Irmãos; UHE Taquaruçu; UHE Rosana; UHE Canoas.

CEMIG: UHE Nova Ponte; UHE Miranda; UHE Capim Branco; UHE Bocaina; UHE Igarapava.

COPEL: UHE Segredo; UHE Salto Caxias.

CEEE: UHE Dona Francisca; UTE Presidente Médici; UTE Candiota III.

CELG: UHE Cachoeira Dourada.

CELPA: UHE Aparaí.

CEMAT: UHE Apiacás; UHE Caiabis.

CERON: UHE Ávila.

CER: UHE Paredão do Mucajaí.

ITAIPU: UHE Itaipu.

4.2 - ENERGIA NUCLEAR

Antecedentes e Situação Atual

O desenvolvimento brasileiro, na área nuclear, faz-se, hoje, através da implantação de um programa nucleoelétrico e de uma série de atividades de pesquisa nas áreas do ciclo do combustível, de segurança e das aplicações múltiplas das radiações ionizantes.

O programa nucleoelétrico, sob a responsabilidade da NUCLEBRÁS S.A. e suas subsidiárias, foi concebido a partir das previsões do setor elétrico, que indicavam um mercado de pelo menos seis centrais nucleares de 1.200 MW, além da usina de Angra I, até 1990. Essa dimensão justificava, também, o desenvolvimento de uma indústria completa de combustível nuclear capaz de atender às necessidades das centrais. Para a execução do programa optou-se por uma associação com a República Federal da Alemanha, detentora da tecnologia necessária à construção das usinas e da maioria das etapas do ciclo do combustível.

Durante o desenvolvimento do programa foram encontradas dificuldades de diversas naturezas inerentes à complexidade tecnológica que, associadas à carência de recursos, resultaram no descumprimento sucessivo dos cronogramas estabelecidos e em problemas sérios para o setor. Atualmente, o programa nucleoelétrico está redimensionado em face das novas necessidades do setor elétrico, estando prevista, até o momento, apenas a construção das centrais nucleares de Angra II e III. A usina de Angra I já entrou em operação comercial e tem capacidade para fornecer até 600 MW ao sistema interligado Sul/Sudeste/Centro-Oeste.

Apesar dessa situação desfavorável, uma série de resultados positivos já foram conquistados na execução do Programa Nuclear Brasileiro, tais como: a formação de um corpo técnico - hoje integrado no processo de absorção e desenvolvimento de tecnologia - a identificação de uma das maiores reservas de urânio do mundo, um expressivo desenvolvimento na área da engenharia mineral, a construção e operação de um complexo de produção e concentração de urânio, o desenvolvimento de um processo alternativo de enriquecimento isotópico (em execução), a construção de uma fábrica de componentes pesados, a montagem de elementos combustíveis e o desenvolvimento da capacitação nacional na área de engenharia de centrais nucleares.

Diante da grave situação econômica e financeira em que se encontra o setor, dos novos desenvolvimentos tecnológicos que vêm sendo realizados em institutos de pesquisas e das modificações nas previsões do mercado de energia elétrica, foi constituída, pelo Presidente da República, uma comissão encarregada de reavaliar o Programa Nuclear Brasileiro. As recomendações da Comissão de Avaliação do Programa Nuclear Brasileiro, que teve por objetivo reorientar a política da área nuclear, foram aprovadas, através da Exposição de Motivos nº 009, de 01 de agosto de 1986.

Na área de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, uma série de atividades tem sido desempenhada no âmbito da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), através do Programa Autônomo de Tecnologia Nuclear, cuja finalidade é incentivar o desenvolvimento independente da energia nuclear em todas as suas formas de aplicação pacífica. Esse programa tem como premissa o direito inalienável de autodeterminação do País para promover o desenvolvimento de tecnologia de ponta, como é a nuclear, com base na competência formada nos institutos e universidades brasileiras, ao longo dos anos.

Além de incentivar as atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico na área nuclear, a CNEN também tem a responsabilidade de garantir, através do processo de normatização, licenciamento e fiscalização, a segurança das instalações radioativas e nucleares. Suas atribuições transcendem a área energética, tendo funções importantes para a indústria, a agricultura e a medicina.

Diretrizes

- Manter o Programa Nuclear Brasileiro convenientemente redimensionado, conforme estabelece a Exposição de Motivos nº 009, de 01 de agosto de 1986, ante a importância estratégica que o domínio pleno e autônomo da tecnologia nuclear deverá desempenhar no atendimento da demanda de energia elétrica e na ampliação de benefícios múltiplos à medicina, à agricultura e à indústria nacionais;

- estabelecer o ritmo de desenvolvimento do programa, baseando-se em um equilíbrio cuidadoso entre as necessidades de suprimento, os custos comparativos das várias fontes alternativas e o domínio da tecnologia nuclear, indispensável ao fornecimento da energia de que necessitará o País a médio e longo prazos;

- adequar a situação institucional das empresas do Grupo Nuclebrás, compatibilizando-as com a realidade nacional, e tendo em vista as mudanças ocorridas no setor energético;

- apoiar o desenvolvimento do Programa Autônomo de Tecnologia Nuclear, sob a orientação da CNEN, de forma a promover a utilização da energia nuclear através de suas aplicações pacíficas, com independência tecnológica e de maneira coerente com as necessidades nacionais.

Metas Principais

Para o subsetor de energia nuclear, as principais metas para o período são:

- prosseguimento das obras da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto II (Angra II), com vistas à sua operação em 1992;

- prosseguimento das obras da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto III (Angra III), em ritmo que permita sua operação a partir de 1995;

- conclusão da implantação da fábrica de elementos de separação e da 2a. e 3a. etapas da fábrica de elementos combustíveis;

- manutenção das atividades de fabricação de componentes pesados em um ritmo compatível com as necessidades das centrais em construção, devendo-se buscar mercados complementares para os componentes referidos, tanto no País como no exterior;

- prosseguimento dos estudos de viabilidade técnica e econômica das jazidas de urânio de Itataia e de Lagoa Real, para possibilitar a tomada de decisão quanto à implantação dos futuros complexos de mineração;

- conclusão da primeira cascata da usina de demonstração de enriquecimento isotópico, pelo processo do jato centrífugo, e adiamento de sua ampliação até que se possa comparar com outras opções

tecnológicas o desempenho do processo, ora em implantação no Complexo Industrial de Resende;

- desenvolvimento de projeto e construção de reator produtor de radioisótopo, com maximização da participação nacional, para atender à crescente demanda do mercado nas áreas de saúde, agricultura e indústria;

- ampliação das atividades que garantam a observância das normas e dos procedimentos seguros e adequados durante a construção e operação das centrais nucleares, das instalações do ciclo do combustível e das demais instalações radioativas, tendo como objetivo preservar a saúde do homem e as condições do meio ambiente;

- desenvolvimento de tecnologia própria para confinamento e disposição final dos rejeitos nucleares;

- manutenção da capacitação na área de recursos humanos, indispensável ao desenvolvimento do subsetor nuclear, mantendo-se a qualidade e a quantidade de mão-de-obra especializada em perfeita adequação à conjuntura atual, e utilizando-se, ao máximo, as potencialidades existentes nas universidades brasileiras;

- desenvolvimento de tecnologia própria - visando a redução de vulnerabilidade, particularmente nas áreas sensíveis -, de materiais, e, também, de pesquisas que coloquem o País em condições de desenvolver, quando conveniente, as técnicas nucleares, considerando os efeitos multiplicadores das tecnologias de ponta e adequando os esforços aos recursos disponíveis.

Investimentos na Área Nuclear

As tabelas resumem os investimentos e a origem dos recursos a serem aplicados nos programas da CNEN e da NUCLEBRÁS.

INVESTIMENTOS NOS PROJETOS DESENVOLVIDOS PELA COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR(1) 1987/91

(Cz$ Milhões)

INVESTIMENTOS	1987	1988	1989	1990	1991
Segurança Nuclear	45,0	40,0	45,0	45,0	45,0
Pesquisa e Desenvolvimento					
. Reator Produtor de Radioisótopo	13,0	90,0	150,0	150,0	60,0
. Tecnologia de Reatores Rápidos	19,0	50,0	40,0	-	-
. Outros	24,4	40,9	10,8	10,8	10,8
Desenvolvimento de Competência na área Nuclear/ Pesquisa Básica					
. Informática	3,0	200,0	40,0	-	-
. Outros Projetos	13,2	21,6	13,0	21,3	13,0
Outros Projetos	8,6	4,7	5,0	5,0	5,0
TOTAL	126,2	447,2	303,8	232,1	133,8

(1) Os recursos aplicados nos projetos desenvolvidos pela CNEN são provenientes do Tesouro Nacional.

INVESTIMENTOS DO GRUPO NUCLEBRÁS 1987/91

(Em Cz$ Milhões)

INVESTIMENTOS	1987	1988	1989	1990	1991	Total período 1987/91
ANGRA II	6478	8044	5749	2528	889	23688
ANGRA III	1160	2263	4114	3547	5191	18275
OUTROS	1467	326	254	233	17	2297
SUBTOTAL	9105	10633	10117	8308	6097	44260
ATIVIDADES OPERACIONAIS	4852	3891	4116	3824	4305	20988
TOTAL	13957	14524	14233	12132	10402	65248

NOTA: A NUCLEBRÁS considera as suas atividades operacionais como investimento do setor elétrico.

FONTES DE RECURSOS DO SETOR NUCLEAR
(CNEN + NUCLEBRÁS)
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

RECURSOS	1987	1988	1989	1990	1991	1987-91
PRÓPRIOS	1263	1356	1359	1375	2075	7428
TESOURO	10000	10710	8833	7606	6074	43223
TERCEIROS						
. Empréstimos Externos	2818	2905	4345	3383	2387	15838
. Empréstimos Internos e BNDES	2	–	–	–	–	2
T O T A L	14083	14971	14537	12364	10536	66491

FONTE: NUCLEBRÁS.

PROJETOS PRIORITÁRIOS

a) Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto II (ANGRA II)

A Central Nuclear de Angra II, localizada no município de Ângra dos Reis, RJ, deverá ter uma capacidade máxima de geração de 1.300 MW e sua energia abastecerá a região Sudeste, fazendo parte do sistema interligado Sul/Sudeste/Centro-Oeste. Estão concluídas 75% das obras civis, e 65% dos equipamentos já foram adquiridos. Na construção dessa usina, deverão ser investidos no período um total de Cz$ 23,7 bilhões.

b) Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto III (ANGRA III)

A usina de Angra III, também programada para o município de Angra dos Reis, RJ, quando concluída, poderá fornecer até 1.300 MW ao sistema interligado Sul/Sudeste/Centro-Oeste. Deverão ainda ser investidos um total de Cz$ 23,85 bilhões nesse empreendimento. Já foram adquiridos 45% dos equipamentos e 34% do material restante já estão comprometidos.

c) Enriquecimento Isotópico (NUCLEI)

A primeira cascata de enriquecimento isotópico tem por objetivo testar a eficiência do processo do jato centrífugo na elevação da percentagem de urânio-235 no urânio final resultante da operação e, dessa forma, consolidar uma nova tecnologia. Deverão ser investidos, ainda, nessa unidade experimental, Cz$ 1,46 bilhão.

d) Reator Produtor de Radioisótopo

O reator produtor de radioisótopo deverá ser construído sob a orientação da CNEN, com máxima participação da tecnologia nacional, a fim de atender à crescente demanda do mercado nas áreas de saúde, agricultura e indústria. O custo total desse projeto está estimado em Cz$ 463 milhões.

e) Segurança Nuclear

Está sendo desenvolvida, no âmbito da CNEN, uma série de pesquisas que formam o Projeto de Segurança Nuclear. Essas atividades pretendem garantir normas e procedimentos de segurança durante a construção e operação das centrais nucleares e das instalações nucleares e radioativas.

f) Desenvolvimento de Competência na Área Nuclear

O desenvolvimento da competência na área nuclear dar-se-á, principalmente, no campo da pesquisa básica. A elaboração de cursos de treinamento, o suporte em processamento de dados, a instrumentação, a criação e a manutenção de laboratórios e um amplo sistema de apoio bibliográfico também fazem parte das atividades previstas.

4.3 - PETRÓLEO E GÁS NATURAL

Antecedentes e Situação Atual: Petróleo

O petróleo é um dos energéticos mais importantes para sustentação do desenvolvimento econômico nacional. Sendo ainda parcialmente importado, uma série de esforços tem sido realizada pelo Governo para aumentar a produção nacional e diminuir sua participação na matriz energética, que atinge, hoje, cerca de 30% do consumo total de energia primária no País.

Basicamente, as ações governamentais no ramo de petróleo, visando à diminuição de suas importações, foram realizadas através de três instrumentos de política energética: intensificação dos investimentos em exploração e produção de óleo e gás natural; modificações nos preços relativos; e incentivos ao desenvolvimento de fontes energéticas alternativas.

A política de investimentos caracterizou-se por um aumento substancial nos recursos alocados, particularmente nas áreas de exploração e produção. Como consequência, as reservas brasileiras de óleo passaram de 1,3 bilhão de barris em 1979 para 2,4 bilhões de barris em 1986. Nesse período, a produção média nacional aumentou, de 171 mil barris diários, para 593 mil barris diários.

Investimentos significativos foram realizados no parque nacional de refino para a modificação da estrutura de produção de derivados, o que permitiu aumento na produção de gás liquefeito de petróleo (GLP) e, principalmente, de óleo diesel. Como resultado, a participação do óleo diesel na estrutura do refino passou de 26% em 1979 para 32% em 1986.

A política de preços adotada teve dois objetivos importantes: diminuir o consumo de derivados e incentivar sua substituição por outros energéticos.

Embora esses objetivos tenham sido atingidos com a redução da participação do petróleo no consumo nacional de energia primária - de 41,6% em 1979, para 30,6% em 1985 -, foram introduzidas algumas distorções na estrutura de consumo, acarretando a necessidade de correções subsequentes.

Entre os derivados de petróleo, a gasolina foi o que sofreu o maior aumento de preços, logo após 1973. Esse aumento consubstanciou uma defasagem considerável entre os preços da gasolina e do óleo diesel, acarretando "dieselização" da frota de caminhões leves e de caminhonetas. Paralelamente, com a implantação do Programa Nacional do Álcool, a produção da gasolina passou a exceder o consumo, obrigando a procura de mercado externo para a colocação dos excedentes.

Atualmente, a demanda de óleo diesel ainda é alta e a falta de um energético, que possa substituí-lo no transporte de passageiros e de carga, tem levado a PETROBRÁS a prosseguir com o programa de modificação da estrutura de refino, buscando um aumento na produção

desse produto. O emprego do gás natural nas frotas de ônibus urbanos e interurbanos tem sido objeto de estudos, como solução possível para atenuar esse problema.

O óleo combustível teve também seu consumo influenciado pela política de preços. O aumento expressivo do seu preço logo depois de 1979 - reduzindo, em consequência, os subsídios -, a introdução do sistema de cotas para o fornecimento e os incentivos para a sua substituição por carvão, gás natural e eletricidade resultaram numa queda acentuada em seu consumo. Recentemente, com a retomada do crescimento econômico e, em consequência de déficit de energia elétrica, que determinou a suspensão de fornecimento de energia a preço favorecido e a reativação das usinas térmicas, a demanda de óleo combustível tem crescido novamente, diminuindo os excedentes gerados pela retração do consumo.

A política de administração de preços atuou, ainda, de maneira acentuada sobre o gás liquefeito de petróleo (GLP). Devido às implicações de caráter social de seu uso, principalmente nas populações de baixa renda, o Governo optou pela contenção de seus preços. Como consequência, o preço do gás de cozinha em 1986 equivalia, em valor real, a cerca de 50% dos preços de 1973. Nos níveis atuais de demanda, o País é deficitário em GLP, sendo necessária a importação de, aproximadamente, 15% do consumo.

A política de incentivos ao uso de outras formas de energia, em substituição ao petróleo, e a implantação de programas de racionalização e economia de energia são outras ações implementadas no setor.

No primeiro caso, os resultados mais significativos foram a substituição do óleo combustível pelo carvão mineral, lenha, carvão vegetal e por eletricidade na indústria, através da introdução de tarifas subsidiadas de energia elétrica, e, ainda, a substituição da gasolina por álcool, através da implantação do PROÁLCOOL.

No segundo caso, destaca-se o programa CONSERVE, implantado no âmbito do Ministério da Indústria e do Comércio, para a conservação de energia na indústria.

A programação da ação governamental no setor petróleo, através dos mecanismos já descritos, resultou em mudança considerável na estrutura do consumo de derivados de Petróleo. Basta verificar que, em 1973, a gasolina representava 31% do consumo, o GLP 6,5%, o óleo combustível 28% e o diesel 22%. Em 1986, a participação relativa de cada energético passou a ser: gasolina 13%, GLP 11%, óleo combustível 17%, diesel 34%.

Como perspectiva futura, destacam-se nas áreas de exploração e produção de óleo e gás natural, o desenvolvimento e aplicação de tecnologia para produção em águas profundas, e, na área de refinação, a continuação das mudanças na estrutura de produção, visando atender ao consumo com a menor quantidade possível de petróleo importado. Ambos os programas requererão investimentos relevantes no setor

energético, necessários para que o País possa reduzir a dependência externa em matéria de energia.

Antecedentes e Situação Atual: Gás Natural

O gás natural é um energético que apresenta atualmente grandes possibilidades de expansão de mercado. Suas reservas têm aumentado substancialmente, atingindo 95,8 bilhões de metros cúbicos no final de 1986. As perspectivas favoráveis devem-se principalmente à sua grande versatilidade na substituição e complementação de outros energéticos.

De acordo com avaliações elaboradas por vários órgãos do setor energético, o gás natural pode substituir o óleo diesel no transporte de passageiros, a eletricidade no aquecimento doméstico, o óleo combustível na indústria, neste caso com o proveito adicional de diminuir a poluição ambiental e outros. Outra aplicação importante é a complementação e substituição do gás liquefeito de petróleo (GLP) na cocção de alimentos, principalmente porque o GLP ainda é parcialmente importado.

Atualmente, a participação do gás natural na matriz energética é ainda pequena - cerca de 2% do total de energia primária consumida - e sua produção, em 1986, chegou a 15,8 milhões de metros cúbicos por dia, com um índice de aproveitamento superior a 80%.

A distribuição atual do consumo de gás natural no País é a seguinte: 35,6% para reinjeção em poços de petróleo e consumo próprio, da PETROBRÁS; 34,5% para uso em caldeiras e fornos; 11,1% usados como matéria-prima na indústria para a produção de amônia e uréia; 8,6%, para produção de GLP e gasolina; 4,4% para uso como gás doméstico e comercial; 3,0% como matéria-prima para a petroquímica e 2,8%, como redutor siderúrgico.

Tendo em vista as qualidades que o transformam num combustível nobre, torna-se necessário que o seu emprego seja feito de forma criteriosa, com o objetivo de maximizar a economia de divisas.

Diretrizes

- Continuar a incentivar ações que resultem em dependência externa cada vez menor de petróleo, através do aumento da produção nacional e da racionalização e economia no uso;

- adotar política de preços que propicie uma adequada remuneração para o setor;

- continuar a compatibilização entre a oferta e a demanda de derivados mediante: modificações na estrutura de refino, visando maximizar a produção de óleo diesel e gás liquefeito de petróleo e diminuindo os excedentes de gasolina e óleo combustível; e política de preços para monitorar a demanda de combustíveis; e

- incentivar a utilização racional do gás natural, concedendo prioridade aos usos mais nobres e de maior interesse social.

Metas Físicas e Financeiras

Tendo como objetivo a redução da dependência externa na área de energia, o Governo, no período 1987/91, deverá continuar a desenvolver esforços no sentido de ampliar as reservas e a produção nacional de petróleo, bem como incentivar a economia e a racionalização de seu uso. Os principais projetos são descritos adiante com a indicação de seu custo.

As tabelas, a seguir, resumem a produção e consumo atuais e previstos bem como a evolução da estrutura de produção e consumo de derivados.

PRODUÇÃO DE óLEO E GÁS NATURAL - 1986/91

ESPECIFICAÇÃO	UNIDADE	1986	1987	1988	1989	1990	1991
óleo	mil b/d	593	612	740	780	820	840
Gás natural	milhões m3/d	16	18	22	25	28	32

FONTE: PETROBRÁS

PREVISÃO DE CONSUMO DE DERIVADOS DE PETRóLEO E GÁS NATURAL - 1986/91

ESPECIFICAÇÃO	UNIDADE	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Derivados de Petróleo	1000 b/d	1113	1113	1150	1190	1240	1290
Gás natural(1)	milhões m3/d	13	16	20	23	26	30

FONTE: PETROBRÁS
(1) Inclui reinjeção nos campos de petróleo.

EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DE PRODUÇÃO E CONSUMO DE DERIVADOS DE PETRÓLEO
1986/91

(Em %)

DERIVADOS	1986		1991	
	PRODUÇÃO	CONSUMO	PRODUÇÃO	CONSUMO
óleo Diesel	32	34	37	40
Gasolina	16	13	10	8
óleo Combustível	18	17	18	18
GLP	7	11	8	12
Nafta	10	11	10	10
Outros	17	14	17	12

FONTE: PETROBRÁS

PROJETOS PRIORITÁRIOS

. Pólo Nordeste da Bacia de Campos

Compreende a instalação de sete plataformas fixas e a perfuração de 120 poços, abrangendo os campos de Pargo, Carapeba e Vermelho, cujo início de produção está previsto para meados de 1988. Em 1989, deverá produzir 100 mil barris diários, atingindo a produção máxima no ano de 1990, com 110 mil barris por dia. O custo total desse empreendimento deverá ser de Cz$ 28.607 milhões.

. Sistema de Produção de Enchova-Oeste

Este sistema, que prevê a instalação de uma plataforma fixa para 40 poços a serem completados, deverá proporcionar a recuperação de 14,5 milhões de metros cúbicos de óleo e o aproveitamento de 960 milhões de metros cúbicos de gás associado disponível. Para conclusão dessa obra estão previstos investimentos de Cz$ 11.760 milhões.

A plataforma de Enchova-Oeste terá capacidade de processamento de 10 mil metros cúbicos por dia de óleo, 8,2 mil metros cúbicos por dia de água e, inicialmente, 3 milhões de metros cúbicos por dia de gás. Além das vantagens econômicas referentes ao próprio campo de Enchova-Oeste, esse sistema apresenta também caráter estratégico para o escoamento de óleo e gás do Pólo Sul da Bacia de Campos, uma vez que a plataforma de Enchova já se encontra com a capacidade saturada. A conclusão desse empreendimento está prevista para o início de 1990.

. Construção de Duas Plataformas Semi-Submersíveis

Construção, em estaleiros nacionais, de duas plataformas semi-submersíveis para operar em águas profundas, com sistema de ancoragem de até mil metros de lâmina d'água e capacidade de perfuração de 7,6 mil metros. Esse empreendimento deverá ter papel importante para o desenvolvimento da tecnologia nacional, uma vez que está sendo implantado com transferência de tecnologia de firma projetista sueca. A PETROBRÁS estima que sejam necessários Cz$ 4.101 milhões para executar este projeto.

. Ampliação do Sistema de Escoamento de Gás de Campos

Este empreendimento refere-se, inicialmente, ao gasoduto-marítimo Enchova-Cabiúna na Bacia de Campos, que, juntamente com outros sistemas (ampliação do Gasoduto Cabiúna-REDUC, Unidade de Desidratação da Plataforma de Enchova e o Gasoduto Garoupa-Enchova), deverá permitir a transferência de 11 milhões de metros cúbicos por dia de gás natural associado. Grande parte desse gás já está comprometida com as necessidades de abastecimento dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Essa obra deverá estar concluída em 1988 e o seu custo total está estimado em Cz$ 5.028 milhões.

. Gasoduto Rio - São Paulo (trecho Volta Redonda/RJ-Capuava/SP)

O objetivo do gasoduto Rio-São Paulo é transportar gás natural da Bacia de Campos até São Paulo. Esse gasoduto terá 22 polegadas de diâmetro, 320 km de extensão e uma capacidade de 3 milhões de metros cúbicos diários, em 1989. Numa segunda etapa, no início dos anos 90, a sua capacidade poderá atingir um volume de 5 milhões de metros cúbicos diários de gás. Essa obra deverá exigir um investimento total de Cz$ 2.532 milhões.

. Oleoduto São Paulo - Rio de Janeiro

Duto com 16 polegadas de diâmetro, cerca de 290 km de extensão e vazão para 3,5 milhões de metros cúbicos por ano. Esse projeto está em elaboração e destina-se à movimentação de álcool e derivados claros. O custo total da obra é de cerca de Cz$ 1.095 milhão, e o empreendimento deverá entrar em operação em 1990.

. Refinaria do Nordeste

Essa refinaria, que terá capacidade de processar 120 mil barris (20 mil metros cúbicos) por dia, deverá entrar em operação em 1992. A unidade visa manter a auto-suficiência nacional de derivados e, ao mesmo tempo, suprir o déficit regional do Norte/Nordeste. Sua microlocalização ainda está em estudo, sendo contemplados os Estados de Pernambuco, Ceará e Maranhão. O custo total do empreendimento é de cerca de Cz$ 27.500 milhões.

. Unidade de Desasfaltação da Refinaria Henrique Lage (REPAV)

Com capacidade de 5 mil metros cúbicos por dia e entrada em operação prevista para 1988, permitirá a redução do excedente de óleo combustível da REPAV em cerca de 3 mil metros cúbicos por dia, incrementando a oferta de GLP e diesel em 750 e 380 metros cúbicos por dia, respectivamente. Esse investimento deverá ficar em Cz$ 1.071 milhão.

. Unidade de Coque da Refinaria Gabriel Passos (REGAP) e de Paulínea (REPLAN)

Com capacidade total de 5 mil metros cúbicos diários e conclusão prevista para 1990, esses empreendimentos deverão reduzir o excedente de óleo combustível em cerca de 6 mil metros cúbicos diários, aumentando a oferta de óleo diesel em, aproximadamente, 3,6 mil metros cúbicos diários. O investimento total deverá ser de Cz$ 3.054 milhões.

. Unidade de Craqueamento Catalítico (UFCC) da Refinaria de Paulínea (REPLAN)

A conclusão da segunda UFCC da REPLAN, com capacidade de 7,5 mil metros cúbicos diários, está prevista para 1989. Esse empreendimento permitirá aumentar a oferta de GLP e óleo diesel da REPLAN em 1,5 e 0,75 mil metros cúbicos diários, respectivamente, bem como reduzir a oferta de óleo combustível em 7 mil metros cúbicos diários (18%). Esse empreendimento deverá exigir investimentos de Cz$ 1.640 milhão.

. Ampliação da Refinaria Landulpho Alves (RLAM)

Construção de nova Unidade de Destilação Atmosférica e a Vácuo na RLAM, aumentando a disponibilidade da capacidade de refino no País em cerca de 15,6 mil metros cúbicos por dia. Constitui, portanto, importante obra na área de refino, que possibilitará a substituição de importações, em 1990, de, aproximadamente, 100 mil barris diários de derivados. O custo total deverá ser de Cz$ 4.341 milhões.

. Projetos na Área de Transporte Marítimo

Para reduzir o afretamento de navios para o transporte de petróleo e derivados na cabotagem, estão sendo construídos, em estaleiros nacionais, os seguintes navios-tanques:

- três de 29,4 mil toneladas de porte bruto (derivados claros e álcool);

- dois de 30 mil toneladas de porte bruto (petróleo e derivados);

- dois de 55 mil toneladas de porte bruto (petróleo e derivados); e

- seis de 18 mil toneladas de porte bruto (petróleo e derivados), dos quais três estão concluídos.

Será ainda iniciada a construção de outros nove navios-tanques para transporte de petróleo, derivados claros e escuros, sendo que quatro são de 50 mil toneladas de porte bruto e os demais de 33 mil toneladas de porte bruto. Para o transporte de gás liquefeito de petróleo, foram encomendados, em estaleiro estrangeiro, três navios de 8 mil metros cúbicos cada. O total desses investimentos deverá ser de Cz$ 20.490 milhões.

. Usina de Xisto de São Mateus

Compõe-se basicamente do detalhamento do plano básico de lavra industrial e construção de módulo industrial que será integrado a algumas das unidades da usina protótipo, o que permitirá uma produção de 1.253 mil barris por ano de óleo, 22 mil toneladas por ano de enxofre e 14,6 toneladas por ano de GLP. Esse projeto tem o término previsto para 1989 e seu custo total foi estimado em Cz$ 2.070 milhões.

Fontes de Recursos

A tabela a seguir indica as fontes de recursos a serem usadas pela PETROBRÁS em seu programa de produção, transporte e refino de petróleo e gás.

FONTES DE RECURSOS PARA A PETROBRÁS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

ANOS	PRÓPRIOS	TESOURO	FND	EMPRÉSTIMOS EXTERNOS	TOTAL
1987	48600	7000	-	15300	70900
1988	50600	-	-	27800	78400
1989	52700	-	-	29400	82100
1990	54600	-	-	27500	82100
1991	57000	-	-	31500	88500
T O T A L	263500	7000	-	131500	402000

FONTE: PETROBRÁS

4.4 - ÁLCOOL

Antecedentes e Situação Atual

A criação do PROÁLCOOL decorreu da estratégia de ajustamento à crise do petróleo, visando diminuir a dependência energética externa e aliviar o balanço de pagamentos.

Em sua primeira fase, que se iniciou em 1975, o programa aproveitou a capacidade disponível, através da instalação de destilarias anexas às usinas de açúcar. A produção de álcool destinava-se quase que exclusivamente à mistura gasolina/álcool anidro e passou de 600 milhões de litros, na safra 1975/76, para 2,5 bilhões de litros, na safra 1978/79.

O segundo choque do petróleo, em 1979, ensejou a deflagração da segunda fase do PROÁLCOOL, agora direcionado, também, para produção de álcool hidratado, utilizado como substituto da gasolina. Nessa segunda fase, deu-se ênfase à implantação de destilarias autônomas em novas áreas de produção, apoiando-se a participação de cooperativas e associações de produtores rurais. Além disso, o Governo firmou protocolo com a indústria automobilística para a produção de veículos a álcool com a qualidade requerida pelos consumidores, tendo a produção, na safra 1985/86, alcançado 11,8 bilhões de litros.

A capacidade potencial de produção de álcool atinge, hoje, cerca de 16 bilhões de litros, com um total de 560 projetos aprovados em 418 unidades produtoras, das quais 318 participaram da produção na safra 1986/87. Os investimentos totais realizados através do PROÁLCOOL, entre 1976 e 1985, alcançaram o montante de US$ 6,7 bilhões em termos nominais, ou o equivalente a US$ 8,05 bilhões de 1985. Tais valores referem-se à soma dos investimentos agrícolas e industriais necessários à implantação dos projetos de destilarias de álcool, financiados através do PROÁLCOOL e com recursos dos empresários do setor. A parcela de recursos próprios dos empresários, nos investimentos totais, que se situava entre 20% e 30% até 1981, elevou-se consideravelmente a partir de então, mantendo-se, nos últimos quatro anos, na faixa entre 53% e 77%.

A evolução do consumo de álcool, segundo a utilização, pode ser visualizada pela importância do álcool combustível e, em especial, do hidratado. O consumo de álcool combustível, que já vinha apresentando crescimento exponencial nos últimos anos, acelerou-se consideravelmente em 1986, alcançando um total de 10,7 bilhões de litros.

A estrutura da demanda de combustíveis automotivos alterou-se sensivelmente, ao longo do período, com a queda da participação da gasolina (deslocada para exportação), compensada pelo aumento do álcool, e da política de preços relativos de combustíveis otto/diesel, nos últimos anos.

A partir de 1985, o consumo conjunto de álcool anidro e hidratado (138,8 e 184,0 mil barris/dia em 1985 e 1986) ultrapassou o

consumo de gasolina (128,3 e 146,8 mil barris/dia em 1985 e 1986), demonstrando a importância da participação atual do álcool na matriz de combustíveis líquidos do Brasil.

O crescimento e as modificações ocorridas na demanda de combustíveis líquidos têm sua contrapartida no desempenho da indústria automobilística e no deslocamento dos veículos a gasolina pelos veículos a álcool.

EVOLUÇÃO DO CONSUMO DE ÁLCOOL SEGUNDO O USO - 1977/86

(Em Milhões de Litros)

USO	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Carburante(1)	639	1504	2235	2682	2538	3695	5147	6550	8053	10667
Anidro	639	1504	2219	2253	1146	2021	2197	2082	2121	2442
Hidratado	-	-	16	429	1392	1674	2950	4468	5932	8225
Indústria Química	92	96	124	153	118	236	380	492	418	374
Outros Fins (2)	130(3)	208(3)	275(3)	333	283	346	388	312	391	556
Exportação	-	15	110	381	154	286	346	753	373	306
T O T A L	861	1823	2744	3549	3093	4563	6261	8107	9235	11903

FONTE: CNP/ABIQUIM/IAA/CACEX.
Elaboração CME/IPLAN

(1) Exclusive variação de estoque de segurança.(2) Outras indústrias: bebidas, farmacêuticas, uso doméstico, hospitalar e consumo próprio das destilarias.(3) Dados estimados.

As vendas de veículos a álcool evoluíram de 3.100 unidades, em 1979, para 695 mil em 1986. Na distribuição das vendas por categorias de uso, no mercado interno, os veículos de passageiros e uso misto, a álcool, representam mais de 92% desta categoria, enquanto os comerciais leves e os pesados participam com 68% e 2%, respectivamente. Em termos globais, observa-se que a frota de veículos a álcool (sem levar em conta o sucateamento) ultrapassou a casa dos 3 milhões de veículos, posicionando-se no final de dezembro de 1986 em 3.172.994 unidades.

O desempenho alcançado pelo PROÁLCOOL, especialmente a partir de 1979, em termos de produção, consumo de álcool carburante, vendas de veículos a álcool e substituição de gasolina no mercado interno, propiciando divisas excedentes pela exportação, deve ser acrescida do

aporte de contribuições fiscais e parafiscais, da geração de empregos e indução do desenvolvimento da indústria de bens de capital destinada a atender ao setor.

A resposta efetiva do complexo álcool-automóvel está diretamente associada à política governamental, enfeixada no conjunto de estímulos e subsídios estabelecidos na fase inicial do programa e destinados a apoiar os produtores, as vendas de veículos a álcool e o preço do combustível ao consumidor.

Os compradores de carros novos a álcool beneficiam-se de preços inferiores aos similares a gasolina, em razão de redução da alíquota do IPI, enquanto os proprietários de veículos a álcool são contemplados não só com IPVA inferior como também com preço relativo do álcool menor do que a equivalência energética desse combustível com respeito à gasolina, atualmente fixada em 0,65.

A fixação de preços ao consumidor não contempla parte expressiva dos custos de comercialização, decorrentes da vultosa concentração de investimento em capital de giro, em face da defasagem entre os períodos de consumo, produção e aquisição e do descompasso de reajustes ao produtor e ao consumidor. A atual sistemática de comercialização vem onerando o Tesouro e a PETROBRÁS com resultados negativos, especialmente a partir de 1985, que se exacerbam ainda mais quando a política de preços é comprimida e utilizada como instrumento de combate à inflação, propiciando preço ao consumidor inferior ao recebido pelo produtor.

Diretrizes

A continuidade das condições de demanda do mercado de automóveis a álcool tornará, a longo prazo, insignificante a participação da gasolina como carburante, no mercado interno. Esse fato, conjugado com a questão do suprimento do diesel, cuja demanda deverá passar de 19,5 bilhões de litros em 1986 para 37 bilhões em 1995, coloca a fixação de diretrizes e metas para o programa, a médio prazo, no contexto de uma política nacional de combustíveis líquidos, acoplada com o perfil de longo prazo do sistema de transportes e de participação otimizada de combustíveis e misturas do ciclo Otto e Diesel.

O enfoque de suprimento até agora predominante na ampliação do programa e a questão da auto-suficiência energética devem estar compatibilizados com diretrizes de eficiência, redistribuição e direcionamento da demanda, necessárias para ajustar o setor energético às complexidades de economia nacional. Nessa perspectiva de política energética, pode-se contemplar a auto-suficiência com alternativas de importação de petróleo e derivados, considerando-se as restrições sobre o balanço de pagamentos e o teto de exportação de gasolina. Além disso, devem ser considerados os investimentos para aumentar a produção de diesel e minimizar a de gasolina e de óleo combustível, além de ampliar o parque de refino e manter as reservas aos níveis dos padrões internacionais.

Na atual etapa, onde o consumo do álcool ultrapassa o da gasolina em cerca de 25% e o potencial de produção de álcool atinge 16 bilhões de litros, os aumentos de produção, até esse limite, devem resultar, exclusivamente, da operação plena da capacidade industrial, garantido o suprimento de matéria-prima.

Objetivos

Os seguintes objetivos serão gradualmente alcançados:

- igualização da alíquota do IPI incidente sobre os veículos novos a álcool, de forma que os preços de venda dos modelos a álcool e a gasolina reflitam os diferenciais de custo de produção;

- determinação dos custos de produção de álcool diretamente, e não pela paridade açúcar/álcool;

- simultaneidade de ajustes de preços ao produtor e ao consumidor, de forma a evitar gravosidade na comercialização; e

- adequação do nível de preços ao consumidor de sorte a cobrir os custos da comercialização.

Em relação a outros aspectos do PROÁLCOOL, serão desenvolvidos novos estudos a fim de se chegar a recomendações e medidas concretas em termos de: nível de preço relativo do álcool e gasolina e desta com o diesel; estratégias de eliminação de subsídios ao produtor; políticas de financiamento e preço ao produtor; reformulação da sistemática de comercialização, visando prover capital de giro e equacionar o déficit da comercialização; definição do papel e composição das misturas carburantes; e apoio à produtividade agrícola, eficiência industrial, utilização de subprodutos e poluição ambiental. Ademais, serão também estudados dois outros aspectos - a reformulação da oferta de veículos a gasolina e o impacto da expansão da cultura da cana-de-açúcar, deslocando culturas de alimentos.

Metas

As perspectivas do PROÁLCOOL podem ser visualizadas a partir da projeção de demanda do ciclo Otto até 1991, mantendo-se a atual participação de veículos a álcool nas vendas de novos veículos do ciclo Otto e a tendência histórica de expansão do programa, ajustada pela situação conjuntural da economia na fase pós-cruzado. Com essas hipóteses, a demanda passa de 11,7 bilhões em 1986, para 19,3 bilhões em 1991.

Até 1989, é possível atender à demanda com o potencial industrial de produção, através do suprimento adequado de matéria-prima nas próximas safras. A partir de 1990, a demanda ultrapassa a capacidade industrial, devendo ser aprovados novos projetos ou ampliações com capacidade total de 2,3 bilhões de litros, uma vez que os ganhos de produtividade podem representar cerca de 1 bilhão de litros/safra.

DEMANDA DE ÁLCOOL - 1987/91

(Milhões de m3)

ÁLCOOL	1987	1988	1989	1990	1991
Carburante (1)	12,05	13,56	15,03	16,44	17,80
Não Carburante (2)	1,40	1,40	1,40	1,50	1,50
TOTAL	13,45	14,96	16,43	17,94	19,30

FONTE: Projeções elaboradas pela CME/IPLAN.
(1) Inclui variação do estoque de segurança.(2) Inclui indústria química, outros fins e exportação.

Os investimentos necessários para o aumento da produção estão estimados em cerca de US$ 950 milhões para a área industrial e de US$ 450 milhões para a área agrícola. É importante ressaltar que o tempo de maturação da matéria-prima é de 18 meses, e o início de operação de uma destilaria, com 30% de utilização de capacidade, exige um período de três anos, a partir da elaboração do projeto.

Os recursos da área agrícola estão parcialmente assegurados, pois o Conselho Monetário Nacional aprovou, recentemente, a expansão da lavoura de cana-de-açúcar, alocando recursos da ordem de Cz$ 10,5 bilhões (US$ 400 milhões) para aplicação em três anos. As fontes de financiamento são o FND e o Sistema Nacional de Crédito Rural com participações de Cz$ 7,5 bilhões e Cz$ 3,0 bilhões, respectivamente. O Tesouro Nacional aportará Cz$ 1,4 bilhão em 1987.

Os recursos necessários à expansão da produção de álcool até 1991 serão supridos por créditos do sistema BNDES, do FND, do Sistema Nacional de Crédito Rural e pelas próprias empresas produtoras de álcool.

A tabela a seguir apresenta os valores, suas origens e aplicações.

RECURSOS PARA A EXPANSÃO DA PRODUÇÃO DE ÁLCOOL
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

USOS	RECURSOS PRÓPRIOS	TESOURO	BNDES	FND	SIST. CRÉD. RURAL	TOTAL
Expansão da Capacidade industrial						
1987	–	–	–	–	–	
1988	3.167	–	4.749			7.916
1989	3.168	–	4.749	–	–	7.917
1990	3.168	–	4.749	–	–	7.917
1991	–	–	–	–	–	
Expansão da produção de cana						
1987	250	1.438		2.500	1.000	5.188
1988	250	–		2.500	1.000	3.750
1989	250	–		2.500	1.000	3.750
1990	–	–	–	–	–	
1991	–	–	–	–	–	
TOTAL	10253	1.438	14.247	7.500	3.000	36.438

Conclusões

Os dados acima evidenciam a urgente necessidade de ajustes entre a capacidade de produção de álcool e a dimensão da frota. Os excedentes crescentes de gasolina e a perspectiva de preços internacionais estáveis de petróleo recomendam uma desaceleração no crescimento da frota de veículos a álcool.

4.5 - CARVÃO MINERAL

Situação Atual

No consumo total de energia primária do País, o carvão mineral concorre com menos de 5% como uma de suas fontes, sendo de 1,3% e 3,6%, respectivamente, as participações dos carvões energético e metalúrgico. Descontando-se a parcela importada deste último, observa-se que a produção brasileira de carvão mineral representa apenas 1,8% do consumo de energia primária no Brasil. As reservas energéticas brasileiras, considerando-se a equivalência energética, situam-se em torno de 1,6 bilhão de TEP.

A qualidade do carvão energético e a localização das minas, distantes dos grandes centros de consumo, com altos custos de transporte, não têm permitido maior competitividade frente a outros energéticos. O seu consumo é inferior à capacidade de produção, sendo que os setores cimento e geração termoelétrica constituem os grandes consumidores. As unidades produtoras de cimento localizam-se quase todas fora das áreas de produção de carvão.

A comercialização do carvão energético para as usinas termelétricas e os setores industriais, localizados fora das áreas de produção, é realizada pela Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras (CAEEB). Parte das despesas de transporte e movimentação do carvão, para fora dos estados produtores, é coberta com recursos orçamentários, que representaram, em 1986, Cz$ 650,0 milhões.

Em um cenário de preços estáveis do petróleo no mercado internacional, não é de esperar que o consumo de carvão energético se situe em níveis superiores às estimativas preliminares, feitas pelo MME, que apontam, para os anos de 1987 e 1991, um consumo de carvão vapor da ordem de 7,2 e 9,3 milhões de toneladas, respectivamente. O potencial de produção pode ser estimado em 9,9 e 11,1 milhões de toneladas nos mesmos anos.

Portanto, conclui-se que:

- a demanda total deverá ser maior que a observada até agora, em virtude do crescimento do consumo, principalmente no setor termoelétrico;

- existe capacidade de produção nas minas para atender a esse crescimento, além dos estoques existentes; e

- a comercialização realizada pela CAEEB, fora das áreas produtoras, implica pesados subsídios a esse consumo.

Diretrizes

A política do Governo estará voltada para o fortalecimento do setor, evitando-se, porém, o uso do carvão de forma ineficiente, através das seguintes diretrizes, no período 1987/91:

- maior utilização do carvão energético nas usinas termoelétricas, localizadas nas regiões produtoras, visando eliminar os déficits ocasionais de suprimento de energia por parte das hidrelétricas;

- adequação da produção de carvão vapor à demanda, evitando-se estoques excessivos;

- ampliação das fiscalizações preventiva e corretiva, com o objetivo de evitar a degradação do meio ambiente; e

- transferência gradual da comercialização do carvão energético para a iniciativa privada.

Objetivos

Seguindo essas diretrizes acima, serão alcançados, no quinquênio 1987/91, os seguintes objetivos:

- o aumento do fator de carga e a entrada em operação de novas unidades termoelétricas deverão ocorrer como forma de aumentar o consumo de carvão vapor;

- a maior mistura do carvão metalúrgico nacional ao importado, na siderurgia, deverá estar baseada em estudos conjuntos do MME e MIC, que, através da SIDERBRÁS, poderão estabelecer os níveis ideais que cada usina siderúrgica poderá utilizar, sem comprometer a eficiência econômica dos seus processos de produção;

- caberá ao CNP aprovar cotas de produção de carvão mineral e estabelecer o nível dos estoques do carvão energético compatível com a demanda;

- redução gradual dos subsídios ao transporte e movimentação, a partir de 1987;

- saída gradativa da CAEEB do sistema de comercialização, permitindo, assim, que os empresários do setor, associada ou isoladamente, negociem diretamente com os mercados consumidores interno e externo;

- a exportação de carvão poderá ser feita beneficiando-se dos incentivos fiscais e creditícios estendidos aos demais setores da economia; e

- caberá ao Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM) ampliar a fiscalização e o controle da mineração, com o objetivo de alcançar um aproveitamento mais racional das jazidas, bem como da preservação do meio ambiente.

Metas

Admitindo-se a manutenção dos níveis atuais de estoques, a produção de carvão energético deverá corresponder ao consumo que está estimado conforme indica o quadro abaixo.

PROJEÇÕES DO CONSUMO E DA CAPACIDADE
DE PRODUÇÃO DE CARVÃO ENERGÉTICO
1987/91

ANOS	CARVÃO ENERGÉTICO (1000 t)	
	CONSUMO	CAPACIDADE DE PRODUÇÃO
1987	7209	9883
1988	8180	10027
1989	8469	10480
1990	8630	10900
1991	9330	11100

FONTE: DNPM.

Investimentos e Recursos

Os investimentos necessários à ampliação da capacidade de produção serão financiados com recursos próprios das mineradoras, eventualmente complementados com financiamentos do sistema BNDES.

O transporte e a comercialização, entretanto, vêm recebendo subsídios através da CAEEB, do MME. Com a política de transferência gradual da comercialização para as próprias mineradoras estabeleceu-se também o objetivo de redução gradual dos subsídios.

ESTIMATIVA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS
PARA SUBSIDIAR O TRANSPORTE E MOVIMENTAÇÃO DE CARVÃO MINERAL
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

ANOS	VALOR
1987	820,0
1988	980,0
1989	840,0
1990	700,0
1991	560,0
TOTAL	3900,0

FONTE: OGU.

Os recursos necessários para subsidiar o transporte e a movimentação do carvão, estimados em Cz$ 3.900 milhões no período 1987/91, provirão do Tesouro Nacional.

4.6 - CARVÃO VEGETAL

Antecedentes e Situação Atual

A participação do carvão vegetal na matriz energética brasileira vem aumentando gradualmente desde 1978, quando representava 2,2% do consumo final, por fontes. Atualmente é responsável por quase 4% desse consumo. Por outro lado, a lenha, como fonte primária de energia, sofreu uma redução em sua participação na matriz energética, passando de 21% deste consumo para 17% no mesmo período.

Estima-se que no ano de 1987 sejam produzidas 10 milhões de toneladas de carvão vegetal, sendo que 17% desse total deverá ser proveniente de reflorestamento e o restante de floresta nativa.

No Brasil, a importância do carvão vegetal é caracterizada pela sua significativa participação como termorredutor na indústria siderúrgica e, nos últimos anos, pela crescente utilização nos programas de substituição energética em diversos setores industriais.

Sofrendo pequenas variações em função do desempenho da siderurgia nacional, o carvão vegetal tem sido responsável pela fabricação de cerca de 40% da produção nacional de ferro gusa, 20% da produção de aço e 96% da produção de ferroligas.

Em 1986, o consumo global de carvão vegetal no Brasil foi de 34,7 milhões de metros cúbicos (ver nas tabelas a seguir, a participação por setor, assim como as duas fontes básicas de suprimento de carvão: as florestas plantadas de eucalipto e as florestas nativas).

CONSUMO DE CARVÃO VEGETAL, SEGUNDO OS SETORES - 1986

(Em 1.000 m3)

SETORES	CONSUMO (1000 m3)	% SOBRE O TOTAL
Usinas Integradas de Aço	10570	31
Produtos Independentes de Ferro Gusa	15917	46
Ferroligas	2819	8
Cimento	3484	10
Metais Primários	726	2
Outros Setores	1195	3
T O T A L	34711	100

FONTE: ABRACAVE.

EVOLUÇÃO DO CONSUMO DE CARVÃO VEGETAL, SEGUNDO ORIGEM
1976/86

ANOS	CONSUMO (1000 m3)		
	FLORESTAS NATIVAS	REFLORESTAMENTO	TOTAL
1976	14044	1456	15500
1977	13648	1602	15250
1978	13317	1833	15150
1979	15116	2184	17300
1980	16866	2778	19644
1981	15577	3653	19230
1982	14929	3732	18661
1983	18423	4087	22510
1984	24587	5010	29597
1985	26085	5501	31586
1986	28646	6065	34711

FONTE: ABRACAVE.

O subsetor de carvão vegetal gera, atualmente, 383 mil empregos, sendo que 67 mil pessoas trabalham diretamente com este energético nas usinas, e cerca de 316 mil na produção de carvão e reflorestamento.

Atualmente, os maiores projetos de reflorestamento das siderúrgicas a carvão vegetal direcionam-se para as regiões de solos pobres, significando a expansão do aproveitamento de áreas improdutivas. Além disso, possibilita a oferta de trabalho a toda a família, pois nas tarefas de semeadura e tratamento de viveiros de mudas, por exemplo, a mão-de-obra feminina é muito utilizada.

Observando o crescimento do setor industrial brasileiro, a demanda total de carvão vegetal no ano 2000 será de 100 milhões de metros cúbicos, sendo que o setor siderúrgico deverá consumir, aproximadamente, 80,0 milhões de metros cúbicos: 35,0 milhões de metros cúbicos para produção de aço; 35,0 milhões de metros cúbicos para produção de ferro gusa e 10,0 milhões de metros cúbicos para produção de ferroligas.

Para tanto, deverá ser necessário reflorestar, no mínimo, 500.000 ha por ano nos próximos 5 anos, observando uma produtividade média de 30 st/ha/ano e exigindo investimentos da ordem de Cz$ 37.500 milhões, sendo Cz$ 26.250 milhões para implantação dos projetos e Cz$ 11.250 milhões para manutenção das florestas.

O consumo deverá estar concentrado na região Sudeste, onde hoje encontra-se o Parque Siderúrgico, e na região Norte, onde deverá

se instalar uma parte significativa da produção, em função dos pólos que estão sendo implantados na região de Carajás.

A ferrovia Norte-Sul será o eixo indutor para implantação de cerca de 5 milhões de hectares de florestas, que darão apoio à indústria de ferro gusa, ferroligas, celulose e papel, além de cavaco (wood chips), para exportação.

Estudos elaborados pela Associação Brasileira de Carvão Vegetal (ABRACAVE) mostram que o custo médio de fabricação do carvão vegetal por metro cúbico, oriundo de florestas plantadas em área acidentada, é de Cz$ 460,00 e, em área plana, de Cz$ 305,00, sem considerar os custos de carregamento e transporte até a unidade consumidora. Tais dados permitem avaliar a enorme importância do desenvolvimento de grandes maciços florestais ao longo do eixo Ferrovia Norte-Sul, onde as condições favoráveis dos solos e do clima possibilitarão a obtenção de produtos de origem florestal a custos muito competitivos.

Às pesquisas realizadas com a seleção de espécies, nutrição, preparação dos solos, ciclos de corte, e a introdução de novas técnicas para produção de mudas proporcionaram sensíveis melhoras no rendimento florestal, possibilitando um avanço na produtividade, que passou de 10 metros cúbicos/ha/ano, para 25 metros cúbicos/ha/ano, em alguns casos chegando até 30-35 metros cúbicos/ha/ano de material lenhoso.

Constata-se, assim, a necessidade de se continuar incentivando a pesquisa florestal, pois investimentos nesta área implicarão futuramente uma redução da necessidade de plantio, graças ao aumento da produtividade dos maciços florestais.

Alguns erros cometidos na implantação dos primeiros maciços florestais, onde as áreas de reservas nativas deixadas eram insuficientes para a sobrevivência da fauna, têm sido corrigidos, pois a prática mostrou que estas reservas são importantes para manter o equilíbrio biológico, o que propicia melhores condições para o crescimento das florestas.

Outro erro de grandes reflexos econômicos foi a dispersão geográfica dos maciços, que vem resultando, em muitos casos, na inviabilidade econômica de seu aproveitamento. A existência de facilidades de transporte como as que serão oferecidas pela Ferrovia Norte-Sul, combinadas com a destinação prévia dos produtos, garantirão a plena utilização e retorno dos investimentos a serem realizados no reflorestamento.

Os recursos naturais renováveis, em face da própria necessidade do ser humano, devem ser explorados dentro dos preceitos conservacionistas e de modo a se obter o máximo de rendimento da terra, com menores riscos de degradação do meio ambiente. As florestas atuam significativamente no equilíbrio edafo-climático e biológico das regiões onde se encontram, e não são conflitantes a utilização do solo

com florestas homogêneas, a agropecuária, o meio ambiente e a preservação permanente de áreas.

O reflorestamento e a produção de carvão vegetal contribuem para a promoção de tecnologias nacionais, coerentes com a nossa realidade sócio-cultural e econômica.

Uma atividade que deverá ter significativa importância na produção de carvão vegetal será a recuperação de subprodutos da carbonização da madeira, que poderá reduzir o custo de produção do carvão em função do desenvolvimento da indústria carboquímica. Sob este aspecto, o alcatrão vegetal constitui fonte de energia alternativa, renovável e de tecnologia totalmente nacional. É considerado um subproduto de madeira da maior importância, pois substitui adequadamente os óleos combustíveis derivados do petróleo. Além disso, é um combustível líquido, praticamente isento de cinzas e enxofre. Por outro lado, o poder calorífico do alcatrão (6.000 kCal/kg) equivale a 60% do poder calorífico dos óleos combustíveis BTE e BPF, de grande aplicação na siderurgia.

A recuperação do alcatrão nos processos, hoje existentes só é compatível com a atividade de carvoejamento a partir de florestas homogêneas de certo porte.

Com maior desenvolvimento tecnológico, outros subprodutos originários da madeira poderão ser recuperados no processo de carbonização.

Diretrizes

- Orientar as ações e os investimentos do subsetor para o reflorestamento e o desenvolvimento de modelos de manejo florestal sustentado, voltados para a produção de carvão vegetal;

- incentivar pesquisas, tanto na área de silvicultura, como na área de exploração e tecnologia de produção de carvão vegetal.

- incrementar mecanismos de apoio a programas de reflorestamento em pequenas e médias propriedades rurais, principalmente naquelas localizadas junto aos grandes pólos consumidores de matéria-prima florestal;

- conceder prioridade, para efeito de investimentos, às áreas ao longo da Ferrovia Norte/Sul;

- aumentar o controle da observância dos preceitos estabelecidos em Lei (Código Florestal, Lei 4 771, de 15 de setembro de 1965), a fim de propiciar o aproveitamento racional dos recursos florestais e, ao mesmo tempo, garantir a produção sustentada e a própria preservação da flora e da fauna do País; e

- utilizar racionalmente as áreas de plantio, para neutralizar as externalidades negativas dos projetos setoriais.

Metas

Promover, através das instituições existentes e das sistemáticas já tradicionais, o reflorestamento de 500 mil hectares anuais, em média, no período 1987/91.

Recursos Financeiros

Os recursos necessários serão originados de incentivos fiscais e das empresas consumidoras de carvão vegetal, no montante de Cz$ 37.500 milhões, para todo o período.

5 - TRANSPORTES

Diagnóstico

No período 1979/85, os investimentos em várias modalidades de transportes foram insuficientes para manter adequadamente a infra-estrutura básica, afetando, consequentemente, a capacidade de utilização das vias, elevando sobremaneira os custos e chegando a comprometer, em muitos casos, os padrões mínimos de serviço e de segurança.

No que concerne às rodovias federais, os baixos níveis de investimentos em conservação e recuperação, a idade avançada dos pavimentos e a sobrecarga dos veículos - fruto da fiscalização deficiente - deixaram 12 mil km em estado precário de tráfego, impondo elevados custos aos usuários. A essa depreciação acrescem-se anualmente de 2 a 3 mil km.

No período, os gastos dos trabalhadores com transportes urbanos chegaram a representar entre 15% e 25% dos seus salários. A política setorial não conferiu prioridade à circulação dos ônibus nas cidades. Uma infra-estrutura inadequada e o despreparo gerencial da maioria dos órgãos locais vieram somar-se à obsolescência da maior parte da frota, marcada pela elevada idade dos veículos e pela impropriedade de suas características técnicas. Os sistemas de trens urbanos continuaram a apresentar pequena capacidade frente à demanda potencial e falta de confiabilidade, conforto e segurança. Os trólebus demonstraram viabilidade econômica mas sua participação relativa na oferta global dos transportes foi muito restrita. Para apresentarem a eficiência operacional desejada, os metrôs de São Paulo e Rio de Janeiro comprometeram as finanças estaduais.

Nas ruas e estradas do País, mais de 700 mil acidentes de tráfego arrebatam anualmente entre 40 e 50 mil vidas, estatísticas em que pesam as deficiências nas vias e na sinalização.

A modalidade ferroviária apresentou incapacidade de transportar parte das cargas disponíveis, tipicamente ferroviárias, especialmente insumos e produtos da indústria siderúrgica, destacando-se como causa a saturação, inclusive a da Linha Centro (Rio - Belo Horizonte). Comprometeram-se, em vários trechos, os padrões de tráfego e de segurança.

A insuficiência de investimentos nos portos levou à obsolescência de instalações e equipamentos, causando filas e elevados tempos de espera dos navios, aumentando os custos generalizados de transportes, a ponto de ameaçar, algumas vezes, a própria viabilidade das exportações brasileiras, sobretudo em Santos, responsável por um terço das exportações do País.

O financiamento de obras, o custeio das operações e o pagamento das dívidas provenientes dos investimentos federais em transportes constituem fatores importantes no desequilíbrio das finanças do Governo, agravados pela centralização financeira e

institucional das decisões.

Modificar esse quadro desfavorável tem sido tarefa constante do Governo da Nova República, registrando-se, no biênio 1985/86, importantes avanços, quando foram iniciadas a recuperação de estradas, ferrovias e portos, a ampliação da capacidade e a elevação dos seus níveis de serviço e segurança. O Programa de Ação Governamental 1987/91 propõe continuar as obras de recuperação e ampliação de capacidade, promovendo, também, condições para a reorganização institucional e financeira do setor de transportes.

Para atingir esse objetivo, destacam-se as seguintes diretrizes:

- restaurar e conservar a infra-estrutura de transportes, garantindo condições de tráfego e, consequentemente, reduzindo os custos e aumentando a segurança;

- prover as populações urbanas de meios de transporte eficientes e compatíveis com seus rendimentos;

- adequar a capacidade dos transportes de carga às necessidades do crescimento da economia;

- prover, dentro de uma visão sistêmica, a integração dos setores e definir fontes eficientes de financiamento; implantar melhores procedimentos de gerência, incluindo-se a descentralização;

- promover a integração das diversas modalidades;

- aperfeiçoar o processo de formulação, escolha e administração de projetos;

- conservar energia e proteger o meio ambiente; e

- incentivar a utilização do gás natural como combustível de veículos pesados.

5.1 - TRANSPORTE RODOVIÁRIO

Diagnóstico

O transporte rodoviário é responsável pela movimentação de cerca de 94% dos passageiros e de aproximadamente 60% da carga do País.

A malha rodoviária brasileira alcança hoje cerca de 1.240 mil km, dos quais 1 milhão de km de rodovias municipais e 240 mil km de rodovias estaduais e federais. A rede pavimentada conta com 104 mil km de extensão, dos quais 59 mil sob a jurisdição estadual, e o restante - 45 mil km - federal.

A grande expansão do sistema rodoviário federal pavimentado ocorreu entre 1964 e 1976, quando se registrou um crescimento médio

anual da ordem de 18%. A partir de 1976, essa taxa reduziu-se para cerca de 1,5% ao ano, e, assim, boa parte do sistema conta hoje com mais de 15 anos de utilização.

O reduzido nível de investimento no setor, no período 1975/84, prejudicou principalmente a manutenção, conservação e restauração da infra-estrutura existente, bem como os programas de segurança de tráfego, a construção de rodovias vicinais e as pesquisas de tráfego e de transportes.

Verifica-se atualmente que, dos 45 mil km de rodovias pavimentadas sob responsabilidade do Governo Federal, 12 mil km encontram-se em péssimo estado de conservação, exigindo restauração imediata. Outros 18 mil km estão em estado regular, e a cada ano passam de regular para péssimo cerca de 2 a 3 mil km de rodovias. Pelo exposto, pelo menos 24 mil km de rodovias federais necessitarão de restauração no período 1987/91.

Numerosos trechos apresentam deficiências em acessos e contêm obras de arte que provocam situações de saturação ou aumentos excessivos nos custos de operação. As rodovias também se caracterizam por elevados índices de acidentes, concentrados próximos às áreas urbanas. Existem cerca de 400 travessias urbanas críticas nas rodovias federais e 1.600 "pontos negros", onde há deficiências de engenharia viária. Vale lembrar, ainda, que cerca de 23 mil km da rede federal pavimentada necessitam melhorar substancialmente a sinalização e os dispositivos de segurança.

As rodovias rurais, que constituem o principal sistema em termos de extensão, encontram-se carentes de investimentos. O Governo Federal instituiu, em 1967, o Programa de Rodovias Vicinais, financiado pelo BNDES, por recursos externos e por recursos do Tesouro, através do DNER. No período 1967/84, foram despendidos cerca de US$ 800 milhões e implantados 20 mil km, equivalentes a 2% da rede de rodovias rurais.

Uma visão sistêmica do setor transportes deve abranger também as limitações de capacidade e demais deficiências das outras modalidades, que têm contribuído significativamente para a intensificação do uso do sistema rodoviário, gerando níveis excessivos de desgaste dos pavimentos.

Destaca-se, por fim, a necessidade de capacitar melhor o setor público, principalmente nos seus aspectos físicos e operacionais de gerência, fortalecendo os programas de pesquisa e treinamento.

Objetivos

O objetivo geral do programa rodoviário é a modernização de todo o sistema, abrangendo principalmente a restauração e manutenção das obras já realizadas; a realização de novos investimentos, para aumento de capacidade, onde forem economicamente justificáveis; um expressivo aumento nos níveis de segurança e conforto; e a

modernização administrativa, tecnológica e gerencial do DNER e órgãos rodoviários estaduais.

Diretrizes

- Conservar e restaurar a malha rodoviária, resolvendo, também, os problemas de sinalização, dispositivos de segurança e fatores geradores de acidentes nas interfaces das áreas urbanas e em trechos críticos;

- melhorar a coordenação e o controle das atividades de transporte de cargas e passageiros, objetivando a redução dos custos de operação, o aumento da segurança do tráfego, a proteção ao meio ambiente e a aplicação eficaz dos regulamentos e normas técnicas pertinentes;

- desenvolver programas de pesquisa, treinamento e capacitação de pessoal;

- concluir obras em andamento;

- ampliar gradualmente a capacidade das rodovias saturadas ou próximas de saturação, visando colocá-las em condições satisfatórias de tráfego;

- dar prosseguimento aos programas de melhoria e implantação de rodovias vicinais, atendendo às necessidades de expansão da fronteira agrícola e dos programas de reforma agrária e irrigação; e

- promover a racionalização e descentralização institucional, repartindo responsabilidades e recursos entre União, estados e municípios.

Metas

- Restaurar, em média, 5 mil km de rodovias federais anualmente, até 1991, quando se estima que o déficit acumulado de rodovias em estado precário será eliminado; conservar 63 mil km de rodovias federais e sinalizar 23 mil km;

- solucionar 125 travessias urbanas perigosas e eliminar 1.600 "pontos negros", ou seja, de elevada ocorrência de acidentes;

- dar prosseguimento às obras em andamento, especialmente as dos trechos rodoviários, pontes, travessias, acessos e contornos;

- asfaltar - com melhoramentos, quando justificáveis - trechos que apresentam tráfego elevado ou de grande potencial; a extensão será, em média, de cerca de 2 mil km de trechos asfaltados, por ano;

- dar prosseguimento ao III Programa de Rodovias Vicinais e iniciar entendimentos para o IV Programa, contando com o financiamento

do BIRD e BNDES em atendimento às áreas de fronteira agrícola, aos programas de irrigação e de reforma agrária; e

- promover a modernização administrativa e tecnológica do sistema gerencial dos transportes.

Programas Prioritários

Consoante as diretrizes setoriais e a necessidade de se obterem substanciais melhorias das condições do transporte rodoviário, serão considerados prioritários os programas que objetivam:

- restauração e conservação do patrimônio rodoviário existente;

- proteção à infra-estrutura, incluindo-se a instalação e operação de balanças;

- segurança de tráfego;

- conclusão de obras em andamento;

- novas construções e pavimentação em trechos críticos, do ponto de vista dos volumes de tráfego observado ou projetado;

- construção de rodovias vicinais, em apoio às atividades agrícolas;

- duplicação progressiva de trechos saturados pelo tráfego atual ou projetado para um futuro próximo; e

- pesquisas voltadas para a manutenção e operação rodoviária, segurança, eficiência e conforto para os usuários, bem como para a redução da energia consumida nos transportes.

Para se alcançar a plena eficácia desejada, é fundamental o estabelecimento de um amplo programa de modernização administrativa, gerencial e tecnológica do DNER e dos órgãos rodoviários estaduais.

Programas

a) Restauração, Conservação e Proteção da Infra-Estrutura Rodoviária.

Esses programas objetivam recuperar a totalidade da malha rodoviária federal no quinquênio, além de promover a conservação das rodovias federais pavimentadas e sem asfaltamento. A falta de restauração em tempo hábil encarece em cerca de três vezes os custos de recuperação da rodovia, ocorrendo os piores problemas nos trechos de maior volume de tráfego. Devido a estes fatores, o programa de recuperação figura como o item de maior investimento.

TRANSPORTE RODOVIÁRIO
PROGRAMAÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA - RESTAURAÇÃO
1987/91

DISCRIMINAÇÃO	FÍSICO (km)					% SOBRE O TOTAL				
	1987	1988	1989	1990	1991	1987	1988	1989	1990	1991
Norte	312	373	255	-	-	7	8	5	-	-
Nordeste	1263	1879	1726	-	-	30	39	34	-	-
Sudeste	858	979	1192	-	-	20	20	24	-	-
Sul	998	859	880	-	-	24	18	18	-	-
Centro-Oeste	585	553	503	-	-	14	12	10	-	-
A definir	184	157	444	5000	5000	5	3	9	100	100
TOTAL	4200	4800	5000	5000	5000	100	100	100	100	100
CUSTO TOTAL (Cz$ Milhões)	9140	10830	11250	11250	11250	-	-	-	-	-

Para que os erros do passado não venham a repetir-se, a conservação é também contemplada com recursos, para evitar o desgaste prematuro das rodovias, e com investimentos necessários à instalação de 40 balanças e equipamentos complementares, para controle da limitação das cargas por eixo dos caminhões, em níveis que não prejudiquem os pavimentos.

b) Segurança do Tráfego

Pela primeira vez, os programas rodoviários brasileiros englobam itens referentes à segurança dos usuários, com investimentos capazes de minimizar as deficiências de engenharia de tráfego nos locais de elevada ocorrência de acidentes, eliminando-se aspectos problemáticos de 125 travessias urbanas e 1.600 "pontos negros".

No ano de 1987, esses investimentos estão incluídos nos projetos de restauração de rodovias, a fim de se realizarem ambas as operações simultaneamente e, assim, reduzir os custos conjuntos. No período 1988/91, há recursos adicionais que permitirão corrigir também trechos críticos não incluídos nas obras de restauração.

Estima-se que tais obras diminuirão o número de acidentes nas rodovias federais em pelo menos 25%. Além disso, esses investimentos proporcionarão elevados retornos em termos econômicos, com razões benefícios/custos que variam entre 3 e 7.

c) Construção e Pavimentação

Os gastos elevados para a recuperação e conservação da malha rodoviária conduzirão a um programa ainda insuficiente de construção

nos próximos anos, com a possibilidade de ampliá-lo à medida que as exigências de recuperação se tornarem menores. O programa inclui:

- a conclusão de numerosas obras em andamento, de extrema importância para a eliminação de gargalos no atual sistema, consistindo geralmente de trechos curtos que ligam ou estendem os trechos pavimentados de rodovias importantes, incluindo acessos, anéis viários, pontes e viadutos;

- o asfaltamento de trechos extensos de algumas rodovias, como a BR-364, entre Porto Velho e Rio Branco; BR-163, entre SINOP e Santarém; diversos trechos da Rodovia Transamazônica (BR-230), principalmente nas proximidades de Marabá, Altamira e Itaituba; e BR-174, entre Manaus e a fronteira com a Venezuela; e

- a duplicação progressiva ou construção de vias alternativas aos traçados atuais, em trechos de rodovias, cujo tráfego médio diário excede 10 mil veículos, incluindo-se trechos da BR-101, entre Joinville (SC) e Osório (RS); BR-376 ou BR-101, em trechos paranaenses; BR-116 (Régis Bittencourt), entre Aguatirica (PR) e São Paulo; duplicação do trecho paulista e de alguns trechos mineiros da BR-381 (Fernão Dias), com terceiras faixas e melhoramentos nos outros trechos mineiros; duplicação de trechos da BR-101 nas proximidades do Recife; e duplicação de vários pequenos trechos próximos a cidades grandes e médias onde o tráfego é muito elevado.

Dentre os projetos rodoviários destinados a descongestionar trechos saturados e oferecer vias alternativas de circulação, merece grande destaque a construção do Grande Anel de São Paulo. Trata-se de projeto concebido há mais de duas décadas, com o objetivo de permitir que o tráfego, que hoje atravessa áreas centrais e a periferia de São Paulo, possa utilizar-se de nova via alternativa com características de via expressa.

A construção do Grande Anel absorverá recursos estimados em Cz$ 14.750 milhões, que serão supridos pelo Governo do Estado, pelos municípios servidos e pelo Governo Federal. Tendo em vista a possibilidade de utilização como via expressa, com pedágio, o projeto comporta a obtenção de financiamentos para sua execução, pois poderá assegurar o reembolso dos mesmos, com utilização de receitas próprias. O Programa prevê a destinação de Cz$ 3.000 milhões ao projeto do Grande Anel de São Paulo.

TRANSPORTE RODOVIÁRIO
METAS FÍSICAS
1987/91

PROGRAMAS	UNID	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
1. RESTAURAÇÃO	km	4200	4800	5000	5000	5000	24000
2. CONSERVAÇÃO							
2.1 Rotineira	km	63000	63000	63000	63000	63000	63000
2.2 Preventiva	km	4000	4000	4000	4000	4000	20000
2.3 Recuperação de Obras de Arte Especiais	OAE	100	100	100	100	100	500
3. CONSTRUÇÃO E PAVIMENTAÇÃO							
3.1 Construção	km	215	322	232	600	600	1969
3.2 Pavimentação	km	1260	2140	2360	2160	2000	9920
4. RODOVIAS VICINAIS	km	5429	4880	5086	4823	5000	25218
5. SEGURANÇA RODOVIÁRIA							
5.1 Eliminação de "Pontos Negros"	ud	300	600	450	450	-	1800
5.2 Correção de Travessias Urbanas	km	5	30	30	30	30	125
5.3 Sinalização(1)	km	15000	15000	15000	15000	15000	...
5.4 Dispositivos de Segurança	km	100	100	100	100	100	500
5.5 Reaparelhamento para Patrulhamento	%	40	35	25	-	-	100
5.6 Reequipamento para Sinalização	%	24	19	19	19	19	100
5.7 Passarelas	ud	5	5	5	5	5	25
6. PROTEÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA							
6.1 Construção e Manutenção de Postos de Pesagem	postos	73	73	73	73	73	73
6.2 Balanças Móveis/ Pátios	ud	30(2)	10	-	-	-	40
6.3 Operação de Postos de Contagem de Tráfego(3)	postos	1240	1240	1240	1240	1240	1240

(1) As parcelas anuais incluem repetição da sinalização horizontal e recuperação da sinalização vertical. (2) 30 balanças móveis. (3) Inclui 241 postos permanentes em cada ano do período 1987/91.

TRANSPORTE RODOVIÁRIO
PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

PROGRAMAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
1. RESTAURAÇÃO	9140	10830	11250	11250	11250	53720
2. CONSERVAÇÃO	4000	4000	4000	4000	4000	20000
3. CONSTRUÇÃO E PAVIMENTAÇÃO	6317	10700	11800	10800	10000	49617
4. RODOVIAS VICINAIS	617	608	663	650	650	3188
5. SEGURANÇA DO TRÁFEGO	2092	3600	3250	3129	3129	15200
5.1 Eliminação de "Pontos Negros"	1022	2050	1750	1829	1829	8480
5.2 Sinalização	560	500	500	550	550	2660
5.3 Reaparelhamento da P.R.F.	350	300	250	–	–	900
5.4 Travessias Urbanas	160	750	750	750	750	3160
6. PROTEÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA	290	400	480	480	480	2130
6.1 Plano Diretor de Pesagem	250	350	430	430	430	1890
6.2 Contagem de Tráfego	40	50	50	50	50	240
7. MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, TECNOLÓGICA E GERENCIAL DO DNER	82	70	66	20	–	238
8. PESQUISA E TREINAMENTO	35	50	50	50	50	235
T O T A L	22573	30258	31559	30379	29559	144328

TRANSPORTE RODOVIÁRIO
FONTES DE RECURSOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Tesouro	22573	25108	26009	24829	25809	124328
FND	–	400	800	800	2000	4000
BIRD	–	4750	4750	4750	1750	16000
TOTAL	22573	30258	31559	30379	29559	144328

5.2 - TRANSPORTE FERROVIÁRIO - CARGA

Diagnóstico

Não obstante a ferrovia ter alcançado, nos últimos dez anos, razoável índice de crescimento no transporte de cargas (cerca de 53%), a modalidade tem convivido com problemas que, em razão da escassez de recursos financeiros e da postergação de soluções, agravaram-se, principalmente até 1985. O mais relevante é a deterioração crescente do capital fixo, decorrente de deficiências na manutenção do material rodante e na conservação das linhas. O desequilíbrio técnico-operacional tem, consequentemente, acarretado insegurança ao transporte e afetado a confiabilidade do sistema, até mesmo em suas malhas principais.

Nos estudos da comissão, criada pela Portaria Interministerial nº 40, de 11.03.82, foi elaborado o chamado "Projeto Ferroviário", visando à reabilitação técnica da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), por meio de melhoramentos seletivos que pudessem conduzi-la, com progressiva dependência de seus próprios recursos, à auto-sustentação a médio e longo prazos.

Os investimentos requeridos, no âmbito do programa aprovado, objetivam principalmente a recuperação da malha da bitola métrica, onde a deterioração da via permanente já atingiu estágio que impede o satisfatório atendimento às demandas crescentes de tráfego ferroviário. Também a conclusão do trecho Jeceaba-Saudade, da Ferrovia do Aço, e a capacitação da Linha Centro aos fluxos previstos foram devidamente consideradas no projeto ferroviário.

Objetivos

Objetiva-se, para o subsetor ferroviário de transporte de cargas, a restauração, modernização e ampliação do sistema sob jurisdição da RFFSA, tornando-o mais eficiente para atender às demandas originadas da implementação da política de desenvolvimento econômico e social.

Instrumentos

O Decreto-Lei 2.178/84 constitui o mais importante instrumento institucional para a consecução do programa ferroviário, permitindo:

- garantia de aportes do Tesouro necessários à cobertura do serviço da dívida decorrente das operações de crédito contratadas até 31.12.84;

- garantia de recursos orçamentários federais, necessários à

cobertura de contrapartida de financiamentos de agências governamentais ou internacionais;

- garantia do capital necessário aos empreendimentos determinados pelo Governo, sem atrativo empresarial, e de transferências correntes destinadas à cobertura de insuficiência tarifária de serviços estruturalmente deficitários, prestados por determinação legal ou governamental; e

- exigência de rigorosa seletividade e rentabilidade dos projetos de investimentos, de modo que seus planos de financiamento possam ser suportados principalmente pela poupança líquida da empresa.

Metas

- Elevar o atendimento do tráfego, de 85,2 milhões de toneladas, em 1986, a 123,4 milhões de toneladas em 1991, ou, de 38,2 bilhões de t.km, em 1986, a 56,5 bilhões de t.km em 1991; e

- reduzir os custos operacionais médios de um total de Cz$ 0,375 por t.km em 1986, para Cz$ 0,335 por t.km, em 1989.

REDE FERROVIÁRIA FEDERAL
EVOLUÇÃO DO TRÁFEGO E CUSTO OPERACIONAL
1986/91

DISCRIMINAÇÃO	1986	1987	1988	1989	1990	1991	VARIAÇÃO 1986/91 (%)
Demanda de Tráfego							
10^6 t	85,2	93,6	100,3	107,5	115,2	123,4	+45,3
10^9 t.km úteis	38,2	45,2	45,6	49,0	52,6	56,5	+48
Custo Operacional Médio							
Cz$/$10^3$ t.km úteis	375	368	358	352	343	335	-11

Programas e Projetos Prioritários

a) Malha de Bitola Métrica

Reabilitação de 3.300 km, referentes à superestrutura de via

permanente de linhas dos principais corredores de abastecimento e de exportação. Destacam-se os corredores do Paraná, de Goiás-Minas, do Rio Grande do Sul e da Bahia.

- Corredor do Paraná

Compreende a reabilitação de 750 km de infra-estrutura (150 km em 1987 e 200 km/ano em 1988/90) e de 1.050 km de superestrutura (240 km em 1987 e 270 km/ano em 1988/90), por meio de intervenções seletivas. Os maiores fluxos de mercadorias neste corredor são constituídos por grãos, em particular soja, milho e trigo, produzidos no norte e oeste do Paraná e Mato Grosso do Sul e transportados para a área de Ponta Grossa, para processamento, ou para o Porto de Paranaguá, para exportação a outros países ou outras regiões brasileiras; e farelo de soja, produzido em Ponta Grossa e norte do Paraná, transportado para Paranaguá, para exportação. Este último tráfego representou 2,5 milhões de toneladas de farelo em 1983, ou seja, cerca de dois terços da demanda de transporte nesse corredor. Em 1989, a RFFSA espera transportar 3,8 milhões de toneladas do produto. Outros produtos com boas perspectivas de crescimento de demanda no corredor são: derivados de petróleo, álcool, carvão e cimento. Todos os produtos representaram um tráfego de 3,6 bilhões de t.km em 1983, esperando-se seu crescimento à taxa média de 9% a.a.

- Corredor Goiás-Minas

Compreende a reabilitação de 640 km de infra-estrutura (160 km/ano em 1987/90) e de 776 km na superestrutura (200 km em 1987 e 192 km/ano em 1988/90), por meio de intervenções seletivas. Os principais fluxos do corredor consistem em derivados de petróleo e álcool procedentes da Refinaria Gabriel Passos. De um tráfego total de 2,7 bilhões de t.km em 1983, cerca da metade correspondeu a derivados de petróleo e álcool. Espera-se um tráfego total em 1989 de aproximadamente 4,5 bilhões de t.km, com os derivados de petróleo e álcool participando com cerca de 1,9 bilhão de t.km. Outros tráfegos com participação acentuada no corredor são constituídos por produtos siderúrgicos, calcário, cimento e fosfatos, destacando-se a possibilidade de transporte de grãos procedentes da região dos cerrados.

- Variante Capitão Eduardo-Costa Lacerda

A Variante Capitão Eduardo-Costa Lacerda terá extensão de 54 km e visa eliminar o grande estrangulamento na capacidade de transporte entre Belo Horizonte e a região servida pela Estrada de Ferro Vitória-Minas. Com a variante, a capacidade no trecho será elevada de perto de 6 milhões para cerca de 20 milhões de t/ano. Na sua construção, serão investidos recursos equivalentes a US$ 75 milhões, no período 1987/89.

- Corredor do Rio Grande do Sul

O projeto situa-se no Estado do Rio Grande do Sul,

compreendendo o Corredor de Exportação e Abastecimento Interno definido pelos portos de Rio Grande e Porto Alegre, cuja zona de influência ultrapassa esse Estado, interessando aos estados e países vizinhos.

Espera-se um tráfego total, em 1990, de 8,5 milhões de toneladas úteis (TU), com o transporte de soja atingindo 2,0 milhões de TU; o de farelos, 1,3; de trigo, 0,5; de derivados de petróleo, 1,4 e outras cargas, 3,4 milhões de TU.

- Corredor da Bahia

O projeto situa-se em malha de 1.928 km, destacando-se os trechos da rota Mapele-Monte Azul, com 877 km; rota Propriá-Salvador, com 528 km; e rota Juazeiro-São Francisco, com 481 km. A área de influência, porém, estende-se para o Sul, ao Estado de Minas Gerais, e para o Nordeste.

Espera-se um tráfego total de 2,3 milhões de TU em 1990, destacando-se o transporte de cimento, magnesita, derivados de petróleo, manganês e uréia.

As intervenções programadas em vias permanentes, sinalizações, telecomunicações e pátios visam reduzir a frequência e a gravidade dos acidentes, aumentando o tempo disponível e, consequentemente, a capacidade operacional.

b) Malha de Bitola Larga

- Conclusão do Trecho Jeceaba-Saudade, da Ferrovia do Aço

O projeto comporta linha singela, operação com tração diesel e sistemas de sinalização e de telecomunicações simplificados, conduzindo à operação do trecho Jeceaba-Saudade, com 330 km, no primeiro semestre de 1989. A implementação do projeto amplia a capacidade da ligação Belo Horizonte-Barra do Piraí, permitindo a operação de um sistema Linha Centro-Ferrovia do Aço, com capacidade acima de 60 milhões de toneladas por ano, evitando, assim, a saturação próxima da Linha Centro, suposta com capacidade prática em torno de 38 milhões de toneladas, a ser alcançada em 1988. O mais importante segmento da RFFSA teve, em 1985, um tráfego de 32 milhões de toneladas, estimando-se, para 1986, que o transporte tenha superado 34 milhões de toneladas. Os transportes efetuados compõem-se, principalmente, de minério de ferro para exportação, já com demanda reprimida de cerca de 2 a 4 milhões de toneladas, minério de ferro para a siderurgia nacional, carvão mineral, produtos siderúrgicos, cimento e outros. As projeções para 1989 e 1995, de forma conservadora, indicam, respectivamente, necessidades de atendimento a 43 e 48 milhões de toneladas, com maior participação do minério de ferro para exportação.

Complemento importante do Projeto Ferrovia do Aço é a construção do Terminal de Olhos D'Água, com sua conclusão prevista para fins de 1988.

- Linha Centro

Esse projeto envolve a consolidação da infra-estrutura da Linha Centro e a complementação dos sistemas, visando à preservação de sua capacidade ao nível de 45 milhões de toneladas úteis por ano. Compreende os trechos Brisamar-Santo Ângelo, Japeri-Águas Claras e Joaquim Murtinho-Esperança. Inclui o pátio de Joaquim Murtinho e a recuperação e ampliação dos sistemas de drenagem superficial e profunda. No item de sistemas, incluem-se: elaboração dos projetos técnicos dos sistemas ATS/CS, engenharia de manutenção, racionalização do sistema de manutenção, dos sistemas de gerenciamento, aquisição de equipamentos e treinamento de pessoal.

c) Material Rodante

O projeto visa balancear a capacidade da frota de material rodante (locomotivas, carros e vagões) às necessidades quantitativas e qualitativas das demandas previstas até 1991, definindo o programa de recuperação e de aquisição de novos equipamentos e levando em conta a evolução esperada do desempenho operacional.

REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S.A.
AQUISIÇÃO E RECUPERAÇÃO DE MATERIAL RODANTE
1987/91

(Em Unidades)

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Aquisição						
Locomotivas	4	33	21	19	40	117
Vagões	200	847	953	668	500	3168
Recuperação						
Locomotivas	85	135	125	109	50	504
Vagões	840	428	353	728	350	2699

Investimentos na RFFSA

A consecução das metas estratégicas envolve um programa de investimentos que compreende a execução dos projetos prioritários, sob o ponto de vista empresarial, de recuperação física e gerenciamento do sistema e de outros projetos de relevante interesse sócio-econômico, com a recuperação de parte da malha das regiões Norte e Nordeste. O valor de tal programa, referente ao período de 1987/91, é estimado em Cz$ 50,7 bilhões, e seu plano de financiamento, considerados os recursos atualmente disponíveis e as fontes possíveis futuras, é indicado a seguir:

REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S.A.
PROGRAMA DE INVESTIMENTOS
1987/91

ORIGEM DOS RECURSOS	Cz$ Milhões	(%)
Recursos próprios	10014	20
Tesouro	6893	14
Operações de Crédito	30599	60
Externas	8897	17
BIRD	4701	9
Outras	4196	8
Internas	21702	43
Convênios e usuários	3199	6
TOTAL	50705	100

FONTE: Rede Ferroviária Federal S.A.

REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S.A.
TRANSPORTE DE CARGAS - PROGRAMA DE INVESTIMENTOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

ESPECIFICAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
A)MALHA DE BITOLA MÉTRICA	4824,5	5010,4	5152,9	4072,7	4025,0	23085,5
Corredor do Paraná	1862,5	1652,5	1500,0	847,5	1057,5	6920,0
Corredor Goiás-Minas (1)	2279,5	2252,9	2150,4	1230,2	1135,0	9048,0
Corredor do Rio Grande do Sul	40,0	360,0	375,0	545,0	402,5	1722,5
Corredor da Bahia	322,5	210,0	162,5	327,5	297,5	1320,0
Malha Norte/Nordeste	175,0	372,5	417,5	212,5	162,5	1340,0
Outros	145,0	162,5	547,5	910,0	970,0	2735,0
B)MALHA DE BITOLA LARGA	3040,0	2962,5	1617,5	745,0	740,0	9105,0
Sistema Linha do Centro/ Ferrovia do Aço/Ramal de São Paulo	3010,0	2442,5	842,5	250,0	30,0	6575,0
Jeceaba-Saudade(Ferrovia do Aço) (2)	1560,0	1450,0	402,5	-	-	3412,5
Linha Centro/Ramal de São Paulo	657,5	257,5	372,5	145,0	30,0	1462,5
Sistemas GEC (3)	792,5	735,0	67,5	105,0	-	1700,0
Rota 2 (Santos a Jundiaí)	25,0	512,5	577,5	427,5	557,5	2100,0
Outros	5,0	7,5	197,5	67,5	152,5	430,0
C)MATERIAL DE TRANSPORTE	2125,0	2960,0	3980,0	4795,0	2010,0	15870,0
Aquisição de Locomotivas	330,0	610,0	1040,0	1577,5	522,5	4080,0
Aquisição de Vagões	442,5	905,0	1352,5	1235,0	1007,5	4942,5
Recuperação Locomotivas	1155,0	1367,5	1495,0	1767,5	345,0	6130,0
Recuperação Vagões	197,5	77,5	92,5	215,0	135,0	717,5
D)DIVERSOS	332,5	620,0	405,0	547,5	740,0	2645,0
Oficinas	37,5	165,0	32,5	330,0	297,5	862,5
Sistema de Informações Gerenciais de Operações	140,0	407,5	322,5	197,5	200,0	1267,5
Outros	155,0	47,5	50,0	20,0	242,5	515,0
TOTAIS	10322,0	11552,9	11155,4	10160,2	7515,0	50705,5

FONTE: Rede Ferroviária Federal S.A., maio de 1987.
(1) Inclusive a construção de variante entre Capitão Eduardo e Costa Lacerda. Inclui também participação da RFFSA na cobertura dos investimentos restantes relativos à transposição ferroviária de Belo Horizonte, entre 1987 e 1990, totalizando Cz$ 600,0 milhões. (2) Do início da sua construção, até 1986, a Ferrovia do Aço consumiu cerca de Cz$ 45.380 milhões. (Nesse valor estão incluídos os dispêndios relativos aos equipamentos GEC). (3) Equipamentos adquiridos para o Sistema Ferrovia do Aço (antiga concepção)/Linha Centro /Ramal de São Paulo.

Fontes de Recursos

Os programas enumerados anteriormente serão financiados com recursos próprios e outros, conforme o tabela a seguir:

REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S.A.
PROGRAMA DE INVESTIMENTOS
FONTES DE RECURSOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

FONTE	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Recursos Próprios	1198	1753	1956	2460	2015	9382
Tesouro	1624	1900	1500	800	1000	6824
BNDES	4200	4500	4900	4200	3000	20800
BIRD	2200	2300	2200	2300	1500	10500
Outros	–	–	–	–	–	–
Outras Fontes	1100	1100	600	400	–	3200
TOTAL	10322	11553	11156	10160	7515	50706

Fonte: RFFSA e IPLAN.

d) Ampliação da Rede Ferroviária

Diversos projetos vêm sendo desenvolvidos nos últimos anos, com vistas à ampliação da rede ferroviária brasileira. Dentre eles, destacam-se a chamada Ferrovia da Produção e a ligação ferroviária do Sul/Sudeste com o Norte/Nordeste por meio da ferrovia Norte-Sul.

O programa contempla investimentos no trecho inicial - Guarapuava a Cascavel (PR) - da Ferrovia da Produção, com 242 km, e também a construção da Norte-Sul.

- Ferrovia da Produção

O projeto original contemplava a extensão da linha existente da RFFSA, desde Guarapuava até Guaíra, passando por Cascavel. De Guaíra, a linha poderia bifurcar-se, com um ramo buscando a direção sudoeste, no Paraguai, para entroncar-se com a linha existente, em Villa Rica, ou então alcançar Assunção. O outro ramo tomaria a direção noroeste, em direção a Dourados (MS). Posteriormente, planejou-se a sua extensão até Miranda, onde a nova linha se entroncaria com a malha existente da RFFSA.

As obras de construção foram iniciadas em 1982, com o contorno de Guarapuava, e logo a seguir paralisadas.

O Programa contempla a construção, no período 1988/91, do trecho Guarapuava-Cascavel, com investimentos estimados em Cz$ 6.181 milhões.

Considera-se a possibilidade de empresa ou grupo de empresas privadas se interessarem pela obtenção da concessão para construção e exploração daquela ferrovia. Por tratar-se de projeto rentável, poderá ser financiado pelo FND. Assim, foram previstos recursos de acordo com as fontes e cronograma indicados.

FERROVIA DA PRODUÇÃO
FONTES DE RECURSOS
1988/91

(Em Cz$ Milhões)

FONTES	1988	1989	1990	1991	TOTAL
FND	773	927	927	464	3091
Outras	772	927	927	464	3090
TOTAL	1545	1854	1854	928	6181

- Projeto Ferrovia Norte-Sul

Historicamente, nos processos de desenvolvimento e integração de grandes regiões, o papel desempenhado pelas ferrovias foi de absoluta relevância. Países desenvolvidos como os Estados Unidos, União Soviética, Canadá e Austrália embasaram grande parte de seu desenvolvimento na força ordenadora e mobilizadora de empreendimentos ferroviários.

No Brasil, ao contrário, a ferrovia não foi utilizada para a penetração e interiorização da economia, limitando sua participação mais destacada às proximidades do litoral, onde o conjunto de serras e contrafortes existentes atuou como obstáculo ao seu avanço para o interior.

Nas últimas décadas, os volumes mais expressivos de carga orientavam-se no sentido Oeste-Leste, buscando atingir os portos de exportação e os maiores centros consumidores nacionais - Rio, São Paulo e Belo Horizonte. Para atender a essa demanda crescente, adotou-se inicialmente o sistema rodoviário, o que se justificava pelos custos mais baixos de implantação, pela rarefeita densidade de cargas e pela política de integração regional.

Com o expressivo aumento de cargas, as rodovias tornaram-se menos adequadas como meio de escoamento da produção a longas distâncias, exigindo a implantação de sistemas alternativos de elevada capacidade, que passariam a ter nas rodovias meios auxiliares de captação e distribuição. Esse é o caso da Belém-Brasília, que contribuirá como modal auxiliar na operação da Ferrovia Norte-Sul, a ser construída entre Brasília e Açailândia.

O exame das alternativas de oportunidade de desenvolvimento regional indica que nenhuma outra área do Brasil apresenta condições superiores às do Centro-Oeste para abrigar planos governamentais de desenvolvimento capazes de responder aos desafios com que se defronta o País, notadamente em relação ao processo de agregação de áreas potencialmente produtivas.

O estabelecimento de um programa de desenvolvimento do Brasil-Central insere-se integralmente na estratégia da ação político-econômica do País, permitindo o avanço da ocupação de áreas territoriais pouco aproveitadas e de grande potencial econômico.

A Ferrovia Norte-Sul, ligando Açailândia a Brasília, é o elemento que será oferecido a uma área de perto de 600 mil km2, como o meio de transporte capaz, ao mesmo tempo, de permitir a ordenação do desenvolvimento dessa área, de beneficiar-se do sistema rodoviário existente e de integrar as regiões situadas nos seus extremos.

Objetivos

A idéia do empreendimento é incorporar ao acervo nacional de meios produtivos uma área hoje desprovida de sistema viário capaz de suportar a realização de todo o potencial que encerra.

A ordenação e a realização do desenvolvimento do Centro Oeste estão fortemente atreladas à disponibilidade de um meio de transporte adequado, confiável e de baixo custo, capaz de permitir a movimentação de grandes volumes de carga e de integrar-se satisfatoriamente aos sistemas interligados a seus pontos extremos (ferrovia/rodovia ao Sul e ferrovia/hidrovia/rodovia ao Norte).

A Ferrovia Norte-Sul enquadra-se perfeitamente nesse modelo. As regiões situadas em seus extremos Sul/Sudeste e Norte/Nordeste apresentam economias complementares e poderiam ter, numa ferrovia, o meio mais adequado de interligação dessas complementaridades.

Inserido no programa de desenvolvimento da região onde situa sua área de influência, o Projeto Ferrovia Norte-Sul constitui o vetor polarizador da implementação desse programa, que representa a possibilidade de criação de inúmeros empregos e de aquisição de expressivas quantidades de insumos, fatores e bens de capital.

Não obstante a importância do setor primário - agrícola e florestal, elementos de destaque no desenvolvimento regional -, cabe assinalar o potencial da área para a geração hidrelétrica, para a

pecuária, para a mineração e para a locação de indústrias, cabendo enfatizar as de papel e celulose, as siderúrgicas de médio porte e as de ferro gusa.

A associação desses potenciais, cuja realização depende de uma racional infra-estrutura de transporte - que será atendida pela implantação da Ferrovia Norte-Sul -, faz da área uma prioridade nacional para projetos de maior vulto: a integração regional, que enseja, recomenda sua pronta execução.

O traçado da diretriz da Ferrovia foi definido basicamente como aquele que, representando o menor custo de construção, melhor atenda às necessidades de transporte da área abrangida pelo Programa de Desenvolvimento do Brasil Central.

O estabelecimento dos pontos terminais da linha principal, em Açailândia (MA) e nos arredores de Brasília (DF), visa permitir que a ferrovia desempenhe importante ação de integração física das economias do Norte-Nordeste e Sul-Sudeste do País, além de possibilitar o alcance dos principais portos exportadores dessas regiões, em particular Tubarão, no Espírito Santo, Ponta da Madeira, no Maranhão, e Vila do Conde, no Pará.

Ao Norte, em Imperatriz (MA), a Ferrovia vai articular-se com o sistema hidroviário da Bacia Amazônica e, mais adiante, em Açailândia (MA), com a Ferrovia dos Carajás, alcançando, dessa forma, os portos de Belém, Manaus, Itaqui e outros.

No sentido Sul, contornando Brasília (DF), o traçado estabelecido articular-se-á com o sistema ferroviário do Sul-Sudeste, permitindo o acesso aos portos (Vitória, Rio de Janeiro e Santos) e aos grandes mercados dessas regiões (Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro).

Ao longo da linha principal, o traçado contempla o atendimento à região do País com maior vocação para a expansão da fronteira agrícola e para a exploração econômica de outros recursos naturais, tais como florestas e minerais. A diretriz não conflita com as reservas indígenas nem com os parques nacionais.

Tem uma extensão projetada de 1.570 km de via corrida e de 90 km em pátios e terminais, com bitola de 1.600 mm. O projeto prevê desvios de cruzamento a cada 75 km, localizados de acordo com a logística da região.

Com base em estudos preliminares de demanda, está considerada no projeto a execução de sete pátios/terminais localizados em Imperatriz, Estreito, Araguaína, Paraíso do Norte, Gurupi, Porangatu e Uruaçu, além daqueles pertencentes aos entroncamentos de Açailândia e Brasília.

A implementação da Ferrovia Norte-Sul, e do programa de desenvolvimento no qual se insere, permitirá a realização dos potenciais sócio-econômicos latentes na sua área de influência. As

metas colimadas como objetivos dessa realização enquadram os seguintes indicadores, a serem obtidos no ano 2005:

- valor da produção regional: Cz$ 315.000 milhões/ano; e
- tributos diretos: Cz$ 25.000 milhões/ano.

Esses indicadores refletem o mercado disponível para captação de cargas pela Ferrovia Norte-Sul, que, em hipóteses conservadoras, resultam na seguinte projeção:

FERROVIA NORTE-SUL - PROJEÇÃO DE CARGA TRANSPORTADA
1990/2005

ANOS	CARGA TRANSPORTADA (1.000 t/Ano)
1990	6490
1995	10410
2000	17670
2005	22630

As atividades preliminares para implementação do projeto iniciaram-se em dezembro de 1986, estando o término das obras e início de operação comercial da Ferrovia previstos para o final de 1990.

Por determinação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, em 12/06/87, o início das obras de construção foi postergado para o início de 1988.

Dimensões Econômicas e Situação Financeira

A implementação da Ferrovia Norte-Sul demandará recursos financeiros estimados em Cz$ 66.075 milhões, dos quais Cz$ 61.000 milhões destinam-se a instalações fixas e Cz$ 5.075 milhões a investimentos operacionais.

Com base no cronograma de implantação, o seguinte cronograma de desembolsos para instalações fixas e investimentos operacionais pode ser assim alinhado:

FERROVIA NORTE-SUL (1)
INVESTIMENTOS - CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

ANOS	VALOR		
	INSTALAÇÕES FIXAS	INVESTIMENTOS OPERACIONAIS	TOTAL
1987(2)	700		700
1988	18517	605	19122
1989	22521	605	23126
1990	18007	1815	19822
1991	1255	2050	3305
TOTAL	61000	5075	66075

1) O início das obras foi adiado para 1988. 2) Os desembolsos previstos para 1987 correspondem a gastos em projetos de engenharia final, em realização.

Dentre as fontes de financiamento, incluem-se os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento, recursos captados junto a entidades privadas envolvidas no processo de implementação da ferrovia, antecipação de fretes por parte dos principais usuários, aproveitamento de incentivos fiscais, recursos provenientes de investimentos externos e a reduzida participação relativa do Tesouro Nacional. A tabela seguinte indica as origens esperadas de recursos e sua utilização no projeto.

FERROVIA NORTE-SUL
USOS E FONTES DE RECURSOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

USOS E FONTES	VALOR
USOS	
Instalações Fixas	61000
Investimentos Operacionais	5075
TOTAL	66075
FONTES	
Tesouro Nacional	8844
FND	16831
Iniciativa Privada	7400
Investimento Externo	33000
TOTAL	66075

5.3 - TRANSPORTE FERROVIÁRIO - TRENS URBANOS

Diagnóstico

A atuação governamental para a resposta adequada à grande demanda dos transportes de massa tem-se concentrado em corredores principais, de grande capacidade para coletar o tráfego advindo de sistemas secundários.

Nesse sentido, destacam-se as construções dos metrôs de São Paulo e do Rio de Janeiro, implantados para atender áreas muito densas, e a modernização dos sistemas dos antigos trens de subúrbios. Ao longo dos eixos ferroviários estão situados os canais de tráfego, com demandas crescentes que levam às regiões periféricas metropolitanas, para onde foram afastadas as populações de baixa renda, no processo da urbanização brasileira.

O trem, por sua alta capacidade de transporte, eficiência na ocupação do espaço urbano e no consumo de combustíveis, pode responder às exigências de mobilidade daquelas populações, proporcionando uma oferta compatível com a demanda, em termos de frequência, rapidez, conforto, segurança e confiabilidade. Ainda, o seu custo operacional, relativamente baixo, pode induzir à fixação de tarifas adequadas à realidade sócio-econômica dos usuários.

Apesar da importância da ferrovia, o Governo e as próprias operadoras só lhe conferiram maior prioridade após 1975. Nesse ano, foi observado no Rio de Janeiro o mais baixo fluxo, 364 mil

passageiros/dia, desde 1962, quando transportavam-se 740 mil passageiros/dia. Essa elevada perda decorreu das limitações da capacidade e da degradação da qualidade dos serviços .

Entre 1980 e 1986, um montante significativo de recursos foi aplicado na recuperação dos sistemas federais do Rio de Janeiro e de São Paulo, permitindo um acréscimo de capacidade de 1,1 milhão de passageiros/dia para 1,9 milhão de passageiros/dia, em ambas as regiões consideradas.

Outras regiões metropolitanas também, a partir de 1980, receberam apoio para a modernização dos seus sistemas de trens urbanos: Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte.

A implantação desses três sistemas absorveu, até 1986, o montante de Cz$ 22,8 bilhões, estimando-se o custo final do trem urbano de Porto Alegre em Cz$ 6,7 bilhões.

Duas empresas têm a gestão e o desenvolvimento dos vários sistemas de trens urbanos antes mencionados:

- Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (TRENSURB), sociedade de economia mista controlada pela RFFSA, criada em abril de 1980, com âmbito de ação na Região Metropolitana de Porto Alegre; e

- Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), empresa criada em fevereiro de 1984, mediante mudança de razão social da Empresa de Engenharia Ferroviária S.A. (ENGEFER), para gerir e desenvolver o sistema de trens urbanos, no âmbito nacional. A forma jurídica adotada, conveniente à época, como ocorreu com a TRENSURB, impôs à CBTU a condição de subsidiária da RFFSA. Essa condição dificulta a implementação de um modelo de empresa integrada ao sistema de transportes urbanos regionais e, portanto, desconcentrada.

Objetivos

- Reduzir os custos dos transportes de massa, ampliando o uso do sistema ferroviário existente, modernizando-o e adaptando-o às peculiaridades de cada área servida, sob uma concepção integrada das modalidades;

- proporcionar aos usuários dos trens urbanos, especialmente aos de baixa renda, uma oferta compatível com a demanda e em condições de confiabilidade, segurança e conforto; e

- reduzir as externalidades negativas associadas a outras formas de transporte, mediante ampliação do uso dos sistemas elétricos sobre trilhos.

Instrumentos

- Adequação institucional da CBTU, sob o conceito de os trens urbanos constituírem um dos elementos integrantes das estruturas

regionais de transportes urbanos, definindo sua competência e inter-relacionamento com os organismos de planejamento e de gestão do Sistema Nacional de Transportes Urbanos;

- preservação do subsídio tarifário aos passageiros dos trens urbanos, para assegurar deslocamentos rápidos e baratos, principalmente de longas distâncias, à significativa parcela de usuários de baixa renda.

Metas

Ampliar a capacidade do sistema de trens urbanos - que em 1986 permitiu o atendimento médio a 1,7 milhão de passageiros/dia - para 4,4 milhões de passageiros/dia em 1991, conforme indicado a seguir.

TRENS URBANOS - EVOLUÇÃO DA CAPACIDADE
1986/91

(Em 1.000 Passageiros/Dia)

DISCRIMINAÇÃO	1986				1987	1988	1989	1990	1991
	Capacidade		Atendimento						
	Meta	Realiz.	Meta	Realiz.					
Rio de Janeiro	1050	969	1050	756	1200	1350	1600	1700	1900
São Paulo	850	844	850	705	1000	1100	1200	1500	1500
Belo Horizonte									
DEMETRÔ	40	40	10 (1)	16	100	170	210	250	360
Recife	145	143	73	116	250	310	360	360	360
METROREC	100	99	- (1)	88	200	250	300	300	300
Linha Sul	45	44	-	28	50	60	60	60	60
Porto Alegre	100	100	100	101	200	300	300	300	300
TOTAL	2185	2096	2083	1694	2750	3230	3670	4110	4420

FONTE: "Síntese de Relatório de Atividades" CBTU - dez/86. Projeção IPLAN
(1) Dezembro de 1986.

Programas e Projetos Prioritários

a) Trem Urbano do Rio de Janeiro

As características topográficas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, condicionando a estrutura urbana e os grandes corredores de tráfego, dificultam a ampliação do sistema rodoviário, em razão de seus crescentes custos, oferecendo porém condições para operação de sistemas de transporte de massa sobre trilhos, dos tipos metroviário e ferroviário.

O sistema de trens urbanos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, compreendendo 380 km de extensão, situa-se nos principais vetores de expansão urbana, atravessando onze dos quatorze municípios metropolitanos. Apenas os municípios de Mangaratiba, Maricá e Petrópolis não são cruzados pelas ferrovias.

Pesquisas e estudos concluídos em 1986 indicam que o sistema continua operando em regime forçado, com alguns segmentos apresentando acima de 10 passageiros/m2, na hora de pico, quando o número máximo de passageiros por metro quadrado/carro, geralmente admitido, é de 8. Existe uma demanda reprimida de 1 milhão de passageiros/dia que utilizam ônibus em linhas competitivas, arcando com tarifas de 3 a 5 vezes maiores.

A fase atual de execução de melhoramentos do sistema é constituída, principalmente, pela modernização total dos sistemas operacionais, de sinalização, de telecomunicações e energético, com adoção de tecnologias mais avançadas; pela implementação de projetos referidos à via permanente, de vedação da faixa de domínio, de reforma, adequação e humanização das estações e de modernização de trens-unidade antigos (série 200).

A implantação dessa fase, prevista até 1990, permitirá a redução gradativa do intervalo entre trens, de 8 para 5 minutos, no trecho D. Pedro II-Deodoro, e de 15 para 10 minutos, nos trechos D. Pedro II-Santa Cruz e D. Pedro II - Japeri e Linha Auxiliar, propiciando uma oferta equivalente a 1,7 milhão de passageiros/dia.

Finalmente, o Plano Diretor do Sistema de Trens Urbanos do Rio de Janeiro oferece alternativas e etapas para o seu desenvolvimento futuro, tendo em vista os elevados potenciais de demanda estimados para 1990 (2,3 milhões passageiros/dia) e 2000 (2,9 milhões passageiros/dia). A análise dessas alternativas, sob as óticas do planejamento urbano e de sua economicidade e factibilidade financeira, deverá fundamentar a decisão governamental sobre a evolução do sistema.

b) Trem Urbano de São Paulo

A Região Metropolitana de São Paulo, constituindo mancha urbana contínua, com uma área de cerca de 8 mil km2, abriga hoje uma população estimada de 16 milhões de habitantes.

O desenvolvimento dessa região deu-se a partir do centro histórico da cidade, em círculos crescentes de ocupação urbana, acompanhando os corredores de transporte.

Nas últimas décadas, esse desenvolvimento caracterizou-se por três processos concomitantes: a redução do crescimento e, mesmo, diminuição das atividades econômicas nas antigas áreas centrais; a grande dispersão dos usos terciários na área denominada de centro expandido e a relocação industrial para áreas periféricas; e o adensamento periférico, predominantemente em áreas servidas pela

estrada de ferro.

As linhas ferroviárias, constituindo corredores radiais de grande capacidade, nos sentidos Noroeste-Sudeste e Leste-Oeste, atravessam 20 dos 38 municípios que constituem a Região Metropolitana de São Paulo. Possuem extensão total de 245 km, dos quais 170 km pertencem à Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), segmentados em dois serviços operacionais (NO/SE e Leste), e 75 km à Ferrovias Paulistas S.A. (FEPASA), no sentido Oeste.

Os três subsistemas, pouco coordenados entre si, que apresentam apenas integrações parciais às linhas metroviárias e ao sistema de ônibus, transportaram em média, em 1986, 1 milhão de passageiros/dia, ou seja, 5% das viagens totais estimadas para a região metropolitana.

A partir de 1978, a FEPASA implementou plano de modernização, que já atingiu cerca de 85% da extensão de suas linhas.

Nos subsistemas da CBTU os serviços prestados mantiveram-se praticamente constantes, de 1980 a 1982, ao nível de 540 mil passageiros/dia, crescendo após esse ano à taxa média de 11% a.a.

Os investimentos foram expressivos nos dois últimos anos, devido em parte a um programa de emergência, ainda em andamento - do qual o BNDES tem sido o principal financiador -, para a execução de obras, implementação de sistemas operacionais e aquisição de equipamentos e de trens-unidade, visando à segurança de operação e melhoria do atendimento à crescente demanda.

A implantação dos projetos atuais visa à redução dos intervalos entre trens nos trechos Francisco Morato-Mauá, no segmento Noroeste-Sudeste da linha, e Roosevelt-Guaianazes, no segmento Leste. Essa redução poderá propiciar a elevação da oferta para 1,5 milhão de passageiros/dia em 1990.

O plano diretor, recentemente elaborado, oferece alternativas para a evolução futura do trem urbano da CBTU, em São Paulo, enfatizando, porém, a necessidade de um sistema integrado de transportes sobre trilhos, metrô e trens urbanos, ou seja, uma rede unificada, que permitirá otimizar seus meios e investimentos e, ainda, a própria integração com ônibus e automóveis alimentadores. O plano concilia e revê a orientação atual, sob essa ótica, tendo em vista uma configuração da demanda de 2,8 milhões de passageiros/dia, em 1995.

c) Trem Urbano de Belo Horizonte

A Região Metropolitana de Belo Horizonte tem importância geoeconômica relevante. A população de seus 14 municípios, em relação ao total do Estado, que era, em 1970, de 14%, alcançou, em 1980, 19%. Em 1985, essa região, com cerca de 3,2 milhões de habitantes, com taxa de crescimento populacional de 4,7% a.a. (entre 1970 e 1980), teria alcançado 22% da população do Estado, como consequência dos

empreendimentos industriais e dos correspondentes empregos gerados.

Para orientar o desenvolvimento espacial nesse processo de urbanização acelerada, foi produzido, em 1975, o Plano de Desenvolvimento Integrado, Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Nesse plano são previstos corredores de transportes diametrais que favoreceriam a eclosão de um segundo pólo metropolitano, em Betim, e permitiriam a ocupação orientada entre os dois pólos.

O conjunto de proposições relativas ao complexo de vias e sistemas de transportes incluía ferrovias, aproveitando as linhas existentes, com sua total modernização, e recomendava o transporte rápido de massa entre Belo Horizonte e Betim.

O planejamento da implantação do trem urbano de Belo Horizonte estabeleceu sua execução em duas fases, iniciando-a pelo segmento com previsão de maior demanda.

O sistema terá 61 km de extensão, vias eletrificadas, bitola larga e velocidade comercial entre 42 e 48 km/h. Sua primeira fase corresponde à implantação do trecho entre as estações de Eldorado e São Paulo, com 26,1 km. Inclui-se nessa primeira fase, ainda, a construção não iniciada do trecho Calafate-Barreiro (11,1 km). A implementação da segunda fase, entre Eldorado e Betim, deverá ser precedida de análises técnicas, no tocante aos padrões a adotar, e de estudos de viabilidade econômico-financeira.

Cabe notar que o projeto beneficia ainda a RFFSA, permitindo a transposição da área urbana, em faixa própria, do sistema ferroviário de cargas e criando condições para o restabelecimento da ligação Matadouro-Capitão Eduardo, com 11 km, eliminando o grave estrangulamento da capacidade nessa região.

Anotando-se que, até 1986, foram despendidos, na implementação do trem urbano, cerca de Cz$ 7,8 bilhões e estimando-se necessitar ainda em sua primeira fase (inclusive o trecho Calafate-Barreiro) de Cz$ 5,4 bilhões, pode-se prever que os investimentos relativos a transporte urbano/transporte de cargas atingirão Cz$ 13,2 bilhões, sendo Cz$ 2,4 bilhões para o sistema de cargas da RFFSA e Cz$ 10,8 bilhões para trens urbanos.

Os benefícios sociais, que serão gerados pela operação plena da primeira fase do trem urbano e a eliminação da perturbação urbana, em consequência da execução já muito prolongada do projeto, justificam sua breve conclusão.

d) Trem Urbano do Recife

A população da Região Metropolitana do Recife passou de 1,2 milhão de habitantes, em 1960, para 2,3 milhões em 1980, concentrados nos 2.200 km2 de seus 9 municípios. Ressalte-se, nessa evolução, a contribuição dos fluxos migratórios, atraídos por maiores

oportunidades de emprego, proporcionadas, direta e indiretamente, pela concentração, na região, dos investimentos públicos em infra-estrutura social e econômica.

O núcleo central do Recife constitui o principal ponto de convergência do setor terciário. O congestionamento do centro e o simultâneo adensamento da periferia imediata fortaleceram a expansão do comércio e dos serviços, ao longo dos principais corredores de transportes entre o Recife e os demais municípios metropolitanos.

O Plano de Organização Espacial, elaborado em 1982 pela Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife, propôs um modelo espacial incorporando os principais elementos da tendência de ocupação e propiciando condições para a implantação de uma estrutura urbana multipolar.

As linhas então recomendadas para o trem urbano foram as seguintes: Recife - Coqueiral - Jaboatão; Coqueiral - Terminal Integrado de Passageiro (TIP); e Prazeres - Aeroporto - Werneck.

O sistema em final de implantação, com extensão de 20 km, dotado de duas vias eletrificadas, com bitola larga, abrange as duas primeiras linhas recomendadas.

A operação foi iniciada entre as estações Central e Werneck, com 6 km, em março de 1985. Em setembro de 1986, chegou à estação Rodoviária, completando 12,3 km. O atendimento proporcionado por esse trecho atingiu 88 mil passageiros/dia, em dezembro de 1986. Deve-se notar que a integração com ônibus e automóveis é ainda precária, por faltarem obras complementares.

Na Região Metropolitana do Recife, outro projeto ferroviário merece particular atenção: o de melhoria do transporte de passageiros da chamada Linha Sul, que demanda o Município de Cabo. Sua primeira etapa, efetivada ainda pela RFFSA, consistiu em melhoramentos, nas linhas de bitola métrica e tração diesel, entre as estações do Recife e Pontezinha, na extensão de 20 km, que permitiram ofertar uma frequência de 3 trens por hora, nas horas de pico. Com baixo investimento, os melhoramentos efetuados propiciaram uma capacidade de atendimento a 44 mil passageiros/dia, em 1986.

Uma segunda etapa desse plano prevê a separação física e operacional dos transportes de cargas e de passageiros nessa linha e a extensão dos serviços melhorados até a estação do Cabo. O projeto operacional prevê a oferta de trens com intervalos de 15 minutos, por sentido, nas horas de pico.

O modelo progressivo adotado pode ser considerado de grande valia para os estudos de desenvolvimento dos trens urbanos para outras regiões, prevendo, inclusive, para quando oportuno, a eletrificação do sistema.

e) Trem Urbano de Porto Alegre

O Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Porto Alegre, concluído e institucionalizado em 1973, visou o estabelecimento das diretrizes para a ocupação do espaço e à distribuição de uma população-meta de 3 milhões de habitantes. Fundamentalmente, o plano propôs a implantação de 6 núcleos, planejados de modo a constituírem um sistema espacial, orientado pela racionalização das tendências observadas à época. As diretrizes firmadas conduziram à localização desses núcleos ao longo dos dois eixos rodoviários que cruzam a região metropolitana, a BR-116 e a BR-290.

Sob as indicações do plano, o GEIPOT e a Fundação Metropolitana de Planejamento (METROPLAN) concluíram, em 1975, o Plano Diretor de Transportes da Região Metropolitana de Porto Alegre.

O plano diretor optou pelo estabelecimento de um trem urbano, com características adequadas ao transporte de massa. Influíram nessa escolha as facilidades oferecidas pela existência de uma faixa de domínio de propriedade da RFFSA, que se estendia de Porto Alegre até Novo Hamburgo.

A concepção do trem urbano de Porto Alegre atendeu às diretrizes do planejamento regional, à distribuição da demanda e à necessidade de integração com as demais modalidades de transportes locais, regionais e de longa distância.

O sistema, subdividido em três etapas de construção, ligará o centro de Porto Alegre à cidade de Novo Hamburgo, em extensão total de 44 km, com linhas duplas eletrificadas e bitola larga.

A primeira etapa, entre as estações do Mercado e de Sapucaia do Sul, com 27 km, encontra-se em operação desde março de 1985, atendendo a um fluxo diário de cerca de 100 mil passageiros.

f) Trem Metropolitano de Fortaleza

A Região Metropolitana de Fortaleza, com população, em 1980, de 1,6 milhão de habitantes e estimada, atualmente, em cerca de 2 milhões, é constituída por 5 municípios e ocupa uma área de 3.500 km2.

A prevalência do setor terciário, na cidade de Fortaleza, explica a abrangência geográfica de sua influência em relação aos outros municípios da região, com fraca atividade econômica: 60% dos empregos da região metropolitana estão situados em Fortaleza e, deles, cerca da metade está no núcleo central da cidade, junto à orla marítima.

Dos corredores de transporte, os mais densos orientam-se segundo as diretrizes ferroviárias da malha existente (linhas tronco-Norte e Sul), e na sua faixa lindeira, concentra-se a população urbana com o nível de renda mais baixo da região.

A política atual, de adensamento das áreas junto aos eixos ferroviários, orientada pela Autarquia Metropolitana de Fortaleza,

levou à implantação de conjuntos habitacionais. Do total de 90 mil unidades planejadas, 50 mil já foram construídas e 17 mil encontram-se em fase inicial. Não havendo empregos, ou perspectiva de sua geração junto aos conjuntos referidos, a demanda de transportes deverá exercer pressão muito grande sobre o transporte ferroviário.

Essa situação já exigiu a duplicação do atendimento à demanda, que saltou de 22.100 passageiros/dia, em 1983, para 47.700 passageiros/dia em 1985.

O sistema ferroviário existente, com 43 km, constituído por dois segmentos (João Felipe-Maracanaú, com 23 km, e João Felipe-Caucaia, com 20 km) atende também aos trens de carga e passageiros de longa distância e ainda interfere, em cerca de 30 passagens de nível, na malha rodoviária urbana. O sistema carece de modernização substancial em sua frota, nas estações e nas vias. As melhorias presentemente em desenvolvimento não serão suficientes às necessidades visíveis de ampliação dos serviços prestados.

Realizam-se atualmente estudos e projetos, com várias alternativas, para dotar a Região Metropolitana de Fortaleza de um sistema de trens compatível com as demandas de transporte e as exigências do desenvolvimento urbano.

O grande e rápido crescimento da demanda, principalmente na linha Sul (João Felipe-Maracanaú), sugere a necessidade urgente de moderno sistema, com elevada capacidade e possivelmente linha eletrificada.

g) Outros Projetos

São contemplados melhoramentos nos sistemas de Salvador, Maceió, João Pessoa e Natal.

Usos e Fontes de Recursos

As tabelas a seguir apresentam o programa de investimentos e as fontes de recursos alocados nos projetos.

TRENS URBANOS
PROGRAMA DE INVESTIMENTO
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Rio de Janeiro	2943	3454	4007	4124	2918	17446
São Paulo	3556	3716	3678	3908	2430	17288
B. Horizonte (DEMETRÔ)	1316	1389	1249	1340	193	5487
Recife	438	227	420	232	55	1372
METROREC	380	-	-	-	-	380
Linha Sul	58	227	420	232	55	992
Porto Alegre	60	-	-	-	-	60
Outros (1)	50	700	700	450	200	2100
Fortaleza (2)	50	450	800	800	800	2900
Extensão Sapucaia-São Leopoldo (Porto Alegre) (3)	-	250	500	250	-	1000
TOTAL	8413	10186	11354	11104	6596	47653

FONTES: CBTU - Relatório para o PAG - maio/87; CBTU - "Projeto Metro-Ferroviário da Região Metropolitana de Belo Horizonte " - março/87. Valores até 1986: EBTU - "Programa de Trabalho dos Trens Metropolitanos - 1986" e "Relatório de Atividades" - dez/86.
(1) Valores estimados a serem investidos em Salvador, Maceió, João Pessoa e e Natal. (2) Antiga previsão, sem eletrificação. Estudos em desenvolvimento poderão conduzir à operação com tração elétrica na Linha Sul. (3) Dependendo de estudos de viabilidade técnico-econômico-financeira.

TRENS URBANOS
FONTES DE RECURSOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

FONTES	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Tesouro	600	661	755	1718	1050	4784
FND	1050	2610	3755	3575	2852	13842
BNDES	4268	4520	5592	5112	2694	22186
Op. Crédito Externo	2295	2195	1152	599	–	6241
BIRD	–	200	200		–	400
Outras	2295	1995	952	599	–	5841
Outros (1)	200	200	100	100	–	600
TOTAL	8413	10186	11354	11104	6596	47653

FONTES: CBTU e IPLAN.
(1) Participação da RFFSA nos investimentos da CBTU para transposição ferroviária de Belo Horizonte.

5.4 - TRANSPORTE URBANO (*)

Diagnóstico

Na maioria das cidades brasileiras, os transportes urbanos vêm mostrando acentuadas deficiências, incluindo congestionamento, elevação dos tempos de deslocamento, baixos níveis de qualidade dos veículos públicos e elevados dispêndios com o transporte para grande parte da população, em relação à sua renda.

Administrativamente, a situação também apresenta problemas. Esse transporte é, primordialmente, um assunto de âmbito municipal. No entanto, poucos municípios possuem quadros de recursos humanos adequadamente preparados para as tarefas de gerenciamento, havendo, ainda, restrições financeiras para o seu bom desempenho. Esta última limitação, agravada pelo surgimento de áreas urbanas que englobam numerosos municípios contíguos, formando as regiões metropolitanas, fez com que houvesse também investimentos dos governos estaduais e federal nos transportes urbanos, incluindo-se, em muitos casos, programas de pesquisa, assistência técnica e repasse de recursos. Nesse processo, verificaram-se tanto acertos como distorções.

(*) Não inclui o transporte ferroviário de passageiros realizado pela CBTU, FEPASA, TRENSURB e RFFSA, analisado no item 5.3.

No período 1970/84, em parte como reação aos choques de preços do petróleo, as intervenções do Governo Federal no Sistema de Transporte Urbano foram marcadas pela concentração de recursos em sistemas sobre trilhos.

Foram implantadas as primeiras linhas metroviárias em São Paulo e Rio, a custos da ordem de US$ 80 milhões/km; investiram-se recursos no aumento da capacidade e do padrão de segurança dos trens de subúrbio dessas cidades; implantaram-se os metrôs de superfície de Porto Alegre e Recife e iniciou-se a construção do metrô de superfície de Belo Horizonte.

Não obstante a importância da conclusão dessas obras ferroviárias, deve-se reconhecer que a maior parte da população urbana (cerca de 60%) continuará a utilizar ônibus nos seus deslocamentos motorizados. Os sistemas de ônibus também exigem melhoramentos substanciais na infra-estrutura das vias e no seu gerenciamento.

Importante, também, é o fato de que os deslocamentos a pé são complementos obrigatórios à utilização dos transportes públicos, o que exige abrigos, calçadas e outras obras para maior conforto e segurança dos pedestres.

Atualmente, as condições de circulação dos ônibus, a qualidade dos veículos e as condições de circulação e segurança dos pedestres apresentam graves deficiências.

A grande maioria dos ônibus urbanos possui chassis de caminhão, com suspensão dura e reduzida vida útil de peças e componentes. A fabricação se faz em pequenos lotes, mediante encomendas feitas por empresários ou prefeituras, individualmente, sendo grande a variedade de especificações de componentes.

Isso reduz as economias de escala e cria dificuldades na obtenção de peças de reposição, elevando os custos e, frequentemente, levando a erros de especificação que afetam o conforto e segurança dos usuários, como, por exemplo, o mal posicionamento das roletas.

Destaca-se, também, a dependência em relação ao óleo diesel, derivado que condiciona as importações de petróleo bruto. As desvantagens no uso do diesel incluem o impacto negativo sobre o balanço de pagamentos, os elevados níveis de ruído e poluição do ar e, por último, a redução da vida útil dos motores, na medida em que se procura aumentar a disponibilidade do óleo diesel mediante o acréscimo de nafta.

Em algumas cidades, os conflitos viários entre ônibus, automóveis e pedestres já atingiram níveis alarmantes. Em São Paulo, 27% da frota de ônibus da Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos sofrem acidentes mensalmente. Embora a maioria desses acidentes não tenha consequências sérias para seus passageiros, os danos materiais, os ferimentos leves e os congestionamentos que provocam são problemas da maior gravidade.

Os índices de acidentes de automóveis e atropelamentos de pedestres estão cinco a dez vezes maiores que os de outros países, para o que contribuem as inadequações nos traçados viários e nas obras que deveriam servir ao pedestre e protegê-lo.

Diretrizes

A situação atual dos transportes urbanos conduz às diretrizes enumeradas abaixo:

- promover ações que tragam benefícios efetivos para os usuários, na forma de melhor qualidade e confiabilidade dos transportes públicos, a preços compatíveis com sua capacidade financeira;

- aproveitar ao máximo as potencialidades dos sistemas existentes, obtendo retornos, a curto prazo, dos recursos disponíveis;

- fortalecer os sistemas locais de gerência, via transferência de recursos financeiros e programas de pesquisa, treinamento e divulgação;

- promover tecnologias simples, de procedência nacional, que se vinculem aos interesses das políticas energética e macroeconômica nacionais;

- agir no sentido de reduzir os problemas ambientais associados ao transporte urbano, incluindo-se o congestionamento, a poluição do ar, o ruído e a diminuição das áreas verdes e de lazer, em consequência da expansão da área ocupada por vias e estacionamentos; e

- diminuir a incidência dos acidentes.

Instrumentos

- Programas de pesquisa, treinamento e divulgação desenvolvidos ou apoiados por órgãos federais; promoção de intercâmbio entre órgãos das várias esferas de governo;

- transferência de recursos financeiros aos municípios;

- investimentos diretos do Governo Federal em sistemas de transporte público;

- mudanças nas vias físicas e nos procedimentos legais e administrativos, que favoreçam os transportes públicos em relação aos automóveis, tais como a instalação de vias exclusivas para ônibus e controle de estacionamento de automóveis mediante a criação de zonas especiais;

- utilização de gás natural em ônibus urbanos; padronização de projetos de ônibus para obter economia de escala e melhor qualidade de veículos;

- intervenções viárias para corrigir as falhas em locais de alta incidência de acidentes ("pontos negros" e travessias urbanas problemáticas);

- ações preventivas de planejamento do uso do solo em locais onde se prevê intenso crescimento populacional, evitando-se o surgimento, no futuro, de conflitos viários e outros problemas de transportes urbanos; e

- vale-transporte, como meio de reduzir o peso das tarifas nos orçamentos das famílias de baixa renda e de reorientar a localização de atividades econômicas.

Programas Prioritários

Os programas de aperfeiçoamento institucional/ tecnológico/organizacional são desenvolvidos em conjunto com os demais programas, ao nível local, com o apoio de órgãos federais.

Os programas de transportes por ônibus e trólebus incluem a criação de corredores, mediante intervenções viárias e replanejamento de rotas. Entre os benefícios está a redução de distâncias percorridas pelos coletivos, às vezes da ordem de 20%, com consequente diminuição no tempo de viagem e gasto de combustível. Tem-se observado também redução de acidentes, de 50% a 70%, nas áreas dos projetos.

No tocante aos trólebus, os investimentos restringir-se-ão àqueles necessários à consolidação dos sistemas existentes, em que pese aos problemas de suprimento de energia elétrica e ao custo elevado de implantação e aquisição de veículos, em relação aos ônibus.

O programa de redução de acidentes e conflitos viários inclui a publicação de manuais de orientação técnica e o financiamento de intervenções viárias para corrigir travessias urbanas problemáticas e "pontos negros".

A segurança e a eficácia da utilização do gás natural no transporte urbano, depois de vários anos de testes, demonstram ser viável seu aproveitamento, consistindo recurso relativamente abundante e que praticamente não tem sido aproveitado. O programa prevê a solução dos problemas de distribuição do produto e a aquisição/adaptação de ônibus apropriados.

Em relação à renovação da frota de ônibus, prevêem-se a expansão dos empréstimos da FINAME e algumas medidas para encorajar maior padronização e qualidade dos veículos.

Quanto aos metrôs, o programa inclui o projeto de estender o metrô carioca de Botafogo ao início de Copacabana. Este trecho é relativamente curto e envolve poucas desapropriações. A sua conclusão,

juntamente com a recuperação do material rodante, permitirá dobrar o número de passageiros transportados, com significativos benefícios em termos de redução dos custos/passageiro e dos demais problemas de circulação entre o sul e o centro do Rio.

Em São Paulo são também previstos investimentos, tendo em vista principalmente o aumento de capacidade no trecho leste da linha Leste-Oeste. Naquele trecho poderá ser considerada a alternativa de melhorias no trecho ferroviário (Roosevelt-Guaianazes).

TRANSPORTES URBANOS
PROGRAMAS PRIORITÁRIOS
METAS FÍSICAS
1987/91

PROGRAMAS		1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Aperfeiçoamento Institucional/ Tecnológico/Organizacional							
Estruturação de órgãos Locais	(un.)	10	20	20	25	25	100
Cursos	(un.)	30	50	50	50	60	240
Estudos	(un.)	20	30	30	40	40	160
Transportes por Ônibus e Trólebus(1)							
Pavimentação	(km)	610	980	854	765	960	4169
Terminais	(un.)	67	91	78	82	94	412
Abrigos	(un.)	2160	3160	2760	2840	3200	14120
Manutenção	(km)	300	300	380	400	400	1780
Transporte Hidroviário							
Hidrovia/Sistema	(un.)	-	2	2	3	3	10
Modos Complementares (2)							
Ciclovias	(km)	37	37	37	37	37	185
Redução de Acidentes e Conflitos Viários							
Estudos	(un.)	2	3	5	10	20	40
Correção de Pontos Negros	(un.)	75	250	500	600	700	2125
Correção Travessias Urbanas	(un.)	2	20	20	50	50	142
Renovação da Frota de ônibus Urbanos							
Estudos/Projetos para Gás e Renovação de Frota	(un.)	3	8	10	5	5	31
ônibus a Diesel	(un.)	500	800	1000	1100	1200	4600
ônibus a Gás	(un.)	50	200	300	500	1000	2050

(1) Serão desenvolvidos programas integrados em 9 regiões metropolitanas, nas capitais e em outras áreas urbanas. (2) Inclui projetos cicloviários e de circulação de pedestres.

TRANSPORTES URBANOS
PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

PROGRAMAS E PROJETOS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
1. Aperfeiçoamento Institucional/Tecnológico/Organizacional	519	435	527	601	631	2758
2. Transportes por ônibus e Trólebus	5326	7781	5831	6135	8655	33728
BIRD IV	3428	3986	2136	577	–	10127
PROURB	524	2930	2735	2832	2982	12003
Outros Programas	1374	865	960	2726	5673	11598
3. Modos Complementares	452	439	460	485	511	2347
4. Redução de Acidentes e Conflitos Viários	81	270	541	650	758	2300
5. Renovação da Frota de ônibus Urbano	761	1107	1671	2352	2490	8381
6. Metrô	2756	3650	4475	4569	3000	18450
T O T A L	9854	13682	13505	14792	16045	67878

TRANSPORTES URBANOS
FONTES DE RECURSOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

FONTES	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Tesouro	1109	1605	1707	1784	2481	8686
FND	2199	2970	2161	2219	1770	11319
BNDES	1764	3313	3268	4636	5209	18190
CEF	–	–	1400	1600	2000	5000
BIRD	1937	1993	1068	288	–	5286
Outras	2845	3801	3901	4265	4585	19397
TOTAL	9854	13682	13505	14792	16045	67878

5.5 - PORTOS E TERMINAIS MARÍTIMOS

Diagnóstico

Pelos portos brasileiros passaram, em 1986, produtos transacionados com o exterior no montante de US$ 32,3 bilhões, sendo US$ 21,3 bilhões de exportação e US$ 11,0 bilhões de importação. Cabe destacar o Porto de Santos com US$ 10,7 bilhões (33% do total), sendo US$ 8,1 bilhões de exportação e US$ 2,6 bilhões de importação.

Foram movimentadas 322 milhões de toneladas de carga, sendo 164 milhões de granéis sólidos, 131 milhões de granéis líquidos e 27 milhões de toneladas de carga geral. Dessas cargas, 62% corresponderam a produtos transacionados com o exterior, 33% a produtos transportados por cabotagem e 5% a outras movimentações, como off-shore a portos.

Para os granéis, responsáveis por mais de 90% das cargas, o País se aparelhou devidamente e não tem havido maiores dificuldades nos principais portos. Pequenos problemas bem localizados têm sido enfrentados e solucionados.

As maiores dificuldades, entretanto, concentram-se na carga geral, referente aos produtos manufaturados, responsáveis por 10% da movimentação portuária e por expressiva parcela de nossa receita cambial. Para esse tipo de carga, os portos não estão bem aparelhados, principalmente para atender ao crescente uso de containers, além de haver baixa produtividade na movimentação pelo sistema tradicional.

A obsolescência de instalações e equipamentos em vários portos - como o cais Valongo-Paquetá, em Santos, com mais de 2 mil metros de extensão, mas construído no início do século, com calado de apenas 6m -, impossibilita o recebimento de navios modernos. Certos trechos, nesse porto, têm calados de apenas 3m, por estarem suspensas as obras de dragagem em virtude do perigo de rompimento do cais, o que provocaria a suspensão do tráfego ferroviário na margem do estuário. Em outros portos também registram-se necessidades de realização de obras de proteção portuária, ampliação de instalações e modernização de equipamentos.

O financiamento do setor depende, principalmente, de recursos do Tesouro - que presentemente é responsável pela amortização de encargos da dívida - e de operações de crédito externo e interno para novos investimentos. Em 1986, agravou-se a situação financeira de algumas empresas portuárias, como as Companhias Docas de São Paulo, da Bahia e do Rio Grande do Norte, que necessitaram de recursos do Tesouro para suprir parcela de seu custeio.

Um grande problema existente nos portos refere-se a normas e outros instrumentos legais, que estipulam a força de trabalho que deve operar com as diversas cargas e oneram sobremaneira a movimentação de determinados produtos. Em muitos serviços, a tarifa portuária cobrada pelas diversas companhias de docas é bem inferior ao que é pago aos estivadores, conferentes e consertadores.

Objetivos e Metas

Estima-se que os portos vão movimentar em 1991 ao redor de 388 milhões de toneladas, sendo 194 milhões de granéis sólidos, 158 milhões de granéis líquidos e 36 milhões de toneladas de carga geral. Isto significa, tomando como base o ano de 1986, um aumento de 70,4 milhões de toneladas (5,2% a.a. de crescimento), sendo 30,7 milhões de granéis sólidos (mais 4,4% a.a.), 31 milhões de granéis líquidos (mais 5,6% a.a.) e 9 milhões de carga geral (mais 7,1% a.a. de crescimento no período).

Para atender a esse crescimento da demanda, será necessário aparelhar adequadamente as instalações - cais, armazéns, pátios - e adquirir equipamentos, guindastes, empilhadeiras, correias transportadoras, cábreas e veículos.

O crescimento da demanda de granéis sólidos poderá ser atendido pela infra-estrutura existente, com alguns melhoramentos nas instalações e equipamentos. As necessidades de ampliação mais expressivas já estão em andamento.

O crescimento dos granéis líquidos refere-se, basicamente, ao petróleo e seus derivados. A PETROBRÁS está adequando suas instalações para preencher essa demanda. O aumento dos demais granéis líquidos, até 1991, será atendido com a infra-estrutura existente no grupo PORTOBRÁS, complementada por alguns investimentos seletivos.

Ao aumento da demanda de serviços portuários pela carga geral o Governo dedicará atenção especial, para viabilizar o comércio de manufaturados brasileiros. Será necessário ampliar várias instalações e adquirir equipamentos especializados, principalmente para movimentação de containers.

Política Setorial

O objetivo das ações governamentais no setor será o de capacitar o sistema portuário para atender às necessidades de exportação, importação e movimento interno de produtos, sempre com maior grau de eficiência.

Para dirigir os rumos do setor portuário, consoante as necessidades da economia, o Governo dispõe do poder de tributar, de fixar tarifas, de conceder incentivos e de fazer investimentos públicos.

O encargo mais importante no setor é a Taxa de Melhoramento dos Portos (TMP), cobrada das mercadorias importadas. Até recentemente, essa taxa era vinculada à PORTOBRÁS.

Presentemente, os recursos arrecadados pela TMP são recolhidos ao Tesouro. Entretanto, as necessidades do setor portuário

têm sido superiores ao montante da TMP. Assim, a política tarifária não vem sendo utilizada como um instrumento de desenvolvimento do setor.

O Governo tem procurado incentivar a cabotagem e as exportações através de descontos tarifários; essa política de incentivos é frequentemente anulada, no entanto, por expressivas demoras e custos de certos serviços. Algumas vezes, as vantagens concedidas pelo porto são muito elevadas, de modo que o que se arrecada nos serviços é bem inferior aos custos gerados.

O Governo deverá, portanto, reestruturar as taxas portuárias de modo que se estimule a eficiência das operações de carga, descarga e armazenagem, cobrindo, no conjunto, as despesas de operação e ampliação dos portos brasileiros. Complementarmente, procurar-se-á descentralizar e desburocratizar as operações portuárias, incorporando, quando viável e eficiente, investimentos e controle das operações por parte de cooperativas e empresas, particulares ou estatais.

Programação de Investimentos

A prioridade de investimentos será concedida aos portos mais importantes para o comércio exterior e para o transporte de cabotagem. Os demais deverão procurar atender à demanda mediante a elevação de eficiência no uso da infra-estrutura existente e melhoramentos seletivos de pequeno porte.

Os programas anuais de aquisição e montagem de equipamentos portuários, a serem efetivados com recursos do Tesouro, deverão oferecer justificativas técnicas e econômicas para a alocação desses investimentos.

A aplicação de recursos em novas construções ou ampliações somente será feita em portos que apresentam grande movimentação. Os investimentos necessários para atender ao crescimento da demanda de produtos correrão por conta das empresas interessadas.

Os programas prioritários para o período 1987/91 são divididos em cinco subprogramas, a saber:

- ampliação de capacidade para atender a granéis sólidos e líquidos, à carga geral e containers;

- recuperação de instalações;

- melhoramentos portuários;

- aquisição e montagem de equipamentos; e

- obras de proteção portuária.

Ampliação de Capacidade

a) Granéis Sólidos

O crescimento previsto para a movimentação de granéis sólidos concretizar-se-á com ampliações dos portos de Aratu, Santos, Paranaguá e Sepetiba. Este último absorverá a movimentação de minérios que hoje é feita pelo porto do Rio de Janeiro. Em Santos, serão ampliadas as instalações para a exportação de grãos, incluindo-se a construção de um armazém graneleiro e, no porto de Paranaguá, será construído e equipado um cais com 350m, aumentando-se a capacidade de movimentação de grãos e containers.

b) Granéis Líquidos

A movimentação de granéis líquidos é constituída basicamente de petróleo e seus derivados, e as ampliações para atender ao crescimento da demanda deverão ocorrer principalmente nos terminais privativos da PETROBRÁS. Outros investimentos que, embora pequenos, merecem destaque referem-se a projetos para movimentação de derivados de petróleo nos portos de Ilhéus, Maceió e Rio Grande.

c) Carga Geral e Containers

Para o crescimento da movimentação de carga geral, destacam-se os seguintes projetos:

- em Santos será construído, em uma primeira etapa, um cais com 633 m de extensão, com avanço de 200 m sobre o mar, possibilitando atingir um calado de 12m e obter uma área de retroporto adequada à operação de carga geral e de containers. Quando todas as etapas estiverem concluídas nos próximos 6 anos, o porto de Santos disporá de mais 2.250 m de cais para operar um volume cada vez maior de carga geral e de containers; e

- nos portos do Rio de Janeiro, Salvador, Manaus, Rio Grande e Vitória serão ampliadas e adequadas as instalações para a crescente movimentação de containers.

Outros Programas

Incluem recuperação de instalações nos portos de Itaqui e Itajaí e no terminal de soja e trigo de Rio Grande; melhoramentos portuários em execução em Recife, Maceió, Vitória, Fortaleza e São Francisco do Sul e aquisição e montagem de equipamentos.

Finalmente, o programa de investimentos contempla obras importantes para a proteção portuária, como as que se encontram atualmente em execução em Ilhéus e Praia Mole, para ampliação de molhes, e a recuperação do porto de Rio Grande.

PORTOS E TERMINAIS MARÍTIMOS
SUMÁRIO DO PROGRAMA DE INVESTIMENTOS (1)
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

PROGRAMAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
1.Ampliações para Granéis Sólidos	600	1200	1600	1700	1500	6600
2.Ampliações para Granéis Líquidos	100	335	165	150	200	950
3.Ampliações para Carga Geral/Container	500	1500	1800	1500	1100	6400
4.Recuperação de Instalações	100	600	600	600	700	2600
5.Melhoramentos	250	450	450	450	450	2050
6.Equipamentos	450	850	850	900	950	4000
7.Obras Proteção Portuária e Acesso Marítimo	70	300	300	400	500	1570
8.Outros	80	120	170	180	180	730
TOTAL	2150	5355	5935	5880	5580	24900

(1) Não inclui os investimentos com recursos próprios realizados diretamente pelas empresas controladas da PORTOBRÁS.

PORTOS E TERMINAIS MARÍTIMOS
SUMÁRIO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

FONTES	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
1.Tesouro	380	1400	1105	770	965	4620
2.Operações de Crédito	870	1765	2230	2290	2000	9155
Internas	735	2265	2230	2290	2000	9020
Externas	135	–	–	–	–	135
3.FND	440	1065	1530	1695	1350	6080
4.Convênios	230	170	85	125	170	780
5.Recursos Próprios	230	955	985	1000	1095	4265
TOTAL	2150	5355	5935	5880	5580	24900

5.6 - TRANSPORTE HIDROVIÁRIO INTERIOR

O desenvolvimento econômico das regiões interiores do País, até há pouco tempo, não gerava substanciais volumes para o transporte hidroviário, e a desvinculação hidroviária dessas regiões com os grandes centros consumidores e com os portos marítimos nacionais limitava as possibilidades da hidrovia interior e proporcionava ao caminhão, com a sua flexibilidade operacional, grande vantagem sobre as demais modalidades de transporte.

Em função disso, alguns fatores inibidores do desenvolvimento do transporte hidroviário interior foram surgindo e se perpetuando. Dentre eles, podem ser citados:

- falta de uma consciência mais ampla do papel que o transporte fluvial e lacustre pode desempenhar na movimentação de bens e passageiros, em muitas regiões do País;

- inexistência de uma legislação específica para a navegação interior;

- deficiência crônica da infra-estrutura hidroviária (vias e portos);

- conflitos de interesse entre navegação e geração de energia nas vias fluviais brasileiras;

- participação reduzida dos Ministérios da Marinha e dos Transportes na gestão de recursos hídricos;

- deficiência de integração do transporte fluvial e lacustre com os demais segmentos terrestres do sistema (multimodalidade);

- incerteza da continuidade da vinculação plurianual de recursos financeiros ao setor; e

- falta de planejamento setorial integrado ao planejamento nacional.

Metas e Objetivos Globais

A situação atual da navegação interior no Brasil conduziu ao estabelecimento das seguintes metas e objetivos globais para o período 1987/91:

- desobstrução de pequenas hidrovias, furos, paranás e igarapés, para facilidade de operação e encurtamento de distâncias aos centros de abastecimento e escoamento da produção;

- consolidação de facilidades para navegação nas hidrovias onde já existe tráfego regular de embarcações comerciais;

- promoção de facilidades para navegação nos rios que

apresentem boas possibilidades de tráfego, a curto ou médio prazo, destacando-se, aqui, a conclusão do sistema Tietê-Paraná;

- integração dos grandes eixos de transporte hidroviário interior à malha viária da região;

- implantação de melhoramentos em trechos de rios alimentadores dos grandes eixos hidroviários;

- recuperação e manutenção das obras e equipamentos disponíveis no setor hidroviário interior;

- desenvolvimento da ciência e tecnologia nacionais aplicadas às vias navegáveis interiores;

- dotação dos órgãos regionais de recursos humanos necessários ao suporte da implementação de melhoramentos nas hidrovias;

- integração do setor hidroviário com os demais segmentos que lidam com os recursos hídricos, para compatibilização e melhor aproveitamento dos investimentos setoriais; e

- aperfeiçoamento do processo de planejamento do setor hidroviário de forma integrada e participativa entre os usuários e demais agentes intervenientes do transporte fluvial, nas esferas administrativas federal, estadual e municipal.

Diretrizes

Para atingir essas metas, deverão ser adotadas as seguintes diretrizes:

- considerar, em todos os projetos para o aproveitamento da água, a obrigatoriedade de estudos para o aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos;

- considerar a importância dos benefícios sociais e do desenvolvimento regional, nas análises de investimentos do setor hidroviário interior;

- proporcionar maior confiabilidade ao transporte hidroviário interior, para incentivar a sua utilização e viabilizar investimentos da iniciativa privada;

- promover regulamentação independente para o transporte hidroviário interior;

- integrar as vias navegáveis com as demais modalidades de transporte; e

- incentivar investimentos no setor de pesquisas, desenvolvimento tecnológico e formação de pessoal.

Programação de Investimentos

a) Programa sob a Responsabilidade da PORTOBRÁS

Para atender ao transporte hidroviário interior, existe programa de investimentos na infra-estrutura das hidrovias - balizamento, construção de canais de navegação, construção e aparelhamento de portos fluviais e outros, a cargo do Departamento de Vias Navegáveis da PORTOBRÁS - e de financiamento de embarcações.

Em São Paulo, a CESP está completando o maior investimento em hidrovias interiores já realizado no País: o sistema Tietê-Paraná.

Na Bacia Amazônica, o principal projeto refere-se à ampliação do porto de Porto Velho, para abranger a produção de Rondônia. Compõem o programa a construção ou melhoramentos de diversos portos e embarcadouros, como os de Santarém, Marabá, Parintins, Itacoatiara e Cruzeiro do Sul. Fazem parte, também, os serviços de implantação, manutenção e melhoramentos em diversas hidrovias, como os rios Madeira, Negro, Tocantins e o Amazonas.

Na Bacia Sudeste, constam do programa a recuperação da Barragem de Bom Retiro, no Rio Taquari, que está com graves problemas de solapamento. Esta recuperação é necessária para garantir a navegação ao porto de Estrela, no interior do Rio Grande do Sul, de onde partem mais de 1 milhão de toneladas de grãos por ano. As demais obras referem-se à continuação dos serviços de dragagem em trechos assoreados, balizamento dos rios e manutenção dos canais de navegação nos rios Jacuí e Taquari e na Lagoa dos Patos.

Para a Bacia do Prata, o programa contempla vários melhoramentos nos portos de Corumbá, Ladário e Cáceres.

Na Bacia do São Francisco, melhoramentos serão realizados nos portos de Pirapora e Petrolina/Juazeiro. Prevêem-se ainda a construção de terminais em Ibotirama e Barreiras e melhoramentos na própria hidrovia.

Na Bacia do Nordeste, os recursos para investimentos destinam-se a realizar melhorias que permitam a pequena navegação em alguns trechos de rios como o Mearim e o Parnaíba.

Na hidrovia do Araguaia, as intervenções visam melhorar as condições de navegabilidade num trecho de aproximadamente 1 mil km, entre Baliza e Conceição do Araguaia, e a construção de rampas ao longo deste trecho.

Ainda na hidrovia do Araguaia poderá ser decidida brevemente a realização de investimentos de porte elevado para a conclusão das eclusas de Tucuruí. Quando concluídas, será restabelecido o tráfego fluvial entre o baixo Tocantins, o lago de Tucuruí e segmentos importantes dos médios cursos do Araguaia e do Tocantins.

O projeto original das eclusas contemplava o transporte hidroviário do minério de ferro de Carajás. Com a decisão posterior de se construir a ferrovia (Estrada de Ferro Carajás), o volume projetado de cargas na transposição ficou substancialmente reduzido. Em consequência, o projeto das eclusas será redimensionado de acordo com as novas previsões de sua utilização.

b) Programa sob responsabilidade da CESP

No programa de transporte hidroviário interior destaca-se, no período, a conclusão da hidrovia Tietê-Paraná, hoje com uma extensão de 443 km em operação. Quando concluída, em 1989, as vias principais terão uma extensão de 1700 km, aos quais se podem acrescentar cerca de 500 km de trechos, que se tornarão navegáveis nos afluentes. Serão portanto 2200 km ligando São Paulo ao Oeste do Paraná, Mato Grosso do Sul e Triângulo Mineiro.

A conclusão das obras da hidrovia exigirá ainda investimentos orçados em Cz$ 3.725 milhões, que serão supridos pelo BNDES (Cz$ 2.800 milhões), que já vem financiando aquelas obras, e pela Companhia Energética de São Paulo (Cz$ 925 milhões).

Usos e Fontes de Recursos

As tabelas apresentadas a seguir resumem os investimentos por programa e indicam as fontes de recursos a serem utilizadas.

TRANSPORTE HIDROVIÁRIO INTERIOR
PROGRAMA DE INVESTIMENTOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

PROGRAMA DE INVESTIMENTOS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Bacia da Amazônia	320	320	320	320	320	1600
Bacia do Sudeste	85	85	105	105	105	485
Bacia do Prata	65	65	65	65	65	325
Bacia do São Francisco	105	105	105	105	105	525
Bacia do Nordeste	10	10	10	10	10	50
Hidrovia do Araguaia	45	65	95	95	95	395
Hidrovia Tietê-Paraná	2225	1325	175	-	-	3725
TOTAL	2855	1975	875	700	700	7105

TRANSPORTE HIDROVIÁRIO INTERIOR
FONTES DE FINANCIAMENTO
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

FONTES	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Tesouro	630	650	700	700	700	3380
CESP	550	325	50	-	-	925
BNDES	1675	1000	125	-	-	2800
TOTAL	2855	1975	875	700	700	7105

5.7 - NAVEGAÇÃO E CONSTRUÇÃO NAVAL

Diagnóstico

Nos últimos dez anos, a frota mercante brasileira evoluiu de 5,6 milhões de toneladas de porte bruto (TPB) para 10,6 milhões. Esse acréscimo resultou de ambiciosos planos de desenvolvimento setorial, financiados pelo Fundo da Marinha Mercante e executados dentro do II Plano de Construção Naval e do Programa Permanente de Construção Naval.

Projeções elaboradas na década de 70, com perspectivas crescentes do comércio e do transporte internacionais, consideraram cenários desvinculados da realidade e causaram, no caso brasileiro, um excesso de oferta e uma inadequação das embarcações ao tipo de carga gerada.

Esse fato acarretou sérios problemas, uma vez que a ênfase dada à construção de embarcações para o transporte de granéis (petroleiros, mínero-petroleiros e graneleiros) provocou uma capacidade ociosa da frota existente.

Por outro lado, parte da frota, principalmente da carga geral, o mais lucrativo segmento da atividade, encontra-se obsoleta, seja pelas características tecnológicas, seja pela idade.

Cumpre lembrar, ainda, que dificuldades financeiras fizeram com que o Fundo da Marinha Mercante, em 1983, fosse absorvido pelo BNDES.

Outrossim, a crise surgida no Fundo da Marinha Mercante agravou a posição do setor de construção naval, bastando lembrar que, em 1981, foram contratados quase 1.007 mil TPB em 48 embarcações; em

1982 foram encomendadas 105 embarcações, enquanto em 1986 os únicos cinco navios contratados totalizaram menos de 18 mil TPB.

Evolução da Frota Brasileira

A tabela a seguir mostra a evolução da frota brasileira nos últimos dez anos.

FROTA MERCANTE BRASILEIRA
1977/86

(Em 1000 TPB)

ANO	LONGO CURSO	CABOTAGEM	FLUVIAL/LACUSTRE	TOTAL
1977	4.680	672	260	5.613
1978	5.119	752	304	6.176
1979	5.787	1.041	304	7.171
1980	6.542	1.108	387	8.036
1981	7.315	1.108	464	8.888
1982	7.610	1.196	526	9.333
1983	7.454	1.186	623	9.263
1984	7.835	1.385	634	9.854
1985	8.032	1.643	654	10.329
1986	8.278	1.638	684	10.600

FONTE: SUNAMAM

A acentuada expansão observada entre 1977 e 1983 deveu-se, principalmente, aos ambiciosos planos de construção naval desenvolvidos pelo Fundo de Marinha Mercante (FMM), por meio do II Plano de Construção Naval (IIPCN) e do Programa Permamente de Construção Naval (PPCN), assim resumidos:

CONSTRUÇÃO NAVAL CONTRATADA

DISCRIMINAÇÃO	II PCN 1975/79	PPCN 1981/83
TPBs Programados (1000)	5332	1007
Nº de Embarcações	765	48
Valor (US$ Milhões)	2583,9	984

Em ambos os planos, foi dada ênfase à construção de embarcações para o transporte de granéis (petroleiros, mínero-petroleiros e graneleiros). Assim, verficou-se, no período 1977/83, um crescimento de 356% na frota de graneleiros e de 60% na frota de mínero-petroleiros e de petroleiros. No mesmo período, registrou-se um decréscimo de 19% na tonelagem de cargueiros.

CAPACIDADE DA FROTA MERCANTE BRASILEIRA
1977/86

(Em 1.000 TPB)

TIPO DE EMBARCAÇÃO	1977	1986	1977/86(%)
Cargueiros	1309	1060	-19,1
Graneleiros	662	3021	356,3
Mínero-Petroleiros	1263	1994	57,9
Petroleiros	2094	3368	60,8
Outros	285	1157	306,0
TOTAL	5613	10600	88,8

FONTE: SUNAMAM.

Dificuldades na execução dos programas de construção naval fizeram com que o Fundo de Marinha Mercante se defrontasse com séria crise financeira, tendo sua gestão sido transferida para o Conselho Diretor do Fundo de Marinha Mercante, em 1983.

Como consequência de tal crise, seguida da difícil conjuntura no mercado internacional de transporte marítimo, verificou-se acentuada redução do nível de encomendas de novas embarcações por parte de nossos armadores.

CONSTRUÇÃO NAVAL CONTRATADA - FMM
1981/86

ANO	Nº DE EMBARCAÇÕES	1000 TPB
1981	48	1.007
1982	105	394
1983	0	0
1984	26	340
1985	9	599
1986	5	18

FONTE: SUNAMAM.

A atual frota brasileira é inadequada, em face das exigências do mercado. Grande parte encontra-se obsoleta, seja por idade ou por razões tecnológicas, principalmente na carga geral, onde a frota brasileira precisa acompanhar a tendência mundial de substituição de cargueiros convencionais por navios especializados, para que se torne

competitiva.

Desempenho no Transporte Marítimo Internacional, no período 1977/86.

A participação percentual dos navios próprios das empresas brasileiras no frete gerado por nosso comércio exterior foi, em 1986, praticamente igual à verificada em 1977, ou seja, de apenas 21,5%. Em igual período, a bandeira estrangeira teve sua participação ampliada de 49,2 para 57,9% do frete total. Paralelamente, verificou-se uma queda de 29,2 para 20,6% no percentual do frete gerado pelos navios afretados por armadores brasileiros.

Apesar do bom desempenho nos segmentos de granéis líquidos e sólidos, em razão do crescimento do transporte da PETROBRÁS e da DOCENAVE, a nossa participação foi prejudicada no período 1977/86 pelo mau desempenho da carga geral. Os navios próprios tiveram sua participação no frete total de carga geral reduzida de 33,4 para 17,3%, enquanto a bandeira estrangeira ampliava sua participação de 55,7 para 68,4%, e os navios afretados subiram de 10,9 para 14,3%.

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL NO FRETE GERADO NA IMPORTAÇÃO + EXPORTAÇÃO
(Carga geral, granéis sólidos e granéis liquidos)
1977/86

(Em %)

ANOS	Bandeira Estrangeira (BE)	Bandeira Brasileira (BB) (1)	Navios Próprios (NP)	Navios Afretados (NA)
1977	49,2	50,8	21,6	29,2
1978	48,5	51,5	21,9	29,6
1979	49,1	50,9	21,5	29,4
1980	50,8	49,2	20,2	29,0
1981	51,8	48,2	23,8	24,4
1982	52,8	47,2	26,2	21,0
1983	54,4	45,6	23,8	21,8
1984	56,8	43,2	21,6	21,6
1985	59,7	40,3	20,5	19,8
1986	57,9	42,1	21,5	20,6

FONTE: SUNAMAM.
(1) : BB = NP + NA.

Observou-se, no período, um contínuo aumento da participação da bandeira estrangeira, à exceção de 1979. Tal fato deveu-se ao desbalanceamento do tráfego, em decorrência do maior volume de nossas exportações.

Desempenho no Transporte Marítimo de Cabotagem e Navegação Interior no período 1977/86.

A tendência do transporte marítimo de cabotagem tem sido de estabilização da carga geral e de aumento acentuado dos granéis líquidos e sólidos. Entre 1977 e 1986, o aumento de carga geral transportada foi apenas de 6%, enquanto os granéis líquidos e sólidos cresceram em 203% e 159%, respectivamente.

CABOTAGEM
EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE, SEGUNDO O TIPO DE CARGA
1977/86

(Em 1000 t)

ANOS	GRANÉIS SÓLIDOS	GRANÉIS LÍQUIDOS	CARGA GERAL	TOTAL
1977	4227	12483	943	17653
1978	4325	13991	1135	19451
1979	5815	15132	1170	22117
1980	6743	16596	1418	24757
1981	6753	16381	1347	24481
1982	7085	19609	1445	28139
1983	8712	24534	1193	34439
1984	9086	35214	1299	45599
1985	10195	41278	1325	52789
1986	10973	37945	1005	49923
Aumento % 1977/86	159	203	6	182

FONTE: SUNAMAM.

A navegação interior no período apresentou um aumento de 107% no volume de carga transportada, que passou de 3.430.029 para 7.087.535 t em 1986.

O aumento mais significativo, em termos percentuais, verificou-se na Bacia do São Francisco - da ordem de 355% -, seguido da Bacia Amazônica, de 197%. A Bacia do Sudeste registrou um aumento de 89% e, a navegação na Bacia do Prata, apenas 31%. A frota atual é composta de um s ande número de embarcações de pequeno porte. São 1.432 embarcações, com uma tonelagem que representa cerca de 6% do total da capacidade da frota mercante brasileira.

O grande número de solicitações de novas embarcações para a

navegação interior demonstra a confiança dos armadores na continuação do desenvolvimento desse modo de transporte.

Perspectivas para o Período 1987/91

Cabotagem e Navegação Interior

A frota que opera a navegação de cabotagem representa cerca de 15% da tonelagem da frota mercante brasileira. Entretanto, em decorrência do aumento de transporte de granéis líquidos, tem-se verificado um crescimento dessa frota.

No período 1987/91, deverá haver aumento do número de navios do tipo roll-on roll-off (RO-RO) e porta-container, em face da substituição gradativa dos navios convencionais.

Atualmente, é mínima a participação da cabotagem no transporte de carga geral. Para que haja maior transferência de cargas do sistema rodoviário/ferroviário para o marítimo é necessário garantir as seguintes condições:

- aumento da eficiência dos portos, dando condições para que a carga possa ser manuseada com rapidez, segurança e baixo custo, com redução do tempo de espera dos navios;

- construção de navios que permitam transporte de carga a frete compatível com o mercado (considerando o custo da construção e o custo da operação);

- liberação do frete, para que o armador possa ser remunerado dos custos dos transportes que realiza; e

- redução do Adicional de Fretes para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

À medida que forem sendo solucionados os problemas apontados, estarão sendo geradas condições para que os armadores possam oferecer transporte regular, confiável, com a frequência adequada ao comércio, a frete compatível com o mercado. Essas condições são essenciais para que maior volume da carga geral volte a ser transportada por via marítima.

Granéis Sólidos

Essa carga tem exigido maior capacidade de transporte, estando a mesma, no momento, duplicada em relação a 1985. O porte dos navios aumentou, passando de 7.500;15 mil; 26 mil TPB para 38 mil e 44 mil TPB. Os navios ociosos de longo curso vêm sendo utilizados para atender às necessidades de transporte na cabotagem.

A previsão da expansão da economia nacional e do consumo interno permite considerar a necessidade de ampliar o transporte de granéis sólidos, como minério de ferro e manganês, fertilizantes e

seus insumos, carvão, bauxita e alumina.

Granéis Líquidos

Desde 1983, os navios estrangeiros afretados vêm sendo substituídos por navios próprios nacionais no crescente transporte de petróleo e de seus derivados na costa brasileira.

5.7.1 - NAVEGAÇÃO INTERIOR

Tem-se como perspectiva, para a navegação fluvial e lacustre:

- implantação de melhoramentos no sistema de transporte hidroviário de passageiros, iniciados na região amazônica, com linhas, rotas e portos bem definidos e com a prestação de serviços seguros, confiáveis e eficientes;

- expressivo aumento da quantidade de carga movimentada por hidrovias, principalmente nas Bacias do São Francisco, Amazônica e do Paraná-Tietê, passando-se dos 4,3 bilhões de toneladas/quilômetros úteis (TKU) em 1986 para cerca de 10 bilhões de TKU em 1991, com aumento médio de 18,3% ao ano;

- renovação e modernização da frota fluvial, com utilização de embarcações que apresentem menores custos e maior rendimento energético;

- maior participação da iniciativa privada no transporte hidroviário interior; e

- maior uso da multimodalidade.

5.7.2 - CONSTRUÇÃO NAVAL

A moderna indústria de construção naval no Brasil passou pelas seguintes fases mais significativas:

- 1958/70 - Período de implantação e consolidação dos principais estaleiros e da criação do Fundo de Marinha Mercante, que se destinava a prover recursos financeiros para a renovação, ampliação e recuperação da frota mercante nacional e para o desenvolvimento da indústria naval;

- 1971/80 - Fase de expansão dos estaleiros nacionais, de acordo com o Decreto-Lei nº 1.142, de 30/12/70, que destinava ao FMM recursos financeiros para a renovação, ampliação e recuperação da frota mercante nacional e para assegurar a continuidade e regularidade de produção à indústria de construção naval do País; e

- 1980/82 - Neste período ocorreram mudanças importantes na Política de Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria de Construção Naval, uma vez que, de acordo com o Decreto-Lei nº 1.801, de 18/08/80, o FMM passou a prover recursos para renovação, ampliação

e recuperação da frota mercante nacional, para o atendimento das reais necessidades do transporte hidroviário, deixando, então, de ser garantidas pelo Governo encomendas de embarcações com o objetivo precípuo de assegurar a continuidade e regularidade de produção à indústria naval brasileira.

A partir da publicação do Decreto nº 88.420, de 21/06/83, foi criado um novo modelo para a administração do transporte marítimo e da construção naval no País. A SUNAMAM teve suas atribuições limitadas à execução da política de navegação e marinha mercante, cabendo ao Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM) a política de financiamento para renovação, ampliação e recuperação da frota mercante nacional, tendo por agente financeiro o BNDES.

Políticas e Diretrizes

As principais diretrizes do CDFMM podem ser, assim, resumidas:

- garantir financiamento para a armação nacional, visando à renovação, expansão e recuperação da frota mercante nacional, segundo critérios que garantam sua viabilidade econômica e que atendam às necessidades do dimensionamento da frota;

- estudar novas linhas de fomento à marinha mercante brasileira;

- participar da formulação e execução da Política Nacional de Navegação e de Marinha Mercante;

- fomentar o desenvolvimento de pesquisas nas áreas de recursos humanos, desenvolvimento tecnológico e de infra-estrutura de vias navegáveis, de interesse da política de marinha mercante;

- desenvolver estudos, propor e implantar medidas que reduzam a inadimplência dos armadores; e

- regulamentar as condições de apoio financeiro a estaleiros nacionais, criando oportunidades à exportação de navios.

Usos e Fontes de Recursos

Os principais recursos do FMM são a parte que lhe cabe no produto da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante e o retorno das aplicações em empréstimos e operações financeiras.

A previsão de encargos do FMM e dos recursos disponíveis para aplicações no Financiamento à Marinha Mercante, para o período 1987/91, estão na tabela a seguir.

PROGRAMA DE INVESTIMENTOS DO FUNDO DA MARINHA MERCANTE
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
USOS						62
Amortizações, Encargos e Financiamento						
- Dívida Interna	53	9				
- Dívida Externa	1.723	1.625	1.590	1 360	1.537	8.035
Construção Naval	5.549	6.658	7.767	8.877	9.987	38.838
- Nav. Cabotagem	3.296	3.955	4.614	5.273	5.934	23.072
- Nav. Longo Curso	2.055	2.466	2.877	3.288	3.698	14.384
- Nav. Interior e Portuária	198	237	276	316	355	1.382
Pagamentos Relativos aos Eventos de Construção Naval - Res. 6.043 e Outros	1.880	1.880	1.880	1.880	2.388	9.908
Estudos e Projetos	52	52	52	52	52	260
Encargos c/a Administração do FMM	236	236	236	236	236	1.180
TOTAL	9.493	10.460	11.525	12.605	14.200	58.283
Cota-Parte do AFRMM	6.899	7.645	8.120	8.695	9.129	40.488
Retorno de Financiamentos Concedidos	2.594	2.815	3.405	3.910	5.071	17.795
TOTAL	9.493	10.460	11.525	12.605	14.200	58.283

5.8 - TRANSPORTE AÉREO

A dimensão territorial do Brasil e as deficiências de vias terrestres concedem ao transporte aéreo papel de destaque no processo do desenvolvimento brasileiro. A sua utilização reflete o próprio crescimento econômico e a expansão da ocupação do espaço geográfico do País.

A tabela seguinte mostra a evolução recente do movimento de passageiros nos principais aeroportos brasileiros.

MOVIMENTO DE PASSAGEIROS
1978/86

Embarques + Desembarques (Em Milhares de Passageiros)

AEROPORTO	1978	1980	1982	1985	1986
CIDADES					
Rio-Galeão	4310	5197	5753	5769	5627
Rio-Santos Dumont	1611	1842	1691	1664	1941
S. Paulo-Congonhas	4326	5829	6346	4250	2306
S. Paulo-Guarulhos	-	-	-	2148	4974
Brasília	1136	1857	1943	1959	2281
Belo Horizonte - Confins	1108	1280	1263	1077	1373
Salvador	882	1048	1183	1221	1473
Porto Alegre	841	1056	1191	1081	1387
Recife	725	865	1002	1069	1325
Curitiba	573	717	735	673	839
Belém	473	606	741	861	1102
Manaus	450	604	745	819	1117

FONTE: Dados do DAC/INFRAERO

O Programa de Ação Governamental contempla investimentos em três áreas de grande interesse para a aviação:

a) Construção, Reaparelhamento e Melhoramento de Aeroportos

Objetivando melhorar gradualmente as condições de atendimento à demanda crescente, os principais investimentos programados para o período 1987/91 são:

- AEROPORTO INTERNACIONAL DO RIO DE JANEIRO (GALEÃO): expansão do segmento do terminal de passageiros; início da construção do segundo terminal, do edifício garagem e seus acessos;

- AEROPORTO SANTOS DUMONT (RJ): ampliação do sistema de pistas para permitir a operação de jatos que substituirão as aeronaves hoje utilizadas na ponte aérea Rio-São Paulo; ampliação e reforço do pátio; reforma e ampliação do terminal de passageiros; construção de edifício garagem;

- AEROPORTO INTERNACIONAL DE SÃO PAULO (GUARULHOS): conclusão das pistas, dos pátios de estacionamento; do terminal e da área de manutenção; construção do terminal de carga e do prédio da administração;

- AEROPORTO INTERNACIONAL DE CAMPINAS (SP): ampliação e recuperação das pistas e pátios; recuperação e remanejamento do terminal de carga;

- AEROPORTO DE CONGONHAS (SP): melhoramentos no pátio de estacionamento; reforma do terminal de passageiros;

b) Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro

O sistema, que vem sendo implantado desde 1981, permitirá, quando completado, a cobertura de todo o espaço aéreo nacional. Atualmente a área abrangida cobre as regiões Sudeste, parte do Sul e parte do Centro-Oeste.

Para o período 1987/91, espera-se atingir todo o Centro-Oeste e parte do Nordeste e, ainda, iniciar a implantação na Amazônia. Esses investimentos, embora elevados, apresentam grande retorno em termos de economia na operação das aeronaves e de extraordinário aumento nos níveis de segurança.

c) Aeroportos da Amazônia

A Amazônia depende muito do transporte aéreo, dadas as enormes distâncias que separam as comunidades e a quase inexistência de vias terrestres.

Nas últimas décadas vem sendo desenvolvido, naquela região, um grande programa de melhoramentos, construção e pavimentação de pistas, construção de estações de passageiros e instalações de segurança e proteção ao vôo. Os investimentos já realizados nos últimos anos permitiram significativa melhoria nas condições de utilização, segurança e conforto aos usuários do transporte aéreo. Paralelamente observou-se também um substancial incremento no tráfego.

O atual Programa prevê a continuação e complementação de obras na Amazônia. Os principais investimentos contemplados são:

- construção de novos aeroportos em Fonte Boa, Maraã e Foz do Jutaí, no Amazonas; Balsas, Chapadinha e Barra do Corda, no Maranhão; Gurupi, em Goiás; Bragança e Alenquer, no Pará.

- melhoramentos diversos nos aeroportos das seguintes localidades:

. AMAZONAS: Moura, Manicoré, Santa Isabel do Morro Negro, Estirão do Equador, Palmeiras do Javari, Japurá, Coarí, São Gabriel da Cachoeira, Pari-Cachoeira, Santa Isabel do Rio Negro, Moura, Tarauacá, Eirunepe, Itacoatiara, Parintins, Labrea, Pauini, Canutama, Carauari, Humaitá, Borba, Novo Aripuanã, São Paulo de Olivença, Ipiranga e Boca do Acre.

. PARÁ: Itaituba, Porto de Móz, Conceição do Araguaia, Monte Alegre, Oriximiná, São Félix do Xingu, Cachimbo, Jacareacanga, Alenquer e Obidos;

. MARANHÃO: Carolina e Balsas;

- MATO GROSSO: Alta Floresta e Juína;
- GOIÁS: Porto Nacional, Santa Isabel do Morro, Araguaína;
- RONDÔNIA: Vilhena, Ji-Paraná; e Guajará-Mirim;
- AMAPÁ: Oiapoque e Amapá;
- RORAIMA: Bonfim.

Os recursos destinados à construção e melhoramentos de aeroportos estão programados conjuntamente com outros investimentos do Ministério da Aeronáutica.

6 - COMUNICAÇÕES

As comunicações constituem instrumento a serviço da evolução da sociedade nos campos político, econômico e social. A extensão de seus benefícios, porém, acha-se condicionada a exigências sociais e econômicas. As primeiras sugerem que se procure servir ao segmento mais numeroso e carente da sociedade brasileira. Já as exigências de ordem econômica determinam o atendimento ao segmento mais avançado e produtivo, para o qual as telecomunicações, em particular, constituem um bem de produção, através da prestação de serviços individualizados, a níveis tarifários compatíveis com o mercado e adequados à manutenção do próprio sistema.

As políticas em que se enquadram as atividades-fim do Ministério das Comunicações subordinam-se ao atendimento dos grandes objetivos nacionais e refletem o processo de evolução social, visando, especificamente:

- o amplo acesso da sociedade aos serviços;

- o aumento da eficiência e confiabilidade dos serviços;

- o atendimento às necessidades de comunicação nas áreas de educação, saúde e agricultura;

- a capacitação industrial e tecnológica no setor de comunicações;

- a democratização da informação;

- o fortalecimento da iniciativa privada; e

- a intensificação do relacionamento internacional, sobretudo com a América Latina e a África.

O amplo acesso da sociedade aos serviços públicos de telecomunicações, além de melhorar a qualidade de vida da população, representa redução no consumo de combustíveis ao substituir o transporte físico de pessoas e documentos pelo transporte eletrônico da informação. O conceito de universalização do serviço, fundamentado unicamente na concentração de telefones por usuário, deve ser reconsiderado diante da diversidade de padrões sócio-econômicos das regiões brasileiras, desaconselhando-se o uso de um mesmo indicador para comparar regiões díspares em índices de analfabetismo, concentração de renda e produção. Assim, a universalização abrange tanto um núcleo central de serviços especializados necessários à realização das atividades produtivas, quanto serviços de telecomunicações individualizados e compartilhados, serviços postais e de radiodifusão, esta capaz de alcançar todos os níveis econômicos e sociais. Os programas propostos contemplam metas de popularização através da multiplicação de postos de serviços simplificados, simultaneamente telefônicos e postais, nas áreas urbanas e rurais; da instalação de centrais telefônicas comunitárias; e da promoção do

multicompartilhamento de terminais, transferindo ao usuário as economias resultantes do rateio do seu financiamento, quando for o caso, e das tarifas.

A política de telecomunicações visa ao:

- atendimento da crescente demanda por serviços;

- incremento da capacitação industrial do setor; e

- busca da plena capacitação tecnológica nacional.

A procura constante da harmonia e do equilíbrio entre essas três necessidades simultâneas deve sobrepor-se a qualquer orientação que venha a privilegiar qualquer uma delas em prejuízo das duas outras. Esse objetivo superior, além de plenamente viável, constitui o fundamento da política setorial do Ministério das Comunicações que, ao elaborá-la, mantém-se atento a duas transformações em curso no presente momento:

- a transformação do ambiente tecnológico que, impulsionado pela evolução dos componentes eletrônicos, torna estreitamente complementares as telecomunicações e a informática; e

- a transformação do meio político e social do Brasil, em processo de indispensável aprimoramento de suas instituições democráticas.

A maior parcela da sociedade brasileira, entretanto, demanda serviços que dispensam sofisticação ao nível do usuário e permitem a predominância do enfoque comunitário sobre o individual. Multicompartilhamento de meios, multiplicação de acessos públicos e a eficiente utilização do Sistema Brasileiro de Telecomunicações por Satélite (SBTS) - voltada para a radiodifusão da educação básica e interiorização de serviços em todo o País - constituem vias naturais para o atendimento dessa demanda e para a utilização ampla e eficaz da infra-estrutura de telecomunicações posta à disposição da sociedade. Ressalte-se, entretanto, que as telecomunicações fundamentam-se, cada vez mais, em técnicas avançadas de eletrônica, que levem a um contínuo barateamento dos equipamentos e sua operação, permitindo o uso de serviços cujos custos eram anteriormente proibitivos. A necessidade de dominar a tecnologia que possibilita esse processo enfatiza a importância da crescente capacitação da tecnologia nacional.

Os investimentos do sistema TELEBRÁS, apesar de sua posição econômica e financeira equilibrada, não têm possibilitado plena operação das indústrias fornecedoras, suas grandes dependentes em vista da característica monopsônica desse segmento. Paralelamente ao atendimento da demanda reprimida, sensível pelos congestionamentos observados em certos horários e serviços, a demanda por serviços não telefônicos (Transferência Eletrônica de Fundos, Transmissão de Textos, via terminal de computador, Transmissão de Dados por Pacote) está a determinar a necessidade de adaptação da rede e dos equipamentos às técnicas digitais que se difundirão por todo o sistema.

A expansão do Sistema Nacional de Telecomunicações tem condições de auto-sustentação, que lhe asseguram níveis adequados de crescimento autônomo e aconselham seu aproveitamento como instrumento de expansão do nível de emprego e reativação da economia.

A estrutura do setor público de telecomunicações, tendo a TELEBRÁS como controladora, vem funcionando satisfatoriamente ao longo dos anos, porém, com forte centralização decisória em detrimento da autonomia gerencial das empresas-pólo estaduais. No momento presente convergem fatores que recomendam a revisão dessa tendência.

Na área de capacitação tecnológica, dar-se-á preferência a projetos avançados de telecomunicações, a exemplo das centrais telefônicas da CETEL/Rio, associando lasers, fibras óticas e equipamentos digitais totalmente projetados e produzidos no País. O Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da TELEBRÁS dará continuidade aos programas de microcomponentes, circuitos híbridos de filme espesso e fino, e circuitos integrados. De modo geral, a política contemplará o fortalecimento das indústrias de microcomponentes - estimulando o desenvolvimento da capacidade própria dessas empresas no projeto de circuitos integrados - e a intensificação da pesquisa e do desenvolvimento de microcomponentes, como forma de preservar a capacidade estratégica de sua produção no País.

A comunicação de dados através do Sistema Nacional de Telecomunicações deve tornar-se acessível ao cidadão comum, mediante programas especiais e tarifas atrativas.

Na área de serviços postais, o principal objetivo do Ministério prende-se ao aperfeiçoamento da confiabilidade e rapidez. Os serviços postais devem estender-se por um maior número de localidades urbanas e rurais, aprimorando serviços como o Reembolso Postal, crescentemente utilizado. Com esses objetivos, pode-se estimar, nos próximos cinco anos, um crescimento de 8% na demanda postal, capacitando a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, hoje com 66 mil empregados, a ofertar, no período 1987/91, mais de 10 mil novos cargos nas áreas de recepção e entrega de objetos postais.

A radiodifusão no Brasil constitui atividade essencialmente privada, onde o papel do Estado assume caráter meramente supletivo e regulador. Assim, a concessão de canais e as normas de operação devem levar em conta o alto interesse social e a forte participação desses meios na formação da opinião pública. A expansão e a consolidação das redes nacionais de televisão, instrumento ímpar de integração nacional, devem ser apoiadas com vistas à preservação de sistemas economicamente viáveis, sem prejuízo do incentivo à consolidação das redes regionais, para maior integração do veículo com os interesses da comunidade a que serve.

Os serviços de comunicação, em especial os de radiodifusão, serão utilizados como coadjuvantes dos processos de educação formal, preservação da saúde e apoio à comunidade agrícola. O satélite brasileiro BRASILSAT tem potencial para proporcionar comunicação

direta, simultânea e multicompartilhada com todo e qualquer núcleo populacional do País.

A extensa transformação estrutural que afetou o setor de telecomunicações, aliada às profundas inovações tecnológicas e de serviços ocorridas desde a promulgação da Lei 4.117, de 24/08/62, impõe a revisão, atualização e consolidação da legislação em vigor, transformando-a em sólida base jurídica sobre a qual se assente o desenvolvimento do setor.

6.1 - SISTEMA TELEBRÁS

Diagnóstico

Nas telecomunicações públicas, o problema do congestionamento da rede é objeto de preocupação, em vista das crescentes taxas observadas desde 1985, decorrentes do aumento do tráfego telefônico e redução da oferta de terminais nos últimos dois anos. As metas estabelecidas para o período conferem ênfase especial à telefonia rural, atendendo a pequenas comunidades, e à instalação de telefones de uso público. Entretanto, a telefonia urbana absorverá mais da metade dos investimentos.

Nos últimos dez anos, o setor apresentou evolução expressiva, superando os obstáculos que afetaram, de maneira geral, a própria economia do País.

SISTEMA TELEBRÁS
EVOLUÇÃO DOS INDICADORES FÍSICOS
1977/86

DISCRIMINAÇÃO	UNIDADE	1977	1982	1983	1984	1985	1986
DEMANDA DE TERMINAIS TELEFÔNICOS	1000	4904	6671	7164	7709	8365	9224
TERMINAIS TELEFÔNICOS							
- INSTALADOS	1000	3640	5778	6199	6673	6979	7313
- CONTRATADOS NO ANO	1000	201	440	288	401	635	987
- EM SERVIÇO	1000	2851	5295	5710	6156	6546	6831
DéFICIT DE TERMINAIS TELEFÔNICOS	1000	2053	1367	1454	1553	1819	2393
TELEFONES INSTALADOS	1000	4267	8486	9189	9930	10772	11452
LOCALIDADES ATENDIDAS	UMA	3012	6199	7061	7995	8226	9561
VILAS SEM TELEFONE	UMA	4988	3425	3293	2705	2188	1736
DEMANDA DE TERMINAIS DE TELEX	1000	29	61	65	72	81	97
TERMINAIS DE TELEX INSTALADOS	1000	19	65	67	74	75	87
DéFICIT DE TERMINAIS DE TELEX	1000	10	-4	-2	-2	6	10

FONTE: Telecomunicações Brasileiras S.A..

Alguns aspectos relacionados à história recente do setor merecem destaque:

- queda da qualidade dos serviços, indicada pela taxa de chamadas completadas no serviço DDD: enquanto, em 1977, eram completadas 35% das chamadas, esse percentual elevou-se para 54% em 1985 e, em 1986, decresceu ao nível de 49%;

- redução do grau de endividamento - de 56% em 1978 para 27% em 1986 - graças à política adotada de crescimento com recursos próprios;

- condução de inúmeros projetos de desenvolvimento tecnológico e industrial pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento, em conjunto com universidades e indústrias de capital nacional, beneficiando em especial as de pequeno e médio portes, que recebem transferência de projetos de novos produtos gerados pelo CPqD; e

- em decorrência dos esforços de desenvolvimento tecnológico e industrial, as importações diretas e indiretas do Sistema Brasileiro de Telecomunicações por satélite representam apenas cerca de US$ 100 milhões anuais, correspondendo a 10% do valor investido no mesmo período.

O setor, entretanto, enfrenta certas dificuldades, especialmente em relação a:

- limites de investimento e despesas de custeio;

- contenção tarifária, que fez reduzir a taxa de remuneração do investimento produtivo de 11% em 1977 para 4,0% em 1986;

- criação do Imposto sobre Serviços de Comunicações, que absorve recursos do Fundo Nacional de Telecomunicações;

- contenção de salários, o que acarreta evasão de especialistas do setor; e

- restrições às importações, trazendo dificuldades para as indústrias fornecedoras e acarretando atrasos em seus prazos de entrega.

A contenção dos investimentos, por exemplo, fez com que o valor correspondente ao ano de 1982 somente fosse atingido novamente em 1986, resultando em aplicações relativamente modestas no período de 1983/1985.

SISTEMA TELEBRÁS
EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS
1982/86

(Em Cz$ Milhões)

PROGRAMA/PROJETO	1982	1983	1984	1985	1986	TOTAIS
SISTEMAS LOCAIS	17509	13120	11062	16542	18031	76264
SISTEMAS RURAIS	476	354	382	468	805	2485
SISTEMAS INTERURBANOS	6573	5064	5056	2884	4871	24448
SISTEMAS INTERNACIONAIS	752	405	167	225	498	2047
SISTEMAS COMUNICAÇÃO TEXTOS	654	596	495	402	924	3071
SISTEMAS COMUNICAÇÃO DADOS	376	639	836	447	653	2951
SISTEMAS DE APOIO	4022	1356	1710	2086	2024	11198
INVESTIMENTOS EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA	880	307	881	672	1038	3778
OUTROS SISTEMAS	1458	3316	2644	2713	3481	13612
TOTAL	32700	25157	23233	26439	32325	139854

FONTE: Telecomunicações Brasileiras S.A..

Objetivos e Metas

No período de exame deste programa pretende-se elevar o nível de investimento para, entre outros objetivos: recuperar a qualidade dos serviços prestados, reduzindo os atuais níveis de congestionamento; levar serviços de telecomunicações à totalidade das vilas (sedes distritais) em todo o território nacional; e atender quase totalmente à demanda de outros serviços de telecomunicações, tais como telex, comunicação de dados e videotexto.

SISTEMA TELEBRÁS
METAS E OBJETIVOS DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES
1987/91

DISCRIMINAÇAO	UNIDADE	1987	1988	1989	1990	1991
DEMANDA DE TERMINAIS TELEFÔNICOS	1000	9934	10682	11471	12331	13256
TERMINAIS TELEFÔNICOS						
- INSTALADOS	1000	7903	8700	9606	10511	11542
- CONTRATADOS NO ANO	1000	686	841	911	930	950
- EM SERVIÇO	1000	7429	8178	9030	9830	10849
DÉFICIT DE TERMINAIS TELEFÔNICOS	1000	2505	2504	2441	2451	2407
TELEFONES INSTALADOS	1000	12540	13903	16064	17509	19260
LOCALIDADES ATENDIDAS	Uma	11200	13000	15000	17000	19000
VILAS SEM TELEFONE	Uma	1142	700	300	0	0
DEMANDA DE TERMINAIS DE TELEX	1000	108	119	130	142	155
TERMINAIS E TELEX INSTALADOS	1000	104	111	130	139	154
DÉFICIT DE TERMINAIS DE TELEX	1000	4	8	6	3	1

O investimento a ser feito nos próximos anos é da ordem de Cz$ 355,4 bilhões, em sua maioria em sistemas locais. Os sistemas rurais, entretanto, deverão receber cerca de Cz$ 15,0 bilhões, um aporte de recursos seis vezes maior que o absorvido no período de 1982/86.

SISTEMA TELEBRÁS
EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

PROGRAMA/PROJETO	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAIS
SISTEMAS LOCAIS	33335	36425	38646	41107	43699	193212
SISTEMAS RURAIS	2229	3495	2979	3101	3231	15035
SISTEMAS INTERURBANOS	6357	7827	8008	8504	9028	39724
SISTEMAS INTERNACIONAIS	320	316	324	344	365	1669
SISTEMAS COMUNICAÇÃO TEXTOS	1098	1117	1070	1137	1207	5629
SISTEMAS COMUNICAÇÃO DADOS	739	771	821	872	926	4129
SISTEMAS DE APOIO	6009	5886	5438	5775	6131	29239
INVESTIMENTOS EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1484	1220	1151	1222	1298	6375
OUTROS SISTEMAS	14186	14384	11387	10423	10027	60407
T O T A L	65757	71441	69824	72485	75912	355419

Destacam-se, na programação da TELEBRÁS, alguns projetos que, com esforço adicional relativamente pequeno, são capazes de trazer sensíveis benefícios para a população em geral e, em particular, para a de menor poder aquisitivo.

Os projetos de descongestionamento promoverão, além da melhoria na qualidade do serviço, um aumento da receita decorrente do maior tráfego cursado e reequilíbrio do tráfego por terminal. Para tanto, pretende-se aplicar, neste grupo de projetos, cerca de Cz$ 39,7 bilhões até 1991.

Outro conjunto de projetos de grande impacto é aquele destinado a tornar os serviços de telecomunicações acessíveis às populações rurais e às pequenas localidades do País.

Ainda, o terceiro grupo de projetos promoverá a disseminação dos serviços e a democratização do uso das telecomunicações através da implantação, em suas diversas modalidades, de telefones de uso público.

Fontes e Usos de Recursos

A tabela a seguir apresenta um resumo das fontes e usos dos recursos a serem investidos no setor de telecomunicações (Grupo TELEBRÁS + EBCT).

SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES
FONTES E USO DE RECURSOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

USOS	FONTES				TOTAL
	RECURSOS PRÓPRIOS	EMPRÉSTIMOS INTERNOS		OUTRAS FONTES	
		BNDES	OUTROS		
SISTEMAS LOCAIS	146706	41151	5355(*)	-	193212
SISTEMAS RURAIS	00	-	15035(*)	-	15035
SISTEMAS INTERURBANOS	26641	-	13083	-	39724
SISTEMAS INTERNACIONAIS	1669	-	-	-	1669
SISTEMA COMUNICAÇÃO TEXTOS	5629	-	-	-	5629
SISTEMA COMUNICAÇÃO DADOS	4129	-	-	-	4129
SISTEMA DE APOIO	29239	-	-	-	29239
SISTEMA CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO	6375	-	-	-	6375
OUTROS SISTEMAS	19298	-	-	41109	60407
SERVIÇO POSTAL E TELEGRÁFICO	6896	-	27(*)	-	6923
TOTAL	246582	41151	33500	41109	362342

(*) Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND).

6.2 - EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos vem experimentando, há alguns anos, progressivas taxas de ampliação da demanda, superiores à própria elevação do PIB nacional, sem que, em

contrapartida, lhe tenha sido possível ampliar proporcionalmente os investimentos e tampouco obter reajustes tarifários condizentes com a elevação de seus custos.

No período de 1982/1986, o crescimento da infra-estrutura postal e telegráfica limitou-se às necessidades básicas, para manter a estabilidade qualitativa e quantitativa dos serviços. Assim é que o número de agências postais e postos de correio teve no período um aumento de 3,18%, enquanto no tráfego postal convencional e telegráfico observou-se significativo crescimento de 81,86% e 74,28%, respectivamente.

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS
PRINCIPAIS INDICADORES BÁSICOS
1982 e 1986

DISCRIMINAÇÃO	1982	1986	VARIAÇÃO %
AGÊNCIAS E POSTOS DE CORREIO	7135	7362	3,18
POSTOS DE CORREIO RURAL	-	4019	-
AGÊNCIAS COM SERVIÇO TELEGRÁFICO	3104	3880	25,00
UNIDADE DE TRATAMENTO (CT, CDD E CO)	247	297	20,24
EMPREGADOS	66785	74586	11,68
TRÁFEGO POSTAL CONVENCIONAL (Em milhões)	1785	3247	81,86
TRÁFEGO TELEGRÁFICO (Em mil)	15903	27715	74,28
PARTICIPAÇÃO INVESTIMENTO / ORÇAMENTO (%)	4.60	2.10	-

Objetivos e Metas

Os planos da ECT para 1987/91 visam, preponderantemente, à recuperação física das Unidades de Atendimento e Tratamento existentes e à interiorização e modernização dos serviços postais e telegráficos urbanos e rurais.

O programa contempla a intensificação do atendimento ao meio rural, mantendo o parâmetro, já atingido em 1986, de ao menos uma agência postal em cada município, e o aprimoramento e modernização dos sistemas de atendimento, triagem, encaminhamento e distribuição.

Dentre as metas da área operacional postal para 1987/91 citam-se:

- estender às sedes distritais (vilas), com população superior a 5 mil habitantes, o atendimento postal através de agência, observados critérios mínimos de viabilidade;

- facilitar o acesso ao serviço postal dos usuários dos grandes centros urbanos, instalando uma agência para cada 50 mil habitantes em localidades com população superior a 100 mil habitantes;

- ampliar a automação do atendimento nas principais capitais estaduais;

- instalar postos de correio nas áreas rurais onde não se verifica volume de demanda suficiente para instalação de agência;

- participar do Programa de Centros Integrados de Serviços de Comunicações, através da instalação de Centros de Correio Comunitários nos grandes centros urbanos, propiciando às áreas de baixa renda o acesso facilitado ao serviço postal;

- descentralizar a triagem dos objetos em vista do volume de correspondência e das facilidades de transportes existentes;

- otimizar o sistema de encaminhamento da carga postal urgente pela Rede Postal Aérea Noturna; e

- implantar a triagem automática de cartas e encomendas, e sistemas mecanizados de movimentação de cargas nas cidades de Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Recife.

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS
METAS FÍSICAS PARA OS CORREIOS
1987/91

(Em Unidades)

METAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
AGÊNCIAS	30	115	155	175	185	660
POSTOS DE CORREIO RURAL	900	500	500	500	500	2900
POSTOS CORREIO COMUNITÁRIO	25	25	25	25	25	125
CAIXAS DE COLETA	600	600	600	600	600	3000
POSTOS DE VENDA DE SELOS	1400	1400	1400	1400	1600	7200
CENTROS DE TRIAGEM	5	2	2	2	4	15
CENTROS DE DISTRIBUIÇÃO DOMICILIAR	34	16	20	20	20	110
CENTROS OPERACIONAIS DE MALOTE	5	2	2	2	2	13
CENTROS OPERACIONAIS DE ENCOMENDAS	10	10	10	10	10	50

À comunicação telegráfica objetiva, para o período considerado, o aprimoramento e a expansão de seus serviços em âmbito nacional e internacional, oferecendo ao público alta confiabilidade e racionalização de procedimentos.

Citam-se, entre as metas para o período, as seguintes:

- implantar o serviço telegráfico em localidades com população urbana igual ou superior a 5 mil habitantes e que já possuam atendimento postal a nível de agência;

- expandir o serviço de telegrama fonado a localidades com mais de 500 terminais telefônicos instalados;

- implantar o serviço de correio eletrônico, na modalidade de post-grama nos principais municípios, e na modalidade de carta eletrônica em âmbito nacional e internacional; e

- racionalizar a operação dos serviços através da integração informatizada dos Sistemas de Correio Eletrônico, de Tratamento de Mensagens e de Teleimpressão.

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS
METAS FÍSICAS PARA OS TELÉGRAFOS
1987/91

METAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
SERVIÇO TELEGRAMAS (LOCALIDADES BENEFICIADAS)	150	150	150	150	150	750
SERVIÇO DE TELEGRAMA FONADO (LOCAL. BENEF.)	80	80	80	80	80	400
SERVIÇO CORREIO ELETR.	25	25	25	25	25	125

7 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Diagnóstico

O intenso ritmo do progresso científico e tecnológico e a crescente incorporação de novos conhecimentos à esfera produtiva têm sido traços marcantes do desenvolvimento econômico mundial nas últimas décadas. Os avanços obtidos são, em grande parte, responsáveis pelas profundas mudanças que ora se encontram em curso na estrutura industrial e comercial das principais nações.

O reconhecimento da importância e do caráter inelutável dessas alterações é indicado pelo expressivo investimento em ciência e tecnologia realizado em países industrializados, que, mesmo dotados de infra-estrutura científica e tecnológica complexa e integrada, investem em torno de 3,5% do PIB.

Para que o Brasil realize e implante, de forma soberana, sua opção de desenvolvimento, torna-se necessário conferir a essa área atenção primordial e estratégica.

Durante os anos 70, o País realizou significativo esforço na instalação de sua infra-estrutura de pesquisa e o setor privado sentiu-se estimulado a incorporar novas tecnologias ao processo produtivo. Essa tendência, entretanto, reverteu-se ao final da década passada, e os dispêndios em ciência e tecnologia passaram a declinar. A crise econômica do triênio 1981/83 em muito contribuiu para a escassez de recursos, tanto pelo controle do déficit público - limitando as aplicações do Governo - quanto pela recessão, que desencorajou o desenvolvimento tecnológico em vários segmentos produtivos.

O quadro atual, de acentuada heterogeneidade tecnológica do sistema produtivo e relativo atraso em diversas áreas científicas, é resultado da contenção e do desestímulo engendrados pela crise. Neste momento, a atenção deverá voltar-se para os setores que, nas nações desenvolvidas, despontam como responsáveis pela definição da nova base técnica de produção, condicionando a política de ciência e tecnologia a ampliar a capacitação nacional em áreas a eles relacionadas. O horizonte a ser atingido, elo final de uma cadeia de ações, é o bem-estar da população brasileira, mediante aumento de produtividade e melhoria na qualidade dos bens e serviços ofertados.

A seleção desse objetivo central exige que o Governo aja de forma coordenada, em diversos níveis, operando simultaneamente como:

- provedor de recursos para manutenção e ampliação da infra-estrutura científica e tecnológica;

- estruturador dos setores portadores das tecnologias componentes da nova base técnica de produção;

- indutor da atividade científica e tecnológica no setor produtivo estatal e privado;

- indutor de ações de fomento nos estados e municípios; e

- executor direto de atividades científicas e tecnológicas.

Em cumprimento a essa diretriz política, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) vem, desde o início de suas atividades em 1985, tratando das questões cruciais relacionadas com o desenvolvimento da área.

Do ponto de vista institucional, o MCT tem procurado adequar sua própria estrutura à difícil tarefa que lhe é confiada, criando ou transferindo órgãos, ampliando o poder deliberativo do Conselho Científico e Tecnológico, recentemente instalado, conferindo-lhe o papel de principal instrumento institucional de articulação e operação do sistema nacional de ciência e tecnologia. A expansão e o aprimoramento de recursos humanos e físicos, assim como a destinação de meios financeiros, têm merecido do MCT o devido destaque. A elaboração, juntamente com o Ministério da Educação, do Plano de Metas para a Formação de Recursos Humanos e Desenvolvimento Científico constitui importante resultado já obtido.

No que tange ao seu campo de atuação, o Ministério da Ciência e Tecnologia tem buscado instrumentos que possibilitem acelerar o desenvolvimento nacional em setores estratégicos - microeletrônica e informática, biotecnologia, química fina, novos materiais, atividades aeroespaciais, mecânica de precisão, recursos do mar e pesquisa nuclear - agindo de modo decisivo no aparelhamento institucional, na formação de recursos humanos, na concessão de auxílios e financiamentos, na realização de pesquisas e dotação de infra-estrutura.

O reconhecimento da importância estratégica do desenvolvimento da ciência e tecnologia no País se traduz na intenção de garantir a firme e contínua elevação dos investimentos na área. A tabela a seguir apresenta a previsão dos gastos públicos em Ciência e Tecnologia para o período 1987/91. Esta previsão encontra respaldo na programação indicada por várias entidades governamentais.

CIÊNCIA E TECNOLOGIA
PREVISÃO DOS GASTOS PÚBLICOS
1987/91

(Em Cz$ Bilhões)

ANOS	TESOURO (1)		ESTADOS		EMPRESAS ESTATAIS		TOTAL
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
1987	58,0	67,8	11,8	13,8	15,8	18,4	85,6
1988	59,4	65,5	11,9	13,1	19,4	21,4	90,7
1989	61,2	62,5	12,1	12,4	24,6	25,1	97,9
1990	66,7	62,5	13,3	12,5	26,7	25,0	106,7
1991	72,7	62,5	14,5	12,5	29,1	25,0	116,3

(1) Gastos distribuídos por diversos ministérios.

Os instrumentos a serem acionados na consecução dessa meta articulam-se de maneira harmônica e são materializados em suporte financeiro, estímulo ao setor privado e utilização adequada de mecanismos reguladores e do poder de compra do Governo.

Às universidades e institutos de pesquisa governamentais continuarão a receber suporte financeiro do Tesouro, além de contar com repasses, a fundo perdido, oriundos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e da Financiadora de Estudos e Projetos para as atividades de formação de recursos humanos em pesquisa e desenvolvimento.

O estímulo ao setor privado será consubstanciado, do ponto de vista financeiro, pela concessão de linhas de crédito a longo prazo e condições favorecidas através de programas e fundos (ADTEN, AUSC, FUNAT e outros), reforçados com recursos provindos do Fundo Nacional de Desenvolvimento. O setor privado será, também, alvo da mobilização de instrumentos de regulamentação da atividade econômica, tais como a política de incentivos fiscais e as normas de importação de tecnologia, objetivando incrementar sua participação em pesquisa e desenvolvimento.

A incorporação e o aperfeiçoamento de novos processos e produtos pelas unidades produtivas, bem como a interação destas com os segmentos apropriados da infra-estrutura científica e tecnológica - universidades, institutos de pesquisa e desenvolvimento, prestadores de serviços e empresas de consultoria e engenharia - serão estimulados através do poder de compra do Governo, associado ao uso de instrumentos, como a certificação de qualidade e normalização técnica.

Parte essencial do sistema de ciência e tecnologia é hoje constituído pelas empresas estatais. Seu papel merecerá tratamento prioritário na transferência de tecnologia para o setor privado - como geradoras de especificações técnicas em projetos envolvendo institutos de pesquisa e universidades -, e no exercício de seu significativo poder de compra. Espera-se, ainda, que os estados da Federação, em consonância com seus objetivos de desenvolvimento, ampliem sua contribuição financeira e material ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Metas Físicas e Qualitativas

À luz dos objetivos globais mencionados, e sendo função do Estado suprir carências específicas do processo de capacitação científica e tecnológica, elegeram-se algumas ações e metas de Governo, consideradas indispensáveis à recuperação, manutenção e ampliação da capacidade de pesquisa e pós-graduação e à constituição dos novos setores estratégicos e da infra-estrutura de serviços científicos e tecnológicos. São também esboçados o elenco e o arranjo dos instrumentos a serem empregados em cada caso, com breve referência ao desempenho desejado.

Às carências identificadas e os objetivos colimados sugerem uma tríade de metas específicas para a área de ciência e tecnologia:

- recuperação, ampliação e manutenção da capacidade de pesquisa e pós-graduação;

- constituição de novos setores estratégicos; e

- consolidação da infra-estrutura de serviços científicos e tecnológicos.

A recuperação, ampliação e manutenção da capacidade de pesquisa e pós-graduação, alicerce da política científica e tecnológica, têm no Estado seu principal responsável. Embora represente tipicamente um investimento de retorno demorado, o processo de capacitação tem sofrido séria deterioração no passado recente. Há premência de contínua ampliação e manutenção dessa capacidade de pesquisa, que deve contar com um fluxo de recursos adequado às suas reais necessidades. Essas ações são objeto de apoio governamental através do Programa de Apoio à Pesquisa e do Programa de Bolsas de Formação.

Quanto ao Programa de Apoio à Pesquisa, a contribuição efetiva dos órgãos do Ministério da Ciência e Tecnologia, somada à proporcionada pelo Ministério da Educação através de recursos já alocados, deverá resultar em significativo acréscimo de capacidade. A FINEP deverá operar, no período 1987/91, como agência de financiamento de produtos de desenvolvimento científico e de pós-graduação, dedicando ponderável parcela à sua manutenção. Nesse mesmo período, prevêm-se, ainda, aplicações por parte do Fundo Nacional de

Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) para áreas de desenvolvimento tecnológico em diversas universidades. O CNPq, em articulação com a FINEP, investirá no fomento à pesquisa, além de executá-la em seus próprios institutos, e destinará recursos à concessão de bolsas.

Constata-se, quanto ao Programa de Bolsas de Formação, que o País não possui número de cien istas que lhe permita, a curto prazo, atingir plena capacitação científica e tecnológica. Essa verificação ensejou o início de uma política de formação de recursos humanos qualificados. Como resultado, espera-se, num espaço de 20 anos, formar um contingente de 550 mil mestres e doutores, o que permitirá ao Brasil enfrentar os desafios que lhe são impostos pelo avanço científico e tecnológico da sociedade, pelo modelo de desenvolvimento.

A carência de recursos humanos qualificados, particularmente sensível em áreas de tecnologia de ponta, pode acarretar consequências negativas no futuro. O esforço na formação de recursos humanos de alto nível deverá concentrar-se, até 1991, em áreas estratégicas, mormente aquelas que apresentam maiores carências, já plenamente identificadas pelo CNPq e pela CAPES. As metas do programa, já explicitadas para o período 1987/89, resultam do esforço conjunto a ser encetado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Educação.

Quanto à constituição de novos setores estratégicos, constata-se que em todos os países industrializados o Estado atua como importante agente na estruturação dos setores industriais portadores da nova base técnica - com destaque para microeletrônica, biotecnologia e novos materiais - e de setores estratégicos - nuclear, atividades espaciais, recursos do mar -, incluindo, no caso brasileiro, química fina e mecânica de precisão.

A política a ser adotada deve proteger a tecnologia nacional, e os produtos e processos aos quais esta se incorpora, em duas frentes distintas: redução de custo, através de incentivos fiscais e creditícios; e redução de risco, mediante controle de importações competitivas de produtos e tecnologia, aporte de capital e preferência nas compras das empresas estatais.

O Fundo de Amparo à Tecnologia (FUNAT) será o mecanismo de estímulo ao desenvolvimento na área de novas tecnologias, enquanto o Instituto Nacional de Tecnologia (INT) identificará as competências necessárias na geração de conhecimentos nas áreas de fronteira.

Na área da eletrônica, o Governo concentrará sua atenção em duas linhas distintas, porém complementares: apoio à pesquisa universitária e às atividades tecnológicas das empresas privadas, e realização de pesquisas através de suas empresas, como a COBRA, a EMBRATEL e a TELEBRÁS e, notadamente, a Fundação Centro de Tecnologia de Informática (CTI), cuja atuação será fundamental para a consecução dos objetivos definidos na Lei de Informática e no PLANIN. Somente no âmbito da CTI está previsto o desenvolvimento de projetos nas áreas de automação, computação, instrumentação e microeletrônica, com especial destaque para a instalação da linha de fabricação de máscaras.

Por outro lado, a consolidação da capacidade nacional em informática requer contínua redução da dependência tecnológica, tornando imperioso o desenvolvimento do País nesse setor. Contemplam-se, para tanto, as seguintes diretrizes:

- consolidação da capacidade nacional de desenvolvimento e produção de computadores e periféricos e de integração de sistemas;

- estabelecimento de capacitação tecnológica nacional em software, atendendo à crescente demanda nacional, ao mesmo nível do estado da arte em outras partes do mundo;

- domínio das tecnologias de controle de processos e de automação da manufatura;

- domínio das tecnologias de instrumentação digital;

- domínio das tecnologias de redes de computação e integração de serviços em teleinformática; e

- domínio do ciclo completo de microeletrônica, seus insumos e bens de capital.

As atividades aeroespaciais congregam-se em torno da Missão Espacial Completa Brasileira (MECB), que visa o lançamento do satélite nacional, com propulsor próprio, antes do fim da década - a cargo da Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE), do Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE) e do Ministério da Aeronáutica. O INPE, além de seu envolvimento na MECB, desenvolve outros projetos de grande importância, como a implantação do Centro Avançado de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos e do Centro de Sensoriamento Remoto.

Os programas especiais de grandes laboratórios de física referem-se a projetos em física nuclear, luz sincroton, física de plasmas e fusão nuclear controlada, compreendendo a construção de laboratórios, máquinas e equipamentos necessários às pesquisas. Dentre essas, destacam-se: o projeto do acelerador de prótons, com capacidade de produção de isótopos para aplicações médicas, e o projeto Laboratório Nacional de Luz Sincroton, com aplicações em biologia, medicina, química, física, engenharia, agricultura e geologia.

Na área de biotecnologia, os projetos caracterizam-se pela multiplicidade de disciplinas e setores de aplicação. No período 1987/91, os esforços serão concentrados em saúde, agropecuária, alimentos e energia. A participação da iniciativa privada é considerada essencial, como mostra o processo de criação dos Centros Integrados de Biotecnologia, que envolverão empresas nacionais e instituições de pesquisa na obtenção de produtos biotecnológicos. As metas no período 1987/91 incluem: contratação de cientistas e tecnólogos nacionais e estrangeiros; apoio a cursos, projetos de estudos e desenvolvimento tecnológico; e introdução de novas tecnologias no mercado, estabelecendo, sempre que recomendado, acordos de cooperação científica e tecnológica com outros países.

Com relação à química fina serão realizados pelo MCT, entre outros, projetos de pesquisa no segmento de fármacos, dada sua importância social, incentivando o uso de produtos intermediários oriundos de matérias-primas nacionais, naturais ou de síntese, e fortalecendo as empresas nacionais.

Dentro do Programa Bienal de Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Novos Materiais para os anos de 1987 e 1988, destacam-se as cerâmicas avançadas - de largo emprego em eletrônica, óptica e atividades aeroespaciais -, novos polímeros - que oferecem vantajosas oportunidades de uso graças às suas características de custo e resistência -, e materiais compostos, de aplicação industrial.

A indústria brasileira encontra na mecânica de precisão seu maior desafio para alcançar padrão comparável ao dos países industrializados. A estratégia governamental na área contempla dois caminhos: apoio ao desenvolvimento da mecânica de precisão nas áreas de pesquisa, projeto, formação de especialistas, metrologia e controle de qualidade; e a implementação de políticas científicas e tecnológicas voltadas para o desenvolvimento industrial do setor.

No que tange à consolidação da infra-estrutura de serviços científicos e tecnológicos, é mister ressaltar que a melhoria e padronização da qualidade industrial e o aumento da produtividade da economia brasileira dependem, em grande parte, da existência de uma estrutura de serviços nas áreas de informação científica e tecnológica, documentação técnica, normalização, metrologia científica e industrial, patentes e propriedade industrial. A capacidade indutora do Estado nessas áreas, através do uso de seu poder normalizador e de compra, somada a mecanismos de difusão tecnológica, poderá incentivar a utilização, pelas empresas privadas, dos serviços ofertados, o que garante a existência de condições para seu financiamento e, simultaneamente, as bases para seu contínuo aperfeiçoamento.

CIÊNCIA E TECNOLOGIA
FONTES DOS RECURSOS CONSOLIDADOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

FONTES	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
TESOURO	8873	9397	10139	11052	12031	51492
FND	3000	3180	3403	3709	4043	17335
OUTROS	1627	1725	1896	2067	1034	8349
TOTAL	13500	14302	15438	16828	17108	77176

PARTE V - PROGRAMAÇÃO E METAS SOCIAIS

1 - ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

Diagnóstico

Na origem dos principais problemas de saúde pública e de bem-estar social do País, está o insatisfatório acesso aos alimentos básicos, decorrente do baixo poder aquisitivo de significativa parcela da população. Atualmente, 67% dos brasileiros não atingem os níveis mínimos de consumo recomendados pela FAO/OMS de 2.240 calorias/dia.

Essa situação é agravada pelo fato de 55% das crianças brasileiras menores de cinco anos apresentarem algum grau de desnutrição. Como consequência ocorrem atraso no crescimento, instalação precoce de déficit ponderal - já nos primeiros seis meses de vida - e difícil recuperação desse crescimento nos anos seguintes. Um processo de adaptação das crianças aos agravos nutricionais vem ocorrendo, às custas principalmente da redução do peso e da estatura. Na faixa etária de 5 a 6 anos, a defasagem das crianças carentes representa 16% em relação à altura e 20% em relação ao peso das crianças sadias.

O enfraquecimento orgânico provocado pela desnutrição tem sido apontado, em diversos estudos, como causa básica ou associada às altas taxas de mortalidade infantil atualmente observadas. Verifica-se que 80% dos óbitos ocorridos no 1º mês de vida decorrem de prematuridade e baixo peso fetal, que refletem, por sua vez, um quadro expressivo e apreensivo de desnutrição materna.

Caracterizada como enfermidade social, a desnutrição no Brasil reflete as distorções do modelo de desenvolvimento adotado, que excluiu um vasto contingente da população dos benefícios do crescimento econômico.

Por essa razão, o Programa de Ação Governamental, comprometido com o resgate da dívida social acumulada, incorpora um elenco de ações de distribuição gratuita de alimentos dirigidos a grupos de maior fragilidade social.

Essas ações, de caráter complementar e emergencial, procuram integrar as próprias comunidades no esforço governamental, visando reduzir custos administrativos, desperdícios, dificuldades e, sobretudo, valorizar a participação local, tendo assim um efeito educativo singular.

Objetivos

A Ação Governamental na área de alimentação e nutrição visa, basicamente, alcançar os seguintes objetivos:

- promover a melhoria imediata dos padrões de alimentação e nutrição no País, especialmente dos menos favorecidos, pelo aumento do

acesso aos alimentos essenciais básicos;

- elevar os padrões nutricionais e as condições de saúde das crianças brasileiras, especialmente as do grupo materno-infantil, pré-escolar e escolar de 1º grau, garantindo o desenvolvimento físico, mental e biológico de forma harmônica;

- fortalecer a integração e o alcance das ações básicas de saúde, utilizando a rede prestadora de assistência como local de distribuição de alimentos;

- incentivar e incrementar o desenvolvimento comunitário na implantação de programas de distribuição de alimentos, destinados a suprir as necessidades nutricionais da população carente, garantindo melhor identificação de beneficiários, redução de custos e racionalização e agilidade operacional; e

- estimular a descentralização e municipalização dos programas, para melhor utilizar os recursos disponíveis no local, diminuindo a distância entre Governo e cidadão.

Estratégias

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

Portanto, merecerá especial atenção do Governo, no período 1987/91, o novo padrão de desenvolvimento agrícola a ser implantado no País e que concederá prioridade à produção e distribuição de alimentos. Em decorrência, o abastecimento, ponto crucial para implementação dessa política de alimentação, será visto não apenas sob o ângulo das questões de armazenamento, transporte e distribuição atacadista e varejista, mas, sobretudo, como processo integrado da produção ao consumo.

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

Vários programas têm sido criados para dar cobertura aos grupos biologicamente mais vulneráveis, como o materno-infantil, atendido através da rede de saúde (gestantes, nutrizes e crianças com até 4 anos), de creches (crianças com até 6 anos), das redes oficial e filantrópica de ensino (crianças de 7 a 14 anos) e da Secretaria Especial de Ação Comunitária - SEAC (crianças menores de 7 anos).

A experiência acumulada, as redes montadas e as facilidades operacionais dessas formas de intervenção recomendam a ampliação dos programas de distribuição gratuita de alimentos a curto prazo.

Além do aspecto nutricional, a distribuição de alimentos nos postos e ambulatórios de saúde, nas escolas e nos centros comunitários constitui importante instrumento de apoio à implementação de vários tipos de ações promotoras do desenvolvimento social, incentivando a adoção de práticas educativas e sanitárias indispensáveis à melhoria da qualidade de vida das populações carentes, sobretudo dos menores.

A merenda escolar, por exemplo, serve de estímulo para manter os alunos nas escolas, propiciando melhores condições de aprendizagem.

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

Serão implantadas, gradualmente, diferentes formas de descentralização na execução dos programas de alimentação e nutrição, de maneira a garantir maior autonomia aos órgãos executores, que procurarão nos municípios e nas comunidades o apoio indispensável à sua implementação.

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

Metas

- Ampliar o fornecimento de uma cesta de alimentos essenciais para o grupo materno-infantil, para alcançar cerca de 16,0 milhões de beneficiários/mês em 1991;

- atender à totalidade dos estudantes dos estabelecimentos públicos e filantrópicos de 1º grau com merenda escolar durante os 270 dias úteis do ano, inclusive durante o período de férias, e pré-escolares de 4 a 6 anos de idade, para atingir 38,1 milhões de merendas/dia em 1991; e

- distribuir 0,4 litro de leite diariamente aos menores de 7 anos, pertencentes a famílias com renda mensal de até 2 salários mínimos, prevendo uma cobertura de 15 milhões de crianças/dia em 1991, com a implantação do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes em todos os municípios brasileiros.

Programas Prioritários de Distribuição Gratuita de Alimentos

a) Programa de Suplementação Alimentar (PSA)

Coordenado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN/MS), esse programa consiste na distribuição gratuita e mensal de uma cesta de alimentos, contendo arroz, feijão, leite, açúcar, fubá (ou farinha de mandioca) e óleo de soja ao grupo materno-infantil:

gestantes, nutrizes e crianças com até 4 anos de idade, de famílias com renda mensal de até 2 salários mínimos. O PSA é executado através da rede de saúde e constitui um componente das ações básicas desenvolvidas nesse campo.

Além do aspecto nutricional, a distribuição de alimentos nos postos e ambulatórios de saúde é importante instrumento de apoio às demais ações ali desenvolvidas, incentivando a freqüência e o fortalecimento da rede básica de atendimento já existente.

Melhorar os padrões nutricionais e as condições de saúde do grupo materno-infantil é o objetivo prioritário desse programa, que busca contribuir para a redução dos índices atuais de mortalidade infantil.

As metas definidas para o PSA decorrem de uma nova abordagem dada aos programas de distribuição gratuita de alimentos, inseridos agora no contexto da universalização do atendimento, cujos beneficiários estarão entre os grupos populacionais mais pobres.

PROGRAMA DE SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR
METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS
1987/91

	1987	1988	1989	1990	1991	Total
Número de Beneficiários (em Mil)	11000	11000	12000	13000	16000	-
Recursos a Serem Mobilizados (em Cz$ Milhões)	6710	6710	7320	7913	9760	38413

b) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Coordenado pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE/MEC), esse Programa consiste no fornecimento de uma refeição diária a crianças pré-escolares e do 1º grau dos estabelecimentos de ensino oficiais e filantrópicos. Busca-se, dessa forma, maior eficácia do processo educacional, reduzindo os índices de absenteísmo, evasão ou mesmo repetência, e a formação de melhores hábitos alimentares.

A meta do PNAE é atender à totalidade dos escolares de 1º grau e pré-escolares de 4 a 6 anos de idade, o que significará em 1991 cerca de 38 milhões de crianças. A distribuição da merenda será estendida ao período das férias, para abranger todos os dias úteis do

ano.

Considerando-se satisfatória a experiência de municipalização da merenda escolar, o sistema deverá ser expandido progressivamente para os municípios em condições de assumir o programa. Seu objetivo é incentivar a participação da comunidade, além de possibilitar maior eficiência na gestão, melhorar a qualidade na alimentação oferecida aos alunos e, ao mesmo tempo, estimular o desenvolvimento da economia local, pela utilização de produtos alimentares regionais.

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS
1987/91

METAS	1987	1988	1989	1990	1991	Total
Alunos Atendidos (Mil)	32000	32500	36226	37132	38060	-
Recursos a Serem Mobilizados (Em Cz$ Milhões)	8950	10907	12733	13624	15673	61887

c) Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes

O Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes já atingiu mais de 150 municípios das diversas unidades da Federação, atendendo quase 4 milhões de crianças na faixa etária de 0 a 7 anos, pertencentes a 1,4 milhão de famílias com renda mensal de até 2 salários mínimos.

A eficácia do programa, que denota o seu baixo custo administrativo e grande poder de alcance, resulta da participação de mais de 10 mil entidades comunitárias na sua administração, mediante seleção, acompanhamento e fiscalização das famílias mobilizadas.

O êxito do modelo adotado possibilita ao Governo Federal a sua extensão a novos programas de cunho social. Ao contemplar crianças carentes com 400 ml de leite por dia - necessidade nutricional mínima - enseja-se ainda a organização do movimento comunitário para efetiva participação junto às suas entidades filantrópicas representativas.

A expansão do programa atingirá, até 1991, o público- alvo de todos os municípios brasileiros, estimando-se que abranja 15 milhões de crianças carentes de 13,5 milhões de famílias, através de aproximadamente 90 mil entidades comunitárias.

A forma de organização adotada pela SEAC, com ampla e efetiva participação da comunidade, permite uma economia de 35% nos custos de administração, quando comparada com programas similares geridos exclusivamente pelo setor público. Essa economia leva à obtenção de um ganho real de quase 58% na cobertura alcançada pelo programa, porque maior quantidade de recursos são empregados na atividade-fim. Os custos administrativos, nesta modalidade, têm permanecido em torno de 3,6%. Esse efeito multiplicador, associado ao desenvolvimento da participação comunitária, justifica o esforço governamental de expansão do programa e de adoção de seu modelo em outras áreas.

PROGRAMA NACIONAL DO LEITE PARA CRIANÇAS CARENTES
METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS
1987/91

METAS	1987	1988	1989	1990	1991	Total
1. Nº de Entidades Envolvidas (Mil)	15	30	50	70	90	-
2. Nº de Crianças Beneficiadas (Mil)	6000	8000	8500	11800	15000	-
3. Nº de Municípios (Mil)	0,7	2,0	2,5	3,8	4,2	-
4. Nº de Famílias Beneficiadas(Mil)	5500	7200	7700	10700	13500	-
Recursos a Serem Mobilizados (Em Cz$ Milhões)	7000	11520	12240	17000	22500	70260

2. EDUCAÇÃO

Diagnóstico

A expansão do sistema educacional, nos últimos anos, ainda não foi suficiente para superar as deficiências, tanto quantitativas quanto qualitativas, que permeiam todos os níveis de ensino, do pré-escolar à universidade.

Apesar dos esforços despendidos, no trato dos componentes educacionais - professor, material escolar e didático, merenda

escolar, infra-estrutura física e outros -, os problemas persistem, exigindo que se intensifiquem as ações específicas para superá-los.

Ensino Básico

A educação pré-escolar incorporou, em 1986, um total aproximado de 2,5 milhões de matrículas, sendo 1,6 milhão na faixa de 5 a 6 anos. Considerando que 780 mil crianças de 6 anos estão matriculadas no ensino de primeiro grau, o atendimento ao grupo etário de 5 a 6 anos chega a 35%.

Em 1985, o ensino de primeiro grau contava com 25 milhões de matrículas, das quais aproximadamente 3 milhões eram atendidas pela rede particular. A taxa de escolarização no grupo etário de 7 a 14 anos era de 83%. No entanto, o sistema expõe um amplo quadro de carências e distorções que pode ser resumido como se segue.

O número de crianças de 7 a 14 anos fora da escola é de, aproximadamente, 4,5 milhões. Mais da metade desse déficit encontra-se no Nordeste; sob a ótica estadual, quase 53% concentram-se nos Estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, São Paulo e Paraná.

A maioria dessas crianças já esteve matriculada e abandonou precocemente a escola, apresentando reduzida perspectiva de voltar a ela. A parte que nunca frequentou a escola encontra-se dispersa em áreas pouco populosas, principalmente no Norte - em regiões rurais pouco desenvolvidas -, no Nordeste, e nas periferias dos grandes centros metropolitanos. Considerável parcela está envolvida em um intenso fluxo migratório do rural para o urbano; do rural da região Sul para as áreas de fronteira agrícola do Norte e Centro-Oeste; e do Nordeste para o Sul e o Sudeste.

O tempo de atendimento dos alunos na escola é reduzido: 10,9 milhões de alunos frequentam escolas que mantêm três ou quatro turnos diários, com duração entre 2 a 3 horas de aula. Desse contingente, 52% estão na região Sudeste, sendo 32% somente em São Paulo. Na realidade, eles ocupam uma capacidade escolar equivalente a apenas 8,7 milhões de matrículas, configurando um déficit adicional de mais de 2,2 milhões de vagas.

A repetência é elevada, determinando uma permanência na escola, em média, de 1,2 ano nas cidades do Sul a 2,6 anos na região rural do Nordeste para cada série completada. A média nacional é de 6 anos de permanência na escola para completar as 4 primeiras séries. Por essa razão, aproximadamente 19% das vagas são ocupadas por alunos fora da faixa etária dos 7 aos 14 anos, atingindo um total de 4,8 milhões.

A qualidade de ensino ministrado é baixa, decorrente, principalmente, da precariedade das instalações físicas, da insuficiência e/ou inadequação de materiais didáticos, tanto para os professores quanto para os alunos e, ainda, em virtude da formação inadequada dos docentes, associada ao desestímulo para a prática

educativa por razões de ordem econômica e social.

As carências acentuadas dos alunos, principalmente aquelas relativas à nutrição e à saúde, interferem profundamente no aproveitamento escolar, contribuindo para a elevação dos índices de evasão e repetência.

O tempo de permanência dos brasileiros na escola é, em média, de 4,5 anos, variando de 1,6 no Nordeste rural para 5,6 no Sudeste urbano.

Ensino do Segundo Grau

Em 1970, 6% dos jovens entre 15 e 19 anos estavam matriculados no ensino de segundo grau. Em 1980 esse percentual passou para 14,5%, quando triplicou o número de matrículas. Entretanto, é preciso considerar que a demanda é restrita ao contingente de pessoas que concluíram o ensino de primeiro grau. Assim, dos jovens de 15 a 19 anos que preenchem este requisito, 83% estavam matriculados no segundo grau em 1970, tendo-se reduzido este índice para menos de 80% no início desta década. Esse declínio é explicado pelo aumento do efetivo de pessoas com primeiro grau completo, superior ao da capacidade de atendimento da rede de escolas de segundo grau, acentuado, recentemente, pela insuficiência da expansão das escolas públicas para acolher as desistências na escola particular, provocada pela recessão de 1980/83.

Em 1986, registraram-se, no ensino de segundo grau, aproximadamente 3,1 milhões de matrículas, sendo 70% na faixa etária de 15 a 19 anos e mais da metade atendidos em cursos noturnos. A escola pública abrigava 60% do alunado, apesar de haver incorporado, no período 1980/85, parte considerável dos jovens de escolas privadas.

No que se refere à composição da oferta, mais de dois terços dos cursos oferecem habilitação plena ou parcial para alguma ocupação. Do restante, boa parte destina-se às chamadas "habilitações básicas", que fornecem conhecimentos e destrezas elementares e comuns a várias ocupações. Expandiram-se os cursos destinados às ocupações no comércio, enquanto se mantiveram inalteradas as dimensões da área industrial. Houve declínio acentuado nas matrículas para os cursos de formação para o magistério, explicado pela pouca atratividade oferecida pela profissão docente e pela concentração dos cursos em áreas de demanda já saturada.

O campo de educação técnica especializada, onde se concentram a experiência e a tradição pedagógicas, é representado por 57 escolas técnicas industriais e agrícolas federais, pelos cursos do SENAI e SENAC e por quase uma centena de escolas técnicas estaduais e uma dezena de instituições privadas. A capacidade de atendimento pode ser estimada, atualmente, em pouco mais de cem mil alunos, dos quais perto de 40 mil são diplomados a cada ano em habilitações da área técnica industrial e outros 6 mil em habilitações agropecuárias.

Ensino Superior e Pós-Graduação

O sistema de ensino superior conserva as mesmas características que lhe definiram o perfil na década de 70: predominância de escolas isoladas sobre universidades; de escolas particulares sobre as públicas; de cursos de ciências humanas e sociais sobre os demais; de alunos matriculados no período noturno; de professores apenas graduados sobre os titulados academicamente.

A característica marcante, hoje, é a heterogeneidade do sistema, onde convivem um ensino de massa, em geral de baixa qualidade, com ilhas de excelência, com pós-graduação e pesquisa de alto nível.

As instituições de ensino superior federais apresentam baixa produtividade e capacidade ociosa, tanto de recursos materiais como humanos. Para essa situação, as mesmas instituições apontam, como causas, os déficits financeiros, a questão dos baixos salários, a falta de manutenção dos **campi**, as bibliotecas desatualizadas, os laboratórios e equipamentos obsoletos e mal conservados, comprometendo a qualidade do ensino e os projetos de pesquisa em andamento.

As instituições privadas, responsáveis pela maioria do alunado do ensino superior, por seu turno, remuneram mal os docentes e não possuem infra-estrutura de bibliotecas e equipamentos. Embora existam, no setor, oligopólios de entidades mantenedoras e centenas de pequenos estabelecimentos, o tratamento é padronizado, sujeitando uns e outros às mesmas regras e normas.

Nesse segmento, destacam-se as universidades pertencentes a congregações religiosas e as comunitárias, que desempenham funções similares às instituições públicas, enfrentando, hoje, sérias dificuldades de manutenção.

A demanda por ensino superior nas instituições federais, atualmente, aproxima-se de 10 candidatos por vaga, maior que a verificada em 1968. O Brasil possui 11 universitários por mil habitantes, enquanto a Argentina e Estados Unidos registram 55, a França 21 e a Alemanha Ocidental 23.

No ensino superior, a falta de uma política explícita, que fixe diretrizes para o sistema, e a falta de acompanhamento e avaliação tanto do setor público como do privado representam os principais entraves ao desenvolvimento de qualquer programação que permita monitorar o desenvolvimento do processo e corrigir distorções e descompassos reclamados pelos diferentes segmentos sociais.

O ensino de pós-graduação cresceu significativamente na última década e a CAPES acompanha e avalia, atualmente, mais de 330 programas de doutorado e 800 de mestrado.

Apesar de terem sido praticamente atingidas as metas do I e II Programas Nacionais de Pós-Graduação (PNPG), o sistema universitário brasileiro conta com menos de um terço de seus docentes titulados com nível de mestrado e doutorado, sendo as carências mais evidenciadas no setor privado.

Apesar do avanço significativo, o setor requer consolidação e institucionalização definitiva para expandir a base científica nacional, permitindo ao País alcançar outros patamares no processo de desenvolvimento científico e tecnológico.

Educação de Adultos

Apesar dos esforços do Governo, a taxa bruta de analfabetismo mantém-se em torno de 20%, com 17.3 milhões de pessoas com 15 ou mais anos que não sabem ler e escrever. Contudo, no grupo etário de 15 a 29 anos o índice baixa para 11,4%, com 4.2 milhões de analfabetos, sendo que 92% encontram-se no Nordeste rural. Outros 6 milhões têm entre 30 e 49 anos e 7 milhões já passaram dos 50 anos.

Se o índice de analfabetismo entre os grupos mais jovens tem-se reduzido aceleradamente pela ampliação da oferta de educação básica, a evasão precoce tem mantido alta a taxa de pessoas subeducadas. Na faixa de 15 a 29 anos o contingente de subeducados e de analfabetos funcionais eleva-se para 10.5 milhões, dos quais 43% residem nas áreas urbanas mais desenvolvidas.

Não há, atualmente, políticas efetivas visando proporcionar educação para adolescentes e adultos que se encontram com atraso de escolaridade.

Objetivos

- Universalizar o acesso e a permanência das crianças de 7 a 14 anos na escola de primeiro grau, com condições mais adequadas para o processo de ensino-aprendizagem;

- expandir o ensino pré-escolar, principalmente nas áreas mais carentes, melhorando as condições de ingresso no ensino de primeiro grau;

- expandir e melhorar os padrões do ensino de segundo grau, revitalizar o ensino normal e ajustar a oferta de educação técnica às demandas objetivas do processo de desenvolvimento;

- consolidar a universidade como centro de produção e disseminação de conhecimentos, balizados pela qualidade acadêmica e pelo compromisso com a redução da dependência científica e tecnológica do País;

- ampliar a oferta e melhorar o desempenho dos cursos de pós-graduação, com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico

do País; e

- reduzir o contingente de analfabetos e proporcionar novas e diversificadas oportunidades educativas para adolescentes e adultos que buscam superar suas carências de escolaridade.

Estratégias

Educação Básica

A expansão do acesso ao ensino de primeiro grau deverá dar-se, preferencialmente, na rede municipal, menos por força do preceito de municipalização e mais por razões de custo-efetividade. Os municípios, em relação ao estado, especialmente os do interior, conseguem construir e equipar com menor custo, e localizar as áreas de maior carência.

A expansão de vagas para a redução do número de turnos diários, com conseqüente aumento do tempo de permanência do aluno na escola, deverá ocorrer acentuadamente na rede estadual, onde a incidência de escolas com três e quatro turnos diários atinge 75% do alunado.

A melhoria das condições de ensino compreenderá:

- valorização do magistério, através da melhoria salarial e da elaboração e aprovação de estatuto que defina a carreira do docente;

- disponibilidade de livros didáticos e material de ensino para professores e alunos, revendo os mecanismos de distribuição para garantir sua entrega na escola antes do início das aulas. Deverá o Governo definir um esquema de avaliação crítica dos livros didáticos disponíveis no mercado e divulgá-la junto aos professores, delegando a esses, com o envolvimento das secretarias de educação, a escolha e a determinação de padrões de utilização e reutilização dos livros. As áreas mais carentes terão prioridade na distribuição de material escolar.

A expansão da educação pré-escolar convergirá da ação conjunta dos Governos federal, estadual e municipal.

Ensino do Segundo Grau

A expansão e a melhoria dos padrões do ensino de segundo grau resultarão de esforço de cooperação técnica e financeira do Governo com as unidades da Federação, buscando a ampliação das instalações disponíveis e a implantação de novas unidades. Além disso, serão estimuladas iniciativas de ajustamento da organização e da estrutura dos cursos noturnos às peculiares necessidades de seus alunos.

O ensino técnico será melhor qualificado e terá ampliada a capacidade de atendimento, sobretudo em regiões e setores

insuficientemente atendidos, além da melhoria das instalações físicas e equipamentos das escolas existentes.

A escola normal será revitalizada, especialmente nas regiões de maior carência de docentes qualificados.

A melhoria dos padrões gerais de desempenho escolar será implementada através de inovações curriculares, desenvolvimento de materiais de ensino e qualificação de recursos humanos.

Ensino Superior e de Pós-Graduação

A consolidação do ensino superior, preferencialmente sob a forma de universidade, dar-se-á mediante:

- contínua revisão e adequação de currículos e programas; acompanhamento e avaliação dos cursos; estabelecimento de condições satisfatórias de infra-estrutura, principalmente laboratórios e equipamentos; melhoria e atualização de acervo bibliográfico e de carreira docente, que fixe o professor na universidade, premiando o mérito e a competência;

- aprimoramento da qualificação docente de nível superior, como agente do processo de mudança e integração das atividades de ensino, pesquisa e extensão, através do fortalecimento e institucionalização dos programas e cursos de pós-graduação;

- melhor utilização da capacidade instalada e do tempo docente pela racionalização de seu uso e adequação do fluxo dos alunos ao período previsto para sua integralização, permitindo o acesso de maior número de candidatos às vagas das instituições de ensino superior públicas;

- apoio institucional às universidades confessionais e comunitárias, caracterizadas como universidades públicas não estatais, que apresentem padrões qualitativos à altura dos padrões das universidades públicas, sujeitas aos mesmos critérios de supervisão e acompanhamento;

- consolidação e melhoria do desempenho dos cursos de pós-graduação, da institucionalização da pesquisa na universidade, da integração da pós-graduação no sistema de ciência e tecnologia, em intercâmbio com o setor produtivo; e

- aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento e avaliação do desempenho dos cursos de graduação.

Educação de Adolescentes e Adultos

Os programas de atendimento à população subeducada, especialmente nas maiores concentrações urbanas e no grupo de 15 a 29 anos, serão revistos, a fim de lhes garantir novas oportunidades de

educação compatíveis com as peculiares necessidades de inserção sócio-política e econômica.

Metas

Até 1991, as seguintes metas deverão ser alcançadas:

a) Educação Básica

- criação de 7,5 milhões de novas vagas no ensino público de primeiro grau, de forma a garantir, até 1991, para todas as crianças de 7 a 14 anos, freqüência à escola, com, no mínimo, quatro horas diárias de aula em 220 dias letivos ao ano. Isso permitirá a elevação da matrícula de 25,0 para 30,0 milhões e o aumento do atendimento diário dos alunos com redução para dois turnos completos. A taxa de escolarização do grupo de 7 - 14 anos passará, então, de 83% em 1985 para 95% em 1991;

- distribuição de 355 milhões de livros e de módulos de material escolar para 220 mil escolas, 30 milhões de alunos e 1,1 milhão de professores, para passar da relação de 1,5 livro por aluno em 1986 para 5 livros em 1991 e, da praticamente inexistente disponibilidade de material escolar, para um módulo de material de ensino para cada aluno, professor, sala de aula e escola;

- ampliação do atendimento à saúde do escolar, passando de 1 milhão de alunos atendidos em 1986 para 10 milhões/ano a partir de 1988;

- criação de 1,8 milhão de novas vagas no pré-escolar, passando dos atuais 2,5 milhões de matrículas para 4,3 milhões, elevando a taxa de atendimento na faixa de 4 a 6 anos, de 35% em 1986, para 50% em 1991.

b) Ensino de Segundo Grau

- criação de 860 mil novas vagas, através da ampliação das redes de ensino médio regular, da ampliação da oferta de educação técnica e de cursos normais, e da reestruturação do ensino noturno em áreas selecionadas, elevando as matrículas, de 3,1 milhões, para 4,0 milhões, permitindo o aumento da taxa de atendimento dos jovens de 15 a 19 anos que concluírem o primeiro grau de 80% para 83%.

c) Ensino Superior e Pós-Graduação

- consolidação das 35 universidades federais, recuperando a infra-estrutura física dos **campi** universitários, atualizando e reequipando laboratórios, bibliotecas e hospitais universitários e, ainda, revisando e adequando currículos e programas;

- apoio institucional a 20 universidades confessionais e comunitárias, caracterizadas como universidades públicas não estatais, que atendem a 15 mil professores e 230 mil alunos, para melhoria das

condições de ensino e pesquisa;

- fortalecimento da pesquisa como base do desenvolvimento científico e da redução da dependência tecnológica, e melhoria dos padrões de ensino, assegurando a qualificação de recursos humanos, pela concessão de 108 mil bolsas no País e 19 mil no exterior para cursos de especialização, mestrado, doutorado e pós-doutorado.

d) Educação de Adultos

- oferecimento de oportunidades educativas a jovens e adultos com vistas à sua maior integração na vida econômica e a participação ativa nas discussões dos grandes temas nacionais e das comunidades locais, reduzindo a taxa bruta de analfabetismo, que se mantém hoje em torno de 20%, para 10% em 1991.

Principais Programas

a) Expansão e Melhoria do Ensino de Primeiro Grau

Enfeixa um conjunto de ações prioritárias do Governo, voltadas para a universalização do ingresso e da permanência da criança de 7 a 14 anos na escola de primeiro grau.

Seu desenvolvimento abrange:

- construção, reforma e ampliação de escolas, para absorver o déficit de matrículas e para reduzir os turnos;

- distribuição de livros didáticos e material escolar;

- estímulo à elaboração e à aprovação de estatutos que definam a carreira do professor;

- redefinição de currículos e melhoria da qualidade do livro didático.

O Governo aplicará no período 1987/91 recursos da ordem de Cz$ 55,6 bilhões para implementação do conjunto de ações prioritárias previstas na educação básica.

b) Expansão da Educação Pré-Escolar

Esse programa, a ser executado em ação conjunta do Governo Federal, estados e municípios, criará novos espaços escolares para crianças de 5 e 6 anos. No período 1987/91, Cz$ 4,3 bilhões serão aplicados na expansão da educação pré-escolar.

c) Saúde do Escolar

Visa um conjunto de ações preventivas de saúde e de promoção da saúde, especialmente de combate à cárie dentária e às verminoses em escolares das primeiras séries do primeiro grau. O programa garantirá, pelo menos, dois atendimentos anuais a cada criança. No total, será investido a importância de Cz$ 1,5 bilhão na consecução dessas ações.

d) Fortalecimento da Educação de Segundo Grau

Esse programa faz parte do processo de redefinição do papel e das funções do ensino de segundo grau, especialmente com o propósito de assegurar a concluintes da escola de primeiro grau oportunidades de extensão de escolaridade e maior campo de opções educacionais pós-secundárias.

Pretende-se, no período 1987/91, aumentar a capacidade de atendimento das redes públicas de educação técnica de segundo grau, de forma a incrementar a disponibilidade de técnicos industriais e agrícolas e a diversificar a oferta de habilitações profissionais para o setor terciário.

A reestruturação do ensino de formação de professores pela revitalização do ensino normal, especialmente nas áreas de carência de docentes, constitui outro principal objetivo específico visado.

Na expansão e melhoria do ensino de segundo grau, o Governo investirá Cz$ 17,0 bilhões no período.

e) Programa Integrado de Desenvolvimento do Ensino Superior

O programa objetiva consolidar a capacidade instalada e elevar a qualidade das instituições de ensino superior, através da melhoria de bibliotecas, reequipamento de laboratórios, oficinas e hospitais universitários, implantação de microcomputadores, acompanhamento e avaliação de cursos de graduação.

O Governo investirá nesse programa Cz$ 16,3 bilhões no período.

f) Apoio às Universidades Comunitárias

Com o objetivo de apoiar 20 universidades confessionais e comunitárias, caracterizadas como instituições públicas não estatais, subsidiar-se-ão 30% de seus orçamentos para melhoria das condições das ensino.

Recursos no montante de Cz$ 5 bilhões serão destinados à concretização desse objetivo.

g) Programa Nacional de Pós-Graduação

Para apoiar institucionalmente os cursos de pós-graduação, buscar-se-á consolidar e melhorar o desempenho e a ampliação da oferta atual dos mesmos. O programa garantirá a implementação do III Plano Nacional de Pós-Graduação, que inclui basicamente concessão de bolsas de estudo, apoio institucional a cursos de pós-graduação e à pesquisa e reforço à cooperação técnica nacional e internacional.

O Governo aplicará nesse programa Cz$ 27,2 bilhões no período.

b) Educação de Adultos

O Ministério da Educação e as secretarias estaduais de educação, através de ação conjunta, diversificarão e ampliarão suas ações de educação de adolescentes e adultos, prevendo-se para o período 1987/91 a aplicação de recursos da ordem de Cz$ 14,4 milhões para a implementação do programa.

EDUCAÇÃO
INVESTIMENTOS E DISPÊNDIOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

PROGRAMAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Educação Básica	12291	14942	16157	16166	16331	75887
Ensino de 2º Grau	2100	3100	3600	4000	4200	17000
Ensino Superior	4250	4250	4250	4250	4250	21250
Pós-Graduação e Pesquisa	3438	5038	6138	6238	6338	27190
TOTAL	22079	27330	30145	30654	31119	141327

3 - HABITAÇÃO

Diagnóstico

As estimativas de déficit habitacional, ainda que imprecisas, indicam que cerca de 7,5 milhões de moradias no meio urbano encontram-se em estado precário, seja por utilizarem materiais de construção inadequados, seja por não possuírem um mínimo de condições sanitárias, ou por abrigarem número excessivo de moradores. Essas carências estão concentradas na faixa da população com menor renda. Segundo o Censo de 1980, 75% dos domicílios habitados por famílias com renda inferior a cinco salários mínimos apresentavam pelo menos uma das deficiências mencionadas. Nos grandes centros urbanos, graves problemas habitacionais localizam-se nas favelas e cortiços, que comportam cerca de 20% da população.

Estima-se que a situação habitacional se deteriorou com a redução do número de financiamentos concedidos pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH) nos últimos anos.

Desde a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964, até 1986, quando da sua incorporação à Caixa Econômica Federal (CEF), foram assinados contratos, no âmbito do SFH, referentes a cerca de 4,5 milhões de empréstimos habitacionais. No período intercensitário (1970/80) houve um acréscimo de 7,3 milhões de domicílios urbanos, dos quais aproximadamente dois milhões foram construídos com empréstimos do sistema, representando cerca de 27% daquele total.

Examinando o nível de atuação do SFH no último quinquênio, observa-se que o número de financiamentos concedidos representou 39% das necessidades de novas moradias para atender ao crescimento demográfico. É importante notar a disparidade no nível de atendimento entre as diferentes faixas de renda. Enquanto os financiamentos concedidos à população com até 3 salários mínimos cobriam 13% das necessidades, para o estrato de 10 ou mais salários mínimos, os financiamentos superavam em 23% aquelas necessidades.

NECESSIDADES HABITACIONAIS E FINANCIAMENTOS
CONCEDIDOS PELO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO
NO MEIO URBANO, SEGUNDO A RENDA FAMILIAR
1982/86

FAIXA DE RENDA FAMILIAR EM SALÁRIOS MÍNIMOS	NECESSIDADES (1) (A)		FINANCIAMENTOS (B)		B/A
	%	Em Mil unidades	%	Em Mil unidades	%
0 - 3	50	1.500	17	195	13
3 - 5	19	570	16	188	33
5 - 10	18	540	26	297	55
+ de 10	13	390	41	481	123
TOTAL	100	3.000	100	1.161	39

FONTE: Banco Nacional da Habitação
(1) Considerou-se como necessidades apenas a parcela resultante do crescimento demográfico urbano no período.

O baixo desempenho do setor habitacional é provocado por fatores exógenos e endógenos.

Entre os fatores exógenos à política habitacional, destacam-se:

- os baixos níveis de renda de grande parte da população urbana;

- a elevada taxa de urbanização; e

- a incapacidade financeira dos governos locais para investirem recursos próprios.

Internamente à política habitacional podem ser ressaltados os seguintes aspectos:

- ausência de prioridade às habitações de interesse social, caracterizada pelo reduzido volume de investimentos destinados à população de renda mais baixa;

- redução das disponibilidades financeiras para aplicações através do SFH, devido à crise econômica do início dos anos 80 e à elevada evasão de recursos dos depósitos em cadernetas de poupança em 1986;

- incerteza quanto às regras operacionais para os financiamentos habitacionais em 1986;

- dificuldades existentes na definição de uma nova política habitacional, por ocasião da incorporação do BNH pela CEF; e

- insuficiente articulação entre as agências estatais que se ocupam da questão habitacional.

Objetivos e Estratégias

A política habitacional tem por objetivos reduzir o déficit concentrado nos estratos da população de renda mais baixa e atender às necessidades de novas moradias, ditadas pela demanda estimada para o período 1987/91.

Em sua implementação, o Governo objetiva estimular especialmente estratégias que promovam a equidade de acesso à moradia, a descentralização da gestão e execução dos programas habitacionais e a redução dos custos dos projetos, para elevar a eficiência e o nível de suporte de sua intervenção.

O Governo deverá desenvolver duas estratégias básicas de ação para o problema habitacional, atingindo prioritariamente os seguintes segmentos sociais:

- população de baixa renda, compreendendo favelados, moradores de cortiços e outros segmentos mais frágeis das periferias urbanas e da zona rural, pertencentes predominantemente ao mercado informal de trabalho; e

- população com renda média e alta.

A cada segmento corresponderá o seguinte conjunto de linhas de atuação:

Segmento I (População de Baixa Renda)

- autoconstrução sob a forma de mutirão;
- programa de urbanização de lotes;
- produção de moradias de baixo custo, tipo embrião;
- urbanização e regularização fundiária de favelas;
- implantação de infra-estrutura básica nas periferias urbanas; e
- reparo de barracos e casas.

Segmento II (População de Renda Média Alta)

- construção de conjuntos habitacionais;
- financiamento para construção de moradias (individual e através de condomínios); e
- financiamento para construção e comercialização de moradias

através de empresas.

Esse segmento terá acesso ao mercado imobiliário, e utilizará principalmente recursos do SBPE para o financiamento de suas moradias.

Nos primeiros anos do quinquênio, será adotada uma política de intensa mobilização comunitária para a solução do problema habitacional, visando, dessa forma, uma diminuição mais rápida do déficit existente. A partir de então, através de outros mecanismos institucionais e financeiros, espera-se continuar atendendo à demanda por habitações no País.

Metas

O Governo, para o período 1987/91, reduzirá substancialmente o déficit habitacional existente na faixa de renda familiar mais pobre, tanto do meio urbano quanto rural, bem como atenderá às necessidades de novas moradias resultantes do crescimento demográfico. Neste sentido, os programas geridos pelo MDU e pela CEF deverão promover a construção e a melhoria das condições habitacionais de 4.930 mil famílias, das quais 82% estão situadas na faixa de renda familiar até 5 salários mínimos. Essas ações beneficiarão aproximadamente 22,2 milhões de indivíduos.

Também, através do programa de mutirão habitacional comunitário, a ser executado pela SEAC, com utilização de tecnologia não convencional, serão construídas 3,1 milhões de casas para a população de baixa renda, inclusive com infra-estrutura essencial, favorecendo cerca de 17 milhões de pessoas em diversos municípios brasileiros.

Esses programas habitacionais beneficiarão 39,2 milhões de pessoas, das quais 35,1 milhões situam-se na faixa de até 5 salários mínimos.

HABITAÇÃO
METAS FÍSICAS
1987/91

(Em Mil)

PROGRAMAS/PROJETOS	METAS PARA O TOTAL DO PERÍODO
Mutirão Habitacional Comunitário Construção de Casas	3100
Preparação da Infra-Estrutura de Conjuntos Habitacionais	124
Construção de Moradias de Baixo Custo	1300
Urbanização de Favelas: Famílias a serem Beneficiadas	796
Urbanização de Lotes: Famílias a serem Beneficiadas	1404
Melhorias Habitacionais	222
Recuperação de Conjuntos Habitacionais: Moradias a serem Beneficiadas	308
Construção de Moradias para a População que ganha acima de 5 Salários Mínimos	900

Projetos Prioritários

a) Programa do Mutirão Habitacional Comunitário

Esse programa, executado pela SEAC, com utilização de tecnologia não convencional, tem como objetivo básico a construção de casas para a população de baixa renda, com a integração das prefeituras e das comunidades nas obras de infra-estrutura essencial. Prevê a construção de 3,1 milhões de casas e a preparação da infra-estrutura essencial de cada mutirão habitacional. Serão favorecidas cerca de 17 milhões de pessoas.

Pelo sistema de mobilização comunitária utilizado pela SEAC, os recursos ajustados pelo Governo representam cerca de 37% do total do custo final das moradias construídas, cabendo às comunidades o fornecimento da mão-de-obra, que representa 40%, e às prefeituras o fornecimento de terrenos, obras de infra-estrutura e outros serviços, que perfazem 23% do custo.

PROGRAMA DO MUTIRÃO HABITACIONAL COMUNITÁRIO
METAS FÍSICAS
1987/91

METAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Número de Casas a serem Construídas (em Mil)	500	800	800	500	500	3100
Número de Conjuntos Habitacionais (Preparação da Infra-Estrutura) (em Mil)	20	32	32	20	20	124
Pessoas a serem Beneficiadas (em Mil)	2750	4400	4400	2750	2750	17050

PROGRAMA DO MUTIRÃO HABITACIONAL COMUNITÁRIO
RECURSOS FINANCEIROS A SEREM MOBILIZADOS
1987/91

(Cz$ Milhões)

FONTES	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Governo Federal	15000	20600	20600	13500	13500	83200
Prefeituras e Comunidades	25500	36780	36780	23000	23000	145060
T O T A L	40500	57380	57380	36500	36500	228260

b) Urbanização de Favelas

Esse programa, de grande alcance e sentido social, visualiza nos bolsões de pobreza precariamente instalados nas favelas urbanas, a implantação de infra-estrutura básica para melhoria da qualidade de vida daquelas populações.

Seus objetivos específicos contemplam:

. a urbanização de lotes em favelas e bolsões de pobreza;

. o atendimento a projetos simples, de melhorias habitacionais e infra-estrutura urbana, que compreendam sistemas simplificados de abastecimento de água e esgotos sanitários, drenagem, escadas de acesso, muros de arrimo, contenção de encostas, meios-fios, e outros;

. a participação efetiva da comunidade na solução de problemas específicos; e

. o fortalecimento dos programas de desenvolvimento comunitário, visando um melhor desempenho dos projetos.

Prevê-se beneficiar, em áreas urbanas, no período, cerca de 796 mil famílias de baixa renda, mediante aporte de recursos estimados em Cz$ 4,1 bilhões.

PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS
METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS
1987/91

METAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Famílias a serem Beneficiadas (Mil)	100	100	150	218	228	796
Recuros Financeiros Necessários(Cz$ Milhões)	518	518	777	1136	1187	4136

c) Urbanização de Lotes

O programa destina-se a melhorar as condições de vida da população de baixa renda, através da oferta de novas áreas de terra, devidamente parceladas e dotadas de infra-estrutura, equipamentos comunitários e transporte, possibilitando uma opção regular às populações carentes, cujas alternativas, hoje, são as invasões, as favelas ou os loteamentos irregulares de periferia.

Seus objetivos principais especificam:

. provisão de infra-estrutura mínima aos lotes de terrenos urbanos, permitindo a seus proprietários a construção posterior de moradia; e

. criação de pré-condições para que o programa de construção de moradias de baixo custo possa ser implementado com maior agilidade.

PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO DE LOTES
METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS
1987/91

METAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Famílias a serem Beneficiadas (Mil)	130	151	250	400	473	1404
Recursos Financeiros Necessários (Cz$ Milhões)	5206	6260	10010	16016	19000	56492
Recursos do Governo Federal (Cz$ Milhões)	2603	3130	5005	8008	9500	28246

No quinquênio, 1.404 mil famílias de baixa renda que vivem em áreas urbanas serão beneficiadas, e os recursos do Tesouro para o programa são da ordem de Cz$ 28,2 bilhões.

d) Construção de Moradias de Baixo Custo

Com esse programa, pretende o Governo contribuir para a redução do déficit habitacional e atender à demanda de novas moradias existente no País, especialmente na faixa de renda de até 5 salários mínimos. As unidades de baixo custo deverão dispor de condições mínimas de habitabilidade e serão construídas, preferencialmente, através de sistemas alternativos que aproveitem recursos tipicamente regionais.

Os objetivos buscarão, principalmente:

. construir moradias em condições mínimas de segurança, higiene e conforto, servidas de infra-estrutura urbana básica para atender às necessidades habita ionais das famílias carentes;

. dar condições à comunidade para utilizar processos construtivos regionais, ampliando as oportunidades de emprego, pela dinamização das pequenas empresas produtoras de materiais de construção, no âmbito local;

. estimular o espírito associativo e de ajuda mútua entre as famílias de baixa renda, para maior integração comunitária e promoção social; e

. aumentar a participação dos governos municipais na solução dos problemas habitacionais.

PROGRAMA DE CONSTRUÇÃO DE MORADIAS DE BAIXO CUSTO
METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS
1987/91

METAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Unidades a serem Construídas (Mil)	100	100	200	400	500	1300
Recursos Financeiros Necessários ao Subsídio dos Juros(Cz$ Milhões)	1324	1324	2648	5296	7000	17592
Recursos Financeiros a Serem Mobilizados pelo MDU e CEF (Cz$ Milhões)	4235	4235	8470	16940	20795	54675

No período, o programa abrangerá a população urbana com renda familiar mensal de até 5 salários mínimos e construirá 1.300 mil moradias de baixo custo, com recursos da ordem de Cz$ 17,6 bilhões provenientes do Tesouro Nacional e Cz$ 54,7 bilhões a serem mobilizados pelo MDU e pela CEF.

4 - SAÚDE

Diagnóstico

O exame de alguns indicadores globais, que refletem o estado de saúde da população brasileira e as diferenças regionais na oferta de serviços assistenciais, demonstra com nitidez a seriedade dos problemas hoje enfrentados. Os sinais de alerta apontam diretamente para a necessidade de, a curto prazo, reverter a dura realidade nessa área, que pode ser atestada pela seguinte situação:

- a mortalidade de menores de um ano é responsável por, aproximadamente, 27% dos óbitos no Nordeste e 29% no Norte. Mesmo nas regiões economicamente mais desenvolvidas permanecem inaceitáveis essas proporções: no Sudeste representam 16%, no Centro-Oeste, 15% e no Sul, 14%. Ao nível do País, cerca de 10% destes óbitos têm como causa uma inadequada atenção ao parto;

- a média de consultas médicas per capita, que é de 2,2 ao ano na zona urbana, atinge apenas o patamar de 0,6 na zona rural;

- as regiões Norte e Nordeste apresentam índices de cobertura assistencial inferiores em 40% e 50% aos das regiões Sudeste e Sul;

- existem 1.600 municípios, a maioria no Norte e Nordeste, com taxa inferior a um leito por mil habitantes. Das 25 unidades da Federação, 19 apresentam taxa global inferior a 4 leitos por mil habitantes, abaixo, portanto, dos padrões aceitos internacionalmente.

Entretanto, alguns índices e parâmetros no Brasil representam evolução e níveis favoráveis. A taxa de mortalidade geral situa-se em torno de 8,0 por mil e a mortalidade infantil decresceu, de 117 por mil em 1960, para 68 por mil em 1984. A vida média duplicou neste século. Hoje, está em torno de 63 anos.

Esses indicadores, refletindo médias globais em uma sociedade de grandes desigualdades, escondem, em certa extensão, a distribuição social das melhorias alcançadas, além de não demonstrar o impacto de patologias de alta prevalência mas baixa mortalidade, como é o caso das doenças endêmicas, dos distúrbios mentais ou mesmo da desnutrição.

O peso da mortalidade não se distribui equitativamente entre as diferentes regiões do País. Variou de 7/1.000 no Sul a 14/1.000 no Nordeste no período 1970/80. Essa desigualdade repete-se com a mortalidade infantil, que é de 113,3 óbitos em cada 1.000 nascidos vivos em famílias com renda inferior a um salário mínimo, e de 56,3 por mil entre as que ganham mais de 5 salários mínimos. A melhoria nesse indicador nos últimos 44 anos foi de 59% na região Sul, e de apenas 32% no Nordeste.

A esperança de vida ao nascer dos que ganham até um salário mínimo está estimada em 54,8 anos, enquanto os que ganham mais de 5 salários mínimos têm vida média de quase 70 anos, este último índice

bem próximo dos valores alcançados pelos países industrializados.

Doenças como malária (430 mil casos por ano, principalmente na Amazônia), Chagas (mais de 5 milhões de infectados), esquistossomose (5 a 6 milhões de pessoas atingidas em 11% do território nacional), leishmaniose visceral (em ascenção no Nordeste), e desnutrição (somente 30% da população têm dieta calórica adequada), a despeito de isoladamente terem participação discreta nas taxas de mortalidade, constituem problemas de grande magnitude social em função de sua ampla disseminação. Algumas dessas doenças, como febre amarela e dengue, que pareciam eliminadas do quadro nosológico nacional, voltaram a preocupar.

A presença marcante de doenças evitáveis, entre as quais se incluem as de veiculação hídrica e o sarampo, cuja incidência vem aumentando desde 1983, é incompatível tanto com o crescimento econômico acelerado da década de 70, como com a ampliação da cobertura dos serviços de saúde observada no mesmo período. A esses problemas soma-se uma nova doença - a AIDS - de alto potencial epidêmico e com cerca de 2.000 casos registrados.

Na atual estrutura de mortalidade, entretanto, as doenças do aparelho circulatório, as causas externas (acidentes, violências, e outros) e o câncer são, respectivamente, primeira, terceira e quarta causas de óbitos no País como um todo. Somadas, superam por longa margem as doenças infecciosas e parasitárias (segunda causa), que eram hegemônicas até o início dos anos 60. Isso indica que o Brasil, sem ter equacionado os problemas básicos de saúde peculiares ao terceiro mundo, incorpora em ritmo acelerado as doenças predominantes nas sociedades industrializadas.

Todo esse quadro está estreitamente ligado a questões como o perfil da distribuição da renda, o desemprego e as condições de pobreza de grande parte da população, fatores que se associam às condições ambientais adversas representadas pela falta de saneamento básico em periferias urbanas e na zona rural, bem como aos elevados índices de poluição presentes em inúmeras cidades industriais.

A rede de instituições prestadoras de serviços de saúde, na realidade um emaranhado, ao desenvolver ações paralelas, descoordenadas, superpostas, muitas vezes competitivas e com baixo grau de eficiência, tem-se constituído em forte ponto de estrangulamento para o desenvolvimento de ações de saúde de forma mais universal, equitativa e com maior racionalidade.

Objetivos Setoriais

A política de saúde para o período 1987/91 tem como objetivo central contribuir para:

- aumentar a expectativa e a qualidade de vida da população, mediante a redução da morbi-mortalidade; e

SAÚDE
METAS FÍSICAS
1987/91

PRINCIPAIS PROGRAMAS	UNIDADE DE MEDIDA	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL	METAS 1991
1. INFRA-ESTRUTURA DE SERVIÇOS DE SAÚDE								- Aumentar em 30% a capacidade instalada da rede ambulatorial pública e em 10% a oferta de leitos mediante a instalação de 5.000 unidades sanitárias e 12.000 leitos;
1.1. Construção e Instalação	Leito	...	2640	2400	2880	4080	12000	
	US (1)	440	1000	910	1100	1550	5000	
1.2. Recuperação e Reequipamento	Leito	...	5200	4800	5800	8200	24000	- Recuperar 30% da rede ambulatorial e 20% dos leitos públicos;
	US (1)	650	960	870	1040	1480	5000	
2. ASSISTÊNCIA MÉDICA E HOSPITALAR	Consultas(2)	283672	325834	369637	414040	461775		- Alcançar em todas as U.F. os parâmetros assistenciais mínimos <u>per capita</u> de 2 consultas médicas hab/ano e 0,1 internação;
	Internações(2)	13196	13790	14411	15059	15737		- Alcançar, como média nacional, 3 consultas/hab./ano.
3. CONTROLE DE DOENÇAS TRANSMISSÍVEIS								
3.1. Endemias								
Malária	Borrifação(2)	3428	2848	3036	3224	3412		- Diminuir para 10 a 15 casos por mil a incidência de malária na região Amazônica;
Doença de Chagas	Borrifação(2)	1126	1345	1506	1666	1826		- Interromper a transmissão da doença de Chagas em 50% dos municípios da área endêmica.
Febre Amarela	Pessoas Vacinadas(2)	8413	8049	7624	7731	7735		- Manter erradicada a febre amarela urbana.
Dengue	Borrifação(2)	8482	7778	7289	6990	6853		- Controlar a dengue.
Esquistossomose	Tratamento(2)	1757	1238	1456	1695	1923		- Diminuir a prevalência da esquistossomose para 5% e trabalhar em 100% dos municípios da área endêmica.
3.2. Evitáveis por Vacinas								
Poliomielite	Menores 5 Anos Vacinados(2)	16582	16742	16904	17068	17232		- Erradicar a poliomielite; colocar sob controle o sarampo, difteria, tétano e coqueluche, cobrindo com vacinação 90% (sarampo) e 80% dos menores de um ano em todas as regiões.
Sarampo	Menores 1 Ano Vacinados(2)	3560	3596	3630	3665	3700		
Difteria, Tétano, Coqueluche	Menores 1 Ano Vacinados(2)	3165	3195	3226	3258	3290		
4. INSUMOS BÁSICOS								
4.1. Rede de Sangue e Hemoderivados	Hemocentro	8	10	5	5	5	33	- Instalar 33 hemocentros.
4.2. Assistência Farmacêutica	Pessoas(2)	30000	40000	45000	50000	60000		- Universalizar a assistência farmacêutica para a população carente.
4.3. Auto-suficiência em Imunológicos	Projetos Apoiados	24	19	12	3	-	58	- Alcançar a auto-suficiência em vacinas e soroterápicos.

(1) Unidade Sanitária. (2) Milhares.

- reduzir as desigualdades sociais e aumentar a renda real dos segmentos mais pobres, ampliando o acesso a serviços de saúde.

O alcance desses objetivos envolve necessariamente:

- a expansão e o fortalecimento das ações de controle de doenças, especialmente as transmissíveis;

- a promoção, em caráter universal e permanente, de assistência farmacêutica, mediante distribuição gratuita de medicamentos básicos pela rede oficial de serviços de saúde;

- o atingimento da auto-suficiência em imunobiológicos (vacinas e soroterápicos);

- a mpliação da produção interna de matérias-primas farmacêuticas e de medicamentos, de forma a assegurar um abastecimento regularizado e garantir, paralelamente, autonomia tecnológica e industrial ao segmento nacional do setor; e

- o aumento da produtividade da rede pública de saúde e sua expansão seletiva nas áreas de comprovado déficit assistencial, exclusivamente através de projetos estaduais ou municipais.

Metas

As metas a serem atingidas até o início da próxima década pretendem:

- aumentar para 67 anos a esperança de vida ao nascer, reduzindo em 38% a taxa da mortalidade infantil em relação à registrada entre 1980 e 1985, como resultado da ação sinérgica dos serviços de saúde e de políticas públicas, econômicas e sociais, que visem à redução das desigualdades e à melhoria da qualidade de vida;

- diminuir, a níveis mínimos, a transmissão e a prevalência de doenças endêmicas, como malária (meta de 15 casos por 1.000 habitantes, na Amazônia); doença de Chagas (interromper a transmissão em metade dos municípios que compõem a área endêmica); esquistossomose (índice de prevalência deverá ser inferior a 5%); febre amarela (manter erradicada a forma urbana) e dengue (manter a doença sob controle);

- assegurar em cada unidade da Federação, como padrão mínimo de cobertura assistencial, taxas de duas consultas médicas e 0,1 internação hospitalar por habitante/ano;

- diminuir a capacidade ociosa hospitalar e ambulatorial da rede oficial em 30% e 40%, respectivamente;

- ampliar, em pelo menos 60% da rede pública, o elenco de

atribuições dos serviços básicos de saúde, incorporando atividades como: controle do câncer, diabetes e hipertensão, terapia de reidratação oral, serviços de planejamento familiar, e assistência odontológica básica preventiva e curativa a escolares da rede pública do ensino de primeiro grau; e

- institucionalizar a reforma sanitária, de forma a:

. criar sistemas estaduais e municipais de saúde autônomos e consolidar como atribuição exclusiva desses sistemas a prestação de serviços de saúde de natureza regional e local;

. eliminar toda e qualquer discriminação no atendimento à saúde provido direta ou indiretamente por agências oficiais; e

. integrar, sob comando único nos vários níveis de governo - federal, estadual e municipal -, as ações e responsabilidades, hoje dispersas em diferentes instituições.

Principais Programas

a) Assistência Médica e Hospitalar

O Governo reduzirá as desigualdades de acesso aos serviços assistenciais entre as diferentes regiões do País e entre diferentes clientelas (rural/urbana, previdenciária e não-previdenciária).

Em 1985, o número de consultas per capita foi de 2,2 nas áreas urbanas, enquanto, nas áreas rurais, atingiu apenas 0,6. A taxa de internações por 100 habitantes foi, entre os rurícolas, 5,4, e, entre a população urbana, 10,3.

Entre as regiões, o Norte e o Nordeste apresentam cobertura assistencial mais baixa: 40% a 50% inferiores ao Sudeste e Sul.

Para se alcançar parâmetros assistenciais mínimos de 2 consultas por habitante/ano e de 10 internações por 100 habitantes nas áreas mais desassistidas, o volume de atendimento ambulatorial deverá ser expandido, passando, no total, de 237,5 milhões de consultas médicas em 1986, para 461,8 milhões em 1991.

Na assistência hospitalar, o número de internações deverá ser ampliado de 11.395 mil em 1986, para 15.737 mil em 1991, o que significa um acréscimo de 38% no período.

As Ações Integradas de Saúde (AIS), como estratégia de curto prazo, deverão incorporar todos os municípios brasileiros dentro da diretriz de co-participação e co-gestão de meios e de recursos entre órgãos federais (MPAS/INAMPS/MS/MEC), estaduais e municipais e demais entidades integrantes do sistema. Sua desativação dar-se-á também gradualmente, na medida em que, em cada município ou unidade da Federação, forem implantados subsistemas de saúde autônomos, sob

comando único.

A ampliação da oferta de serviços far-se-á, prioritariamente, através da recuperação e plena utilização da capacidade instalada pública. A expansão física será seletiva e descentralizada (estados e municípios) nas áreas com déficit assistencial, quantificado em planos diretores estaduais de saúde.

Com o objetivo de humanizar o atendimento na rede pública, deverão ser estabelecidos mecanismos de controle e avaliação do fluxo de pacientes nas unidades, bem como serão instituídos, em todas as capitais e cidades de grande porte, sistemas de marcação de consultas nas 24 horas do dia e marcação de consultas por telefone.

b) Infra-Estrutura de Serviços

O objetivo desse programa é aumentar a rede pública de serviços de saúde, mediante construção, reforma, ampliação e reequipamento de unidades sanitárias e laboratoriais das redes estaduais e municipais, preservando-se, na área federal, as iniciativas já em andamento e expandindo-se apenas aqueles serviços que vierem a ser definidos como de sua competência.

Atualmente, o setor público conta com 16.800 unidades ambulatoriais e 120.504 leitos hospitalares, equivalentes a cerca de 25% do total. Pretende-se, no período 1987/91, expandir em 30% a capacidade instalada da rede ambulatorial oficial e em 10% a oferta governamental de leitos, mediante construção e equipamento de 5.000 unidades ambulatoriais e de 12.000 leitos. Essa expansão dar-se-á seletivamente nas áreas mais carentes, sobretudo nas periferias urbanas e localidades com taxas inferiores a 1 leito por 1000 habitantes. Buscar-se-á, adicionalmente, a plena utilização dos recursos físicos existentes, pela recuperação e reequipamento de 30% da rede ambulatorial oficial e 20% dos leitos.

c) Controle de Doenças Transmissíveis

Doenças Evitáveis por Imunizantes

Através do Programa Nacional de Imunizações procurar-se-á reduzir a incidência de sarampo, difteria, tétano e coqueluche, vacinando anualmente, pelo menos, 80% das crianças menores de um ano, em todas as regiões. Além disso, objetiva-se erradicar a poliomielite, que, de 2.400 casos verificados antes do início das campanhas nacionais de vacinação, teve sua incidência diminuída para 45 casos em 1983, voltando a crescer, entretanto, no período 1984/86.

Grandes Endemias

- Doença de Chagas

A doença de Chagas possui uma área de transmissão endêmica que corresponde a cerca de 35% do território nacional, ou seja, cerca de 2.100 municípios. O combate ao seu vetor é feito por meio de pesquisa de focos, borrifação domiciliar e melhorias habitacionais, com vigilância posterior dos locais onde os insetos transmissores foram eliminados.

O objetivo, até 1991, é interromper a transmissão da endemia e evitar sua reativação em metade dos municípios atingidos, o que representa progresso significativo em relação ao período 1979/86, quando 414 municípios foram colocados sob vigilância, com transmissão virtualmente interrompida.

- Malária

Praticamente sob controle no restante do País, onde ocorreram não mais que 3% dos casos da doença em 1986, a malária vem-se expandindo na chamada Amazônia Legal, favorecida pela ocupação desordenada do território.

Em 1986, registraram-se 430 mil casos contra 298 mil em 1983, dos quais mais de 417 mil na região Amazônica. A meta a ser atingida, até o final de 991, é a redução dos níveis de ataque para aproximadamente 10 a 15 casos por 1.000 habitantes na Amazônia, onde foram constatados 21,15 e 25,82 por mil em 1983 e 1984, respectivamente, e para proporções residuais nas demais áreas.

Para que essas metas sejam alcançadas, o Governo desencadeará um esforço intersetorial, envolvendo diversos ministérios, e despenderá, através do MS/SUCAM, Cz$ 967,0 milhões somente em 1987.

- Esquistossomose

De forte prevalência na região Nordeste, a esquistossomose atinge 16 unidades da Federação e mais de 1.000 municípios. As atividades de controle são desenvolvidas atualmente em 389 municípios (menos de 40% do total), sendo que em algumas localidades mais de 60% dos exames laboratoriais realizados são positivos.

A meta, até o final de 1991, é trabalhar toda a área endêmica, reduzindo-se a menos de 5% a taxa de prevalência, em ao menos 80% das localidades, além de diminuir a incidência das formas graves da doença.

- Febre Amarela e Dengue

O Aedes Aegypti - mosquito transmissor da febre amarela e da dengue - reinstalou-se no Brasil a partir de 1976 como consequência do intercâmbio com outros países infestados e do afrouxamento do sistema de vigilância no Brasil.

Apesar da alocação de recursos ter praticamente duplicado em

1986 em relação a 1985, o número de localidades infestadas pelo mosquito duplicou. O Aedes Aegypti é encontrado, hoje, em 284 localidades de 14 estados, e o Aedes Albopictus, vetor mais resistente, inexistente no Brasil até 1985, já foi identificado em 113 localidades de 4 estados.

A erradicação desses transmissores envolve atividades de vigilância epidemiológica e borrifação com inseticida, a cargo da SUCAM/MS, bem como da SNVS/MS, no que se relaciona ao controle de portos, aeroportos e fronteiras. Espera-se intensificar o combate ao vetor da dengue e da febre amarela urbana, reduzindo a menos de 5% os índices de infestação predial das localidades afetadas. O alcance e, sobretudo, a manutenção desse objetivo, dependerá, entretanto, de uma política continental de erradicação.

- Outras Endemias

Controle de Outras Doenças Transmissíveis

Prevê-se ainda o controle de cinco doenças endêmicas: peste, leishmaniose, tracoma, filariose e bócio endêmico, com recursos estimados da ordem de Cz$ 119,2 milhões em 1987.

O combate à hanseníase, a doenças sexualmente transmissíveis, incluindo a AIDS, à tuberculose e a zoonoses urbanas (raiva e leptospirose) é de execução das secretarias estaduais e municipais de saúde, com apoio do Ministério da Saúde.

Atenção especial será conferida ao controle da AIDS, através da ação conjunta MPAS/INAMPS/MS e secretarias estaduais, mediante a intensificação das atividades educativas, assistência a pacientes, implantação do controle do sangue doado e de sistema de vigilância epidemiológica.

d) Insumos Básicos

Implementação da Rede de Sangue e Hemoderivados

Essa atividade visa aprimorar a prestação de serviços hematológicos e hemoterápicos à população, disciplinando o setor de coleta de sangue, sua utilização e a produção/distribuição de hemoderivados.

Atualmente existem 20 hemocentros implantados e 8 em fase de implantação. No quadriênio 1988/91, serão implantados mais 25 hemocentros, perfazendo um total de 53 e atendendo a todas as capitais e cidades de grande porte.

Assistência Farmacêutica

A precariedade da assistência farmacêutica prestada à população tem constituído importante fator explicativo da baixa

resolubilidade dos serviços públicos de saúde. Ainda que, para a clientela previdenciária, os níveis de distribuição tenham-se mantido relativamente estáveis, a retração de recursos do Tesouro durante longos anos fez com que a distribuição à população não ligada ao sistema previdenciário, sabidamente a mais carente, diminuísse sensivelmente. A alocação de recursos do FINSOCIAL, a partir de 1984, tem permitido à CEME retomar a distribuição gratuita de medicamentos essenciais, atendendo prioritariamente à rede das secretarias estaduais de saúde e dos municípios.

Nos anos 1986/87, estima-se que 30 milhões de pessoas serão atendidas pelo programa de distribuição de medicamentos essenciais, enquanto que, no período 1987/91, a meta é expandir gradualmente o programa, para atingir 60 milhões de pessoas.

Duas linhas programáticas principais serão desenvolvidas na área de assistência farmacêutica:

- Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico

O objetivo é ampliar a produção interna de matérias-primas farmacêuticas e medicamentos, e garantir autonomia tecnológica e industrial ao segmento nacional do setor, de modo a superar os problemas de disponibilidade hoje existentes, assegurando o abastecimento regular de medicamentos essenciais em caráter complementar. Para isso, desenvolver-se-ão ações de apoio técnico e gerencial aos laboratórios do sistema oficial de produção.

- Programa de Distribuição de Medicamentos

Pretende expandir a cobertura assistencial para 60 milhões de pessoas e assegurar à rede de saúde condições adequadas de controle de qualidade, recebimento, armazenagem, conservação e distribuição de medicamentos.

Auto-Suficiência Nacional em Imunobiológicos

A operacionalização dos programas de imunização, com vistas ao controle de doenças transmissíveis, tem esbarrado em dificuldades decorrentes da defasagem entre o crescimento das necessidades e o desenvolvimento da produção interna de imunobiológicos, de que resultou enorme dependência de importações desses insumos essenciais.

Além dos problemas relativos à capacidade de produção, em termos quantitativos, os soros e vacinas produzidos internamente nem sempre apresentavam requisitos mínimos de potência, esterilidade e inocuidade, em grande parte devido às deficiências dos procedimentos de fabricação.

O Programa de Auto-Suficiência Nacional em Imunobiológicos, desenvolvido a partir de 1985, tem por finalidade, até 1990, produzir, no País, todas as vacinas e soros utilizados em programas oficiais de imunização, através de apoio técnico e financeiro aos laboratórios do

sistema oficial de produção. Participam do programa nove laboratórios, através de sistema de cotas estabelecidas com base na capacidade de produção e domínio tecnológico já disponível.

INVESTIMENTOS EM SAÚDE (1)
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

PROGRAMAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Assistência Médica Hospitalar	562	674	730	815	899	3680
Infra-Estrutura	2926	4464	4108	4882	6946	23326
Controle de Doenças Transmissíveis	2783	3618	4175	4730	5009	20315
Insumos Básicos	3584	4122	4660	5197	6093	23656
TOTAL	9855	12878	13673	15624	18947	70977

(1) Apenas Ministério da Saúde.

5 - SANEAMENTO

Diagnóstico

A situação brasileira do setor de saneamento básico urbano apresentou avanço na área de abastecimento de água e relativo atraso no atendimento das necessidades de esgotamento sanitário.

Em 1984, 94,3% das sedes municipais do País eram dotadas de sistemas públicos de água, beneficiando, dessa forma, 65,3% de sua população urbana.

Quando se considera, no entanto, a população urbana total, observa-se que, em 1984, cerca de 84% eram abastecidas de água da rede geral, indicando que 78 milhões de pessoas se beneficiavam desse serviço público, essencial para a qualidade de vida.

As demais, cerca de 10%, consumiam água proveniente de poço ou nascente, e 6% possuíam outras formas de abastecimento, em geral prejudiciais para a saúde dos indivíduos.

Em relação aos esgotos sanitários, verifica-se que o nível de dotação para o sistema era da ordem de 26,6% em 1982, e de 27,8% em 1984 nas sedes municipais. Nesse período, a população servida passou de 27,6 para 32,8 milhões.

No que se refere à população urbana, pouco mais de 35% usufruiam de sistema público de esgoto, significando 34 milhões de pessoas. Outras 19 milhões utilizavam a fossa séptica como alternativa, elevando-se para 58% o contingente de pessoas do meio urbano com acesso a serviços adequados. As demais, ou se utilizavam de sistemas rudimentares, ou simplesmente não tinham acesso a esgotamento sanitário de qualquer espécie.

Historicamente as prioridades na área de saneamento têm recaído em obras coletivas de abastecimento de água e de esgotos sanitários. Em que pese aos esforços do DNOS, só a partir de 1986 as ações foram ampliadas para incluir drenagem e limpeza urbana como elementos integrantes do Programa de Saneamento Básico.

A situação no meio rural é diversa: dois terços das pessoas abastecem-se de água proveniente de poço ou nascente e apenas 9% de sistemas públicos. As demais possuem outras formas de abastecimento, sendo difícil avaliar a quantidade das que se utilizam de água inadequada.

Quanto a sistemas de esgotamento sanitário, mais de 90% da população não são servidos adequadamente.

Após 1984, o Governo Federal passou a participar mais intensamente do saneamento rural, através de vários ministérios, num trabalho integrado sob a orientação do Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR), criado naquele ano com o objetivo de desenvolver atividades de abastecimento de água e melhorias sanitárias para

comunidades com até 5 mil habitantes.

Verifica-se, em suma, que o sistema de abastecimento de água, principalmente no meio urbano, vem passando por um processo de melhorias, ficando, entretanto, sem grandes avanços, o atendimento aos esgotos sanitários.

Em relação especificamente aos sistemas de água, sua evolução, tanto no meio urbano quanto rural, dependerá da intervenção governamental. Nas cidades, o sistema já alcançou as camadas populacionais periféricas e intersticiais de baixa renda, impossibilitadas financeiramente de fazer suas ligações.

A expansão das ações na área favorecerá, até 1991, cerca de 90% da população urbana no que se refere ao abastecimento de água, e cerca de 65% no que tange a ligações de esgoto.

Objetivos e Estratégias

Nas áreas urbanas, os objetivos extrapolam a demanda de obras coletivas de saneamento para os aglomerados humanos, prevendo também facilitar o acesso da população dos assentamentos subnormais aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e limpeza.

Na área de saneamento, a estratégia será: a) reavaliar os mecanismos financeiros e operacionais do Sistema Financeiro de Saneamento; b) tornar viável o atendimento aos municípios, simplificando os procedimentos para obtenção de empréstimos; c) diferenciar a política tarifária por categoria de consumidor, privilegiando as populações mais carentes; e d) descentralizar a operação e a decisão sobre o financiamento a sistemas de saneamento, atribuindo maior responsabilidade aos estados e municípios, além das próprias comunidades.

Nas áreas rurais, pretende-se estender gradativamente às comunidades rurais os benefícios do saneamento básico, no contexto de um trabalho participativo com as populações envolvidas, cujos componentes essenciais são a educação sanitária e a utilização de tecnologias simples e de baixo custo. Propõe-se, ainda, promover a participação efetiva da comunidade na execução das obras e a redução dos níveis de morbidade e mortalidade da população local por causas relacionadas com a deficiência de saneamento básico.

As estratégias para a implantação do Programa de Saneamento são:

- utilização de tecnologias apropriadas, de baixo custo, sempre que estas sejam as mais indicadas;

- participação comunitária na concepção dos projetos e em sua execução; e

- uso preferencial de materiais, equipamentos e tecnologias nacionais, com ênfase naqueles produzidos regionalmente e que usam intensivamente mão-de-obra local.

Metas

- abastecimento de água para 4,9 milhões de domicílios urbanos através de sistemas públicos;

- construção de 7.350 sistemas de abastecimento de água no meio rural, para habitantes de pequenas comunidades;

- construção de 9,4 milhões de ligações de esgoto na área urbana e de 220 mil sistemas de esgotamento sanitário no meio rural;

- implantação de 967 mil melhorias sanitárias no meio rural, prevendo-se beneficiar cerca de 4,8 milhões de habitantes;

- ampliação do sistema de limpeza urbana, para atingir 70 milhões de pessoas no período; e

- construção de 6,6 mil quilômetros lineares de canalização e drenagem de vales e áreas de enchentes.

SANEAMENTO BÁSICO URBANO
METAS FÍSICAS
1987/91

PROJETOS	METAS FÍSICAS (Unidades)	SANEAMENTO BÁSICO URBANO					
		1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Abastecimento de Água	Domicílios Atendidos (Mil)	985	975	975	975	975	4885
Esgotamento Sanitário	Domicílios Atendidos (Mil)	1008	1616	1750	2250	2750	9374
Limpeza Urbana	Habitantes (Milhões)	14	14	14	14	14	70
Fundo de Vales e Controle de Enchentes	Canalização e Drenagem (km Lineares)	1080	1240	1340	1440	1520	6620

SANEAMENTO BÁSICO URBANO
INVESTIMENTOS PROGRAMADOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

PROJETOS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Abastecimento de Água	7600	7523	7523	7523	7523	37692
Esgotamento Sanitário	8873	14226	15406	19807	24209	82521
Limpeza Urbana	1960	1960	1960	1960	1960	9800
Fundo de Vales e Controle/Prevenção de Enchentes	3975	4563	4931	5299	5594	24362
TOTAL	22408	28272	29820	34589	39286	1543' 5

SANEAMENTO BÁSICO RURAL
METAS FÍSICAS
1987/91

PROJETOS	METAS FÍSICAS (Unidades)	SANEAMENTO BÁSICO RURAL					
		1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Abastecimento de Água	SAA	420	980	1750	2100	2100	7350
Esgotamento Sanitário	Sistemas	28	32	40	50	70	220
Melhorias Sanitárias	Unidades (Mil)	29	102	206	315	315	967

SANEAMENTO BÁSICO RURAL
INVESTIMENTOS PROGRAMADOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

PROJETOS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Abastecimento de Água	827	1925	3444	4137	4137	14470
Esgotamento Sanitário	1909	2200	2750	3397	4692	14948
Melhorias Sanitárias	91	316	637	977	977	2998
TOTAL	2827	4441	6831	8511	9806	32416

Programas Prioritários

. Programa Nacional de Saneamento (PLANASA)

Hoje a cargo da Caixa Econômica Federal, o PLANASA caracteriza-se pela participação das unidades da Federação no esforço conjunto dos diversos níveis governamentais para dotação de obras coletivas de abastecimento de água e de esgotos sanitários e promoção das ligações domiciliares respectivas.

Sua atuação é complementada pela ação da Fundação Serviços de Saúde Pública (FSESP), do Ministério da Saúde, em sua área de trabalho.

A extensão do PLANASA no período 1987/91 visa não só consolidar os ganhos obtidos com a tentativa de universalização das ligações domiciliares, o que beneficiará as faixas de população de baixa renda e áreas mais populosas, como cobrir as pequenas comunidades com sistema de abastecimento de água, canalizando, entretanto, maior esforço para o programa de dotação de sistemas de esgotos sanitários.

A intensificação desse último programa faz-se, agora, imperiosa, com o objetivo de evitar o crescimento horizontal da malha urbana, decorrente das dificuldades para o esgotamento sanitário de edifícios.

O Governo através do PLANASA também atuará em ações de limpeza e drenagem urbana, sem as quais não conseguirá atender aos requerimentos do desenvolvimento social.

. Projeto Experimental de Saneamento Básico para a População

Pobre (PROSANEAR)

O PROSANEAR visa melhorar as condições de vida da população de baixa renda, localizada nas periferias e favelas das regiões metropolitanas e de cidades de porte médio, através da oferta de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e drenagem pluvial.

De âmbito nacional, o programa privilegia a população cujos rendimentos familiares mensais situam-se na faixa de até 2 salários mínimos. A distribuição espacial dos recursos dar-se-á, no período 1987/91, como se segue: 4,6% para a região Norte; 36,9% para o Nordeste; 38,6% para a região Sudeste; 12,9% para a região Sul; e 7% para o Centro-Oeste.

. Programa Nacional Urbano de Instalações Hidráulico-Sanitárias Domiciliares Mínimas (PRONID)

Com esse programa, o MDU objetiva dirigir as ações diretamente para a solução de problemas relacionados com a instalação e reforma dos elementos hidráulico-sanitários imprescindíveis à habitação, com participação comunitária direta, tanto na concepção como na implantação e manutenção dos mesmos. A distribuição dos recursos visa, igualmente, a população com renda familiar mensal de até 2 salários mínimos.

As ações envolverão principalmente abastecimento de água nos pontos de utilização, esgotamento sanitário com transporte hídrico e disposição final sanitária. A distribuição prevista para os recursos financeiros dar-se-á como se segue: 4,6% para a região Norte; 36,9% para o Nordeste; 38,6% para o Sudeste; 12,9% para o Sul; e 7,0% para a região Centro-Oeste.

. Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR)

O PNSR resulta da atuação conjunta de vários ministérios e desenvolverá um conjunto específico de ações de saneamento dirigido às comunidades com até 5 mil habitantes.

As questões de saneamento básico urbano têm sido equacionadas de modo bastante razoável no Brasil. No entanto, o saneamento rural encontra-se ainda em estágios bem rudimentares, pouco contribuindo para minorar as precárias condições de vida e saúde das populações. Em parte, isso se deve à atuação descoordenada das várias instituições que atuam no subsetor, com superposição de funções e atividades.

Concebeu-se, portanto, um projeto-piloto para a implantação do Programa de Saneamento Básico Rural, denominado Estudos, Assistência Técnica e Reorganização Institucional do Subsetor de Saneamento Rural, com o apoio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que fornecerá assistência técnica ao Governo e aos estados da Federação para definir políticas, responsabilidades, formas de participação da comunidade, mobilização de recursos financeiros e a organização institucional do subsetor, entre outros.

6 - PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

6.1 - PREVIDÊNCIA SOCIAL

Diagnóstico

Os primeiros anos da atual década marcaram a maior crise registrada na história da previdência social brasileira. As deficiências estruturais de seu funcionamento foram agudamente realçadas por fatores conjunturais, em especial a recessão econômica.

Concebido originalmente para operar segundo metodologias atuariais em regime de capitalização, com formação de reservas que garantam os compromissos futuros com benefícios, o sistema previdenciário brasileiro opera, no entanto, em regime de repartição, onde as receitas do exercício cobrem as despesas correntes.

Como o sistema obtém cerca de 90% de sua receita a partir da folha de salários do setor formal da economia, a sensibilidade ao ciclo econômico torna-o bastante vulnerável a graves perdas nos momentos de desaquecimento ou de estagnação.

Da mesma forma, a política salarial adotada pelo Governo no início da presente década também contribuiu para a desestabilização financeira do SINPAS, ao provocar aumentos de despesas com benefícios, nas faixas de menor renda, desproporcionais à receita obtida.

É preciso ressaltar que, em grande medida, os problemas enfrentados hoje são reflexos do acelerado processo de expansão do sistema previdenciário nas últimas décadas, tanto em termos institucionais e de abrangência, quanto do número de benefícios e serviços oferecidos. No tocante à abrangência, observa-se que em 1963 apenas 23% da População Economicamente Ativa eram cobertos pela previdência social. Atualmente, essa população é atendida praticamente em sua totalidade. Além disso, o número de benefícios e a oferta de serviços de assistência médica foram ampliados com rapidez considerável.

Na década de 70, a receita do sistema apresentou taxa média de crescimento anual de 15%, em razão principalmente do crescimento econômico acelerado, do estabelecimento de várias medidas institucionais (aumento do teto de recolhimento, de alíquotas e criação de novas taxas), da incorporação de grupos sociais antes excluídos (empregadas domésticas, por exemplo) e do aumento da formalização das relações de trabalho. Esses fatores resultaram em uma expansão do número de segurados contribuintes da previdência social em ritmo superior ao crescimento da população urbana brasileira.

Esse incremento da receita permitiu a criação de novos benefícios - alguns sem fonte de custeio equivalente -, a liberalização na concessão de outros, a expansão dos gastos com assistência médica e um incremento das ações de assistência social.

Por outro lado, a falta de controle da receita e das despesas permitiu que se perpetuassem fraudes, tanto na arrecadação quanto no desembolso, em volumes bastante significativos.

A necessidade da modernização dos métodos de gerenciamento e controle pode ser avaliada a partir do volume de recursos movimentado pelo sistema: as despesas da Previdência representam cerca de 5% do Produto Interno Bruto do País.

A análise da crise do sistema previdenciário demonstrou a necessidade urgente de desencadear mudanças estruturais, além de prover-lhe socorro eventual. Várias circunstâncias, inclusive a debilidade das informações existentes sobre as variáveis referentes ao plano de benefícios, aumentaram a natural dificuldade de se introduzirem reformas em uma área tão sensível, social e politicamente.

À época, o Governo limitou-se a medidas paliativas, concentradas no aumento da receita, para enfrentar o problema imediato de endividamento do SINPAS, omitindo-se em relação a duas questões cruciais, que são, do lado financeiro, a tendência para produzir déficits crescentes e, do lado social, as características regressivas do sistema.

Após três anos consecutivos de déficits crescentes, adotou-se, em 1981, um conjunto de medidas para aumentar a receita da previdência. Incluíam o aumento das alíquotas de contribuição, a instituição da contribuição de aposentados e pensionistas, e um imposto adicional sobre bens supérfluos. Como resultado, a receita previdenciária expandiu-se em 25% em 1982, mas já nos anos seguintes o sistema voltou a apresentar consideráveis déficits.

A gestão do sistema previdenciário na Nova República iniciou-se, assim, sob o peso da conjugação de uma grave situação emergencial e de grandes problemas estruturais.

A partir do diagnóstico da situação atual do sistema, a perspectiva de seu comportamento até o final do século, sob o ponto de vista de seu financiamento, indica um precário equilíbrio, se as taxas de crescimento do PIB permanecerem acima de 10% ao ano, ou um desequilíbrio permanente, se mantidas as taxas de crescimento históricas do PIB, entre 7% e 8% ao ano.

O crescente descompasso entre receita e despesa levou o Sistema Nacional da Previdência e Assistência Social a uma situação caótica, que exige uma série de medidas para torná-lo viável no longo prazo.

A partir da Nova República foram tomadas providências para moralização da administração previdenciária - combatendo-se a impunidade, a negligência administrativa e moral, a insensibilidade social e humana - que resultaram em uma situação de equilíbrio momentâneo. O déficit financeiro herdado do governo anterior mereceu absoluta prioridade e decisões de austeridade foram tomadas para eliminá-lo. Hoje, a previdência social encontra-se com um superávit de

caixa que alivia as pressões a curto prazo e permite a busca das soluções efetivas do equilíbrio financeiro a longo prazo.

Os valores dos benefícios foram corroídos nos últimos anos. Tal fato limita a ação da previdência de conceder proteção social efetiva a milhões de brasileiros que não têm outros meios de sobrevivência. Medidas corretivas dessa distorção foram adotadas, de forma que nenhum benefício venha a ser concedido com valor inferior a 95% do salário mínimo, nos termos do anteprojeto de lei de iniciativa da Presidência da República, já aprovado pelo Poder Legislativo, e que beneficia diretamente 4.100 mil segurados da previdência.

Encontra-se em fase de consolidação um anteprojeto de lei propondo a reformulação da previdência social, elaborado por um grupo de especialistas e pessoas representativas de diversos segmentos da sociedade, e que permitirá a implementação de alterações estruturais profundas.

Essa proposta tem como premissa fundamental a "redefinição do conceito de seguridade social, considerando que a vinculação individual e formal ao sistema previdenciário não exclui o direito coletivo de acesso, tendo em vista a incidência direta e/ou indireta dos encargos previdenciários sobre toda a sociedade."

No plano das decisões políticas e estratégicas do Governo, foi instituído o Conselho Superior da Previdência e Assistência Social, de caráter consultivo, com real autonomia para avaliar o programa global do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, assim como sua execução. é constituído por cidadãos recrutados segundo critérios que assegurem autêntica representação dos usuários e financiadores da previdência social.

Objetivos Gerais

O grande desafio constitui-se em não apenas ampliar os serviços inerentes ao Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social a seus usuários, mas, sobretudo, garantir-lhes a qualidade, com atendimento prioritário para os grupos e segmentos mais vulneráveis e socialmente desprotegidos.

Assim, o objetivo maior que se coloca é o de repensar o sistema, de forma a renová-lo e atualizá-lo em suas concepções metodológicas e estratégicas, e não só o de assegurar meios e condições financeiras para a manutenção do próprio sistema. Para que o processo de implementação ocorra em bases mais realistas, seus objetivos buscam:

- <u>Humanização e Equalização do Atendimento</u>

Eliminação progressiva das discriminações vigentes nas prestações dos serviços de previdência social, assistência social e assistência médica.

Ampliação da cobertura dos serviços, em especial aos mais necessitados, protegendo o previdenciário, sua família e seus dependentes, e também os não previdenciários, na medida das disponibilidades de recursos.

Promoção de meios e condições para que o trabalho do menor abandonado, desassistido ou em situação irregular - sob a tutela do Poder Judiciário - possa ser aproveitado, junto aos órgãos e entidades integrantes do sistema, no sentido da valorização humana, aumento de renda familiar e reintegração na sociedade.

- Democratização da Gestão

Informar a toda a sociedade brasileira os problemas da previdência, assistência médica e assistência social, no sentido de encontrar, em conjunto, soluções alternativas, traduzidas na melhoria qualitativa dos serviços prestados aos usuários.

Participação dos trabalhadores, empresários, servidores e usuários, bem como dos demais segmentos representativos da sociedade na gestão da previdência, através de mecanismos estratégicos, tais como: Conselho Superior da Previdência e Assistência Social, Conselho Comunitário, Ouvidor da Previdência Social, e outros.

- Participação/Integração/Articlação

Planejamento participativo, integrado e articulado em todos os níveis da estrutura orgânica do sistema.

Aperfeiçoamento dos mecanismos, instrumentos e procedimentos gerenciais, tendo em vista a melhoria dos serviços prestados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, através dos órgãos e entidades a ele vinculados.

Reforço dos mecanismos e processos de articulação que harmonizem os esforços dos órgãos federais, estaduais e municipais, quanto às ações de previdência, assistência médica e assistência social, entre si e com os demais setores da sociedade.

- Descentralização

Fortalecimento do processo gerencial nos diferentes níveis do sistema, delegando-se responsabilidades e maior autonomia a todos.

Descentralização programada das ações de assistência médica e assistência social, com a participação da população na indicação das ações prioritárias, bem como o seu acesso a esses bens e serviços; fortalecimento e respeito à autonomia devida aos municípios, e atenção às respectivas realidades e especificidades.

- Melhoria da Eficiência e Controle Gerencial

Modernização do sistema, envolvendo a reestruturação organizacional, bem como a sua dinâmica de funcionamento.

Busca constante do aumento da produtividade do sistema, no sentido de sua melhoria qualitativa e quantitativa.

Racionalização e simplificação das rotinas e procedimentos administrativos, com a revisão dos modelos e métodos atualmente adotados.

Capacitação dos recursos humanos que atuam junto ao sistema, visando ao maior engajamento no processo de modernização da previdência e assistência social.

Sistematização dos processos, mecanismos, instrumentos e estratégias de controle gerencial, em todos os níveis da estrutura.

Estruturação e desenvolvimento de sistemas de informação e controle gerencial.

Adoção de mecanismos que permitam a elevação do grau de informação da população usuária dos serviços prestados pela previdência, sobre seus direitos e o modo de obtenção concreta dos benefícios.

Estratégias e Instrumentos de Ação

A partir dos objetivos gerais anteriormente colocados, é possível alinhar as seguintes estratégias a serem adotadas na área:

- estabelecer o regime único, em substituição aos atuais (urbano e rural), com a instituição de um plano básico de âmbito universal, caracterizado pela definição homogênea e seletiva dos riscos sociais mais graves: morte, invalidez, doença e velhice;

- introduzir o princípio da seletividade, em função da renda, na concessão de benefícios como salário-família, auxílio-natalidade e auxílio-funeral, privilegiando os segurados de baixa renda;

- rever as alíquotas, critérios e limites de incidência das contribuições, com redução da carga sobre os rendimentos mais baixos e aumento da progressividade das contribuições previdenciárias;

- recuperar o valor real das aposentadorias e pensões, obedecendo às disponibilidades de recursos;

- rever o sistema de contribuição do autônomo, de forma que a taxação seja mais equânime e compatível com a sua atividade econômica e nível de renda;

- avaliar os regimes especiais de aposentadoria, para que levem em conta a efetiva perda da capacidade laborativa ou redução da expectativa de sobrevida do trabalhador, decorrente da atividade que exerce;

- tornar efetiva a participação da sociedade brasileira na gestão do SINPAS, através da instituição de conselhos e da divulgação de informações relevantes ao conhecimento real da situação previdenciária;

- implantar linhas de co-participação e co-gestão de meios e recursos entre os órgãos federais, estaduais, municipais e demais organismos que se integram às ações da previdência;

- descentralizar os processos de execução de obras, manutenção, adaptação e reforma de imóveis em uso, consoante uma estratégia de delegação de competência;

- implementar uma rede de comunicação de dados que permeie todos os níveis do sistema, permitindo o atendimento e a solução local de problemas;

- eliminar as filas nos serviços prestados pela previdência, promovendo meios e condições para a informatização do processo de atendimento aos usuários;

- eliminar a fraude e as intermediações que comprometem as finanças da instituição e o sistema perante a sociedade brasileira;

- reduzir drasticamente o tempo de resposta aos requerimentos de benefícios;

- rever a organização e os métodos utilizados pelo SINPAS com vistas à modernização da previdência social, mediante o apoio da DATAPREV ao desenvolvimento, revisão e implantação de rotinas;

- planejar estratégias alternativas de fiscalização voltadas para o aumento da arrecadação, através do uso, pelos fiscais, de tecnologia de apoio apropriada, estabelecendo, a cada exercício, metas de desempenho nas linhas de fiscalização e arrecadação da receita previdenciária;

- implantar a desmobilização do patrimônio do SINPAS, com a reversão da receita para os programas prioritários a cargo do sistema, implantando também um sistema de gerência e controle do patrimônio imobiliário; e

- regulamentar, com base em critérios jurídicos e sociais, os processos de isenção de contribuições patronais, quitação de débitos vencidos e estratégias alternativas para um sistema de cobrança de multas.

Metas Qualitativas

- estabelecimento do regime único de benefícios do seguro social nas áreas urbana e rural, estendendo a todos os trabalhadores os benefícios atualmente restritos aos segurados da área urbana; correção das distorções no atendimento às populações urbana e rural,

particularmente a do Norte e Nordeste do País.

Metas Quantitativas

- recomposição da perda do poder aquisitivo, de 15%, em média, que atingiu a todos os segurados com benefícios de valor unitário superior a três salários mínimos, aproximadamente um milhão de pessoas, ocorrido entre novembro de 1979 e maio de 1984; e

- atender a um crescimento na concessão de benefícios da ordem de 40%, previsto entre 1987 e 1991.

PREVIDÊNCIA SOCIAL
METAS FÍSICAS
1987/91

(Em Mil)

PROGRAMAS	1987	1988	1989	1990	1991
Previdência Social					
Concessão de Novos Benefícios (Urbano e Rural)	1615	1763	1926	2100	2293
Produção de Serviços de Saúde					
Consultas Médicas (1)	283672	325834	369637	414040	461775
Internações (1)	13196	13790	14411	15059	15737
Outros (Odontológicos, etc.)	345176	267267	390772	415762	442392
Assistência Social (Pessoas)	11700	12700	13500	18300	28700

FONTES: Plano Setorial da Previdência Social - 1985/89. Portaria MPAS Nº 3770 - 29/05/86 - Relatório Final da Comissão de Apoio à Reestruturação da Ass stência Médica. INAMPS EM DADOS - 1985.

(1) As metas de consultas médicas e internações são as mesmas que constam na área da saúde.

PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL
INVESTIMENTOS E DISPÊNDIOS PROGRAMADOS
1987/91

(Cz$ Milhões)

PROGRAMAS	1987	1988	1989	1990	1991
Previdência Social Concessão de Novos Benefícios (Urbano e Rural)	332417	358577	389793	423750	460653
Serviços de Saúde (Assistência Médica-Hospitalar e Odontológica)	105537	114731	127726	135592	147404
Assistência Social	18834	23528	28076	32603	36908
Administração	15993	17387	18902	20548	22338
TOTAL	471781	514223	561497	612493	667303

6.2 - ASSISTÊNCIA SOCIAL

Diagnóstico

Fortemente influenciada pela situação global do País, dada a sua função de atender às necessidades das populações carentes em geral e, principalmente, do grupo materno-infantil mais pobre, dos menores abandonados e infratores, dos idosos e excepcionais, a área de assistência social passou, no início dos anos 80, por uma situação crítica.

De um lado, o empobrecimento da população e as dificuldades de acesso aos serviços sociais básicos ampliavam a demanda por serviços assistenciais. De outro, os órgãos governamentais que prestam esses serviços tiveram seus recursos consideravelmente reduzidos. Os recursos da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), principais instituições do Governo Federal na área, sofreram juntas uma queda acumulada de 44%, entre 1982 e 1985, em valores reais.

Além dessa precária situação financeira que se refletiu na dimensão e na qualidade da oferta de serviços, outras razões explicavam a falta de eficácia na área.

Inexistia uma política global de governo que orientasse as ações assistenciais, públicas e privadas, delimitasse seu campo de atuação e definisse a participação dos demais setores da economia no combate à marginalização social.

Os modelos de assistência social, predominantemente paternalistas ou repressivos, eram mais voltados para o controle do que para o desenvolvimento das populações marginalizadas. Resultavam daí práticas dispersas que incidiam sobre pessoas e categorias da população, de forma isolada, com repercussões sobre o meio familiar e comunitário, muitas vezes provocando o enfraquecimento da unidade familiar e da comunidade, alijando-as do exercício de suas responsabilidades e competências.

Havia excessiva centralização e burocratização na condução de programas pulverizados, superpostos e dispersos, que revelavam a falta de integração e articulação programática, vertical e horizontalmente, por parte das instituições públicas e privadas que atuam na área, e dessas com as outras áreas sociais.

Do ponto de vista da população carente a ser assistida, observava-se a ausência de incentivos para a melhoria da renda familiar, a baixa renda dos menores trabalhadores, os elevados índices de desnutrição, a alta taxa de mortalidade infantil, as significativas taxas de analfabetismo, a desagregação da família, entre outros problemas.

No que se refere à questão do menor - estimava-se que em 1985 seriam cerca de 36 milhões os menores brasileiros em estado de pobreza - não se vinha alcançando resultados satisfatórios. O fenômeno do "menino de rua", do "menor abandonado" e do "menor infrator" expandia-se visivelmente nas áreas urbanas. A política de atenção ao menor, desenvolvida pela FUNABEM e órgãos estaduais de bem-estar do menor, era reconhecidamente falha e seu modelo correcional-repressivo, apoiado nos grandes centros de internamento, apresentava resultados negativos.

A situação da área, hoje, difere em alguns aspectos daquela descrita para 1985. Permanece necessitando melhor equacionamento a questão da pobreza no País, que marginaliza grande parcela da população brasileira, e que dependerá, para sua superação, de um esforço global, integrado e radical da sociedade e do Estado brasileiros na área econômica, política e social. Essa questão extrapola a área de assistência social, mas tem reflexos diretos sobre ela, na medida em que define os limites de sua clientela.

Permanece, também, a questão da coordenação das ações sociais e assistenciais desenvolvidas por todo o Governo Federal. Na área de assistência social, é impostergável a articulação das ações da LBA, FUNABEM e FACR com aquelas conduzidas por outros órgãos federais, como por exemplo a SEAC. Mantém-se, ainda, a busca de novas fontes de recursos para as ações de assistência social desenvolvidas no âmbito do MPAS, ainda muito dependentes das contribuições do seguro social.

Em relação a outros problemas apontados, observam-se avanços sensíveis. Definiu-se uma política global para a área; o MPAS vem assumindo um papel efetivo de coordenação das ações assistenciais desenvolvidas no seu âmbito; o orçamento da área foi reposto e estão superados os valores reais de 1981. Procede-se, também, a reformulações organizacionais e programáticas consideráveis, visando não só à correção de problemas como a dispersão de recursos e a superposição de ações entre LBA, FUNABEM e FACR, mas também à busca de modelos gerenciais mais eficientes, sobretudo para criar condições à implementação de ações compatíveis com a nova política.

No que se refere à dimensão e à qualidade dos serviços oferecidos, foram introduzidas mudanças significativas em alguns programas como os de Creches-Casulo e Assistência aos Excepcionais. Na área de Assistência ao Menor, chegou-se a melhor compreensão e equacionamento do problema, buscando-se a implementação de estratégias que levem à efetiva promoção social dos menores abandonados e infratores.

As mudanças que vêm sendo propostas na área de assistência social são radicais, dependem de fatores externos à área e serão de implementação progressiva. O quadro atual é, portanto, de transição, com a convivência dos velhos problemas com as novas iniciativas que tentam superá-los.

Objetivos

- Privilegiar o atendimento ao menor carente, sobretudo o que se encontra na faixa de maior vulnerabilidade, até 6 anos de idade, de modo a garantir-lhe a sobrevivência biológica e as condições necessárias ao seu desenvolvimento;

- expandir e aperfeiçoar o atendimento a pessoas idosas carentes, caminhando na linha de definição de uma política orientadora dessa problemática, no contexto das questões sociais;

- fortalecer e privilegiar as ações que tenham como objetivo a intervenção integral sobre o núcleo familiar, unidade básica de satisfação das necessidades do ser humano;

- apoiar e fortalecer experiências comunitárias que apresentem resultados concretos frente às necessidades das populações-alvo;

- reduzir as desigualdades inter-regionais no que se refere à cobertura dos serviços assistenciais;

- promover meios e condições capazes de possibilitar uma nova visão da sociedade civil e dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais, bem como sua efetiva participação na estruturação e desenvolvimento de um sistema integrado para o atendimento humanizado a crianças e jovens carentes que, em situação irregular, estejam sob a tutela do Poder Judiciário, e às famílias, numa perspectiva de se encaminhar o processo de resgate do exercício pleno dos direitos de cidadania na sociedade democrática;

- aperfeiçoar e expandir o sistema de atendimento a crianças e jovens que, em situação irregular, estejam sob a tutela do Poder Judiciário, estimulando alternativas de reinserção familiar, adotando, na ausência da família, o sistema de colocação em lares substitutos e fortalecendo experiências comunitárias de atendimento em meio aberto, em trabalho integrado com a Justiça de Menores e outros organismos;

- estimular, junto aos estratos mais carentes, ações voltadas para a geração de renda familiar, visando à promoção de condições para sua auto-sustentação;

- adequar programas e projetos às peculiaridades de cada região; e

- assegurar a instituição e o fortalecimento de mecanismos de articulação que harmonizem os esforços federais, estaduais e municipais, evitando duplicidades e superposições.

Estratégias

Para atingir esses objetivos e diretrizes de política, a área se valerá de algumas estratégias ou instrumentos de ação global:

- Descentralização, Municipalização e Participação Comunitária

A natureza das ações desenvolvidas na área de assistência social exige, para adquirir efetividade, que a execução dos programas esteja subordinada ao nível de governo que apresente maior proximidade com as localidades onde ocorrem os problemas. A municipalização do atendimento buscará meios para estabelecer formas de gestão e mecanismos de integração programática e de recursos.

Também será assegurada a presença da comunidade como forma de garantir que os programas e projetos atendam às suas necessidades básicas e guardem correlação com as atividades econômicas locais e regionais. Isso permitirá, ainda, que sejam considerados os valores e a cultura locais e que alternativas de atendimento à produção propiciem o aproveitamento adequado dos recursos humanos, materiais e institucionais em cada localidade.

- Política de Estudos e Desenvolvimento de Recursos Humanos

A reversão pretendida do modelo de assistência social requer o estudo aprofundado da realidade em que se vai intervir e a capacitação dos recursos humanos necessários. Estudos e pesquisas que desvendem os efeitos, apontando as causas e as interfaces dos problemas a serem solucionados, devem ser a base do desenvolvimento de programas e projetos, para que se superem abordagens reducionistas, tanto conceituais como metodológicas, que impedem a obtenção de resultados compatíveis com a atual política.

O esforço voltado à formação de recursos humanos com perfil apropriado para compor quadros técnicos especializados deverá, também, contribuir para uma atuação adequada na área.

- Reorganização Institucional

A melhoria das condições de prestação dos serviços de assistência social exigirá reformulação das organizações responsáveis por sua implementação, com vistas à redefinição de suas funções e à criação de mecanismos que articulem os programas, tanto no nível federal, quanto deste com as iniciativas estaduais, municipais e comunitárias. Deverá ser buscada, também, a maximização no uso de recursos materiais e institucionais já disponíveis.

- Financiamento

Serão reformuladas, no período do Programa de Ação Governamental, as bases atuais de financiamento da assistência social - hoje predominantemente dependente da receita de contribuições previdenciárias - e definidos recursos específicos que venham a constituir fundos permanentes para as ações prioritárias.

Metas

A assistência social terá um papel relevante no combate aos efeitos da pobreza, especialmente sobre os segmentos mais vulneráveis, como as crianças de 0 a 6 anos, os menores desassistidos, abandonados e infratores, e os portadores de deficiências físicas e mentais. A ação do Governo será dirigida à expansão e melhoria qualitativa dos serviços voltados a essas populações, bem como à busca de alternativas mais adequadas ao seu eficaz atendimento.

ASSISTÊNCIA SOCIAL
METAS FÍSICAS
1987/91

(Em Mil)

PRINCIPAIS PROGRAMAS	PESSOAS BENEFICIADAS				
	1987	1988	1989	1990	1991
Assistência a Deficientes	344	378	388	456	632
Creche-Casulo	1900	2747	3226	3902	4131
Defesa da Criança/Bom Menino	350	499	747	932	1275
Outros Programas	9106	9076	9139	13010	22662
TOTAL	11700	12700	13500	18300	28700

- Programa de Assistência às Pessoas Portadoras de Deficiência (Excepcionais)

O Programa de Assistência às Pessoas Portadoras de Deficiência compreende o diagnóstico, a reabilitação e a concessão de subsídios ao tratamento dos deficientes físicos e mentais carentes, numa ação de justiça social. O atendimento é feito através de acordos e convênios com instituições especializadas, públicas e privadas, com ênfase na ação preventiva e no tratamento precoce. São fornecidos, também, aparelhos de órtese e prótese e ajuda para transporte às instituições de reabilitação.

As ações preventivas resultam em reduções nos altos custos de tratamento, por requererem basicamente a articulação de programas e serviços. A prioridade para o atendimento precoce propicia a redução do período de atendimento com mais rápida recuperação ou reabilitação, aumentando a cobertura da clientela a ser assistida.

O programa dirige-se preferencialmente a áreas urbanas de baixa renda e miséria, nas periferias das cidades, com prioridade de expansão para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

As metas qualitativas demonstram a prioridade ao atendimento de pessoas portadoras de deficiências com menos de 3 anos de idade e às ações preventivas.

ASSISTÊNCIA SOCIAL
PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ÀS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA
METAS QUANTITATIVAS E RECURSOS FINANCEIROS PREVISTOS
1987/91

METAS E RECURSOS FINANCEIROS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Tratamento de Reabilitação (Mil Pessoas)	61	68	70	83	114	-
Tratamento Precoce (Mil Pessoas)	27	27	31	34	50	-
Bolsas de Manutenção (Mil)	3	3	3	3	3	-
Ações de Prevenção (Mil)	253	280	284	336	465	-
TOTAL	344	378	388	456	632	-
RECURSOS FINANCEIROS PREVISTOS(Cz$ Milhões)	1455	1599	1642	1927	2669	9292

- Programa de Creches-Casulo

O Programa de Creches-Casulo visa melhora as condições de desenvolvimento das crianças carentes de 3 meses a 6 anos, através do atendimento diário e integral, nos aspectos de higiene, alimentação e estimulação essencial, durante a jornada de trabalho dos pais.

Desde 1986, o programa, dentro da estratégia "Primeiro, a Criança", vem desenvolvendo simultaneamente ações básicas de saúde (monitoração do crescimento e do desenvolvimento infantil, incentivo ao aleitamento materno, controle de vacinas, terapia de reidratação oral e educação nutricional), a estimulação psicopedagógica e motora das crianças e a prevenção da deficiência física e mental.

O programa é executado diretamente pela LBA, em suas unidades próprias ou, principalmente, através de convênios com outras entidades. Nesses convênios, a LBA repassa um montante per capita mensal para alimentação, variável conforme o tempo de permanência da criança na creche (8 ou 4 horas por dia) e a faixa etária (3 meses a 2 anos ou 3 a 6 anos), e correspondente a cerca de 50% do custo global de atendimento. Na sua operação, busca-se a participação tanto da família nas atividades quanto da comunidade na infra-estrutura física e de recursos humanos, além da co-gestão da creche pela comunidade.

A partir de 1987, o programa passou a apoiar a expansão da rede de creches, aplicando recursos em reformas, construção e equipamento de unidades físicas.

As prioridades de atendimento são as capitais e respectivas regiões metropolitanas e as cidades de porte médio definidas de acordo com as características regionais. Atende a crianças na faixa etária de 3 meses a 6 anos, oriundas de famílias de renda mensal per capita de até 1/2 salário mínimo, dando prioridade às crianças de 0 a 2 anos.

Metas qualitativas:

- melhoria dos níveis de desenvolvimento das crianças;

- prontidão para escolarização formal da criança egressa da creche;

- detecção precoce de anomalias no desenvolvimento infantil e encaminhamento de solução;

- maior adequação do programa às necessidades da população-alvo, a partir da co-gestão da creche pela comunidade e da participação efetiva das famílias em atividades da creche; e

- formas mais ágeis de gerenciamento, controle e avaliação de resultados.

O programa terá, também, impacto positivo, embora de difícil mensuração, na redução das taxas de mortalidade, morbidade e desnutrição infantis, no rendimento das crianças na escola de 1º grau e na melhoria da renda familiar pela liberação das mães ao exercício de atividades remuneradas.

ASSISTÊNCIA SOCIAL
PROGRAMA CRECHES-CASULO
METAS QUANTITATIVAS E RECURSOS FINANCEIROS PREVISTOS
1987/91

METAS E RECURSOS FINANCEIROS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Número de Crianças Atendidas (Mil)	1900	2747	3226	3902	4131	-
Número de Crianças Atendidas em 8 Horas Diárias-70% ao Ano (Mil)	1330	1922	2258	2731	2891	-
Número de Creches Envolvidas no Programa	27142	39235	46084	55739	59008	-
Número de Creches Construídas, Reformadas e/ou Equipadas	2663	4309	3162	2701	143	-
RECURSOS FINANCEIROS PREVISTOS(Cz$ Milhões)	6947	12995	12250	12553	9663	54408

- Programa de Defesa da Criança/Bom Menino

O Programa de Defesa da Criança/Bom Menino, que a FUNABEM passa a executar a partir de 1987, é uma alternativa à ação de assistência ao menor até agora desenvolvida, minimizando as situações de violência que o envolvem.

Visa à efetiva promoção social de crianças e adolescentes em situação de alto risco (abandonados, infratores e "meninos de rua") através de ações centradas no trabalho e na educação: iniciação profissional para jovens de 12 a 13 anos, profissionalização e inserção no mercado de trabalho para a faixa etária de 14 a 18 anos, em paralelo à escolarização formal.

Envolve os órgãos estaduais e municipais de bem-estar do menor, juizados e delegacias especializadas de menores, a comunidade e o empresariado, através de ação conjunta definida por acordos e convênios.

Os benefícios para o período 1987/91 foram projetados para todo o território nacional, devendo abranger jovens e adolescentes carentes em situação de risco, de 12 a 18 anos.

A melhoria das condições de atendimento é a grande linha perseguida por esse programa. A ação desenvolvida visa:

- reduzir a violência que vitima crianças, jovens e adolescentes provenientes de famílias de baixa renda; e

- possibilitar aos menores que necessitem trabalhar, acesso à educação formal, à formação profissional, renda e mecanismos que garantam a sua não-exploração.

Outros resultados certamente advirão:

- promoção social, no sentido de reversão do modelo até então adotado no contexto do processo atual de transição democrática;

- engajamento no apoio a ações que inspirem ao mesmo tempo movimentos transformadores e promoção social dos beneficiários;

- descentralização das ações voltadas para a questão do menor, em especial as que permitam obtenção de renda através do trabalho;

- fortalecimento do processo de participação/ação comunitária;

- participação da classe empresarial brasileira nas soluções que dizem respeito à questão do menor;

- envolvimento das universidades e institutos de pesquisa na realização de cursos voltados ao conhecimento e à preparação de quadros técnicos para as populações carentes;

- substituição de políticas sociais compensatórias por políticas sociais promotoras da integração sócio-cultural e familiar do menor em situação de risco;

- implementação de uma concepção mais abrangente do setor e, a partir dela, encaminhar uma política social para a questão do menor em situação de risco; e

- regulamentação e operação das relações menor/trabalho, em face da realidade nacional, sem perder de vista as recomendações da OIT (1973).

ASSISTÊNCIA SOCIAL
PROGRAMA DE DEFESA DA CRIANÇA/BOM MENINO
METAS QUANTITATIVAS E RECURSOS PREVISTOS
1987/91

METAS E RECURSOS PREVISTOS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Assistência à Criança e ao Adolescente Carentes e em Situação de Risco (Mil Pessoas)	350	499	747	932	1275	-
12 a 13 Anos	207	295	48	552	755	-
14 a 18 Anos	143	204	299	380	520	-
RECURSOS FINANCEIROS PREVISTOS(Cz$ Milhões)	5470	6622	9913	11630	15822	49457

7 - REFORMA AGRÁRIA

Diagnóstico

O modelo fundiário brasileiro caracteriza-se por uma alta concentração da propriedade da terra. Em um país com características continentais, a maior parte das terras está nas mãos de poucos, e uma parcela ínfima, extremamente fracionada, de baixa produção e produtividade, nas mãos da maioria.

Essa dicotomia fundiária é o móvel dos conflitos que se multiplicam e se agravam no País, envolvendo a disputa pela posse da terra.

Os dados revelam que os imóveis rurais com área superior a 500 hectares, apesar de representarem 3,7% do total, apropriam-se de 66,8% da área cadastrada no País. Somam um total de 400 milhões de hectares, sendo 250 milhões classificados como terras aproveitáveis, das quais 120 milhões encontram-se inteiramente ociosas e cerca de 70 milhões declaradamente subutilizadas. Por outro lado, os pequenos imóveis, com área inferior a 10 hectares, que representavam em 1976 cerca de 31,6% do total dos imóveis, ou 1,2% da área, passaram, em 1985, a representar 29,6% dos imóveis cadastrados, detendo somente 1% da área.

Além dos pequenos produtores premidos pela concentração das grandes propriedades, estão presentes o meeiro, o arrendatário, o posseiro e o bóia-fria. São segmentos sociais frágeis que, vivendo do seu trabalho na terra, não conseguem acesso a ela.

Os dados cadastrais indicam a existência de aproximadamente 2,8 milhões de minifúndios no Brasil, dos quais cerca de 1 milhão é representado por pequenos posseiros. Indicam, ainda, um contingente de parceiros, arrendatários, assalariados e agregados que supera 5,3 milhões de trabalhadores rurais.

As distorções do sistema fundiário brasileiro evidenciam a necessidade de uma reforma agrária, que é o propósito da Nova República e, também, um impositivo social e econômico.

A grande meta de uma reforma agrária num país democrático, de economia de mercado, é o aumento do número de proprietários, pois deles depende a estabilidade necessária não só da economia, mas também da organização social, para que se possa responder ao desafio de produzir, gerar riqueza e distribuí-la adequadamente.

O grande problema que se coloca para a reforma agrária é o da sua viabilidade econômica, diante de um objetivo marcadamente social. Na prática, os fatos evidenciam que o homem rural, com um mínimo de amparo, prospera e consegue condições de emancipar-se, tornando-se independente do Governo.

Outro problema que preocupa toda a Nação é a extrema mobilidade da população, que se intensifica na direção campo-cidade,

na medida em que o homem do interior não consegue os meios mínimos para o seu trabalho, para produção e para a sua sobrevivência - e entre esses meios se destaca a terra. Dados do IBGE revelam que no período 1960/80 nada menos que 20 milhões de pessoas deixaram o campo, agravando sobremaneira o problema da miséria nas grandes cidades, e compondo um fenômeno de urbanização altamente danoso.

Nesse quadro, a reforma agrária atenuará, por certo, a pressão das migrações internas sobre as metrópoles, especialmente sobre as periferias urbanas, que experimentam crescente deterioração da qualidade de vida.

É importante notar que, paralelamente a essa migração no sentido rural-urbano, ocorre também, e em grande intensidade, a migração rural-rural responsável pela expansão da fronteira agrícola, de sensível significado econômico, político e social para o Brasil. Assim, milhões de pessoas têm-se deslocado de zonas rurais problemáticas, onde vigoram regimes fundiários concentradores e perversos, para regiões pioneiras. Este é um fator que exige enfoque diferenciado para o problema agrário brasileiro.

Se a meta da reforma agrária é aumentar o número de proprietários e seu objetivo é tornar viável a vida econômica de milhões de brasileiros sem terra, duas considerações apresentam-se. A primeira, prende-se à pequena propriedade rural, que vem sendo tragada pelos latifúndios e marginalizada do processo produtivo. Só no Estado do Paraná, nos últimos dois anos, desapareceram 40 mil pequenos proprietários: foram exatamente aqueles que perderam as suas propriedades para os latifúndios e que migraram para outras regiões.

Por outro lado, e à revelia da ação governamental, milhares de novos proprietários estão surgindo na fronteira agrícola brasileira, no Pará, no Mato Grosso, no Acre, em Rondônia, no Maranhão. Milhões de famílias para lá se dirigem e acabam proprietárias de glebas, que cultivam com grandes dificuldades, com limitações de crédito e de tecnologia, com um mínimo de sustentação de infra-estrutura de estradas vicinais, armazéns e eletrificação, e não raras vezes, com ausência de atendimento médico-hospitalar.

Reina, portanto, um conflito fundamental, que não pode ser desprezado, entre o propósito que existe de incentivar o surgimento de novos proprietários através da reforma agrária e o fato de que milhares e milhares de pequenas propriedades estão desaparecendo. Por outro lado, surgem anualmente mais de 100 mil novos proprietários em situação precária, pois a maioria foi compulsoriamente levada a reconstruir suas vidas em regiões de pioneirismo.

Para melhorar as condições de vida da população de baixa renda, especialmente os trabalhadores rurais, o Governo adotou, a partir de 1985, um novo modelo de abordagem das questões agrárias, centrado na reforma agrária.

Criado o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), em abril de 1985, aprovado o I Plano Nacional de Reforma

Agrária (I PNRA), em outubro de 1985, formulados os Planos Regionais de Reforma Agrária (PRRA), em maio de 1986, e criadas as Comissões Agrárias, foi iniciada a implementação do Programa Básico de Assentamento de Trabalhadores Rurais, cuja meta previa o atendimento a 1,4 milhão de famílias, em 43 milhões de hectares, no período 1985/89.

Entretanto, apesar da redefinição institucional, a implementação do programa ficou seriamente prejudicada, em razão, principalmente, das dificuldades na concretização das desapropriações, somadas às resistências políticas, aos problemas econômicos, administrativos e jurídicos.

Assim é que em 1986, através de 70 projetos, foram assentadas 11 mil famílias, em 383,8 mil hectares, cifra muito aquém da previsão inicial de atendimento a 150 mil famílias.

Objetivos

A reforma agrária será conduzida de forma a promover a melhor distribuição das terras, mediante modificações no regime de posse e uso, aliadas a uma política agrícola que considere os problemas dos pequenos produtores rurais, para possibilitar o acesso à terra a milhões de trabalhadores rurais, resgatando seus direitos de cidadania e promovendo o progresso econômico com justiça social.

Os objetivos da reforma agrária, que visam produzir impactos positivos sobre o emprego, a renda, a produção e oferta de alimentos, a nutrição e a fixação do homem rural são de natureza social, econômica e preservacionista, podendo ser assim sumarizados:

a) aumentar o número de proprietários rurais, criando condições de acesso à terra e de sua exploração econômica pela população de baixa renda;

b) tornar produtivas áreas agricultáveis ociosas ou subutilizadas, e possibilitar o aumento da produção e da produtividade das terras hoje prejudicadas pelo extremo fracionamento;

c) fixar os produtores rurais nas novas fronteiras agrícolas, proporcionando-lhes infra-estrutura básica e serviços essenciais para a sua emancipação econômica; e

d) garantir a exploração ordenada que leve à preservação dos recursos naturais.

Estratégias

A reforma agrária é uma das prioridades do Programa de Ação Governamental, sendo orientada para atender primordialmente a população de baixa renda, representada, basicamente, por três categorias de beneficiários, que exigem níveis diferenciados de apoio governamental.

A primeira categoria, o segmento social mais frágil, e que portanto terá atendimento prioritário do Governo, engloba os chamados "sem-terras", denominação dada aos trabalhadores rurais que, juntamente com os meeiros, parceiros, arrendatários e agregados, são considerados candidatos naturais, além dos bóias-frias e das famílias acampadas.

Para atender a essa população, será implementada a reforma agrária em seu sentido amplo, apoiada preferencialmente em desapropriações de áreas por interesse social. A proposta governamental é de promover a transformação fundiária de forma a atender aos "sem-terras", independentemente de suas origens e condições.

A segunda categoria envolve os pequenos produtores rurais já estabelecidos, porém extremamente vulneráveis a quaisquer instabilidades - mesmo que passageiras - e que produzem quase que exclusivamente para subsistência, vez por outra comercializando pequenos excedentes. São considerados como migrantes em potencial, permanecendo sob o constante cerco expansionista dos grandes proprietários.

A essa categoria, com o objetivo de criar condições locais favoráveis à sua sobrevivência e prosperidade, serão proporcionados, via associativismo, instrumentos, meios e apoio de agroindústrias, visando ampliar a oferta de excedentes comercializáveis. Nesta tarefa, será necessário mobilizar e integrar recursos públicos e privados, para dar um sentido econômico permanente às pequenas propriedades.

A terceira categoria, a dos pioneiros, apesar de congregar um público heterogêneo, na maioria pequenos e médios produtores, mantém o mesmo traço de identidade quanto às necessidades básicas.

Neste particular, é preciso dinamizar a ação do Governo na tarefa de estruturar as novas áreas onde têm surgido mais de 100 mil proprietários/ano, com estradas vicinais, armazenamento, eletrificação e serviços essenciais, de forma a estimular a produção, minimizar as perdas e, assim, chegar ao mercado em melhores condições de competitividade.

De forma complementar, serão conduzidas as atividades de regularização fundiária e de colonização, podendo, cada qual, em situações específicas, assumir importância maior e autonomia operacional para melhor desempenho de suas finalidades.

Paralelamente à estratégia traçada, o Governo utilizará a tributação progressiva da terra como importante instrumento de incentivo ao seu uso racional e à correção das distorções agrárias.

A eficácia desse processo dependerá fundamentalmente da integração, vertical e horizontal, das ações desenvolvidas pelos vários setores dos diferentes níveis de governo. Para efetivar a reforma agrária e os programas de apoio previstos neste Programa de

Ação Governamental, todas as entidades e órgãos da administração federal deverão ter participação ativa, conforme as áreas que lhes são afetas, na implementação dessa prioridade do Governo, buscando compartilhar as responsabilidades de elaboração e execução dos programas e projetos com os órgãos estaduais, municipais e particulares.

A Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, por sua vez, procurará promover essa integração de ações entre os diversos ministérios, compatibilizando as atividades preconizadas, inclusive nos seus aspectos orçamentários.

Programação

A reforma agrária, através de programas plurianuais e ações específicas, deverá beneficiar 2,5 milhões de famílias, envolvendo, basicamente, a população de baixa renda, os migrantes e os ocupantes das zonas de tensão social.

Com a operação do Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais, serão assentadas pelo menos 1 milhão de famílias no período 1987/91, de preferência nas regiões onde habitam, democratizando o acesso à terra nos termos da legislação em vigor e considerando a diversidade e as especificidades locais e regionais. Adotar-se-á, preferencialmente, a desapropriação por interesse social, e contar-se-á, desde a concepção do projeto técnico, com a participação direta dos beneficiários, em particular no que se refere às decisões sobre as formas de uso e posse da terra.

A ação do Estado restringir-se-á à aplicação das medidas dispostas no Estatuto, que abrangem desde o uso dos instrumentos legais até as ações de política agrícola, necessárias para garantir a ocorrência de condições adequadas à produção e auto-sustento dos beneficiários.

Do ponto de vista operacional, serão observadas as seguintes diretrizes básicas:

- efetivar o acesso à terra após a imissão de posse nas áreas desapropriadas, mediante processo seletivo expedito;

- utilizar, sempre que conveniente, o instituto da concessão de uso como forma temporária e experimental de acesso à terra, nos programas de assentamento, até que se defina a forma permanente de sua apropriação;

- respeitar, nas terras já ocupadas ou com ocupação rarefeita, e na medida do possível, as situações existentes, desde que não se caracterizem como privilégio em relação às demais situações;

- orientar a implantação, desenvolvimento e consolidação do programa, promovendo sua organização sócio-econômica e o atendimento aos serviços básicos de assistência técnica, crédito rural e de infra-estrutura econômica e social;

- desenvolver gestões visando à participação de órgãos estaduais e municipais na implantação e consolidação dos assentamentos;

- evitar, sempre que possível, o deslocamento de beneficiários de seus locais de origem; e

- desestimular a concentração de terras, exceto quando se tratar de reaglutinação de minifúndios cuja extenção inviabiliza a obtenção de um rendimento mínimo adequado ao sustento de uma família.

O custo estimado do programa é da ordem de Cz$ 77,7 bilhões.

Através do Programa de Apoio aos Produtores Rurais em Áreas Pioneiras serão beneficiadas 500 mil famílias em frentes pioneiras, especialmente nas regiões Centro-Oeste e Norte, observadas as especificidades dos problemas locais.

No sentido amplo, o programa procurará estruturar as novas áreas, oferecendo aos produtores rurais estímulos à sua fixação, facilidades para produzir, escoar e comercializar a produção e, ainda, assistência à família.

Os investimentos dar-se-ão prioritariamente sob a forma de implantação de infra-estrutura básica, como ampliação da malha viária vicinal, edificação de armazéns coletores, geração e distribuição de energia e construção de equipamentos urbanos. Na área de serviços, atenção especial será dada à organização e regularização fundiárias.

Como consequência desses investimentos diretos, somados aos da iniciativa privada, será possível interiorizar as políticas de crédito rural, preços mínimos e estoques reguladores, implementando-as mais próximas às áreas de produção.

No tocante à operacionalização, serão observadas as seguintes diretrizes básicas:

- atuar em áreas pioneiras de maior adensamento populacional, objetivando fixar os novos ocupantes;

- estimular a participação da comunidade local na identificação, formulação e implementação dos projetos e sua posterior manutenção;

- desenvolver gestões junto aos órgãos estaduais e municipais para efetiva participação na implementação dos projetos; e

- utilizar, sempre que possível, a força de trabalho e os materiais locais para a execução dos projetos.

O custo estimado desse programa é da ordem de Cz$ 4,9 bilhões.

O Programa de Apoio aos Pequenos Produtores Rurais contemplará 1 milhão de famílias organizadas em comunidades hoje

precariamente assistidas pelas várias esferas da ação governamental.

O objetivo é estimular o incremento da produção de alimentos básicos por parte dos pequenos produtores, assegurando-lhes a autoprovisão familiar e permitindo-lhes, através da organização da produção e dos produtores, uma gradativa integração à economia de mercado.

Para cumprir esse propósito, propõe-se, de forma expedita, avaliar e reorganizar as atividades produtivas e de apoio social das comunidades selecionadas, suprindo-as nas necessidades básicas para o alcance dos objetivos mencionados.

Para superar necessidades maiores, dever-se-á buscar soluções através da conjugação de esforços federais, estaduais e municipais.

Para a implementação do programa serão observadas as seguintes diretrizes básicas:

- utilizar a estrutura institucional existente para a implementação das várias etapas, com o objetivo de desonerar o programa;

- envolver os beneficiários nas fases de concepção, execução e manutenção do programa; e

- adotar soluções locais para a implementação dos projetos, empregando mão-de-obra e materiais da área.

O custo estimado do programa é da ordem de Cz$ 8,9 bilhões.

Programas complementares de colonização e de regularização fundiária, no contexto da reforma agrária, desempenharão papéis suplementares no esforço de organizar o meio rural para a emancipação do pequeno produtor.

Especificamente, o Programa de Colonização deverá voltar-se para os contingentes populacionais que se realocam voluntariamente, e, com especial empenho, no caso da ação governamental, atuar na consolidação e fortalecimento dos projetos existentes.

O Governo procurará desenvolver uma ação integrada entre a colonização oficial e a particular, esta principalmente através de cooperativas que, além do cumprimento da legislação em vigor, deverão dar à atividade caráter de promoção econômica, social e política.

As terras, objeto das ações da colonização oficial, serão preferencialmente públicas, federais ou estaduais.

Os projetos técnicos deverão levar em consideração, de forma prioritária, a preocupação com a conservação dos recursos naturais e o respeito às reservas indígenas, razão pela qual as decisões de implementação deverão resultar de entendimentos com outras instâncias governamentais. Nas áreas de colonização oficial, serão organizados

núcleos de beneficiários, conforme estabelece a legislação sobre a matéria.

Serão observadas as seguintes diretrizes básicas:

- não iniciar novos projetos oficiais de colonização no período, exceto em casos excepcionais devidamente justificados, tais como programas especiais promovidos pelas diferentes esferas do Poder Público, em coordenação com o MIRAD/INCRA;

- intensificar o acompanhamento dos projetos de colonização particular, apoiando-os no que for pertinente ao Governo;

- orientar os núcleos de colonização para permitir o acesso regular aos mercados e para a exploração de culturas permanentes;

- dar ênfase à organização social das famílias beneficiadas, de forma que os núcleos agrícolas se tornem independentes após a fase inicial de implantação; e

- implementar medidas no sentido de garantir aos beneficiários apoio inicial à exploração agrícola da terra.

O Programa de Regularização Fundiária poderá ser aplicado a todo o território nacional, tendo como finalidade a execução dos procedimentos de discriminação e arrecadação de terras, visando à sua incorporação ao patrimônio público, para posterior adjudicação e legitimação.

Os instrumentos jurídicos da regularização fundiária serão examinados, readequados e, se necessários, revogados, tendo em vista corrigir e superar a distorção que se formou com a transferência indevida de áreas tituladas a terceiros. Será considerada, nesse sentido, a adoção do instituto da concessão de uso.

A adjudicação, considerados os interesses de um processo de reforma agrária, ocorrerá através das modalidades previstas em lei, particularmente a legitimação de posse.

A execução desse programa será processada pelo MIRAD/INCRA, nas áreas de sua competência, e pelos governos estaduais em suas terras devolutas. Os estados poderão firmar convênio com o MIRAD/INCRA, visando ao desenvolvimento de ação conjunta ou a delegação de competência.

Serão observadas as seguintes diretrizes básicas:

- dar prioridade às áreas em conflito e mais habitadas para a execução de ações discriminatórias, sem prejuízo daquelas que fazem parte dos programas sob a responsabilidade dos governos estaduais;

- considerar, na regularização fundiária, além da propriedade familiar, as formas de exploração condominial da terra, dos recursos hídricos e florestais, de maneira que os trabalhadores rurais tenham

acesso a bens fundamentais efetivamente incorporados à sua economia;

- promover o reconhecimento de posse e titulação capazes de respeitar áreas de usufruto comum. A orientação a ser adotada refere-se à demarcação dessas áreas, que não pertencem individualmente a nenhum grupo familiar, e que lhes são essenciais, como áreas de extrativismo vegetal, fontes de água, pastagens naturais, igarapés e reservas de mata; e

- utilizar, sempre que necessário, o instrumento previsto na Lei nº 6.739, de 05 de dezembro de 1979, como meio possível de cancelamento de registros imobiliários eivados de nulidade.

O custo estimado para a implementação dos programas complementares é da ordem de Cz$ 2,0 bilhões.

REFORMA AGRÁRIA
METAS FÍSICAS
1987/91

(Em Unidades)

PROGRAMAS	1987	1988	1989	1990	1991	Total
Assentamento de Trabalhadores Rurais (Famílias Beneficiadas)	80000	200000	220000	240000	260000	1000000
Apoio aos Produtores Rurais em Áreas Pioneiras (Famílias Beneficiadas)	40000	80000	100000	130000	150000	500000
Apoio aos Pequenos Produtores Rurais (Famílias Beneficiadas)	70000	140000	230000	270000	290000	1000000
Subtotal	190000	420000	550000	640000	700000	2500000
Colonização, Consolidação e Emancipação e Projetos(1)	25	25	25	25	25	25

(1) Atuação preferencial em 25 projetos, objetivando seu fortalecimento.

REFORMA AGRÁRIA
INVESTIMENTOS PROGRAMADOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

PROGRAMAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Assentamento de Trabalhadores Rurais	5832	12580	16438	18592	24254	77696
Apoio aos Produtores Rurais em Áreas Pioneiras	300	630	800	1200	2000	4930
Apoio aos Pequenos Produtores Rurais	500	1140	1875	2300	3100	8915
Colonização/Regularização Fundiária	303	400	450	470	380	2003
TOTAL	6935	14750	19563	22562	29734	93544

PROGRAMA DE APOIO COMUNITÁRIO À REFORMA AGRÁRIA

Existem cerca de 2,5 milhões de famílias que serão beneficiadas pela reforma agrária nos próximos 5 anos. Essas famílias encontram dificuldades decorrentes da desorganização social, da precariedade de suas condições de subsistência, de habitação, de saúde e de falta de tecnologia adequada para o desenvolvimento de culturas que garantam produção e produtividade compatíveis com sua área de produção. Acrescente-se a esse quadro a insuficiência de capital de giro e, no caso dos novos assentamentos, o problema da subsistência até a primeira colheita.

O objetivo do programa, a ser executado pela SEAC, é a melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas, através da implantação da infra-estrutura de saneamento, saúde e educação.

O programa pretende, também, dar apoio à produção através do fornecimento de máquinas e implementos agrícolas de uso comunitário, conjuntos de ferramentas agrícolas, formação de banco de sementes, insumos e defensivos, além do incentivo à armazenagem comunitária.

São metas básicas do programa: construção e reforma de 190 mil habitações rurais; construção de 1.330 centros comunitários de múltiplos usos; construção de 38 mil obras essenciais de higiene e saúde; execução de 2.850 projetos de melhoria e construção de estradas vicinais e pontes; fornecimento de 38 mil conjuntos de ferramentas agrícolas; formação de patrulhas de mecanização comunitária; execução de 1.520 obras de armazenagem comunitária; execução de 19 mil projetos

de fornecimento de insumos para a produção.

Serão beneficiadas 2,5 milhões de famílias de pequenos produtores rurais, equivalentes a 12,5 milhões de pessoas. O custo previsto é de Cz$ 12,9 bilhões, sendo Cz$ 7,8 bilhões alocados pelo Governo Federal, e Cz$ 5,1 bilhões provenientes das prefeituras e comunidades.

APOIO COMUNITÁRIO À REFORMA AGRÁRIA
METAS ANUAIS
1987/91

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Construção e Reforma de Habitação Rural	10000	30000	50000	50000	50000	190000
Construção de Centros Comunitários	70	210	350	350	350	1330
Projetos de Higiene e Saúde	2000	6000	10000	10000	10000	38000
Projetos de Melhoria de Estradas Vicinais e Pontes	150	450	750	750	750	2850
Conjuntos com Ferramental Básico	2000	6000	10000	10000	10000	38000
Projetos de Mecanização Comunitária	1000	3000	5000	5000	5000	19000
Projetos de Armazenagem	80	240	400	400	400	1520
Projetos de Insumos Básicos	1000	3000	5000	5000	5000	19000

APÖIO COMUNITÁRIO À REFORMA AGRÁRIA
RECURSOS A SEREM MOBILIZADOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

FONTES	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Governo Federal	592	1409	1409	2214	2214	7838
Prefeituras e Comunidades	347	946	946	1440	1440	5119
TOTAL	939	2355	2355	3654	3654	12957

8 - DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

Diagnóstico

A urbanização no Brasil processa-se em ritmo intenso, em cidades de todos os tamanhos, refletindo, ao longo do seu território, as grandes desigualdades sociais decorrentes do crescimento econômico desordenado.

Esse processo manifesta-se concretamente por:

- déficits generalizados e distribuição desigual da oferta de serviços urbanos essenciais, reduzindo a qualidade de vida da população, principalmente daquela de mais baixa renda;

- concentração da pobreza em determinadas áreas, como favelas, cortiços e periferias das grandes cidades, o que tem exacerbado as tensões sociais e gerado problemas de violência e insegurança;

- desorganização interna das cidades, ineficiência na sua gestão e ocupação irregular do território, dificultando a resolução das questões intra-urbanas e contribuindo para ressaltar as desigualdades sociais; e

- um sistema desequilibrado de cidades, que dificulta o aproveitamento dos potenciais de crescimento e esvazia os centros urbanos menores.

A urbanização reflete-se na maior concentração populacional nas regiões metropolitanas, nas capitais dos estados e naquelas aglomerações urbanas situadas em áreas de maior dinamismo econômico. Ao mesmo tempo, verifica-se que as cidades localizadas nas áreas de expansão da fronteira agrícola e em outras frentes de ocupação pioneira também crescem aceleradamente.

A intensidade e o desequilíbrio desse fenômeno urbano, que aumentou mais de sete vezes nos últimos quarenta e cinco anos, passando de 13 milhões de pessoas vivendo em cidades em 1940 para mais de 100 milhões em 1986, levaram os governos locais à incapacidade de enfrentar os problemas decorrentes, notadamente no que se refere à deterioração das condições de vida da população.

A atração da população para os maiores centros urbanos, por exemplo, determina que as regiões metropolitanas abrigam hoje cerca de 90% da população urbana vivendo em situação de pobreza absoluta, formada por amplos contingentes de moradores subempregados, desempregados, concentrados em assentamentos subnormais (favelas, invasões, etc). Esses assentamentos traduzem, portanto, uma segregação espacial de amplos segmentos da população. Apesar de se localizarem predominantemente nas áreas periféricas, ocorrem também nas áreas centrais, ou entremeando áreas ocupadas pelas classes mais favorecidas, de certa forma generalizando o caos. Paralelamente ao fenômeno da ocupação informal de amplos espaços, as cidades

brasileiras registraram a ocorrência dos chamados "vazios urbanos" - bolsões desocupados no interior da malha urbana -, e terrenos retidos por seus proprietários como reserva de valor e como instrumento de mera especulação.

A configuração do tecido urbano, mesclado de partes formais - atendidas por infra-estrutura e serviços -, de partes informais - precariamente atendidas - e de "vazios", reflete a má distribuição dos serviços urbanos, encarece e subutiliza a infra-estrutura e os equipamentos urbanos, aumenta o tempo do percurso casa-trabalho. Tais fatores, associados às deficiências de gestão, tornam as cidades operacionalmente dispendiosas, com baixa produtividade na prestação dos serviços, onerando, assim, toda a população, e sacrificando de forma acentuada os mais pobres. Além desses fatores, cabe considerar que a participação assimétrica dos três níveis de Governo, com sensível predominância, nos últimos anos, da esfera federal, desencadeou um processo de retração do desenvolvimento no âmbito do município, alijando os governos locais do processo decisório.

A atual política de abertura tende a dar mais força às autoridades municipais que, desde algum tempo, vêm pressionando o poder central no sentido de obter uma nova forma de distribuição dos tributos e competências. Isso coloca em evidência a questão da capacidade que terão os municípios de gerir os recursos e funções que lhes são repassados.

Em suma, o processo de urbanização está a exigir dos diferentes níveis de governo uma solução global, evitando-se intervenções meramente tópicas e setoriais. A atuação governamental proposta neste Programa de Ação Governamental, para enfrentar as questões urbanas complexas, é parte integrante da política de desenvolvimento econômico do País.

Objetivos e Estratégias

O objetivo na área de desenvolvimento urbano integrado é articular as políticas de investimento macroeconômicas e sociais, ampliando o acesso aos bens urbanos básicos, reduzindo disparidades inter e intra-urbanas e melhorando, em consequência, a qualidade de vida nos centros urbanos.

Para alcançar esse objetivo, dentre as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano destacam-se:

- promoção do gerenciamento local, pelas prefeituras e entidades metropolitanas, das ações setoriais em habitação, saneamento e transporte;

- articulação com outras esferas do Governo, estabelecendo o papel de cada um na formulação e execução de políticas de desenvolvimento urbano; e

- capacitação dos governos locais para a gestão urbana.

Dentro dessa orientação, o Governo tem como proposta o fortalecimento da participação do município no processo de desenvolvimento do País, ampliando sua capacidade de implementar as políticas de desenvolvimento e de atender à demanda local. Tal proposta está em consonância com a orientação descentralizadora que o Governo, como um todo, vem incorporando ao seu modo de atuação.

Dessa forma, a capacitação para a gestão urbana deixa de ser um programa para caracterizar uma estratégia de apoio ao processo de descentralização e equacionamento dos problemas de infra-estrutura básica a nível local.

O Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado engloba as atividades destinadas ao fortalecimento da base econômica, social, política, institucional e físico-territorial das cidades brasileiras, visando ao gerenciamento das ações setoriais através dos governos locais. São, portanto, objetivos do programa:

- integrar as ações setoriais que são desenvolvidas nas cidades;

- criar mecanismos de apoio às políticas de desconcentração de áreas urbanas; e

- criar condições para a maior participação das comunidades locais no processo de alocação de investimentos em serviços urbanos básicos.

Para atingir esses objetivos, o Governo adotará como estratégias: a ampliação da oferta de serviços urbanos básicos, principalmente para as camadas sociais mais carentes; a promoção/indução seletiva dos investimentos públicos em cidades, que contribuam para a implementação dos programas prioritários definidos pelo Governo Federal; e o apoio à capacitação dos governos locais, para a consecução e alcance final dos objetivos de descentralização de democratização do País.

Metas

O Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado atingirá, no período de 1987/91, uma população de 80 milhões de habitantes, através de investimentos que montam Cz$ 54,9 bilhões.

DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO
POPULAÇÃO E MUNICÍPIOS A SEREM BENEFICIADOS
METAS FÍSICAS
1987/91

PROJETOS	MUNICÍPIOS A SEREM BENEFICIADOS	POPULAÇÃO A SER BENEFICIADA (em Mil)
REGIÕES METROPOLITANAS		
Recife	9	675
Salvador	8	1.756
Curitiba	14	1.700
Programa Nacional de Desenvolvimento Metropolitano	117	33.056
Apoio Institucional às RMs	117	34.798
FORTALECIMENTO DE NÚCLEOS URBANOS INTERMEDIÁRIOS	50	28.000
MELHORIAS URBANAS EM PEQUENAS CIDADES	1.200	12.500

FONTE: MDU, maio 1987.
NOTA: Tanto os municípios como parcelas da população serão beneficiados por mais de um programa.

DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO
INVESTIMENTOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

PROJETOS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
DESENVOLVIMENTO URBANO	681	9820	13590	15233	14614	53938
Regiões Metropolitanas	426	3611	6881	8524	8614	28056
Fortalecimento de Núcleos Urbanos Intermediários	255	5500	5500	5500	5500	22255
Melhorias Urbanas em Pequenas Cidades	-	709	1209	1209	500	3627
GESTÃO URBANA	81	143	198	240	298	960
TOTAL	762	9963	13788	15473	14912	54898

Projetos Prioritários

O Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado, que conta com a participação do Governo Federal (MDU/CEF/EBTU), dos estados e dos municípios, é constituído dos seguintes projetos:

REGIÕES METROPOLITANAS

As ações específicas compreendem a definição da política de desenvolvimento para cada região, com diretrizes, estratégias, programas e projetos compatibilizados com os programas e projetos das três esferas de governo, que visam proporcionar serviços de interesse comum: saneamento básico, destinação de resíduos sólidos urbanos, lançamento de efluentes industriais, transportes urbanos, rede viária, e outros serviços a serem definidos, quando necessário, por lei federal ou estadual.

Contemplam, também, disciplinamento do uso do solo - incluindo o controle da expansão urbana e do parcelamento do solo, a localização de empreendimentos industriais, habitacionais e de equipamentos urbanos - e traçados viários urbanos; a proteção e aproveitamento de recursos hídricos; o combate à poluição do meio ambiente; e a proteção dos bens culturais.

O projeto atende às regiões metropolitanas de Recife, Salvador e Curitiba com ações de infra-estrutura, serviços de geração de emprego e renda, bem como às demais regiões metropolitanas (Belém, Fortaleza, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre) com ações referentes ao aperfeiçoamento institucional.

As regiões metropolitanas serão objeto de investimentos da ordem de Cz$ 28,1 bilhões no período.

FORTALECIMENTO DE NÚCLEOS URBANOS INTERMEDIÁRIOS

Esse projeto reforçará a infra-estrura, serviços e equipamentos de núcleos urbanos intermediários, para que neles se fixem as populações locais e os migrantes, advindos do meio rural ou de outros núcleos urbanos.

Essas ações abrangerão 50 municípios, aos quais deverão ser alocados, no período 1987/91, recursos da ordem de Cz$ 22,2 bilhões.

MELHORIAS URBANAS EM PEQUENAS CIDADES (PPP)

O programa de cidades de pequeno porte tem como objetivo apoiar pequenos municípios interligados à atividade agrícola com implantação de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos. Prioridade será dada aos municípios situados em áreas de expansão da fronteira agrícola do País e a assentamentos de promoção de projetos agrícolas e de reforma agrária.

No período 1987/91, espera-se atender a, aproximadamente, 1.200 municípios, utilizando-se recursos da ordem de Cz$ 3,6 bilhões.

APERFEIÇOAMENTO DA CAPACIDADE DE GESTÃO URBANA

A política nacional de descentralização e desconcentração das ações para os estados e municípios transparece no esforço de apoiar e capacitar os governos locais para o desempenho de seu novo papel na administração pública do País.

Suas linhas de atuação, coerentes com tal política, estão voltadas para a produção e a difusão do conhecimento, ação que se faz presente em todas as suas propostas, tanto ao nível da realização de atividades no campo mais genérico do conhecimento, quanto ao nível da implementação de projetos específicos e localizados.

Para o desenvolvimento de instrumentos e de processos de gestão urbana, as ações desenvolvem-se em dois segmentos básicos, ou seja:

- produção e difusão do conhecimento; e

- experimentação prática e resolução de problemas localizados e específicos.

Esses segmentos são interdependentes e se complementam.

Quanto à produção e difusão do conhecimento, estão previstos projetos de:

- treinamento e assistência técnica, compreendendo a montagem de cursos e assistência técnica, com o objetivo de melhorar a capacitação do pessoal dos órgãos públicos estaduais e municipais, incluindo a publicação de textos, livros, manuais e outros;

- tecnologia alternativa, para levantamento, cadastramento e avaliação de experiências bem sucedidas, com vistas à divulgação; e

- estudos e pesquisas, que prevêem levantamento técnico da realidade dos municípios brasileiros, através de linhas de pesquisa e de estudos voltados para aspectos práticos e objetivos.

No campo da experimentação prática e resolução de problemas localizados e específicos, os projetos pretendem garantir:

- melhoria e aperfeiçoamento da capacidade de planejamento e administração local; e

- apoio às ações locais para o desenvolvimento urbano. Considerando a especificidade de cada problema, em razão das diversas causas e necessidades localizadas, o tipo de apoio a ser prestado variará, para atender municípios de fronteira econômica, de reforma agrária, sítios históricos e culturais, aspectos relevantes do meio ambiente e outros.

Estão previstos investimentos da ordem de Cz$ 960 milhões no Programa de Aperfeiçoamento da Capacidade de Gestão Urbana para o período 1987/91.

9 - JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

Diagnóstico

Os problemas hoje enfrentados na área de Justiça e Segurança decorrem basicamente da natureza do desenvolvimento econômico e social, que nas últimas décadas acentuou as desigualdades sociais e regionais, restringiu a participação dos cidadãos e aumentou a violência urbana e rural.

Recentemente, a aceleração rápida do processo de urbanização, a ênfase excessiva na segurança do Estado em detrimento da segurança do cidadão, e a importância relativamente pequena que os investimentos públicos federais concederam, até 1985, ao aperfeiçoamento e à modernização dos organismos relacionados com segurança e justiça vieram a agravar as dificuldades com que o setor já defrontava.

Ainda, a insuficiente participação dos setores sociais na formulação e implementação das leis, programas e projetos específicos à área não permitiu uma análise mais detalhada dos problemas que se vêm acumulando, dificultando soluções para assegurar a todos os brasileiros o livre exercício dos direitos de cidadania.

Esses fatores contribuíram, por isso mesmo, para aumentar a insegurança da população, principalmente dos maiores centros urbanos, onde a incidência de crimes e violências é crescente.

Além disso, canais de comunicação entre o eleitor e o Estado, o cidadão e a administração pública estão a exigir nova estruturação, para atender à crescente demanda social de participação nas decisões maiores do Governo.

O Governo Federal tem envidado esforços para reverter esse quadro, especialmente através de:

- difusão, a nível nacional, da campanha de combate à violência e à criminalidade;

- busca da garantia do direito à vida;

- apoio aos órgãos governamentais que combatem crimes contra a economia popular;

- repressão ao tráfico de entorpecentes;

- repressão ao abuso do poder econômico;

- ação contra a violência e a criminalidade;

- campanha de educação para um trânsito mais humano; e

- implantação do Sistema de Registro Nacional de Veículos Automotores.

Objetivos

O primeiro compromisso da democracia é com o cidadão. A ação central do Estado na área da Justiça e da Segurança antevê o desenvolvimento de uma política que garanta e amplie, cada vez mais, os direitos da cidadania, a convivência pacífica, a igualdade de todos perante a lei e o acesso à informação.

Ainda, a existência de uma discussão cada vez mais ampla sobre o futuro das instituições do País faz com que as ações a serem desenvolvidas nessa área busquem assegurar e estimular o diálogo necessário ao alargamento dos canais de participação das comunidades na decisão e execução dos programas do Governo.

Os objetivos que nortearão o trabalho a ser desenvolvido no quinquênio 1987/91, na área de justiça, visam:

- ampliar e adequar a capacidade instalada do sistema penitenciário nacional;

- dinamizar o processo decisório dos sistemas penitenciários das unidades da Federação, bem como do acesso às informações relativas à situação da população carcerária;

- elaborar e executar, com o apoio dos estados e municípios, projetos físicos que visem a reinserção social dos apenados e egressos, bem como assistência aos seus dependentes; e

- promover a formação educacional, cultural e profissional do apenado.

Na área de segurança pública, o Governo irá:

- promover a segurança interna, através da ação da Polícia Federal e do apoio dos órgãos estaduais de segurança pública, imprimindo maior eficiência técnica ao aparelho policial;

- contribuir na prevenção dos crimes e combater a produção, tráfico e consumo de entorpecentes;

- melhorar o grau de segurança do cidadão no nível municipal;

- assegurar a defesa dos direitos que visem eliminar a discriminação da mulher;

- melhorar as condições de segurança e eficiência do trânsito nas áreas urbanas;

- atualizar o cadastro das frotas estaduais de veículos automotores; e

- organizar as informações referentes a condutores de veículo, em âmbito nacional.

Estratégias

O Governo atuará no sentido de orientar, analisar, prestar assistência técnica e definir prioridades de apoio financeiro apresentadas pelas unidades da Federação. Caberá aos estados a execução das propostas com a interveniência do órgão setorial.

Esse procedimento irá favorecer o intercâmbio de experiências interestaduais e permitirá maior descentralização das ações federais.

As seguintes estratégias, na área de justiça, serão implementadas no período:

- construção, reforma, ampliação, implantação e aperfeiçoamento dos estabelecimentos e serviços penitenciários;

- aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados necessários aos estabelecimentos e serviços penitenciários;

- implantação do programa de informatização do sistema penitenciário;

- formação e aperfeiçoamento do pessoal penitenciário;

- implantação e aprimoramento do sistema de trabalho nos estabelecimentos prisionais; e

- implementação de programas de apoio às vítimas de crimes.

Na área de segurança pública, as estratégias prevêem:

- reaparelhamento dos órgãos federal e estaduais de segurança pública com veículos automotores, sistema de comunicação e outros;

- construção ou ampliação de cadeias e delegacias ao nível dos municípios;

- atualização e modernização da frota de veículos, do armamento, do reforço das dotações de munição e do material técnico-policial essencial ao funcionamento eficaz da Polícia Federal;

- construção de prédios próprios, adaptação de sedes alugadas e/ou cedidas em comodato para a Polícia Federal;

- modernização dos órgãos de apoio técnico da Polícia Federal e de seus sistemas de telecomunicações e transmissão de dados;

- capacitação de recursos humanos da Polícia Federal através de formação, especialização e aperfeiçoamento;

- intensificação da campanha de educação para um trânsito mais humano; e

- suprimento dos órgãos federal e estaduais de trânsito com equipamentos de processamento de dados e telecomunicações.

Metas

As metas, na área de justiça, programam:

- construção de 24 penitenciárias com criação de mais de 12 mil novas vagas;

- reforma e ampliação de 96 estabelecimentos penitenciários;

- criação, ampliação e modernização de 84 oficinas profissionalizantes, beneficiando aproximadamente 9 mil apenados;

- construção de 31 casas de albergados, beneficiando cerca de 2 mil egressos;

- aquisição de 325 veículos especializados para atender ao sistema penitenciário; e

- realização de 500 cursos de aperfeiçoamento para o pessoal penitenciário de todo o território nacional.

Na área de segurança pública, por sua vez, as metas estabelecem a aquisição de 5.340 veículos equipados e a construção, a nível municipal, de mais de 1.300 cadeias/delegacias.

Especialmente para a Polícia Federal, planeja-se a aquisição de 840 viaturas, 03 helicópteros, 24 lanchas, 38 trailers, armas e munições.

Outras metas contemplam:

- construção e reforma de sedes regionais;

- aquisição de aparelhos de telecomunicações, de microcomputadores, e interligação de 80 unidades regionais via Rede Embratel;

- recrutamento e seleção de 8 mil candidatos ao ingresso no Departamento da Polícia Federal;

- identificação, análise e tratamento de 500 pontos negros (locais com alta taxa de acidentes de trânsito);

- produção e distribuição de 1 milhão de exemplares de materiais didáticos e produção de filmes educativos;

- cadastramento de 12,6 milhões de veículos, anualmente; e

- armazenamento de dados relativos a 15 milhões de condutores de veículos e acesso à base de 700 mil consultas/ano.

Programas Prioritários

Na Área de Justica

O principal programa dessa área compreende a reestruturação do sistema penitenciário que, na realidade, engloba diversos projetos finalísticos, representando ações básicas e efetivas como: obras físicas, aquisição de veículos especiais, reequipamento penitenciário, treinamento e informatização. O órgão executor será o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), e envolverá recursos da ordem de Cz$ 3,2 bilhões.

ÁREA DA JUSTIÇA
METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS POR PROJETOS
1987/91

METAS POR PROJETOS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
- Construção de Penitenciárias (unidades)	2	4	5	6	7	24
- Oferta de Vagas em Penitenciárias (500 Vagas por Unidade)	1000	2000	2500	3000	3500	12000
- Reforma e Ampliação de Estabelecimentos Penitenciários	15	17	19	21	24	96
- Criação, Ampliação e Modernização de Oficinas Profissionalizantes	20	15	15	17	17	84
- Construção de Casas de Albergados (Uma por Capital)	10	5	5	5	6	31
- Oferta de Vagas Para Egressos (31 Casas x 50)	500	250	250	250	300	1550
- Aquisição de Veículos Especiais (ônibus, Ambulâncias)	50	60	65	70	80	325
- Realização de Cursos de Aperfeiçoamento	100	100	100	100	100	500
- Programas de Apoio às Vítimas de Crimes (26 Unidades da Federação)	2	6	6	6	6	26
- Instalação de Centrais Estaduais Integradas de Processamento de Dados (PROINFOPEN)	20	5	-	-	-	25

Na Área de Segurança Pública

O programa reúne um conjunto extenso de projetos, extremamente relevantes do ponto de vista da segurança pública da população. Os principais estão descritos a seguir:

a) Ruas em Paz

Esse projeto engloba ações desenvolvidas sob a coordenação do Ministério da Justiça, no âmbito de todas as áreas de atuação da pasta. Teve sua execução iniciada em 1985 e pretende conduzir a implementação de suas ações básicas até o final deste Governo. Sua abrangência alcança as áreas de Justiça e de Segurança Pública, e se projeta sobre as três esferas de Governo. Seu principal objetivo é devolver a paz e a segurança ao cidadão brasileiro.

b) Reaparelhamento da Polícia Federal

Esse projeto reflete a necessidade urgente de se dotar o Departamento de Polícia Federal de aparelhamento adequado e específico, que o possibilite enfrentar a evolução crescente dos índices de criminalidade.

c) Programa de Atendimento, Orientação e Controle Interno de Estrangeiros e de Passageiros de Tráfego Internacional (PROCOTI)

Esse programa propõe-se a dotar o DPMAF de estrutura de informações a nível nacional, através de interligação de todos os seus postos de trabalho, utilizando recursos de informática e possibilitando o uso dessa estrutura de informações por outras entidades vinculadas à Segurança Nacional.

d) Sistema Nacional de Informações Criminais (SINIC)

Esse projeto prevê a centralização de todas as informações criminais, especialmente aquelas referentes às pessoas sentenciadas e recolhidas a estabelecimentos prisionais do País, para utilização por todo o sistema criminal brasileiro.

e) Sistema Nacional de Controle de Armas e Explosivos (SINAE)

Pretende-se fornecer aos órgãos fiscalizadores da segurança, os equipamentos e viaturas necessários para que possam ter condições de:

- maior controle do mercado interno de armas de fogo e de sua propaganda;

- máxima limitação ou até mesmo eliminação das fontes do tráfico clandestino de armas;

- maior controle do porte e da propriedade de armas;

- maior controle e fiscalização sobre o comércio ilegal de

armas; e

- maior disciplina no transporte de armas, inclusive pela via aérea.

f) Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAN)

O projeto visa:

- fornecer subsídios para o combate ao furto ou ao roubo de veículos;

- aperfeiçoar os sistemas de atendimento ao público (registro e licenciamento de veículos);

- controlar os veículos de procedência estrangeira; e

- subsidiar os sistemas de fiscalização rodoviária.

g) Registro Nacional de Carteiras de Habilitação (RENACH)

O objetivo do projeto é colocar à disposição do DENATRAN e dos DETRAN's, um sistema de trabalho dinâmico, produtivo e seguro, através da incorporação de tecnologias de processamento de dados e telecomunicações.

Pretende-se organizar, de modo mais racional e lógico, as informações relativas aos condutores, permitindo, sobretudo, a geração de subprodutos importantes, a saber:

- sistema de emissão de carteiras nacionais de habilitação;

- sistema de carteiras apreendidas e canceladas; e

- sistema de pautas quanto a infrações cometidas.

h) Educação para a Segurança do Trânsito

Pretende-se, com o projeto, capacitar recursos humanos envolvidos na formação e na habilitação dos condutores de veículos, através de materiais didáticos apropriados, bem como os pedestres em geral quanto à competência no trânsito.

i) Segurança no Trânsito

O projeto objetiva especialmente reduzir o alto número de acidentes de trânsito no País, evitando as grandes perdas econômicas e sociais para a população. Considerando-se que a maior parte dos acidentes ocorre em locais denominados críticos, a proposta é implantar o "programa de pontos negros", com a finalidade de redução de acidentes.

ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA
METAS FÍSICAS POR PROJETOS
1987/91

METAS POR PROJETOS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
1.RUAS EM PAZ						
- Veículos/Equipados	-	850	1250	1420	1820	5340
- Construção de Cadeias/Delegacias	180	250	280	320	350	1380
2.REEQUIPAMENTO OPERACIONAL						
- Viaturas Operacionais	-	175	195	220	250	840
- Helicópteros	-	1	1	1	-	3
- Lanchas	-	5	5	7	7	24
- Trailers	-	8	10	10	10	38
- Armas	-	575	575	575	300	2050
- Munições: Cartuchos (Mil)	-	300	350	460	1100	2220
- Construção: Sedes Regionais	-	1	1	2	1	5
- Reforma: Sedes Regionais	-	1	1	-	-	2
- Microcomputadores	-	25	16	15	-	56
- Sistema de Telecomunicações (Interligação de Unidades Regionais com Sistema Embratel)	-	8	17	55	-	80
- Equipamentos Telecomunicações (Rede-Rádio, Telex, Canal de Voz, Diversos)	-	35	380	1900	3050	5365
- Capacitação de Pessoal(Recrutamento e Seleção de Pessoal,	-	2000	2000	2000	2000	8000
- Treinamento de Servidores	-	300	400	500	500	1700
- Remoção de Servidores	-	300	300	400	500	1500
3.PROCOTI						
- Recadastramento de todos os Estrangeiros (Mil)	-	518	540	655	1987	3700

ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA
METAS FÍSICAS POR PROJETOS
1987/91

METAS POR PROJETOS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
4.SINIC						
- Ampliação de Instalações Físicas para Coleta de Dados e Identidade Datiloscópica de sentenciados	-	35000	35000	-	-	70000
5.SINAE						
- Armas Cadastradas(Mil)	-	6000	6000	-	-	12000
6.RENAVAM						
- Cadastramento de Veículos (Mil)	12600	12600	12600	12600	12600	63000
7.RENACH						
- Cadastramento de Carteiras de Habilitação (Mil)	15000	15000	15000	15000	15000	75000
Consultas a Base de Mãos (Mil)	700	700	700	700	700	3500
8.EDUCAÇÃO PARA O TRÂNSITO						
- Produção e Distribuição de Material Didático	13500	6500	-	-	-	20000
- Gravação de Filmes	-	8	-	-	-	8
9.SEGURANÇA DE TRÂNSITO						
- Identificão de Pontos Negros	40	230	230	-	-	500

SEGURANÇA PÚBLICA
RECURSOS FINANCEIROS PREVISTOS PARA O PROGRAMA
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

PROGRAMAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
- Reorganização da Polícia Federal	93	130	144	156	174	697
- PROCOTI	105	147	162	178	196	788
- Combate à Criminalidade	181	254	279	307	337	1358
- Outros	46	65	71	78	86	346
TOTAL	425	596	656	719	793	3189

10 - TRABALHO

Diagnóstico

As mudanças recentes, derivadas do processo de transição democrática vivido pelo País, trouxeram substanciais efeitos no relacionamento entre o Governo e os trabalhadores. Os pressupostos que norteiam a política nesse setor atribuem importância decisiva a uma modificação do comportamento do Estado no que se refere às legítimas aspirações dos segmentos mais importantes da sociedade brasileira.

Essas alterações estão conduzindo à recuperação do papel historicamente destinado ao Ministério do Trabalho, de resguardar os direitos dos trabalhadores e procurar resgatar um desenvolvimento econômico e social justo, meta de uma sociedade democrática.

Na verdade, pesado foi o ônus lançado sobre a classe trabalhadora nos últimos anos. A modalidade de ajuste recessivo, adotada no triênio 1981/83, provocou um impacto social negativo, refletido no aumento do nível de desemprego e no agravamento das condições de vida da população em geral e dos grupos mais carentes em particular.

A expansão econômica, iniciada no último semestre de 1984 e impulsionada com a adoção do Plano de Estabilização Econômica, em 1986, recuperou, em grande parte, as condições de vida da classe trabalhadora, deterioradas pela recessão. As taxas de desemprego aberto em dezembro de 1986 medidas, quer pela Fundação IBGE, quer pelo DIEESE, acusaram os mais baixos níveis observados desde a implantação dessas pesquisas. Por sua vez, o período março-dezembro de 1986 registrou um importante processo de redistribuição de renda, que ampliou consideravelmente a capacidade de consumo dos segmentos mais desprotegidos do mercado de trabalho.

Paralelamente, a negociação direta entre empregados e empregadores foi estimulada como principal via para solucionar os conflitos no campo trabalhista. A mediação governamental restringiu-se aos casos em que as partes envolvidas solicitaram ou naqueles impasses prejudiciais à sociedade.

Cabe salientar que o Governo não utilizou os dispositivos legais que lhe permitem reprimir movimentos de paralisação e intervir administrativamente em organismos sindicais. Pelo contrário, foi reconhecida a legitimidade das Centrais Sindicais e, além disso, instituída uma comissão especial, no âmbito do Ministério do Trabalho, que anistiou 105 ex-dirigentes, permitindo-lhes voltar à atividade sindical.

A valorização da atividade sindical constituiu um dos principais objetivos da área, tendo o Governo apresentado projeto de lei procurando adequar a legislação referente às negociações coletivas e organização sindical ao atual grau de maturidade demonstrado pela sociedade brasileira. A proposta defende a autonomia sindical, eliminando a estrutura corporativista herdada do Estado Novo, e

ressalta o processo de negociação entre as partes, instituindo como norma a arbitragem. Ao mesmo tempo, amplia o direito à greve, limitando e especificando melhor as chamadas atividades essenciais.

A sociedade encontra-se, agora, ante o desafio de consolidar e ampliar, no período 1987/91, os avanços obtidos no biênio 1985/86 nas áreas de emprego, salários e relações de trabalho, principalmente em função das restrições que se colocam à manutenção do ritmo e qualidade do crescimento econômico.

Por outro lado, a consecução do objetivo de uma distribuição mais equitativa da renda nacional esbarra atualmente, do ponto de vista da política salarial, no recrudescimento do processo inflacionário a partir de janeiro de 1987. A introdução do mecanismo da escala móvel de salários, antiga reivindicação do movimento sindical, não foi capaz de conter a deterioração do poder de compra médio dos salários no primeiro quadrimestre do ano.

Diante desse quadro, é conveniente ressaltar que o conteúdo das principais ações possui, antes de tudo, um caráter normativo, cujo objetivo primordial concentra-se na definição de um contexto institucional que garanta a livre participação dos trabalhadores na tarefa que lhes compete para a criação de uma Nação economicamente desenvolvida e socialmente justa.

Objetivos

Consolidar e ampliar, no período 1987/91, os avanços obtidos no biênio 1985/86 nas áreas de emprego, salários e relações de trabalho através de:

- uma política de investimentos e programas sociais que maximize a absorção de mão-de-obra e amplie os níveis de formalização do mercado de trabalho, apóie projetos específicos de geração de ocupação e renda no setor informal. Compensatoriamente, prestar-se-á assistência financeira temporária aos trabalhadores desempregados;

- uma política salarial, que vise aumentar o poder de compra dos assalariados, em conformidade com as diretrizes gerais do Governo de combate à pobreza e redistribuição de renda; e

- uma política de relações do trabalho, que objetive preservar os direitos da classe trabalhadora, bem como das condições de trabalho exigidas legalmente ou contratadas, mediante abertura de um espaço democrático mais amplo para as negociações entre empregados e empregadores.

A aproximação do universo político e social com a realidade econômica, à qual se chamou "entendimento nacional", descortina-se como único caminho viável para o desenvolvimento justo e democrático da sociedade brasileira.

É essencial retomar o processo de diálogo entre Governo, trabalhadores e empresários, iniciado em dezembro de 1986, a partir de um novo marco de referência produzido por uma economia com características conjunturais bastante diversas, que acabaram por retirar grande parte da importância então atribuída às questões que geraram impasses.

Nesse contexto mais amplo, as diretrizes para uma política do trabalho, cujas metas e programas prioritários são apresentados a seguir, devem ser entendidas como uma pauta de propostas concretas do Governo a seus interlocutores, cujo detalhamento e execução posterior poderão ser revistos, em função dos resultados do próprio entendimento nacional.

Metas

- Articular os investimentos e programas com o propósito de gerar empregos para absorver os 8,4 milhões de pessoas que ofertarão no mercado de trabalho durante o período;

- propor medidas para a criação de postos de trabalho no mercado formalizado, de modo a reduzir os atuais níveis de subemprego;

- atender, através do seguro-desemprego, o contingente de trabalhadores durante o período de transferência de um posto a outro de trabalho;

- dobrar o valor real do salário mínimo; e

- aprimorar a legislação vigente sobre as relações de trabalho e intensificar a fiscalização do trabalho em todo o território nacional.

METAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO
1987/91

ANOS	GERAÇÃO DE EMPREGOS (1)		FORMALIZACÃO ADICIONAL DE POSTOS DE TRABALHO	
	TOTAL (Mil Empregos)	Taxa Anual de Crescimento (%) (2)	TOTAL (Mil Empregos)	Taxa Anual de Crescimento (%) (2)
1987	1189	2,0	215	0,4
1988	1484	2,5	268	0,4
1989	1814	3,0	328	0,5
1990	1917	3,1	346	0,6
1991	1996	3,1	380	0,6

(1) Dados estimados a partir de uma função que leva em conta as taxas de crescimento do PIB do período. (2) Estimativas em relação à PEA.

Programas Prioritários

. RELAÇÕES DO TRABALHO

A solução das questões relativas à mediação e negociação coletiva cabe, em primeiro lugar, ao Poder Legislativo, que tem a responsabilidade de introduzir na Consolidaçao das Leis do Trabalho (CLT) as modificações necessárias. Ao Executivo impõe-se a coordenação das propostas já existentes ou que venham a formalizar-se, tendo em vista as mudanças requeridas, através de consultas à sociedade.

Vale destacar, nesse sentido, a importância e necessidade de se modernizar a estrutura legal do País nessa área, uma vez que é consenso que a legislação trabalhista em vigor não chega a atender plenamente às exigências da realidade política, econômica e social.

Aspectos relacionados à estrutura sindical e negociações trabalhistas em setores essenciais dependerão de mudanças que serão discutidas na Assembléia Nacional Constituinte. Ainda assim, o Governo adotará medidas de curto prazo, para questões urgentes, geradas pela nova realidade nacional. Essas medidas consistem basicamente em:

- estímulo à negociação direta entre representantes de empregados e empregadores, restringindo-se a mediação governamental;

- promoção de articulações que, envolvendo empregados, patrões e Governo, busquem pontos de consenso em torno de modificações da estrutura legal trabalhista, sobretudo quanto à negociação coletiva, à estrutura sindical, ao direito de greve e participação nos lucros, e na gestão das empresas;

- sistematização das propostas de alteração da Consolidação das Leis do Trabalho, através de mecanismos judiciais e de procedimentos voluntários de solução de conflitos; e

- medidas objetivando estimular as oportunidades de trabalho e melhorias de condições para o menor e a mulher.

Nesses aspectos concentram-se os esforços do Governo.

Também é indispensável saber administrar as relações de trabalho a nível das pequenas e médias empresas, para as quais a preparação de manuais apropriados, concisos e de fácil leitura, podem ser de extrema valia.

Os objetivos do programa para o período 1987/91 deverão:

- difundir informação sobre o funcionamento das relações do trabalho num contexto democrático;

- apoiar os agentes do sistema de relações do trabalho, bem como melhorar sua formação, tendo em vista a negociação entre as partes e o estabelecimento de métodos adequados para solução de conflitos;

- estabelecer uma formação especializada em relações do trabalho;

- assegurar a aplicação da legislação trabalhista no setor rural; e

- assegurar um funcionamento fluente das relações do trabalho.

As necessidades de recursos financeiros para a área de relações do trabalho serão da ordem de Cz$ 713 milhões para o período.

. SEGURO-DESEMPREGO

O seguro-desemprego é um benefício que visa minimizar, pecuniariamente, as carências de todo trabalhador demitido sem justa causa, que tenha trabalhado ininterruptamente nos últimos seis meses da data de demissão e tenha contribuído para a previdência social pelo menos 36 meses nos últimos quatro anos.

Seu principal objetivo é prover recursos financeiros que garantam, por um certo período, condições de sobrevivência a uma grande parcela da população sujeita a relações de trabalho deficientes, notadamente no que diz respeito à baixa remuneração e à alta rotatividade.

Espera-se, com sua consolidação, contribuir para uma melhor organização do mercado formal de trabalho, já que os trabalhadores necessitarão, cada vez mais, efetivar seus vínculos empregatícios para poder demandar esse benefício. Secundariamente, efeitos positivos sobre o sistema previdenciário deverão ocorrer.

Outra meta qualitativa a alcançar, após definidos os encargos financeiros das partes envolvidas para o custeio do programa, é a progressiva diminuição das taxas de rotatividade atuais.

O programa deverá atender cerca de 3,7 milhões de desempregados até 1991, a um custo total de Cz$ 20,7 bilhões.

. FORMAÇÃO PROFISSIONAL RURAL

A programação para o período 1987/91 orienta-se no sentido de integrar as ações de formação profissional rural aos projetos de desenvolvimento promovidos pela iniciativa pública e privada.

Ao SENAR compete suprir a população trabalhadora de habilidades, conhecimentos tecnológicos e domínio da cultura e do universo das relações laborais, de sorte a melhorar a participação da força de trabalho na produção e no usufruto da riqueza social.

O órgão tem buscado, nas prioridades governamentais, os marcos para definição de seu programa de trabalho, delimitando o componente formação profissional rural e daí derivando o volume, a qualidade e a distribuição da oferta de treinamentos.

A implementação do programa prevê:

- execução direta de ações de formação profissional rural, mediante otimização da estrutura e recursos próprios;

- integração com entidades públicas, privadas e comunitárias locais e suas lideranças; e

- envolvimento em programas governamentais prioritários, em particular os programas de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (Projeto Nordeste), Assentamento de Trabalhadores Rurais (Programa Nacional de Reforma Agrária), Irrigação do Nordeste e Escolas Rurais Comunitárias.

Em termos físicos, para o período 1987/91, estima-se o treinamento de 1,6 milhão de pessoas.

A realização das atividades orientar-se-á para gerência da pequena empresa rural, atividades de agropecuária e atividades rurais não-agrícolas. Privilegiar-se-ão também os pequenos produtores e trabalhadores assalariados, visando à elevação do desempenho da agricultura tradicional e à consolidação da agricultura moderna.

. GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA EM ÁREAS CARENTES

A retomada do crescimento, iniciada no final de 1984 e sustentada durante a vigência do Plano de Estabilização Econômica, gerou cerca de 930 mil novos postos no mercado formal de trabalho entre janeiro e setembro de 1986.

A forte expansão das atividades dos setores da indústria de transformação e construção civil chegou, em alguns segmentos, a provocar escassez de mão-de-obra de maior qualificação.

A despeito desse desempenho favorável, não se pode afirmar que o mercado de trabalho esteja estabilizado em nível adequado de emprego, pois sabe-se que um expressivo contingente da força de trabalho se encontra à margem desse processo.

Um expressivo segmento que compõe o mercado informal de trabalho, - chega a atingir até 45% da PEA - flutua, em termos de número de trabalhadores e nível de rendimento, em função dos ciclos da atividade econômica. Mesmo nos períodos de forte crescimento, as atividades informais não desaparecem, dado o seu caráter estrutural.

Os 25 milhões de trabalhadores que compõem esse estrato informal caracterizam-se pelo desempenho de atividades eventuais, pela falta de vínculo empregatício e pelo baixo nível de remuneração. Encontram dificuldades para se inserir no mercado formal em razão de qualificação profissional inadequada, dificuldade de acesso à área de oferta de emprego (desinformação, distância, falta de local apropriado para deixar os filhos e dependentes) e inadequação da faixa etária (menores e idosos).

Essa realidade impõe a existência de política de emprego permanente, que propicie níveis de ocupação e renda para essa faixa da população, mediante mobilização de recursos comunitários e realização de obras públicas de infra-estrutura e saneamento com tecnologias alternativas mais intensivas em mão-de-obra e com maior participação da população beneficiária.

Os sinais de retomada do processo inflacionário reforçam a necessidade de ações governamentais que assegurem emprego e renda à parcela da população excluída do mercado de trabalho. Nesse sentido, o Ministério do Trabalho, através da Secretaria de Emprego e Salário, propõe a alocação de recursos para a área de promoção de emprego, constituindo-se, dessa forma, o Programa de Geração de Emprego e Renda em Áreas Carentes.

Os objetivos desse programa são:

- reforçar organizações produtivas que assegurem rendimento e ocupação para segmentos populacionais excluídos do mercado de trabalho (subempregados e desempregados);

- apoiar ocupações temporárias, através de construção de infra-estrutura de interesse comunitário; e

- apoiar a realização de estudos e pesquisas voltados para busca de alternativas geradoras de ocupação e renda, mediante utilização de recursos e habilidades locais.

O programa deverá concentrar-se em áreas onde sejam mais crônicos os problemas de emprego e renda, utilizando-se da estrutura do SINE para sua implementação.

Em seu primeiro ano de implantação, gerará 25 mil ocupações, com a estimativa de 150 mil beneficiários de projetos comunitários.

RECURSOS FINANCEIROS PREVISTOS POR PROGRAMAS,
PARA A ÁREA DO TRABALHO
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

PROGRAMAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Relações do Trabalho	96	123	144	170	180	713
Apoio e Assistência ao Trabalhador	6604	4359	4721	5473	5473	26630
Treinamento de Recursos Humanos	666	906	926	635	633	3766
TOTAL	7366	5388	5791	6278	6286	31109

PARTE VI: PROGRAMAÇÃO E METAS REGIONAIS

1 - EVOLUÇÃO DAS DISPARIDADES REGIONAIS

Disparidades do Produto Interno

A distribuição, por regiões, do Produto Interno Bruto, a custo de fatores, manteve-se praticamente inalterada na década de 70. Nas regiões Norte e Centro-Oeste - coincidentemente as de menor participação na formação do PIB nacional - verificaram-se tendências de crescimento, sem contudo afetar expressivamente a distribuição inter-regional do PIB.

DISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL DO PIB A CUSTO DE FATORES
1970/80

(Em %)

ANO	BRASIL	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
1970	100,0	2,2	11,7	65,5	16,7	3,9
1975	100,0	2,1	11,3	64,2	18,1	4,3
1980	100,0	3,1	12,0	62,4	17,0	5,5

FONTE: FGV - Centro de Contas Nacionais.

As disparidades inter-regionais tornam-se mais evidentes pela comparação do PIB per capita, onde ressalta-se a manutenção da inferioridade relativa do Nordeste. A relação Sudeste/Nordeste, que era de 3,82 em 1970, passou a 3,80 em 1975 e atingiu 3,44 em 1980 - revelando, portanto, evolução pouco significativa.

DISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL DO PIB PER CAPITA EM RELAÇÃO À MÉDIA NACIONAL
1970/80

(Em %)

ANO	BRASIL	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
1970	100,0	58,2	39,8	152,0	96,0	68,5
1975	100,0	50,2	38,8	147,6	108,6	72,7
1980	100,0	65,5	41,6	143,0	108,2	81,2

FONTE: FGV - Centro de Contas Nacionais.

Pode-se daí concluir ser cada vez mais necessário redirecionar os fluxos de investimentos, variável fundamental para correção dos desequilíbrios nas regiões mais carentes e problemáticas, revendo-se o sentido e os critérios que norteiam a repartição inter-regional dos recursos governamentais.

Disparidades na Alocação do Investimento Público

Ressalvados os aspectos conceituais e metodológicos dos dados disponíveis, observa-se que, na confrontação entre os extremos regionais (Sudeste/Nordeste), a formação bruta de capital fixo *per capita* vem mantendo relação constante em torno de 3,3.

DISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL DO INVESTIMENTO PÚBLICO *PER CAPITA* EM RELAÇÃO À MÉDIA NACIONAL 1970/80

(Em %)

ANO	BRASIL	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
1970	100,0	93,9	42,4	142,4	93,7	110,3
1975	100,0	76,8	44,0	148,9	64,4	144,2
1980	100,0	87,3	43,5	143,9	88,2	99,3

FONTE DOS DADOS ORIGINAIS: FGV - Centro de Estudos Fiscais. Regionalização das Transações do Setor Público.

O que esses indicadores evidenciam é que o setor público brasileiro atribui a cada habitante do Sudeste três vezes mais recursos que a cada nordestino. Não é de estranhar, diante disso, que as populações marginalizadas acorram às áreas privilegiadas em busca de melhores oportunidades, exercendo uma pressão que acaba por agravar os níveis de vida dos núcleos mais dinâmicos.

Disparidades Sociais

Como decorrência das desigualdades na alocação dos investimentos públicos e na distribuição da renda, as regiões Norte e Nordeste apresentam os piores indicadores sociais do País.

A região Norte ostentou, entre 1980 e 1985, o maior índice de fecundidade: 5,96. Foi seguida de perto pelo Nordeste, com 5,68, enquanto o Sudeste e o Sul contaram com índices bem menores: 3,30 e

3,46, respectivamente. Em contrapartida, a taxa de mortalidade infantil do Nordeste, no período 1980/85, situou-se em 111 por mil, e a do Sul em 40 por mil.

Para o período 1980/85 ocorreu um saldo de migração negativo da região Nordeste, que corresponde à saída de 1,5 milhão de pessoas, influenciando para que a taxa de crescimento populacional tenha sido de 1,81% a.a. No Sul, verificou-se também índice migratório negativo, com perda de população equivalente a 980 mil pessoas no período, o que resultou numa taxa de crescimento de 1,25% a.a.

A análise dos rendimentos mensais da População Economicamente Ativa (PEA) estratificados por classes de salário mínimo, segundo as regiões, mostra que, embora tenham ocorrido melhorias entre 1970 e 1980, o Nordeste permanece em estado de extrema pobreza.

Em 1980, quase um quarto da PEA nordestina recebia até meio salário mínimo, ao passo que no Norte só 7,3% encontravam-se nessa condição (7,8% no Sul e 6,6% no Sudeste). A porcentagem acima de dois salários mínimos era de 15,2% no Nordeste, enquanto na região Norte atingia 29,3%, na região Centro-Oeste chegava a 32,2%, situava-se em 34% na região Sul e ascendia a 43% na região Sudeste. Incluindo, no caso nordestino, a parcela da População Economicamente Ativa sem rendimento, verifica-se que aproximadamente dois terços de sua força de trabalho está contida na faixa de até um salário mínimo.

Compatibilização das Estratégias Regionais

A evolução das disparidades inter-regionais sublinha a magnitude do problema e evidencia que os atuais critérios de alocação de recursos da União não configuram um perfil capaz de atender às necessidades de mudança. Constata-se uma clara desproporção entre, de um lado, diagnósticos, intenções e alvos e, de outro, prioridades, recursos e instrumentos. Apesar dos reconhecidos méritos dos programas regionais em curso, é patente a necessidade de se avançar na busca de outras soluções, além das estratégias tradicionais.

Um caminho possível para modificar essa realidade seria o da regionalização por inteiro da abordagem setorial e, mediante reformulações institucionais, adotar tratamento racional e compreensivo dos desequilíbrios inter-regionais, dentro de nova sistemática de planejamento e orçamentação.

Estratégia dos Instrumentos Regionais

O desenvolvimento regional é hoje erroneamente considerado como função específica, a cargo de órgãos isolados. Identificam-se, como instrumentos associados a essas entidades, as transferências federais previstas na Constituição, os incentivos fiscais e os programas especiais.

Acrescido do crédito oficial e das renúncias tributárias, verifica-se que todos os instrumentos, funções e atividades executados pelos órgãos regionais representam recursos correspondentes a 4,1% do

agregado total, caso se considere o orçamento de caráter regional, inclusive fundos. Se for deduzido o montante das transferências constitucionais e das aplicações dos bancos, essa porcentagem do agregado total chega apenas a 2,3%.

Os modelos operativos das estratégias regionais devem ser aperfeiçoados. Enquanto modelos essencialmente interiorizados e multissetoriais, as transferências constitucionais colocam a alternativa da descentralização para estados e municípios. Por sua vez, os incentivos fiscais, a alternativa de privatização dos investimentos e os programas especiais induzem à efetiva adoção do planejamento participativo, ensejando o envolvimento das comunidades, inclusive no âmago das opções inter-setoriais de investimento.

Estratégias de Regionalização das Alocações

A regionalização das alocações setoriais de recursos permitirá delinear nova estratégia de planejamento, conduzindo a redirecionamentos orientados no sentido da real desconcentração inter-regional e melhor articulação intra-regional dos dispêndios da União.

Essa estratégia está vinculada à implementação efetiva de política de planejamento que integre todos os esforços de governo - União, estados e municípios - bem como esses à representação política e social.

Subjacente a isso, sedimenta-se a constatação de que não é possível alcançar adequada compatibilização inter e intra-setorial, sem levar em conta as disparidades na continentalidade brasileira. A essencialidade das funções de planejamento e coordenação reside justamente na superação da atual situação fragmentária, concentradora, fundada no corte setorial e nacional, para se atingir o desiderato participativo e descentralizado que tem por base a atuação sob critérios espaciais e integrados.

Estratégias de Integração Regional Setorializada

Por mais que já se tenha avançado no tocante à regionalização de instrumentos e alocações, a estratégia regional ainda se encontra muito distante da plena utilização do potencial existente, por continuar subordinada à hegemonia dos critérios setoriais.

A esses são inerentes posturas acomodadas às tendências de mercado e conformadas ao <u>status quo</u> econômico, ao definir balizamentos de intervenção que obedecem mecanicamente a requisitos de racionalidade econômico-financeira, abandonando, por prejudiciais a esse enfoque, abordagens regionalizadas.

Adotar tal postura, essencialmente reativa, significa abdicar do exercício das funções corretoras do planejamento e canalizar a ação do Estado segundo polarizações essencialmente imutáveis, que realimentam e intensificam o processo concentrador.

A longo prazo, há todo um segundo Brasil demográfico e econômico a ser redistribuído dentro do mesmo Brasil territorial, e essa redistribuição só será alcançada se a prospectiva regional preceder, hierarquicamente, à da composição setorial do crescimento econômico. É somente por essa via que se pode conter a monopolarização da economia brasileira, afirmar e fazer evoluir o regionalismo, respaldar a democracia e dar sentido e permanência ao nosso regime federativo.

De outro modo, o próprio desenvolvimento das áreas mais dinâmicas da economia resulta ilusório, pois, ao mesmo tempo em que se apropria de recursos, amplia também o cerco suburbano da miséria e perde progressivamente em auto-sustentação e qualidade de vida.

Programas Prioritários

Programação de Âmbito Regional

Compreende os programas já em execução e que contam com recursos alocados no Orçamento Geral da União. Conquanto permaneçam listados, muitos desses programas serão objeto de revisão ou fusão. Além desses, incluem-se outros programas prioritários definidos em função da proposta do Programa de Ação Governamental. Para o período 1987/91, prevêem-se os empreendimentos que se seguem.

2 - REGIÃO NORTE

Programa Grande Carajás

Englobando área de 895 mil quilômetros quadrados, compreendendo 95% do Maranhão, 40% do Pará e 10% de Goiás, contém os dispositivos principais para o desenvolvimento da Amazônia Oriental, através da implementação de projetos relacionados ao complexo da Ferrovia Carajás. Os objetivos a serem alcançados são: ações de fomento à infra-estrutura básica urbana e rural; apoio ao pequeno produtor; ampliação da infra-estrutura industrial; realização de estudos e projetos de zoneamento ecológico-econômico visando à identificação de recursos minerais e renováveis; e desenvolvimento de projetos que absorvam ou atenuem os impactos decorrentes dos grandes projetos previstos. O orçamento total para o período é de Cz$ 1,8 bilhão de recursos do Tesouro Nacional e de crédito externo.

Projeto Calha Norte

Será implantado ao longo de 6.500 quilômetros de fronteira, tendo sido selecionados seis trechos preferenciais: Yanomani/noroeste de Roraima - nordeste do Amazonas; alto Rio Negro/Amazonas; norte e leste de Roraima; alto Solimões e alto Traíra/Amazonas; Tumucumaque/ norte do Pará; extremo norte do Amapá. O objetivo desse projeto é de ordem estratégica, intensificando a presença brasileira nas linhas de fronteira.

Recursos da ordem de Cz$ 6,0 bilhões acham-se assegurados.

Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado do Amazonas (PDRI-AM)

Tem como público-alvo o pequeno produtor rural, objetivando o aumento da produção na várzea e o plantio de culturas perenes em terra firme contígua. Suas metas prevêem a estruturação de 250 comunidades rurais e melhoria da renda e padrão de vida de 20 mil pequenos produtores rurais, o incremento da produção de dendê e a construção de planta industrial para o seu processamento.

O PDRI-AM investirá recursos provenientes do Tesouro e do crédito externo da ordem de Cz$ 2,0 bilhões.

Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado do Acre (PDRI-ACRE)

O PDRI-Acre tem por objetivo apoiar a estruturação do Estado, com ênfase na produção agrícola do pequeno produtor. Desenvolverá ações de educação, infra-estrutura viária, apoio à produção, comercialização, assistência técnica e extensão rural e pesquisa agropecuária. Tem por prioridade atuar nas áreas diretas de influência da BR-364, ora em asfaltamento no trecho Rio Branco-Porto Velho.

O aporte de recurso do Tesouro para esse programa está estimado em Cz$ 1,0 bilhão.

Programa de Desenvolvimento da Amazônia

Destina-se ao aproveitamento da sua potencialidade agropecuária, agroindustrial, mineral e florestal, englobando área de 4 milhões de quilômetros quadrados. As atividades até agora desenvolvidas serão revistas e adequadas em termos de objetivos e metodologia de ação. Dos recursos programados cerca de Cz$ 6,5 bilhões provêm do Tesouro Nacional e de crédito externo.

Programa Regional de Reforma Agrária

Seu objetivo está consignado nas metas propostas pelo PNRA, visando assegurar ao homem do campo o acesso à terra através de promoção de assentamentos. Articular-se-á com os demais programas em execução na região.

Aeroportos da Amazônia

A programação prevê 58 aeroportos construídos, ampliados ou melhorados, com aporte assegurado de Cz$ 1,4 bilhão, até 1991.

Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM)

Objetiva financiar investimentos em projetos de interesse para o desenvolvimento da região Amazônica, incentivando atividades econômicas nos setores agropecuário, industrial, agroindustrial e de

serviços.

O FINAM deverá ser substancialmente aprimorado no período 1987/91, adequando-se à estratégia de desenvolvimento regional proposta e tornando mais seletiva a aprovação de projetos incentivados. Dessa forma, serão alcançados maiores índices de eficiência e taxas mais adequadas de implantação de projetos, bem como eliminados os desvios nas alocações de recursos.

Estimam-se, no período, investimentos da ordem de Cz$ 72,0 bilhões.

Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA)

A SUFRAMA objetiva maior integração da economia regional, atuando na consolidação do parque industrial e do distrito agropecuário, ampliando a oferta de empregos e consequente melhoria da renda da população. Para o período, prevêem-se recursos no valor de Cz$ 0,7 bilhão, oriundos do Tesouro Nacional.

3 - REGIÃO NORDESTE

Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP)

Busca elevar a produção e a renda de agricultores que exploram até 100 hectares, auferindo renda de até 2 salários mínimos. Previsto para um período de 15 anos, o programa pretende alcançar 2 milhões de famílias de trabalhadores rurais. As principais metas do Programa de Ação Governamental para o período são: redistribuição de 3 milhões de hectares; prestação de assistência técnica a 500 mil produtores, dos quais cerca de 300 mil serão atendidos com crédito de investimento; e incrementos na produção regional de 2,2 milhões de toneladas de grãos, 130 mil toneladas de algodão e 2,3 milhões de toneladas de frutos e hortaliças. O orçamento do programa está dimensionado com Cz$ 40,0 bilhões de recursos do Tesouro Nacional e crédito externo.

Programa de Apoio à Organização de Pequenos Produtores (PAOPP-São Vicente)

Objetiva atuar com mecanismos ágeis e simplificados de apoio aos produtores rurais de baixa renda, mediante ampla mobilização das comunidades beneficiadas. Visa fortalecer associações de agricultores; prestar assistência financeira à produção, ao beneficiamento, à industrialização e à comercialização dos produtos das comunidades atendidas; e realizar investimentos em infra-estrutura coletiva de apoio à produção. As ações previstas deverão ser estreitamente articuladas com o segmento de apoio às pequenas comunidades rurais do PAPP.

O orçamento do programa prevê gastos num total de Cz$ 3,5

bilhões, oriundos do Tesouro Nacional.

Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE)

O PROINE objetiva a ampliação da área irrigada no Nordeste e o conseqüente aumento da oferta de alimentos. Sua meta será viabilizada mediante a implementação de projetos públicos e a mobilização do setor privado.

O programa acha-se orçado em Cz$ 119,2 bilhões, dos quais Cz$ 21,2 bilhões são recursos do Tesouro Nacional, prevendo-se ainda financiamento externo, além de recursos obtidos no mercado financeiro interno.

Programa Regional de Reforma Agrária (PRRA)

O PRRA visa assegurar ao homem do campo o acesso à terra, através da promoção de assentamentos, para, mediante a mobilização de áreas ociosas com potencial produtivo, incrementar a produção agropecuária. Na região, prevê-se a consecução de 50% das metas estabelecidas em termos nacionais.

Programa de Ocupação Econômica de Novas Áreas (PRONAR)

O PRONAR visa apoiar a ocupação das áreas dos cerrados nordestinos, incorporando, em 15 anos, cerca de 2.100 mil hectares com produção adicional estimada em 3 milhões de toneladas de grãos.

Para o período, serão alocados Cz$ 3,5 bilhões do Tesouro Nacional, além de outros recursos creditícios.

Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR)

Objetiva financiar projetos de interesse para o desenvolvimento da região Nordeste, apoiando atividades econômicas nos setores industrial, agroindustrial, agropecuário, pesqueiro, turístico e de telecomunicações.

O desempenho do FINOR será substancialmente reforçado e aperfeiçoado, consoante as diretrizes políticas e estratégicas preconizadas para a região. A seleção de projetos obedecerá a critérios específicos que conduzam à maior seletividade e à obtenção de impactos econômicos e sociais expressivos.

FINOR/Alimentos

Criado em 1986, esse programa objetiva apoiar a implantação de projetos de produção de alimentos, utilizando irrigação e com base em moldes empresariais.

Deverão ser garantidas fontes seguras de financiamento, uma vez que as atuais (cotas subscritas por bancos oficiais estaduais) mostram-se insuficientes para o financiamento dos projetos.

FINOR/Desenvolvimento Industrial

Visa promover o crescimento da produção industrial e o fortalecimento da base produtiva instalada, através do apoio às indústrias integradas aos complexos regionais (Pólo Petroquímico de Camaçari, Pólo Cloroquímico de Alagoas e Complexo Industrial de Base de Sergipe), às indústrias tradicionais (alimentação, têxtil, vestuário, calçados) e às indústrias de matérias-primas básicas (siderurgia e cimento). Prevê-se a geração de 90 mil novos empregos diretos, com recursos da ordem de Cz$ 142,7 bilhões oriundos de investimentos privados e incentivados.

FINOR/Agroindústria

O programa ensejará maior integração econômica intra-regional, pela interiorização do desenvolvimento e criação de empregos na agricultura, na indústria e no setor de serviços. Mediante a conjugação de recursos privados e incentivados, serão apoiados investimentos de Cz$ 23,5 bilhões.

Programa Nordeste Já

A ocorrência de emergências climáticas que periodicamente acometem o interior do Nordeste, com graves consequências para a sua região semi-árida, impõe a necessidade de apoio governamental às populações atingidas, especialmente aquelas de menor renda. Essa ação se traduzirá em assistência imediata ao pequeno produtor rural, que vê frustradas suas perspectivas de obtenção de safra, e ao trabalhador rural sem terra, que se defronta com a inexistência de ocupação remunerada. Para tanto, serão oferecidos empregos mediante a implantação de obras de caráter permanente, além de recursos destinados a apoiar o plantio do próximo período agrícola.

Serão alocados recursos oriundos do Tesouro Nacional no montante de Cz$ 4,0 bilhões, para os primeiros 2 anos.

4 - REGIÃO CENTRO-OESTE

POLONOROESTE

Suas ações contemplam as pequenas comunidades rurais através da implantação de infra-estrutura social e da oferta de crédito rural ao pequeno produtor e à agroindústria. O POLONOROESTE prevê atendimento a 1.200 comunidades rurais nos Estados de Rondônia e Mato Grosso, com dispêndios que incluem Cz$ 6,0 bilhões oriundos do Tesouro Nacional e de crédito externo.

Programa de Desenvolvimento para o Entorno do Distrito Federal

Esse programa busca incentivar o desenvolvimento rural e

agroindustrial, além de maior integração setorial, territorial, econômica e social do Distrito Federal com suas áreas limítrofes. Acham-se previstos, para sua execução, recursos no montante de Cz$ 1,1 bilhão do Tesouro Nacional.

Programa de Desenvolvimento do Cerrado

Sua execução propiciará incremento na produção de grãos da ordem de 10,0 milhões de toneladas, com a incorporação prevista de 5,5 milhões de hectares de cerrados ao processo produtivo em áreas dos Estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso Sul, gerando 400 mil novos empregos diretos no meio rural.

Prevêem-se inversões de diversas fontes, entre as quais Cz$ 9,1 bilhões são recursos do Tesouro Nacional.

Programa de Desenvolvimento Agrícola do Vale do Araguaia

Busca atender uma das áreas mais carentes em infra-estrutura, embora detentora de grande potencial natural. Através da irrigação, pretende-se incorporar áreas ao processo produtivo, dentro de um potencial maior de 3 milhões de hectares, favorecendo ainda sua integração à economia nacional. Estima-se, no quinquênio, a incorporação de 200 mil hectares de várzeas.

Dentre os recursos estimados, Cz$ 2,5 bilhões provêm do Tesouro Nacional e de crédito externo.

5 - REGIÃO SUL

Irrigação e Drenagem (PROLITORAL, PROMIRIM, PROGRAP)

Esses programas objetivam intensificar a irrigação, como forma de manter o dinamismo da agricultura regional. Eles totalizam 223 mil hectares e incluem dispêndios de Cz$ 6,0 bilhões oriundos do Tesouro Nacional e de crédito externo.

Controle à Erosão dos Solos (PRONOROESTE)

Seu objetivo principal é controlar o processo de erosão dos solos do noroeste paranaense, abrangendo 151 municípios. Os recursos destinados pelo Tesouro são da ordem de Cz$ 1,0 bilhão.

Programa de Recursos Naturais e Meio Ambiente

Objetiva minimizar os efeitos danosos das atividades predatórias, decorrentes das práticas industriais e agrícolas sobre o meio ambiente. Prevêem-se recursos no valor de Cz$ 2,75 bilhões do Tesouro Nacional.

Programa Regional de Reforma Agrária

A meta estabelecida é o assentamento de 225 mil famílias em

áreas de tensão social e de baixa produtividade, segundo os objetivos propostos pelo PNRA.

Programa de Desenvolvimento Industrial

Consolidará o pólo petroquímico do Rio Grande do Sul, pela implantação de indústrias de segunda geração, aproveitando produtos básicos da unidade central; o complexo carboquímico de Santa Catarina, mediante implantação de 8 indústrias complementares; e 2 usinas siderúrgicas, para a produção de tubos sem costura e aços planos. A previsão de recursos para cada segmento é de respectivamente Cz$ 43,7, Cz$ 30,6 e Cz$ 15,1 bilhões, respectivamente, totalizando Cz$ 89,4 bilhões.

6 - REGIÃO SUDESTE

Programas de Desenvolvimento para o Vale do Jequitinhonha (PRODEVALE, PADVALE, Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural)

O objetivo desses programas é integrar significativa área do nordeste mineiro ao processo de desenvolvimento. As metas propostas visam: assegurar as condições de auto-sustentação para os pequenos produtores rurais, reduzindo o fluxo migratório; difundir práticas participativas para fortalecer as associações comunitárias; melhorar a infra-estrutura de equipamentos e serviços básicos; expandir a prática de irrigação; e implantar núcleos rurais através de assentamento dirigido.

Os recursos destinados totalizam Cz$ 3,0 bilhões oriundos do Tesouro Nacional, inclusive provisão de créditos de agências financeiras internacionais.

Novo Jequitinhonha

As características econômico-sociais da região do Jequitinhonha apresentam índices tão discrepantes do restante do Brasil que impõem medidas imediatas com vistas à melhoria das condições de vida de ampla parcela de sua população. Realizar-se-ão ações de saúde, educação, saneamento, controle de doenças endêmicas, assistência materno-infantil, nutrição e habitação. Serão aplicados recursos do Tesouro Nacional no valor de Cz$ 1,0 bilhão, com prazo de execução de 2 anos.

Programa de Desenvolvimento do Norte Fluminense (PRODENOR)

Pretende assistir técnica e financeiramente as comunidades urbano-rurais dessa região, através de ações integradas com todas as instituições que atuam na área. As metas estabelecidas são: apoiar as ações do PNRA em 10 áreas de reforma agrária; promover o desenvolvimento de 5 microbacias; e implementar em 15 comunidades projeto de diversificação da produção familiar.

Os recursos destinados pelo Tesouro montam a Cz$ 1,1 bilhão.

Programa de Desenvolvimento dos Cerrados

Destina-se a incrementar a produção agrícola através da ampliação da área plantada com grãos, modernizar o sistema produtivo e diversificar a produção de alimentos cultivados pelo pequeno produtor.

Ao contemplar 84 municípios do Triângulo Mineiro e do noroeste de Minas, o programa aumentará a área cultivada em 900 mil hectares e a produção de grãos em 2,0 milhões de toneladas.

Os recursos provirão de diversas fontes, já comprometido Cz$ 1,55 bilhão do Tesouro.

7 - PROGRAMAÇÃO MULTIRREGIONAL

Enquadra iniciativas e demandas formuladas no âmbito regional ou estadual, articulando-se com a programação setorial. O objetivo é enfatizar o ponto de vista regional, sua consideração no corte setorial e, para uma efetiva implementação, dever-se-á assegurar a estreita articulação entre os diversos níveis de governo.

Programa Nacional de Apoio aos 500 Municípios menos Desenvolvidos

Visa o soerguimento das economias dos pequenos municípios, apoiando atividades produtivas agrícolas e rurais, articuladas com a produção de caráter urbano e secundário. Ao fortalecer a administração desses municípios e vitalizar suas bases econômicas, o programa propiciará condições mais autônomas de desenvolvimento.

A sua meta é atingir, até 1991, 500 municípios, totalizando uma população-alvo de 4,5 milhões de pessoas e beneficiando direta ou indiretamente outras 2,4 milhões. Os benefícios esperados advêm do aumento do valor da produção municipal em 30% (base 1980), da redução do grau de analfabetismo e da expansão da cobertura dos serviços básicos de saúde, passando o índice de pobreza, de 62% em 1980, para 45% em 1991.

Os recursos são estimados em Cz$ 7,6 bilhões, incluindo Cz$ 3,0 bilhões do Tesouro e Cz$ 4,6 bilhões de outras fontes.

Programação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI)

A nova política indigenista executada pela FUNAI privilegia a demarcação, a regularização de terras indígenas e a preservação de seus valores étnicos e culturais, além da prestação de assistência global às comunidades, particularmente nas áreas de saúde, educação e atividades produtivas. A execução dessa política dá-se através de 6 superintendências, 40 administrações regionais e 316 postos indígenas,

para atingir e atender diretamente uma população estimada hoje em 220 mil pessoas.

Para essas ações, destinam-se recursos da ordem de Cz$ 4,0 bilhões, oriundos do Tesouro.

Nova Fronteira

O programa visa reverter o quadro de depreciação das condições de vida nas áreas de expansão da fronteira econômica, pela implantação de condições mínimas de infra-estrutura social básica.

Sua ação abrangerá áreas pioneiras das regiões Centro-Oeste e Norte e buscará nova forma de abordagem à problemática do desenvolvimento regional sob a ótica do planejamento participativo, envolvendo órgãos governamentais e comunidades na realização de ações concretas voltadas para o fortalecimento de atividades produtivas, principalmente do pequeno e miniprodutor. Contemplará, ainda, projetos nas áreas de educação, saneamento básico, saúde, cooperativismo/associativismo, armazéns comunitários, centros comunitários, assistência técnica e extensão rural.

Preveêm-se recursos do Tesouro da ordem de Cz$ 8,0 bilhões, para os dois primeiros anos da programação.

Migrações Internas

Serão consideradas duas linhas de ação no tratamento da questão migratória: a primeira abordagem é de caráter estrutural, que desce às causas do fenômeno para atuar nos focos de expulsão, e assim coibir a concentração regional e metropolitana e reordenar a ocupação de fronteira. A segunda é de atendimento assistencial, e procura minorar as sequelas do processo, atuando nos pontos de origem, trânsito e destino dos fluxos.

Os projetos que contemplam esse tópico deverão estar inseridos em programas de desenvolvimento de caráter mais global. Os recursos destinados ao financiamento dessas ações estão previstos nos diversos programas de desenvolvimento regional.

8 - OUTROS PROGRAMAS

OUTROS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL 1987/91

PROGRAMAS	RECURSOS (CZ$ MILHÕES)	OBJETIVOS
CENTRO-OESTE		
Ecodesenvolvimento do Pantanal	300	Valorização das atividades produtivas com uso não-predatório dos recursos naturais.
SUL		
Complementação da Infra-estrutura regional	250	Estudo de viabilidade de ferrovias e hidrovias.
SUDESTE		
Litoral Oriental do Rio de Janeiro	600	Apoio às administrações municipais nas áreas de atividades da PETROBRÁS.
Bacia do Paraíba do Sul	400	Apoio a pequenas comunidades.
Pontal do Paranapanema	95	Apoio em infra-estrutura básica em áreas de reforma agrária.
Desenvolvimento do Espírito Santo	100	Implantação de infra-estrutura sócio-econômica.
Vale do Rio Doce	155	Apoio à expansão industrial e agro-industrial.
MULTIRREGIONAL		
Macrozoneamento	280	Disciplinamento do uso do solo, preservação e proteção do meio ambiente.
Estudos Regionais	120	Promoção de pesquisas e estudos para nova estratégia de desenvolvimento regional.

PARTE VII - PROGRAMAÇÃO E METAS ESPECIAIS

1 - FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA

No contexto das nações, o Brasil, a despeito de suas dimensões continentais, baixa densidade populacional e extensas fronteiras, sobressai-se pela forma pacífica com que tem, ao longo de sua história, preservado a integridade territorial, política, cultural e econômica.

Nesse contexto, entre as múltiplas funções e contribuições das Forças Armadas, ganham especial destaque aquelas mais diretamente ligadas ao preparo do poder armado. A interação entre as Forças Singulares, em ações isoladas, ou em conjunto com os demais segmentos da sociedade brasileira, enseja as mais variadas e bem sucedidas ações, que vão do desbravamento e ocupação de regiões de fronteira ao desenvolvimento tecnológico de ponta.

Torna-se importante salientar que as Forças Armadas brasileiras apresentam um nível de gasto que corresponde a 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) do País. Esse percentual representa um dos menores índices mundiais nessa categoria de dispêndio. A Rússia, por exemplo, apresenta uma taxa de gasto com suas forças armadas de 20% de seu PIB. Os Estados Unidos, 7,4%. Mesmo quando comparado com os países da América Latina, o posicionamento brasileiro é dos mais modestos, sendo suplantado pela quase totalidade desses países, como Nicarágua (11,2%), Peru (7,8%), Argentina (2,8%) e Paraguai (1,3%).

Assim, a contribuição das Forças Singulares ao processo de desenvolvimento do Poder Nacional, em suas múltiplas expressões, manifesta-se mais pelo aspecto qualitativo do que quantitativo, da mesma forma que a materialização dos objetivos de suas ações se processa mais pelas reações que ensejam do que pelo produto direto de cada projeto ou atividade sob sua responsabilidade.

1.1 - ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS

O Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), órgão de assessoramento do Presidente da República, se destina, precipuamente, a promover estudos para a fixação da política, da estratégia e da doutrina militares, bem como a elaborar e a coordenar os planos e programas decorrentes.

Para o conjunto das Forças Armadas, sua atuação é voltada para:

- harmonização do preparo e emprego da força militar com as necessidades de respaldo à política externa;

- consolidação da doutrina de emprego combinado das Forças Armadas;

- equipamento adequado das Forças Armadas, tanto quantitativa

como qualitativamente;

- melhoria de seu nível operacional, buscando assegurar a maior prontidão possível;

- concessão de prioridade à nacionalização dos meios, sistemas, equipamentos e material em geral;

- adoção de medidas visando à mobilização adequada e oportuna de recursos humanos e materiais, em caso de necessidade militar;

- modernização da estrutura administrativa das Forças Armadas, a fim de racionalizar o emprego de recursos;

- estímulo à atuação e presença dos setores civis da sociedade em atividades ou regiões onde as Forças Armadas os substituem por razões diversas;

- articulação da colaboração das Forças Armadas nas atividades de defesa civil;

- conscientização dos diversos setores da sociedade quanto ao significado e real papel do seu segmento militar; e

- aumento do índice de proficiência e do nível de apoio aos militares e funcionários civis, de modo a contar com pessoal competente e motivado, tanto da ativa como dos quadros da reserva.

A ampliação das atribuições regulamentares de coordenação de projetos e atividades de interesse comum das três Forças Singulares ocasionou a criação, no âmbito do EMFA, de várias comissões, assessorias e divisões, cabendo destacar as seguintes:

- Comissão Brasileira de Atividades Espaciais;

- Comissão de Desenvolvimento e Implantação do Sistema de Comunicações Militares por Satélite;

- Comissão Especial de Implantação do Simulador Estratégico;

- Comissão de Desenvolvimento e Implantação do Sistema de Comando e Controle; e

- Comissão Assessora de Assuntos Científicos e Tecnológicos das Forças Armadas.

Para alcançar seus objetivos, o EMFA estabeleceu como estratégia desenvolver trabalhos conjuntos com as Forças Singulares, centralizando a coordenação e a consecução das metas através de órgãos internos e específicos de sua estrutura.

1.2 - MINISTÉRIO DA MARINHA

A atuação do Ministério da Marinha busca a construção de um poder naval moderno que, além de contribuir para a segurança nacional, facilite o desenvolvimento e a incorporação de moderna tecnologia, com redução da dependência externa.

Dessa forma, sua estratégia de ação visa:

- o aprestamento orientado para sugestões de defesa;

- a construção dos meios navais, aéreos e anfíbios;

- o direcionamento das pesquisas para a nacionalização e fortalecimento dos meios navais;

- o apoio logístico seletivo;

- a racionalização das estruturas administrativas;

- a valorização do homem;

- o aprimoramento dos meios de ensino;

- o desenvolvimento da vocação marítima do povo brasileiro;

- o desengajamento progressivo das atividades que possam ser exercidas por civis; e

- a precedência, no que concerne à segurança interna, às águas marinhas e às hidrovias.

No campo setorial da Marinha, suas ações incluem o apoio à Marinha Mercante e buscarão:

- na área de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico, integrar projetos e pesquisas ao Programa Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PBDCT; incentivar a realização de pesquisas que comprovem a aceitabilidade do material para uso na Marinha, contribuir para promoção de pesquisas científicas na Antártica e mares adjacentes; e, ainda, dar orientação básica de pesquisa para a ampliação do Poder Naval;

- em relação à indústria naval, estimular a construção de navios de guerra, com ênfase no desenvolvimento da tecnologia nacional e no incentivo ao setor privado;

- na área de apoio à navegação, dar continuidade a programas de levantamentos hidrográficos com revisões dos portos principais e trechos do litoral e dos rios navegáveis, bem como modernizar e expandir os auxílios à navegação costeira em águas restritas;

- no campo da modernização de materiais, promover a

padronização e a nacionalização progressiva dos equipamentos, equipagens, munições e materiais de elevado consumo, assim como implantar um sistema integrado de administração de material;

- na área do aprimoramento profissional, incentivar a formação e a constante atualização e aperfeiçoamento do pessoal da Marinha; e

- em relação ao desenvolvimento da oceanografia, implantar o Banco Nacional de Dados Oceanográficos, relativo ao Atlântico e Equatorial Sul; colaborar com entidades nacionais na exploração racional dos recursos do mar; e, aparelhar a Marinha para desempenhar suas responsabilidades junto à Comissão de Oceanografia Intergovernamental (COI) e à Organização Hidrográfica Internacional (OHI).

1.3 - MINISTÉRIO DO EXÉRCITO

A ação do Exército está centrada na formulação da política militar terrestre e na concepção de sua atuação estratégica.

A política militar terrestre estabelece os objetivos do Exército e as políticas básicas que irão orientar todo o planejamento realizado no âmbito do Ministério, destacando-se como objetivos principais:

- capacitar a Força Terrestre para atuar eficazmente no cumprimento de suas missões, traduzindo as necessidades básicas de capacitação profissional, modernização e evolução; e

- ser elemento estimulador de civismo e amor à Pátria.

Para o atingimento desses objetivos, propõem-se as seguintes estratégias operacionais:

- elevação gradativa dos níveis de operacionalidade da Força Terrestre de 80% das brigadas existentes, mediante a execução de programas de complemento, transformação e criação de novas unidades militares;

- estruturação e adequação da Força Terrestre, de acordo com as características das diferentes áreas estratégicas e com os tipos de ações para as quais estarão prioritariamente voltadas;

- profissionalização do efetivo do núcleo básico das organizações militares, com ampliação de seus quadros nos aspectos quantitativo e qualitativo;

- inclusão de procedimentos que visem a racionalização dos serviços, com ênfase na desburocratização e modernização administrativa e de informatização;

- evolução qualitativa da Força Terrestre, consubstanciada no

incremento da qualificação de recursos humanos e proficiência de seus efetivos; e

- amplo intercâmbio com as demais Forças Singulares, especialmente no planejamento de grandes comandos operacionais combinados.

1.4 - MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA

O Ministério da Aeronáutica é o instrumento de que dispõe a Nação para o preparo e emprego do Poder Aeroespacial brasileiro, cujos componentes são a aviação militar, a aviação civil, a infra-estrutura aeroespacial, o complexo científico-tecnológico e a indústria aeronáutica. Assim sendo, seu principal objetivo é aumentar a capacidade do Poder Aeroespacial, para assegurar a soberania do espaço aéreo brasileiro.

A concepção política aeroespacial prevê, para os seus cinco componentes, os seguintes objetivos:

- adequar a estrutura organizacional da Força Aérea para uma transição segura da situação de paz para a de guerra, atualizando conceitos, princípios e normas e, ainda, elevando o moral e o espírito combativo;

- contribuir para a expansão acentuada da aviação civil, preservando o atual regime social das empresas, cuja eficiência e economicidade deverão refletir-se em um melhor serviço à disposição do usuário, com tarifas compatíveis com a realidade, incentivando o atendimento do transporte aéreo às pequenas e longínquas comunidades e, ainda, mantendo atualizado seu planejamento;

- aumentar a capacidade de desdobramento da FAB, nacionalizando os equipamentos necessários à implantação e revitalização da infra-estrutura, além de otimizar a infra-estrutura de material bélico, com ênfase à implantação de seus depósitos;

- pesquisar, desenvolver e incorporar o máximo de tecnologia aeroespacial, dentro das disponibilidades, de sorte a diminuir o nível de dependência externa, aumentando, assim, o grau de soberania nacional; e

- estabelecer um plano de carga para a próxima década, com crescente participação da indústria nacional no atendimento às necessidades aeroespaciais.

1.5 - CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL

O Conselho de Segurança Nacional se propõe a apoiar o desenvolvimento de projetos e tecnologias avançadas, procurando garantir a conquista de tecnologias nacionais, direcionadas para os interesses e características brasileiras, com fins sociais, econômicos

e industriais.

1.6 - SECRETARIA-GERAL DO CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL

A atuação da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional tem-se manifestado através de ações de supervisão e coordenação de programas e projetos ligados ao desenvolvimento científico e tecnológico de interesse nacional, ao fortalecimento da presença brasileira na faixa de fronteira, incentivando sua ocupação e desenvolvimento, e à implantação da presença nacional em áreas de ocupação rarefeita.

Programas Prioritários

ESTADO MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS

- Desenvolvimento de satélites, sendo dois para coleta de dados e um para sensoriamento remoto, para manter e ampliar a segurança e o controle do espaço aéreo brasileiro;

- Desenvolvimento de veículos lançadores de satélites para assegurar a infra-estrutura necessária ao lançamento de 3 (três) satélites de fabricação nacional;

- Implantação do campo de lançamentos de Alcântara, cuja meta básica é a colocação em órbita do primeiro satélite brasileiro em 1989;

- Implantação de um sistema de comunicação militar por satélite, estando prevista a implantação de estações terrenas de médio porte em Brasília, Rio de Janeiro e Curitiba;

- Desenvolvimento e implantação de um sistema de comando e controle, quer na execução de operações combinadas, quer na atuação em casos de calamidade pública, em qualquer parte do território nacional;

- Assessoramento científico-tecnológico, visando a nacionalização dos meios, sistemas, equipamentos e material; e

- Reequipamento do Hospital das Forças Armadas de Brasília, para garantir a qualidade dos serviços às famílias de militares, às organizações civis e ao corpo diplomático.

MINISTÉRIO DA MARINHA

- Desenvolvimento de protótipos de meios flutuantes diversos, criando suporte para desenvolvimento operacional dos projetos;

- Ampliação das organizações militares de apoio, com a construção do hangar da Base Aérea Naval de São Pedro da Aldeia, reforma da Base Naval de Val-de-Cães, modernização do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro e implantação da estação de rádio da Marinha

em Brasília;

- Renovação e ampliação de meios flutuantes, dotando a Marinha de submarinos de ataque, de rebocadores de alto-mar e de lanchas-patrulha;

- Aquisição de viaturas e materiais especializados, para dotar as organizações militares de condições de pleno emprego, aprestamento e desempenho;

- Reaparelhamento da Marinha, com a construção de corvetas, aquisição de helicópteros e de equipamentos diversos destinados ao Corpo de Fuzileiros Navais; e

- Melhoramento dos acessos ao porto de Vitória, ampliação da rede de faróis da costa brasileira e ampliação do braço norte do Rio Amazonas.

MINISTÉRIO DO EXÉRCITO

- Reaparelhamento do Exército, com o objetivo de aumentar o nível de operacionalidade das brigadas, mediante adequação de suas estruturas organizacionais, da articulação de seus elementos e do complemento do equipamento básico e crítico de suas unidades;

- Capacitação e produção científico-tecnológica, incluindo produção, atualização e aquisição de materiais de emprego militar, produtos cartográficos, equipamentos de informática e material de telecomunicações; e

- Construção de quartéis e infra-estrutura de apoio com o objetivo de proporcionar aquartelamento para o efetivo do Exército.

Prevê-se, para o período 1987/91:

- apoio ao sistema de P&D na área de material, visando os sistemas de armas mais avançadas;

- desenvolvimento de viaturas blindadas, de armamentos e de munição;

- aquisição de material para redes telefônicas, para redes rádios fixas e para rede telex;

- aquisição de computadores, com seus periféricos, bem como de programas de produtos correlatos, para dotar as organizações militares de equipamentos de informática;

- desenvolvimento de projetos experimentais nas áreas de blindados, viaturas militares, material de engenharia, mísseis, foguetes e equipamentos de comunicações;

- construção de pavilhões e de obras de infra-estrutura, em

consonância com os planos diretores de construção de quartéis e construção de residências funcionais;

- capacitação operacional de 29 brigadas da FT/90;

- implantação de instalações de tiro, de instrução individual e de adestramento de pequenas frações, assim como melhoria em pistas de treinamento de técnicas e táticas individuais; e

- centralização do complexo científico e tecnológico do Exército nas instalações da Restinga de Marambaia (RJ).

MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA

- Desenvolvimento do sistema de controle do espaço aéreo brasileiro, para permitir a unificação das importantes funções de controle do tráfego e de defesa aérea, estimular a geração e incorporação de tecnologia nacional e, ainda, para aumentar a segurança de aeronaves civis e militares;

- Desenvolvimento do AM-X, para dar continuidade à associação binacional para fabricação de aeronaves de combate;

- Construção, reaparelhamento e melhoria de aeroportos, com esforços concentrados nos aeroportos Internacional do Rio de Janeiro, Santos Dumont, Internacional de São Paulo, Campinas e Campo de Marte, além da construção de aeroportos na Amazônia e melhoria de inúmeras pistas de pouso e de instalações aeroportuárias; e

- Pesquisa e desenvolvimento aeroespacial, com o objetivo de promover o desenvolvimento e independência no campo científico e tecnológico.

SECRETARIA-GERAL DO CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL

- Desenvolvimento do Projeto Calha Norte, buscando atender às necessidades fundamentais e imediatas da região situada ao norte da calha dos rios Solimões e Amazonas; e

- Desenvolvimento do Programa Faixa de Fronteira, cujos projetos que o integram têm o objetivo de desenvolver infra-estrutura sócio-econômica básica dos municípios da faixa de fronteira, especialmente os da Amazônia, com vistas a fixar a população e favorecer seu desenvolvimento.

Dispêndios com os Programas Prioritários

Para o atendimento dos projetos prioritários das Forças Singulares, do EMFA e da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, os dispêndios previstos são os seguintes:

FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA
DISPÊNDIOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

PROJETOS	1987	1988	1989	1990	1991
I - Estado-Maior Das Forças Armadas	2890	5150	5792	3236	2410
II - Ministério da Marinha	12849	13150	10074	8328	13063
III - Ministério do Exército	5350	10805	12139	15422	20998
IV - Ministério da Aeronáutica	9474	19207	17807	16720	14156
V - Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional	2511	4111	5191	6456	5935
TOTAL	33074	52423	51003	50162	56562

2 - CULTURA

São constantes e diversificadas as formas de agressão cultural, produzindo resultados funestos para o futuro do País e da nacionalidade. Essa situação decorre do processo de enfraquecimento dos valores culturais mais autênticos, apesar, ainda, de sua inigualável riqueza, demonstrada por manifestações diversas.

A preservação do patrimônio e da memória brasileiros, o estímulo à reconhecida criatividade do povo, a defesa de identidade cultural do País e a universalização do acesso aos valores culturais constituem os objetivos maiores do Governo na área.

O processo cultural realiza-se no cotidiano, fruto dos esforços da população para melhorar a qualidade de vida.

Por outro lado, a grande indústria da cultura adquire peso crescente, com reflexos nem sempre positivos no processo de produção e difusão. A comunidade, no período 1987/91, debaterá esses problemas e, com o apoio do Estado, buscará soluções que dinamizem o processo cultural brasileiro.

O Governo Federal contempla, através da delegação de tarefas e responsabilidades aos órgãos estaduais e municipais e às instituições privadas, a congregação de esforços para a execução dos objetivos gerais da política, a redução dos custos administrativos, a consolidação das entidades culturais e a aproximação entre os agentes culturais e a comunidade na qual se inserem.

Nesse espírito de descentralização e de estímulo a iniciativas nascidas na própria sociedade, o Governo criou incentivos à aplicação de recursos financeiros nos distintos campos da atividade cultural, tanto sob a forma de doações e de patrocínio, como sob a forma de investimentos. Essa inovação nas relações entre a sociedade civil, os agentes culturais e o Estado, no campo da cultura, tem contribuído para aprofundar o pluralismo social, em benefício do regime democrático.

Tendo em vista reforçar o apoio financeiro à ação do Governo, criou-se o Instituto de Programação Cultural ao qual caberá a administração de um Fundo de Promoção Cultural. Esse instituto será o instrumento de concentração de recursos para ações de impacto e o meio hábil de captação de recursos fora do âmbito orçamentário.

Ademais, pretende-se, por seu intermédio, introduzir na administração cultural técnicas de elaboração de projetos e de programação, graças às quais uma melhor aferição de resultados pode ser obtida.

Metas

- apoio à criação, produção e difusão de cerca de 1500 espetáculos e mais de 800 outros projetos de artes cênicas;

- recuperação de 125 teatros e instalação de 135 oficinas culturais, para difusão de artes cênicas;

- apoio a 10 orquestras sinfônicas, inclusive com promoção de 60 programas e eventos culturais por ano;

- edição de 1.000 títulos de livros de interesse cultural, ao lado de outros de interesse regional;

- preservação de 35 conjuntos históricos e execução de 45 projetos de restauração de núcleos históricos;

- realização de 750 obras de restauração de bens do patrimônio histórico;

- concessão de 420 prêmios a produtores de filmes de curta metragem e apoio à produção de 250 filmes de longa metragem; e

- registro, preservação e difusão da memória cultural, compreendendo principalmente acervos museológicos, bibliográficos e documentais.

Programas Prioritários

APOIO À PRODUÇÃO E À CIRCULAÇÃO DE ESPETÁCULOS DE ARTES CÊNICAS

O Instituto Nacional de Artes Cênicas (INACEN) mantém, há mais de uma década, um programa de circulação de espetáculos, responsável pela difusão do que de melhor foi feito em teatro e dança por todo o território nacional.

No período 1987/91, através desse programa, pretende-se implementar um apoio sistemático à produção no que ela tem de renovador, auxiliando grupos que - dotados de condições para um trabalho mais consistente -, possam buscar uma necessária reformulação da linguagem cênica.

Ao mesmo tempo, oferecer-se-á condição para consolidar e aprimorar a produção das artes cênicas, possibilitando a sua difusão pelo País, dando passos decisivos para uma distribuição mais justa do acesso à informação cultural.

APOIO À MÚSICA POPULAR E ERUDITA

Para visar o fortalecimento das orquestras e bandas brasileiras, o programa apoiará as seguintes ações: aquisição, importação, conservação e reparação de instrumentos; implantação de um banco de partituras para melhoria do repertório nacional; formação de instrumentistas; a circulação nacional dessas orquestras; a implementação de uma política de estímulo para evitar a evasão de instrumentistas e permitir o retorno, ao País, de músicos brasileiros.

Através de ações de incentivo aos novos artistas e à formação de novas platéias, promover-se-á a circulação de grupos pelo território nacional, contribuindo para o alargamento do mercado de trabalho aos músicos e intérpretes brasileiros.

Isso favorecerá o desenvolvimento de uma política com relação ao mercado de trabalho, que possibilitará ao artista condições de aperfeiçoamento no próprio local de origem, mediante a criação de uma infra-estrutura física regional de apoio às suas apresentações.

EQUIPAMENTO DE CENTROS CULTURAIS E BIBLIOTECAS

A produção cultural no País vem experimentando dificuldades para sua exteriorização, pois ainda não há uma infra-estrutura capaz de permitir o surgimento de iniciativas nas áreas de produção cultural.

Existe carência de espaços onde essa produção possa realizar-se. Faltam oficinas culturais, pequenos teatros ou auditórios de uso múltiplo, galerias para exposições, salas de concertos, ambientes para ensaio e mostra de artes cênicas, não obstante o esforço recentemente desenvolvido por alguns estados e municípios no sentido de suprirem tais carências.

Esse programa dotará alguns dos maiores centros urbanos com espaços culturais e irá equipar outros, recentemente construídos ou adaptados, para que funcionem de maneira adequada e eficiente.

PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DE TEATROS NAS CAPITAIS

A produção de artes cênicas - especialmente teatro e dança - encontra grave obstáculo à sua circulação pelo território nacional por falta de casas de espetáculos que, além de abrigarem as montagens locais, ofereçam espaço adequado às apresentações.

Objetivando reverter essa situação, o programa prevê a recuperação e o aproveitamento de teatros e outros espaços existentes, dotando-os de equipamentos como refletores e mesas de luz.

As capitais visadas no período são: Manaus, São Paulo, Belém, Fortaleza, Salvador, São Luís, Belo Horizonte, Campo Grande, Rio Branco e Porto Alegre.

APOIO À INDÚSTRIA CINEMATOGRÁFICA

Através desse programa pretende-se o estabelecimento de linha de crédito permanente capaz de financiar os sempre crescentes orçamentos das produções cinematográficas nacionais.

EXPANSÃO DA INDÚSTRIA EDITORIAL DO LIVRO

O estabelecimento de uma política de estímulo à renovação tecnológica no setor gráfico-editorial proporcionará o barateamento dos custos de produção, mediante linha de crédito capaz de propiciar, inclusive, a melhoria da qualidade do papel para livro e a ampliação

da indústria.

Ao mesmo tempo, o Ministério da Cultura buscará, com o Ministério da Indústria e do Comércio, a definição de normas técnicas para os processos de produção gráfica, bem como o treinamento de mão-de-obra para o setor, além da criação de prêmios especiais de incentivo à qualidade industrial do livro.

MODERNIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS NACIONAIS DE CULTURA NO RIO DE JANEIRO

Encontram-se em restauração a Biblioteca Nacional, o Museu da República, o Museu Nacional de Belas Artes, o Museu Histórico Nacional, o Paço Imperial, o Palácio Gustavo Capanema e o Museu Imperial, este em Petrópolis.

A conclusão dos projetos em andamento constitui suporte imprescindível para a valorização do Rio de Janeiro como pólo convergente e irradiador de ações culturais, ou ainda, para o cumprimento das tarefas que se atribuem a cada uma das instituições envolvidas.

AÇÃO NAS CIDADES HISTÓRICAS

A dinâmica sócio-econômica e cultural das principais cidades históricas do País indica a necessidade inadiável, para o Governo Federal, juntamente com os estados e municípios, de uma política efetiva de preservação e desenvolvimento racional desses núcleos.

A situação gravemente deteriorada de cidades históricas do porte de Salvador (BA) e São Luís (MA) encontra correspondência em áreas urbanas de menor extensão, mas de igual relevo no contexto patrimonial, como é o caso, por exemplo, de Ouro Preto e Mariana (MG), Olinda (PE), Parati (RJ) e São Cristóvão (SE).

O Programa de Cidades Históricas será iniciativa capaz de reverter a degradação acelerada e mensurável nos centros de maior expressão patrimonial do Brasil.

Permitirá, outrossim, seja enfrentada uma questão que mobiliza a opinião nacional e projeta consequências na vida sócio-cultural de importantes regiões e no desenvolvimento da indústria do turismo no País.

PROGRAMAS PRIORITÁRIOS NA ÁREA CULTURAL
PREVISÃO DE RECURSOS
1987/91

PROGRAMAS	RECURSOS (Cz$ Milhões)					
	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Difusão Cultural	388,6	545,2	654,2	779,1	928,9	3296,0
Tesouro	367,6	520,2	624,2	749,1	898,9	3160,0
Outras Fontes	21,0	25,0	30,0	30,0	30,0	136,0
Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico	174,7	360,7	432,8	519,4	623,2	2110,8
T O T A L	563,3	905,9	1087,0	1298,5	1552,1	5406,8

3 - MEIO AMBIENTE

Diagnóstico

Os benefícios gerados pelo avanço tecnológico não foram compartilhados por toda a sociedade brasileira na mesma proporção dos malefícios físicos, sociais e econômicos que lhe foram impostos. A esses deve-se acrescentar, dando-lhe o relevo indispensável, a agressão ao meio ambiente natural e construído.

Os desastres ecológicos, que se sucederam no território nacional, decorreram quase que diretamente do processo de implantação de projetos econômicos, sem a preocupação de suas externalidades negativas. Do desequilíbrio mesológico surgiram: enchentes, secas, desabamentos, poluições no litoral, contaminação dos cursos de água, desmatamento, pragas e outras consequências.

Além dos efeitos de ordem puramente econômica, o desprezo ao patrimônio natural levou a extremos a degradação do ambiente. É exemplo, hoje, o município de Cubatão, onde ocorrem diariamente os mais nocivos efeitos gerados pela sociedade urbano-industrial. A tragédia da Vila Socó e a poluição da Vila Parisi atestam a gravidade da situação.

Caminham para resultados semelhantes, como consequências de erros acumulados do passado:

- a baía de Vitória, no Espírito Santo, que está sendo afetada por óxido de ferro;

- as lagoas Mundaú e Manguaba, em Maceió, que, com a instalação de unidade de fabricação de soda, estão perdendo as condições propícias à reprodução de espécies aquáticas indispensáveis ao sustento da população pobre;

- a ilha de São Luís, no Maranhão, com um quinto de sua superfície comprometida pela produção de alumina e alumínio metálico, empreendimento previsto para dar emprego a 2 mil pessoas e que já deslocou de seu habitat 7 mil famílias; e

- Camaçari e Aratu, na Bahia.

Outras devastações ao meio ambiente ocorrem, com efeitos igualmente danosos, seja pela utilização irracional dos recursos da natureza - desmatamentos na Amazônia e cerrados, implantação do Projeto Carajás, pesca industrial de espécies em extinção, contaminação química dos rios -, seja pela poluição urbana.

A falta de tratamento das águas servidas, tanto de uso industrial como doméstico, está deteriorando os recursos hídricos, indispensáveis à vida nas grandes concentrações urbanas e às próprias atividades produtivas.

Nas grandes metrópoles, apenas uma parcela ínfima dos esgotos

é tratada - cerca de 20% no Rio de Janeiro e em São Paulo, a despeito de nessas capitais habitarem mais de 15 milhões de pessoas.

A instalação de estabelecimentos industriais não foi precedida de estudos de uso e aptidão de seus espaços e da avaliação dos impactos decorrentes de seu funcionamento. Adicionalmente, o aumento acelerado da frota automotora, sem a necessária atenção às condições climáticas e meteorológicas das cidades e regiões, levou ao registro de índices de poluição insustentáveis e a mudanças indesejáveis no ar.

As cidades brasileiras com mais de um milhão de habitantes apresentam, em sua maioria, atmosfera com concentrações médias anuais de ácido sulfídrico e material particulado acima do padrão de 80 mg/m3. Nas áreas urbanas centrais, as concentrações de monóxido de carbono formam a chamada "névoa das cidades", reduzindo a visibilidade em medida inferior a 15 km.

Completando esse diagnóstico, cabe mencionar o tratamento dos resíduos sólidos, mediante emprego de "lixões" ou enterramento, sem técnicas sanitárias adequadas e em locais impróprios. A rapidez com que se processa a expansão da malha urbana constitui fator duplamente problemático, pois acarreta aumento do volume de resíduos e saturação dos aterros existentes.

Outras formas de poluição, como a sonora e a visual, estão igualmente a requerer equacionamento.

Na parte institucional, registra-se a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), em 1973, mas, somente com o advento da Lei nº 6938, em 1981, é que se instituiu o instrumental básico necessário para a implementação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Esse sistema estabelece que a União, os estados e municípios são os orientadores e fiscalizadores do processo de intervenção no meio ambiente, de forma a assegurar, para as gerações do presente e do futuro, condições satisfatórias de qualidade ambiental.

Por outro lado, a identificação dos problemas ambientais e o grau de prioridade atribuído à sua resolução devem decorrer de um processo contínuo, do qual também participa a sociedade civil, mediante manifestação pública, na forma de denúncias, ou através de mecanismos institucionais apropriados.

A partir da criação,em 1985, do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, o Governo enfatizou a necessidade de ações mais agressivas no setor, através do fomento direto e do apoio técnico, institucional e financeiro aos órgãos estaduais e municipais, buscando incluir a preocupação com essa problemática no cotidiano da comunidade.

Objetivos

No período 1987/91, em esforço inusitado ante tantos desafios ao desenvolvimento harmônico do País, o Governo empenhar-se-á, particularmente, na compatibilização do desenvolvimento econômico e social com os propósitos de conservação e preservação do patrimônio natural e cultural, através de:

- implantação de um processo contínuo de gestão ambiental a nível nacional, com o fortalecimento dos órgãos e instituições do SISNAMA;

- controle dos vários tipos de poluição, especialmente em áreas onde atingem níveis críticos e passam a constituir risco à saúde das populações locais;

- desenvolvimento de tecnologias de controle da poluição;

- estabelecimento de um sistema de informações sobre o meio ambiente, a nível nacional;

- implantação, manutenção ou ampliação de áreas representativas dos ecossistemas brasileiros; e

- desenvolvimento de estudos e pesquisas dos ecossistemas representativos, promovendo o desenvolvimento científico e tecnológico do setor.

Estratégias

- Elaborar programas específicos, com linhas de ações e atividades que compreendam todas as áreas deficientes do setor;

- elaborar e apoiar propostas de trabalho, em conjunto com os diversos organismos e instituições, buscando a maior descentralização possível dessas ações; e

- consolidar a posição da SEMA como órgão coordenador do SISNAMA, transferindo a operação dos programas aos órgãos estaduais e municipais.

Metas

- Implantar 20 estações ecológicas no País, dotando-as de infra-estrutura básica para as atividades de pesquisa, vigilância, proteção e preservação ambiental;

- promover programas nacionais para conscientizar a sociedade de sua responsabilidade na preservação dos recursos naturais mobilizando, para isto, a comunidade;

- criar mecanismos de interação do Governo com os diversos segmentos da sociedade para a gestão ambiental;

- implantar ações de recuperação do meio ambiente nos municípios, incentivando o papel das prefeituras na implantação e recuperação de áreas verdes, jardins botânicos, parques, e no controle de mananciais;

- treinar 2.320 técnicos de 20 estados em avaliação do impacto ambiental, em gerenciamento e elaboração de projetos de sistemas de tratamento e na construção de equipamentos de controle ambiental; e

- equipar e melhorar a infra-estrutura de laboratórios para a realização de análises e controle da qualidade da água e de emissões gasosas industriais e atmosféricas.

Programas Prioritários

. SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

A implantação do Sistema Nacional de Meio Ambiente concederá ao setor o instrumental necessário para, juntamente com os órgãos estaduais, implementar efetivamente a política de meio ambiente em âmbito nacional.

Coordenado pela SEMA/MDU, o sistema deverá aplicar recursos no total de Cz$ 804,9 milhões no período 1987/91, assim distribuídos: em 1987, 5,4 milhões; em 1988, 145,6 milhões; em 1989: 213,7 milhões; em 1990, 214,7 milhões e, finalmente, em 1991, 225,5 milhões.

. CONTROLE DA POLUIÇÃO INDUSTRIAL

Esse programa visa incentivar, apoiar e promover ações para recuperação de áreas deterioradas e preservação de novas áreas da poluição ambiental, provocada por atividades industriais. Realizar-se-á análise laboratorial para avaliação da qualidade do ambiente, bem como rigoroso controle do licenciamento, ao lado de fiscalização de atividades industriais potencialmente poluidoras.

No período 1987/91, o programa mobilizará cerca de Cz$ 1,1 bilhão, beneficiando 79 milhões de pessoas.

PROGRAMA DE CONTROLE DA POLUIÇÃO INDUSTRIAL
METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS
1987/91

METAS	1987	1988	1989	1990	1991
População Beneficiada (Milhões)	2	7	10	20	40
Laboratórios Capacitados	6	8	10	15	23
Avaliação da Qualidade Ambiental de Cidades	8	12	25	40	50
Recuperação de Áreas Degradadas	40	60	100	150	200
Licenciamento de Atividades	4	6	8	5	-
Realização de Estudos	4	8	15	20	20
Investimentos Programados (Cz$ Milhões)	77,5	225,6	255,5	269,6	293,5

. IMPLANTAÇÃO E AMPLIAÇÃO DE ESTAÇÕES ECOLÓGICAS E DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Às estações ecológicas cumpre o papel de preservação de áreas representativas dos ecossistemas brasileiros e nelas se desenvolvem pesquisas básicas e aplicadas, inclusive com o objetivo de subsidiar programas regionais de desenvolvimento integrado.

Esse programa visa implementar 20 estações ecológicas já criadas, dotando-as de infra-estrutura básica indispensável às atividades de pesquisa, vigilância, proteção e preservação do ambiente.

Além disso, prevê-se a complementação e reposição de equipamentos e infra-estrutura das estações ecológicas já existentes.

Os investimentos programados nesse projeto, para o período do Programa de Ação Governamental, somam Cz$ 774,1 milhões.

4. AÇÃO COMUNITÁRIA

Diagnóstico

A Nova República concedeu novo enfoque às relações entre a União e a sociedade. O contexto político marcadamente democrático dos últimos dois anos e a opção intransigente do Governo por um desenvolvimento econômico e social harmônicos permitiram descortinar-se um quadro de miséria e carências impossíveis de se abrigarem sob a noção de Pátria.

A recessão do início dos anos 80 fez por acrescer à legião dos empobrecidos um número excessivo de brasileiros, herança que compromete ética e moralmente a todos - Governo e sociedade - no esforço de superá-la.

Nos últimos dois anos, a abordagem das políticas sociais modificou-se, na medida em que também se encurtaram as distâncias entre o indivíduo e o Estado.

Os condicionantes históricos e sócio-políticos, inibidores da participação e do associativismo, explicam o fato de que a comunidade pobre, sozinha, não descobre instrumentos de superação dos obstáculos à sua auto-sustentação econômica.

Ao mesmo tempo, não se pode incorrer nos riscos de governos passados, que se utilizaram da ação comunitária em proveito próprio ou paternalisticamente. Apoiar as iniciativas da comunidade - incentivando-lhe as formas de organização, suprindo-a com recursos que desencadeiem um processo de auto-afirmação e implementando programas sociais de caráter transitório e emergencial - é o objetivo maior da Secretaria Especial de Ação Comunitária.

Na implantação dos programas sociais, a adoção do planejamento participativo, aberto, transparente, flexível, modular e democrático, é a forma capaz de compatibilizar as ações sociais e comunitárias do Governo com as aspirações da sociedade.

Muito se fez em dois anos. No entanto, os números, mais que palavras, expressam a alarmante situação em que vivem milhões de brasileiros.

Cerca de 45% da população constituem-se de menores de 18 anos de idade. Em 1985, essa percentagem correspondia a 60 milhões de pessoas. Desse total, 41 milhões vivem em famílias com renda mensal per capita de até 1/2 salário mínimo.

Mais de 20% das famílias brasileiras encontram-se em extrema miséria. Em termos de população, isso significa 35 milhões de pessoas recebendo até 1/4 do salário mínimo.

Outro tipo de fragilidade social incide sobre segmentos da população, em razão de situações específicas: os bóias-frias alcançam

hoje número superior a 4,0 milhões; os sem-terra, mais de 6 milhões; os favelados, cerca de 12 milhões; os idosos, quase 5 milhões; os menores desamparados, abandonados, marginalizados, mais de 6 milhões; os famintos, com déficit de alimentação superior a 400 calorias/dia, mais de 35 milhões.

Ainda, os pequenos agricultores vivem em situação precária de sobrevivência, seja por dificuldades financeiras, seja por pressão dos grandes latifúndios.

Nesse contexto, a ação comunitária do Governo busca viabilizar o processo de desenvolvimento sócio-econômico, preferencialmente com projetos que venham a conceder auto-sustentação às comunidades carentes e de baixa renda, através do planejamento participativo.

Suas atividades esteiam-se basicamente na crença de que a retomada do desenvolvimento econômico e social, nas bases preconizadas por este Programa de Ação Governamental, possibilitará uma distribuição mais justa dos frutos do progresso, com melhoria substancial dos padrões de vida da população brasileira.

Objetivos

- Envolver as comunidades na busca de soluções não-convencionais, com redução de custos e desperdícios - especialmente aquelas decorrentes da administração dos programas sociais -, utilizando tecnologias e conhecimentos locais disponíveis, de forma a produzir um efeito multiplicador significativo dos recursos públicos investidos;

- despertar na comunidade a consciência de que ela é a realizadora essencial de seu desenvolvimento e que pode ser co-gestora de seu destino;

- promover ações comunitárias que conduzam à auto-sustentação e que capacitem as comunidades para à autodeterminação;

- desenvolver a consciência crítica dos grupos e instrumentalizar as lideranças, no sentido de que tenham um real e efetivo sentimento de participação, capaz de animá-los e motivá-los como construtores de uma obra social coletiva, levando-os a valorizar as ações que realizam, através de uma participação organizada e responsável;

- permitir aos cidadãos a aquisição do aprendizado social e o fortalecimento da cidadania, através da participação comunitária em torno dos problemas sócio-econômicos locais;

- apoiar projetos descentralizados, controlados e executados pelas próprias comunidades, de forma a reduzir a influência e os entraves da tecnocracia e da burocracia;

- mobilizar as potencialidades comunitárias, visando à extinção do conformismo, da passividade e do paternalismo, reforçando as tendências humanizadoras, em oposição ao individualismo político, social e econômico.

- sensibilizar, mobilizar e integrar as lideranças, voluntários e dirigentes de entidades e instituições sociais e comunitárias, permitindo-lhes efetiva participação na hierarquização das prioridades, no planejamento, na fiscalização e na avaliação dos projetos que visem à melhoria da qualidade de vida de suas respectivas comunidades;

- consolidar uma metodologia de trabalho em que a participação comunitária não seja simbólica e formal, porém, concreta e efetiva, transformando-se na própria essência da relação social entre indivíduo e Estado, pessoa e sociedade, encurtando a distância povo/Governo; e

- mobilizar e engajar as comunidades e suas respectivas lideranças na proposta de erradicação da miséria e da pobreza absoluta, pela integração de esforços, conjugação de recursos, articulação dos meios disponíveis, utilização de recursos humanos comunitários, e pela horizontalização das ações governamentais.

Estratégias

A desigualdade, ao tornar-se parte constitutiva da experiência diária de miséria e opressão na vida da população carente, articula e encoraja essa população na conquista dos seus direitos e na expressão dos seus interesses. As classes menos favorecidas, lutando por sua sobrevivência, organizam-se e apelam para o atendimento dos seus direitos sociais, como trabalho e remuneração, abrindo, através das relações sociais, a busca de uma nova forma de cidadania.

A apreensão desse fenômeno político-social é que permite introduzir nos programas assistenciais, como estratégia básica e como negação do mero assistencialismo, um espaço para o exercício da cidadania. O cidadão hodierno quer sentir-se co-gestor de um processo de desenvolvimento social a que tem direito.

As linhas estratégicas de ação, em consonância com um processo de planejamento participativo, visam:

- trabalhar com o homem em sua comunidade na descoberta de suas potencialidades e dignidade, a partir da análise crítica da situação global concreta até a mobilização de recursos locais para a transformação da realidade onde vive;

- adotar uma abordagem, na implementação dos projetos, que estimule os cidadãos e as lideranças, a partir das discussões dos problemas de sua vizinhança, a uma participação mais ampla nas decisões a nível comunitário, mobilizando-os para gerenciarem o próprio desenvolvimento;

- desenvolver nas lideranças espírito de adesão racional e consciente à ação comunitária endógena e exógena, através de processo de educação comunitária;

- desenvolver a consciência crítica e política nos prefeitos, líderes comunitários, dirigentes e técnicos de órgãos e entidades, para que adotem uma atitude objetiva frente aos problemas sociais e econômicos, nas relações diretas com as comunidades e no inter-relacionamento entre os diversos níveis de Governo, eliminando a competitividade e a superposição de funções e de ações; e

- atender às populações mais atingidas pelas desigualdades, através de programas com características assistenciais acentuadas, observando-se, entretanto, que os subsídios devem ser diretos, dirigidos a grupos bem definidos da população, conhecendo-se a urgência de suas necessidades; devem ser progressivos, de modo a beneficiar em maior medida os que necessitam de maior ajuda; e, devem ser integrais, inderdependentes e adequados aos tipos de carência.

É oportuno reforçar que a estratégia adotada deve estimular a participação comunitária, para que as metas selecionadas pelo público-alvo e as de descentralização da administração dos programas sociais e de consecução dos objetivos sócio-econômicos sejam alcançadas.

A Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) possui uma experiência bem-sucedida nesse sentido, tendo gasto, na execução de programas dessa natureza, em torno de 26% do que o Governo Federal gastaria em processos gerenciais tradicionais. Além disso, tem-se a garantia de que os recursos chegam na sua totalidade aos beneficiários finais, com custos irrelevantes, em decorrência da metodologia de trabalho e da utilização de outros recursos comunitários, como infra-estrutura de associações e serviços já disponíveis e organizados.

Metas

- Consolidação e ampliação do Programa Nacional de Ação Comunitária, aumentando o número de projetos e de segmentos populacionais atendidos, bem como a integração com outros programas que objetivam reduzir a dívida social, beneficiando, dessa forma, cerca de 28 mil comunidades brasileiras e um total aproximado de 37 milhões de pessoas carentes;

- melhoria das condições de vida e trabalho dos bóias-frias e suas famílias, pela qualificação profissional e pelo associativismo comunitário, através da construção de 480 unidades fixas de apoio ao trabalho, projetos de educação social, unidades volantes de saúde, cozinhas volantes, ônibus e organização de 700 cooperativas de

trabalho;

- humanização das favelas, com melhorias em 1,7 milhão de casas e realização de obras de saneamento e urbanização, aproveitando a capacidade associativa existente para a construção de 3.200 centros comunitários integrados;

- melhoria das condições de vida do idoso, de forma a reintegrá-lo ao ambiente familiar, social e ao mercado de trabalho, promovendo projetos de construção, reforma e ampliação de cerca de 1.500 centros de convivência, nos quais serão fornecidos complementação alimentar e medicamentos;

- desenvolvimento de sistemas de atividades comunitárias integradas nas cidades de porte médio, mediante a construção de 1.300 arquibancadas que apresentam até 20 diferentes opções de atividades comunitárias; e

- implantação de ações para a melhoria das condições de vida da população rural, mediante construção de 4.500 centros comunitários, para o desenvolvimento de hortas, poços artesianos e armazéns, aumentando, dessa forma, a produção e produtividade agrícolas, e reduzindo, com isso, o êxodo rural.

Programas Prioritários

a) PROGRAMA NACIONAL DE AÇÃO COMUNITÁRIA

O Programa Nacional de Ação Comunitária já atingiu mais de 1.800 municípios, com 19 mil projetos aprovados que beneficiaram cerca de 20,1 milhões de pessoas. Compreende 16 tipos de projetos que atendem a grande parte das necessidades de cada comunidade.

Pretende-se expandir o alcance do programa, ampliando o número de projetos e dos segmentos a serem atendidos, e, ainda, integrando-o e complementando-o com os demais programas que visam reduzir as diferenças sociais.

Seu objetivo é apoiar as comunidades na solução dos seus principais problemas e carências.

Pretende-se, com essa expansão, abranger novas propostas de apoio à população mais desassistida, dando, ao mesmo tempo, continuidade aos projetos já implantados, desde que sua manutenção não possa ser suportada pelas comunidades.

Serão implementados projetos de hortas comunitárias, de mecanização comunitária, de telefonia rural e postos urbanos, de saneamento, de creches, de campanhas de agasalho, de postos médicos, de conservação de estradas vicinais e pontes, de projetos especiais, beneficiando cerca de 37 milhões de pessoas carentes, em diversos municípios brasileiros, através do atendimento a 28.000 comunidades.

O Governo Federal, na implementação desse modelo de ação comunitária, tem gasto apenas cerca de 26% do que consumiria pelo processo tradicional de gerenciamento dos projetos sociais.

É importante registrar que a participação das prefeituras se dá pela mobilização de recursos normalmente ociosos, como terras, assistência técnica, máquinas e outros, correspondendo a 22% do total dos custos, enquanto as comunidades fornecem a mão-de-obra, que representa 23% dos custos.

Os ganhos reais, através da adoção desse modelo comunitário, têm sido significativos, uma vez que é possível economizar cerca de 28% dos custos na parte de administração, remuneração de capital e compra de alguns insumos a preços bem menores.

PROGRAMA DE AÇÃO COMUNITÁRIA
METAS FÍSICAS
1987/91

METAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Hortas	1000	1500	1500	1500	1500	7000
Mecanizações	400	600	600	600	600	2800
Telefonias	200	300	300	300	300	1400
Teatro Amador	600	900	900	900	900	4200
Biblioteca	1000	1400	1400	1400	1400	6600
Reparação de Escolas	2400	3200	3200	3200	3200	15200
Cursos Profissionalizantes	700	900	900	900	900	4300
Centros Esportivos	3300	4400	4400	4400	4400	20900
Obras de Saneamento	700	900	900	900	900	4300
Creches	2200	3000	3000	3000	3000	14200
Roupas e Agasalhos (Campanhas)	1700	2300	2300	2300	2300	10900
Postos Médicos	1800	2400	2400	2400	2400	11400
Pontes e Estradas	700	900	900	900	900	4300
Projetos Especiais	5000	4200	4200	4200	4200	21800

PROGRAMA DE AÇÃO COMUNITÁRIA
RECURSOS A SEREM MOBILIZADOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

FONTES	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Governo Federal	1800	1750	1800	1800	1800	8950
Prefeituras e Comunidades	4800	4490	4630	4630	4630	23180
TOTAL	6600	6240	6430	6430	6430	32130

b) PROGRAMA DE APOIO AOS BÓIAS-FRIAS

Existem, no País, cerca de 4,5 milhões de bóias-frias vivendo em condições subumanas, sem qualquer estabilidade social e econômica, constituindo verdadeira legião de párias rurais. Destacam-se, entre os principais problemas dos bóias-frias: a não-sindicalização; a falta de residência fixa; a remuneração a nível de subsistência ou abaixo desse nível; não possuírem parcelas de terras para garantirem o autoconsumo; serem vítimas de um violento processo de desagregação social; e, padecerem de total e completa falta de higiene e segurança no trabalho.

Como objetivos principais do programa, pretende-se: garantir condições mínimas de desempenho no trabalho; fomentar a união dos bóias-frias através das comunidades; dar dignidade ao trabalho temporário; melhorar a qualidade de vida; assistir o trabalhador e sua família; integrar a iniciativa privada ao programa; e eliminar a figura do intermediário.

Como metas, serão construídas 480 unidades fixas de apoio ao trabalho, 1.500 centros de reunião e transporte, 2.500 postos médicos, cozinhas volantes e unidades de saúde. Pretende-se, ainda, a organização de 700 cooperativas de trabalho.

O Governo Federal, através desse programa, investirá cerca de 30% dos recursos financeiros necessários à consecução das diferentes metas, enquanto as comunidades e prefeituras mobilizarão o restante, ou seja, 70%.

PROGRAMA DE APOIO AOS BóIAS-FRIAS
METAS FÍSICAS
1987/91

METAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Unidades Fixas na Área de Trabalho	80	100	100	100	100	480
Centros de Reunião e Transporte de Bóias Frias	300	300	300	300	300	1500
Onibus, Cozinhas Volantes e Postos Médicos	500	500	500	500	500	2500
Apoio às Comunidades (Projetos Animais Domésticos)	4000	400	4000	4000	4000	20000
Centros de Produção Comunitária	100	100	100	100	100	500
Organização de Cooperativas de Trabalho	100	150	150	150	150	700

PROGRAMA DE APOIO AOS BóIAS-FRIAS
RECURSOS A SEREM MOBILIZADOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

FONTES	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Governo Federal	1730	1728	1728	1728	1728	8642
Prefeituras e Comunidades	4030	4032	4032	4032	4032	20158
TOTAL	5760	5760	5760	5760	5760	28800

c) PROGRAMA DE APOIO ÀS COMUNIDADES FAVELADAS

Existem, no Brasil, cerca de 3.300 favelas nas regiões metropolitanas e grandes centros urbanos, cujo contingente populacional abriga em torno de 12 milhões de favelados.

Essas pessoas, agrupadas sem nenhum ordenamento urbano ou sanitário, são, talvez, as mais carentes dentre o conjunto de pobres e miseráveis do País. Necessitam, urgentemente, de melhorar suas condições de vida, por meio de acesso à água e esgoto, à iluminação elétrica, ao calçamento, à habitação, ao transporte coletivo, à segurança pública, além de outros.

São objetivos principais do programa: humanização das favelas; melhoria da qualidade de vida; aproveitamento do associativismo voluntário; promoção da união social; acesso à infra-estrutura básica de serviços; suplementação de recursos dos governos municipais; e promoção da iniciativa local.

O programa pretende atingir praticamente todas as comunidades faveladas urbanas. Serão melhoradas cerca de 1,7 milhão de moradias e construídos 3.200 centros comunitários integrados.

O Governo Federal investirá 64% dos recursos necessários a esse programa, enquanto os municípios e as comunidades mobilizarão cerca de 36% do total.

PROGRAMA DE APOIO ÀS COMUNIDADES FAVELADAS
METAS FÍSICAS
1987/91

METAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Reforma de Moradias (Mil)	300	350	350	350	350	1700
Favelas a Serem Saneadas (Urbanização e Saneamento)	600	650	650	650	650	3200
Número de Centros Comunitários Integrados a Serem Construídos	600	650	650	650	650	3200

PROGRAMA DE APOIO ÀS COMUNIDADES FAVELADAS
RECURSOS A SEREM MOBILIZADOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

FONTES	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Governo Federal	4789	5500	5650	5650	5650	27233
Prefeituras e Comunidades	2200	2300	2290	2290	2290	11370
TOTAL	6989	7800	7940	7940	7940	38603

d) PROGRAMA DE APOIO COMUNITÁRIO AOS IDOSOS

Existem 8,9 milhões de idosos com mais de 60 anos no Brasil, dos quais 4,5 milhões são carentes. O aceleramento do processo de velhice é muito mais uma questão de discriminação do idoso nos processos produtivos e sociais do que uma questão biológica. Essa situação provoca desajustes no meio familiar e preconceitos no emprego pela perda da destreza física e redução de seu círculo de percepção. Ocorrem, ainda, deficiência global em infra-estrutura de lazer e convivência social, queda do padrão de qualidade de vida pela diminuição da renda, quando aposentado, e insuficiência no atendimento de saúde.

Por essa razão, o programa tem por objetivos: reengajar o idoso ao processo produtivo; utilizar sua experiência; reciclá-lo profissionalmente; fomentar sua estabilização social; e integrá-lo à comunidade.

Serão construídos, reformados e ampliados 1.500 centros de convivência do idoso. Haverá complementação alimentar para 4,5 milhões de idosos, e distribuição de vale-remédio para 2 milhões de idosos, já a partir do 2º ano do programa.

Estima-se que o Governo Federal deva alocar cerca de 60% dos recursos financeiros para esse programa, enquanto caberão às comunidades e prefeituras os 40% restantes.

PROGRAMA DE APOIO COMUNITÁRIO AOS IDOSOS
METAS FÍSICAS
1987/91

METAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Construção, Reforma e Ampliação de Centros de Convivência dos Idosos	100	200	400	400	400	1500
Complementação Alimentar (Ticket Mil)	1000	2000	3000	4000	4500	-
Vale-Remédio (Mil)	1000	2000	2000	2000	2000	-

PROGRAMA DE APOIO COMUNITARIO AOS IDOSOS
RECURSOS A SEREM MOBILIZADOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

FONTES	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Governo Federal	2409	3400	5000	4750	5470	21029
Prefeituras e Comunidades	1614	2300	3400	3180	3670	14164
TOTAL	4023	5700	8400	7930	9140	35193

e) SISTEMA DE ATIVIDADES COMUNITÁRIAS INTEGRADAS

As cidades de porte médio carecem de serviços urbanos que sejam acessíveis às populações periféricas e a oferta de áreas para a prática de esporte e lazer é deficiente na grande maioria desses municípios.

Esse programa tem como objetivos: reunir serviços comunitários de forma integrada em locais de fácil acesso à comunidade; oferecer opções atrativas de esporte e lazer, utilizando áreas periféricas para a implantação de campos de futebol de várzeas; e, incrementar festas cívicas, religiosas e regionais.

Serão construídas 1.300 arquibancadas com várias opções de serviços comunitários nos campos de futebol das periferias urbanas,

beneficiando, assim, 3,3 milhões de pessoas.

Esse programa se fixa no fato de o futebol ser o esporte praticado em 90% dos municípios brasileiros. Assim como a praça e a igreja, o campo de futebol de várzea está sempre presente na vida do município.

Esses campos, que são também comumente utilizados como praças de esporte e atividades festivas, marcam a vida comunitária.

A construção dessas arquibancadas obedecerá a três princípios básicos: em primeiro lugar, deverão ser construídas em campos ou áreas já existentes, rodeadas de grande densidade populacional e que sejam pontos naturais de atração da população local.

Em segundo, as arquibancadas guardarão, no seu interior, um espaço físico de quase 600 m2, dividido em dois andares, onde serão localizadas as atividades comunitárias.

Prevê-se sua ocupação por 15 a 20 atividades comunitárias, tais como: posto médico, creche, posto odontológico, cursos profissionalizantes, bibliotecas, salão comunitário, centro de artesanato, posto policial, teatro amador, posto de correio, posto de vacinação e identificação, salão de jogos, entre outros.

Por último, a arquibancada, na sua área externa, abrigará 1.125 pessoas sentadas, além de vestuários e banheiros.

Para intensivo uso dessa área, serão criadas ligas desportivas e calendários de esporte e lazer com campeonatos de futebol, comemoração de datas festivas, festas juninas, quermesses, barraquinhas, feiras de produtos comunitários da região, mostra de produtos da região, shows populares, retretas, bandas, festas cívicas, teatro de arena, festas infantis, entre muitas outras de congraçamento popular.

O Governo participará nesse programa com 30% do volume de recursos necessários, enquanto as prefeituras, comunidades e empresas mobilizarão os 70% restantes.

SISTEMA DE ATIVIDADES COMUNITÁRIAS INTEGRADAS (SACI)
METAS FÍSICAS
1987/91

METAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Arquibancadas	100	300	300	300	300	1300
Projetos de Serviços Comunitários	1000	3000	3000	3000	3000	13000

SISTEMA DE ATIVIDADES COMUNITÁRIAS INTEGRADAS (SACI)
RECURSOS A SEREM MOBILIZADOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

FONTE	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Governo Federal	210	560	560	560	560	2450
Prefeituras, Comunidades e Empresas Privadas	490	1320	1320	1320	1320	5770
TOTAL	700	1880	1880	1880	1880	8220

f) PROGRAMA DE APOIO COMUNITÁRIO ÀS POPULAÇÕES RURAIS CARENTES

Existem, no País, 30 milhões de pessoas que compõem a população rural pobre, incluindo os "sem-terra", os pequenos agricultores, os trabalhadores e suas famílias.

Esse programa tem como objetivos a melhoria da condição de vida das populações rurais, a redução do êxodo rural, o apoio à produção agrícola e o estímulo às atividades de educação, saúde e lazer nas áreas rurais.

Serão implantados 4.500 centros comunitários de múltiplos usos, incluindo projetos de hortas comunitárias , poços artesianos, projetos de armazenamento comunitário, de mecanização agrícola e praças de esportes.

Com a execução do programa, será aumentado gradativamente o número de beneficiários, até atingir 16 milhões de pessoas da zona rural em 1991.

Quanto à mobilização de recursos financeiros, a participação do Governo Federal, das prefeituras e das comunidades será proporcionalmente igual, para todo o programa, podendo variar, contudo, a nível de cada projeto. A alocação de recursos federais é fundamental para que essas ações alcancem pleno êxito.

PROGRAMA DE APOIO COMUNITÁRIO
ÀS POPULAÇÕES RURAIS CARENTES
METAS FÍSICAS
1987/91

METAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Construção de Centros Comunitários	500	1000	1000	1000	1000	4500
Mecanização Agrícola	500	1000	1000	1000	1000	4500
Poços Artesianos, Cisternas e Caixa D'água	300	500	500	500	500	2300
Projetos de Armazéns Comunitários (Silos de 100 t)	500	1000	1000	1000	1000	4500
População Beneficiada (Mil)	3000	6000	9000	12000	16000	46000

APOIO COMUNITÁRIO ÀS POPULAÇÕES RURAIS CARENTES
RECURSOS A SEREM MOBILIZADOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

FONTE	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Governo Federal	1350	2300	2300	2300	2300	10550
Prefeituras e Comunidades	1350	2300	2300	2300	2300	10550
TOTAL	2700	4600	4600	4600	4600	21100

g) PROGRAMA DE APOIO AO MENOR CARENTE

No contexto das ações sociais previstas para 1987/91, os menores abandonados, desassistidos, carentes, infratores não serão desconsiderados.

Iniciar-se-á reavaliação dos programas governamentais existentes na área, bem como levantamento amplo e exaustivo das atividades executadas pelas diversas associações comunitárias, visando uma integração de esforços e a proposição de política consistente e coerente, que abranja o universo de carências em que se debatem esses menores. O objetivo maior será inseri-los na sociedade produtiva com o auxílio das próprias comunidades.

Realizar-se-á estudo de disponibilidade de recursos, tendo em vista alocação pertinente a essas ações.

5 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Diagnóstico

A atual estrutura administrativa do Governo Federal é inadequada. O processo de desenvolvimento brasileiro não incorporou mudanças significativas nos padrões de funcionamento da administração pública, a qual se mantém paralisada no centralismo e no formalismo excessivos dos órgãos e dos serviços. Pouco se fez para dar à administração pública condições de modernidade, agilidade e eficiência, compatíveis com o estágio de desenvolvimento do País.

A situação atual é resultado do conflito entre uma administração morosa e incompetente e a necessidade de transformação do País. Usou-se, de forma imprópria, o princípio da descentralização, espelhado no Decreto-lei nº 200, de 1967, para a formação desordenada de empresas e fundações no setor público, apontadas, sobretudo, como instrumento de modernização, quando na essência representavam maior flexibilidade de gestão financeira e facilidade de contratação de pessoal, com níveis salariais mais remuneradores.

A administração direta, emperrada e desprestigiada, perdeu credibilidade aos olhos do público e dos próprios funcionários.

O crescimento acelerado da administração indireta gerou, em muitos casos, desperdícios e abusos e, de modo geral, representou a perda do poder de fiscalização e controle pelo próprio Governo.

Tal situação afetou, negativamente, o funcionamento e a ação governamental, promovendo a fragmentação da estrutura administrativa, em linhas nem sempre coincidentes com os desejáveis procedimentos de especialização funcional e descentralização administrativa. Rompeu-se a cadeia de planejamento setorial e geral e comprometeu-se a programação orçamentária, tanto pela dispersão, quanto pela adoção de critérios distintos daqueles utilizados para a administração direta.

No tocante ao pessoal, a situação não é menos grave: multiplicaram-se as formas de contratação. A ausência de procedimentos corretos de seleção e recrutamento, como de planos de carreira, associada à má alocação de recursos humanos, levou à organização descriteriosa de quadros e à expansão de gastos, tornados incompatíveis pelos compromissos c istalizados na própria estrutura administrativa.

Resulta, então, uma certa inércia orçamentária, que apenas assegura algum nível de reposição de recursos, muitas vezes desnecessários ou de baixa prioridade, e o custeio de agências superdimensionadas ou que já perderam a própria razão de sua existência.

Todas essas razões, associadas, impedem o adequado financiamento de novas e inadiáveis prioridades. É urgente executar a revisão desse contexto, não apenas através de leis e decretos, mas,

sobretudo, pela criação de mentalidade nova e da consciência de que o Brasil não pode chegar às portas do século XXI imobilizado por uma administração arcaica, paralisante e incompetente, quando suas responsabilidades exigem lideranças, políticas e administrativas, capazes de resolver problemas, dirimir conflitos, intermediar interesses, de forma a dar ao povo qualidade de vida e condições sociais compatíveis com o desenvolvimento econômico do País.

Ao ser criada, a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP/PR) absorveu o antigo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Esse Departamento, de reconhecidos serviços prestados ao País, sofreu, ao longo do tempo, um processo de envelhecimento. Os diversos segmentos da administração pública federal associavam aquele Departamento a uma imagem negativa, caracterizada, principalmente, por uma postura altamente cartorial, pela morosidade e pela inoperância. Com esse legado, o DASP foi absorvido pela recém-criada SEDAP, transmitindo-lhe essa imagem desgastante e comprometedora.

Assim, a SEDAP iniciou um processo de mudança capaz de reverter essa imagem, não só ao nível dos usuários dos serviços públicos, como dos órgãos e entidades da administração federal. Para tanto, a SEDAP optou pela implantação de um processo de planejamento e administração estratégica.

Pretende a SEDAP estimular toda a administração pública a adotar esse modelo de mudança e inovação de forma planejada e participativa.

Objetivos

A SEDAP, como órgão central de promoção da renovação da administração pública, tem como principal objetivo criar condições institucionais e técnicas que possibilitem o surgimento de um novo modelo de administração pública no País.

Os objetivos específicos para o setor buscam:

- desenvolver e coordenar a implantação de novas formas de gestão e administração do setor público;

- dotar a administração pública de uma estrutura eficiente e ágil na consecução dos objetivos do Governo;

- desenvolver e implantar nova política de recursos humanos que garanta um permanente aprimoramento da máquina administrativa; e

- promover a utilização eficiente das instalações públicas, prédios federais, equipamentos, materiais e serviços de infra-estrutura da administração.

Estratégias

Para a consecução desses objetivos deve-se considerar a administração federal integrada não apenas pelos órgãos da administração direta e indireta, mas também pelas subsidiárias destes.

Deve-se ainda agrupar as atividades executadas pelos órgãos e entidades da administração federal em:

- de caráter governamental - as de regulação e execução imediatamente relacionadas com as atribuições do Poder Público - a serem executadas pelos órgãos da administração direta, autarquias e fundações; e

- de caráter empresarial - as relacionadas com a exploração de atividades de natureza econômica, a serem executadas por empresas públicas e sociedades de economia mista.

Paralelamente, buscar-se-á:

- privatizar ou extinguir empresas que, embora não integrem a administração, estejam sob controle direto ou indireto da União;

- extinguir órgãos e grupos de trabalho e de estudos, comissões e outros colegiados que hajam exaurido seus fins ou perdido seus objetivos;

- revisar e aprimorar as atividades de auditoria do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC);

- definir critérios de aquisição e utilização de instalações, materiais e equipamentos empregados nos serviços públicos; e

- formular política de valorização de recursos humanos através de:

. criação de escola e centro de formação e treinamento modernos e ajustados à realidade do País e às necessidades da administração;

. implantação de novo regime jurídico dos servidores da administração direta e autárquica; e

. estabelecimento de plano de cargos e salários para esses servidores.

Programas Prioritários

. ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Com a implantação desse programa pretende-se promover a reforma administrativa, com a reorganização estrutural e funcional da administração federal, visando:

. conferir dinamicidade ao aparelho do Estado;

. valorizar a função pública; e

. descentralizar e desconcentrar poderes para que as ações do Estado ocorram o mais próximo possível da demanda e dos usuários.

Pretende-se ainda:

- a modernização administrativa, com a atualização permanente dos órgãos e entidades da administração pública federal, de modo a mantê-los ágeis e eficientes e a custos compatíveis com os benefícios de suas ações;

- a realização de estudos e pesquisas sobre a administração pública e sobre o desenvolvimento e racionalização organizacional; e

- a desburocratização, com a simplificação e agilização de procedimentos, de forma a reduzir a interferência do Governo nas atividades dos cidadãos e empresários.

. VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO

Buscar-se-á como desenvolvimento do Programa de Valorização do Servidor Público:

- a instituição da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), visando a formação de administradores públicos de alto nível executivo;

- a criação do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (CEDAM), visando o aperfeiçoamento, especialização, atualização e reciclagem de servidores públicos; e

- a geração de banco de dados a ser utilizado por setores decisórios da administração pública na avaliação das políticas salariais, de regime jurídico, de recrutamento e seleção, treinamento, desenvolvimento e alocação de pessoal.

PROGRAMA DE VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO: METAS
1987/91

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Processo Seletivo (1)	120	240	240	240	240	1.080
Pesquisas (2)	4	10	10	10	10	44
Edição de Publicações (Títulos)	2	12	12	12	12	50
Constituição do Centro de Documentação da ENAP-(Títulos)	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	100.000
Cursos de Desenvolvimento Gerencial e Operacional	151	235	260	270	280	1.196
Produção de Material Instrucional-(Títulos e Módulos)	7	19	20	21	31	98
Atendimento Educacional-Alunos (3)	13.000	32.000	40.000	45.000	65.000	195.000
Treinamento de Auditores de Pessoal	30	130	60	60	60	340
Auditorias a Realizar	120	120	120	120	120	600
Cadastro de Servidores - em Mil Registros (4)	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	-

(1) Seleção para efeito de concessão de bolsas de estudo para cursos de aprimoramento gerencial a serem desenvolvidos pela ENAP. (2) Desenvolvimento de pesquisas da ciência administrativa. (3) Programas de atendimento educacional do servidor público e reciclagem/aproveitamento de servidores civis federais redistribuídos na estrutura organização da APF. (4) Consolidação, otimização e manutenção de cadastro de servidores.

. SERVIÇOS GERAIS

Pretende-se, com esse programa, atingir os seguintes objetivos:

- racionalização do uso de veículos oficiais de representação e serviços;

- manutenção e expansão do Serviço Nacional de Protocolo (SENAPRO);

- aprimoramento das atividades de administração de material, patrimônio e administração de edifícios; e

- integração dos serviços de transporte gratuito, de funcionários públicos.

PROGRAMA DE SERVIÇOS GERAIS
METAS
1987/91

(Em %)

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991
Transporte Administrativo (1)	20	50	50	100	100
Movimentação de Correspondência (2)	30	60	100	100	100
Utilização do SENAPRO (3)	25	40	70	80	80
Catalogação do Material Permanente do SISF	100	100	100	100	100
Catalogação do Material de Consumo do SISF	-	50	100	100	100
Treinamento do Pessoal Integrante do SISF	-	25	50	100	100

(1) Racionalização do uso da frota de veículos de serviço da APF no Distrito Federal. (2) Racionalização do uso de veículos oficiais na movimentação de correspondência e documentos oficiais no Distrito Federal. (3) Manutenção e expansão do Serviço Nacional de Protocolo.

. ADMINISTRAÇÃO IMOBILIÁRIA

O Programa de Administração Imobiliária objetiva a construção, administração, aquisição, recuperação e manutenção de imóveis públicos e urbanização de áreas adjacentes.

PROGRAMAS PRIORITÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
INVESTIMENTOS PREVISTOS
1987/91

(Em Cz$ Milhões)

PROGRAMAS	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Organização da Administração Pública	74	81	97	116	128	496
Valorização do Servidor	52	57	63	70	82	324
Serviços Gerais	131	144	158	173	190	796
Administração Imobiliária	576	634	690	750	820	3470
TOTAL	833	916	1008	1109	1220	5086

PARTE VIII - FINANCIAMENTO DO PROGRAMA

1 - EQUACIONAMENTO DAS CONTAS DO SETOR PÚBLICO

As contas do setor público, ou seja, os orçamentos públicos e a programação das aplicações das instituições financeiras oficiais constituem instrumentos relevantes da política econômica do Governo. Através dos gastos públicos e de seu financiamento, o setor privado toma conhecimento das ações governamentais, incorporando essa informação na alocação de seus investimentos. Portanto, é da maior relevância que as contas do setor público reflitam de forma direta e clara as políticas adotadas pelo Governo.

As contas do setor público federal não financeiro são representadas pelo Orçamento da União, Orçamento da Previdência Social e Orçamento das Empresas Estatais. Ademais, o Governo Federal toma decisões sobre a alocação de um volume considerável de recursos financeiros captados, através dos fundos patrimoniais (FGTS, PIS, PASEP), das cadernetas de poupança e de várias modalidades de depósitos junto ao sistema financeiro oficial.

Apesar do esforço empreendido nos dois últimos anos no sentido de melhorar o desempenho do setor público - tornando o Orçamento da União mais abrangente ao incorporar os gastos com subsídios e encargos da dívida mobiliária federal, bem como de todas as fontes de recursos das entidades da administração indireta que fazem parte da Lei de Meios; separando as contas do Banco Central das do Banco do Brasil; criando a Secretaria do Tesouro Nacional e centralizando no Banco Central o sistema unificado de caixa do Tesouro Nacional - persistem ainda vários problemas que dificultam a utilização mais eficiente dos orçamentos como instrumentos da política econômica do Governo.

Cumpre destacar, entretanto, o importante passo que constitui o Decreto nº 94.446, de 12 de junho de 1987, que instituiu a Comissão de Coordenação Financeira, com atribuição para "compatibilizar a elaboração e a execução dos Orçamentos do Governo Federal - Fiscal e das Estatais - bem assim a programação monetária com as metas das políticas fiscal e monetária e de controle do déficit público". Cabe ainda à referida Comissão emitir, como requisito obrigatório, parecer prévio sobre propostas que afetem as metas estabelecidas relacionadas ao déficit público.

A falta de integração entre os diversos orçamentos é constatada em todas as fases do processo orçamentário, ou seja, na fase de elaboração, de acompanhamento da execução e de avaliação dos resultados.

A competência da elaboração dos orçamentos públicos está atualmente dividida entre a SEPLAN/PR e o Ministério da Fazenda. Ademais, por razões institucionais, os diversos orçamentos contendo as aplicações das instituições financeiras oficiais são elaborados em épocas diferentes. O Orçamento da União, por exigência constitucional, deve ser apresentado ao Congresso Nacional para exame e aprovação até

31 de agosto, enquanto para os demais orçamentos e programações, que são aprovados pelo Presidente da República ou pelo Conselho Monetário Nacional, não há prazos legais. Esse descompasso temporal, variando a taxas significativas, associado ao critério de subestimação da receita orçamentária da União, explica a discrepância entre os parâmetros utilizados na elaboração das estimativas orçamentárias.

O acompanhamento da execução orçamentária não tem sido feito de modo integrado, o que vem impedindo a obtenção, em prazos razoáveis, de informações consolidadas capazes de espelhar a verdadeira situação financeira do setor público. A inexistência de um sistema eficiente de informações que pudesse fornecer estimativas, pelo menos trimestrais, das principais variáveis da conta do Governo e da conta das empresas estatais - como investimento, gastos com pessoal, encargos financeiros, déficit público e seu financiamento - tem impedido que estudos técnicos precedam às decisões, evitando ou minimizando erros muitas vezes insanáveis. Espera-se que, com o atual Programa de Ação Governamental 1987/91, o acompanhamento físico-financeiro dos programas governamentais seja institucionalizado, já que esta técnica tem sido implantada apenas individualmente para alguns projetos.

A avaliação dos resultados não tem passado da simples verificação contábil entre a programação e a execução dos itens orçamentários visando atender os dispositivos legais. Não existe um mecanismo institucionalizado de avaliação do mérito dos programas governamentais, capaz de reorientar a alocação de recursos de programas menos prioritários para aqueles mais prioritários ou de orientar a alocação de recursos para novos programas Nem tampouco é utilizada a avaliação econômica, sendo que as decisões de se realizarem novos gastos são geralmente tomadas sem se levar em consideração seu impacto nos orçamentos futuros.

A programação das aplicações do sistema financeiro oficial é feita isoladamente, não se dispondo, portanto, de um orçamento de crédito consolidado, capaz de apresentar claramente a participação do Governo na administração, intermediação e utilização do crédito interno e externo.

Nenhum dos orçamentos federais se utiliza de modelo macroeconômico para testar sua consistência com os demais instrumentos de política econômica, porque o uso de tais modelos ainda não foi institucionalizado no Brasil. Por isso, as modificações introduzidas na política orçamentária são efetuadas sem conhecimento de seus efeitos no próprio orçamento e na economia; ou seja, a falta de um modelo econométrico adequado impede que se simule o impacto de cada medida antes de sua institucionalização e implementação.

Finalmente, a complexidade do esquema contábil de apresentação das contas do setor público em seus balanços, relatórios e boletins e a manutenção das informações em caráter reservado por períodos relativamente longos impedem que a sociedade tome conhecimento da utilização dos recursos públicos, bem como da verdadeira situação financeira do Governo, em tempo hábil para

reprogramar suas ações ou apresentar contribuições às políticas governamentais futuras.

A maneira mais simples e eficiente de se demonstrar e delimitar a atuação do Governo é através do planejamento de suas ações. Planos e orçamentos bem elaborados, acompanhados e avaliados, permitem ao setor privado planejar também seus investimentos para períodos mais longos, contribuindo, deste modo, para a obtenção de um crescimento acelerado e auto-sustentado. Para tanto, as orientações básicas nesta área são as seguintes:

- os planos nacionais de desenvolvimento deverão conter explicitamente as linhas básicas das políticas selecionadas pelo Governo e das metas a serem atingidas;

- os orçamentos plurianuais de investimento deverão ampliar-se para incluir também investimentos efetuados por empresas estatais;

- a última etapa da unificação orçamentária deverá implementar-se de modo que os orçamentos sejam elaborados simultaneamente, levando em consideração as prioridades estabelecidas no Programa de Ação Governamental 1987/91, obedecendo aos mesmos parâmetros e sendo submetidos para aprovação na mesma data estabelecida constitucionalmente para o Orçamento da União;

- o Governo deverá criar condições para elaborar anualmente um orçamento de crédito, contendo as aplicações das instituições financeiras federais por conta e ordem do Tesouro Nacional, bem como estimativa do subsídio implícito nesses empréstimos;

- o Governo deverá instituir o Cadastro do Segurado com a realização de um Censo dos Contribuintes e Beneficiários da Previdência, incluindo todas as informações necessárias à definição de novas políticas de previdência e assistência social, bem como de emprego público para o País;

- deverão ser elaborados estudos para a instituição de um Orçamento do Sistema de Previdência e Assistência Social, obedecendo aos mesmos critérios de elaboração, classificação e aprovação do Orçamento da União, contendo, ainda, em anexo, uma Nota Técnica Atuarial com projeções de receita e despesa para um período de quinze anos;

- o Banco Central do Brasil deverá tornar-se uma autoridade monetária pura e independente, desincumbindo-se da administração dos fundos de fomento;

- o sistema de acompanhamento da execução dos orçamentos deverá redefinir-se para fornecer com presteza e eficiência, a cada mês, informações suficientes para se estimar, dentro do conceito de contas nacionais, os principais agregados da conta do Governo e das empresas estatais, separadamente, como consumo, investimento, gastos com pessoal, encargos financeiros, amortização, receitas, déficit e

seu financiamento;

- na programação e na execução das aplicações das instituições financeiras federais, deverá ser estimado, segundo critério preestabelecido, o valor dos subsídios creditícios concedidos aos diversos setores;

- o Governo deverá elaborar, a curto prazo, estudos no sentido de aferir a produtividade e eficiência da administração pública federal (isto é, da União e autarquias federais) com vistas à descentralização de encargos da União para os estados e municípios;

- todos os projetos e atividades definidos como prioridades no Programa de Ação Governamental 1987/91 deverão ter um acompanhamento físico-financeiro capaz de detectar qualquer atraso ou desvio na execução e informar ao Governo e à sociedade o andamento dos programas;

- mecanismos de avaliação do mérito e de avaliação econômica dos programas governamentais com o intuito de assessorar o Governo na alocação de recursos e medir o impacto de novos programas nos orçamentos futuros deverão ser institucionalizados;

- órgãos da SEPLAN/PR deverão reestruturar-se para assumir as tarefas de elaboração de modelos econométricos capazes de testar a consistência dos diversos instrumentos de política econômica, bem como de estimar o impacto nos orçamentos públicos de modificações introduzidas na política econômica;

- o Governo passará a informar periodicamente aos diversos segmentos da sociedade, através de meio adequado a cada caso, a situação financeira do Governo e o andamento dos principais projetos definidos no Programa de Ação Governamental 1987/91 como prioridades da Nação.

Uma vez instituídos e funcionando adequadamente, esses mecanismos propiciarão ao Governo suporte técnico para tomar decisões com probabilidade de erro relativamente pequena e, consequentemente, com menor custo para a sociedade.

2 - FONTES E USOS DOS RECURSOS

Como foi descrito anteriormente, o crescimento da economia vai requerer investimentos da ordem de Cz$ 14,3 trilhões, a preços de 1987, acumulados no período 1987/91, dos quais Cz$ 9,3 trilhões originários do setor privado e Cz$ 5,0 trilhões do Governo (União, estados, municípios e empresas estatais). A viabilidade desse esforço e sua consistência macroeconômica foram demonstradas nas primeiras partes deste documento.

Informou-se também que os projetos previstos neste Programa de Ação Governamental contemplam dispêndios da ordem de Cz$ 8,9 trilhões, no período 1987/91, dos quais Cz$ 4,3 trilhões constituem

gastos com programas sociais e custeio e Cz$ 4,6 trilhões com investimentos. Destes últimos, Cz$ 2,8 trilhões correspondem à parcela do Governo e Cz$ 1,8 trilhão à do setor privado.

À escolha de uma data ótima, ou pelo menos altamente conveniente, para a apresentação dos valores financeiros a preços constantes, torna-se de capital importância na elaboração de qualquer programa de governo. O processo de planejamento, por ser dinâmico e incorporar mudanças, não permite um corte vertical no tempo, nem comparações de situações históricas perfeitamente válidas, a não ser em espaços e intervalos temporais bem definidos e sequenciais.

O problema ainda mais se acentua, como no caso brasileiro, onde depois de períodos de altas taxas de inflação, a partir de fevereiro de 1986, os preços mantiveram-se constantes até o final do ano e, a partir de então, voltaram a crescer até atingir o patamar de 28% em junho e decrescer para 3%, aproximadamente, em julho último.

Às variâncias observadas e as expectativas quanto ao futuro afetam, na maioria dos casos, a orçamentação do programa, mormente se se considerar o próximo quinquênio. Acresce-se ainda, o dinamismo inerente ao próprio processo de planificação.

Não houve outra maneira para a minimização das diferenças, a não ser a de apresentar os valores a preços médios constantes de 1987 e corrigi-los, posteriormente, quando do acompanhamento deste Programa de Ação Governamental 1987/91, assegurando-se que os objetivos físicos sejam atingidos, observadas as restrições de déficits financeiros máximos, resultantes dos processos necessários de ajustamentos.

A seguir estão apresentados quadros consolidados, além de outros detalhes explicativos das origens e aplicações dos recursos para consecução do Programa, incluindo:

. participação do Tesouro Nacional por setores econômicos;

. consolidação dos dispêndios e fontes financeiras por grandes áreas prioritárias;

. detalhamento ao nível dos principais programas ou projetos; e

. quadro explicativo da alocação anual de recursos nos principais programas e projetos.

Cabe notar ainda que:

para cada projeto altamente dependente do exterior foi elaborada uma taxa cambial interna que considera a concentração do fluxo de divisas e as variações mensais do dólar americano;

os montantes de investimento foram diminuídos dos gastos de manutenção, reformas e de melhorias não relacionadas diretamente à

produção; e

são considerados investimentos os aportes de capital da União, segundo o critério de orçamentação federal.

PROGRAMA DE ACAO GOVERNAMENTAL 1987/91
DEMANDA DE RECURSOS DO TESOURO NACIONAL POR CATEGORIA ECONOMICA (1)

(Em Cz$ Milhoes)

SETORES	PAG - 1987/91 TOTAL	PAG - 1987/91 CORRENTES	PAG - 1987/91 CAPITAL	1987 CORRENTES	1987 CAPITAL	1988 CORRENTES	1988 CAPITAL	1989 CORRENTES	1989 CAPITAL	1990 CORRENTES	1990 CAPITAL	1991 CORRENTES	1991 CAPITAL
1.INFRA-ESTRUTURA ECONOMICA	260.732		260.732		53.094		52.992		56.016		52.843		45.727
1.1.Energia	56.311		56.311		20.008		11.690		9.613		8.306		6.634
1.2.Transportes	181.299		181.299		27.616		39.227		41.813		39.204		33.439
1.3.Comunicacoes													
1.4.Irrigacao	23.122		23.122		5.470		2.075		4.510		5.333		5.654
2.SETORES PRODUTIVOS	160.430		160.430		52.599		21.569		22.814		29.719		33.719
2.1.Agropecuaria	76.369		76.369		25.376		13.311		11.713		12.641		13.298
2.2.Industria	84.061		84.061		27.223		8.258		11.011		17.078		20.421
3.SETORES SOCIAIS	897.782	356.120	541.662	51.342	67.614	63.113	99.364	72.632	114.447	79.323	121.592	89.710	138.685
3.1.Educacao	141.327	98.929	42.398	15.455	6.624	19.131	8.199	21.102	9.043	21.458	9.196	21.783	9.336
3.2.Alimentacao e Nutricao	100.300	100.300		15.660		17.617		20.053		21.537		25.433	
3.3.Previdencia e Assistencia	23.795	23.795		1.200		3.447		5.363		6.500		7.285	
3.4.Desenvolvimento Urbano	88.115		88.115		6.642		12.782		18.231		23.472		26.988
3.5.Saude	70.977	58.202	12.775	8.081	1.774	10.560	2.318	11.212	2.441	12.812	2.812	15.537	3.410
3.6.Trabalho	30.058	27.053	3.005	6.393	710	4.523	503	4.890	543	5.600	622	5.647	627
3.7.Habitacao (SFH)													
3.8.Mutirao Contra a Pobreza (2)	242.138		242.138		35.100		49.367		51.887		49.782		56.002
3.9.Reforma Agraria	111.251	32.262	78.989	2.434	5.960	4.967	12.162	6.756	16.541	7.919	19.387	10.186	24.939
3.10.Cultura	5.271	3.742	1.529	386	157	625	256	750	307	900	368	1.081	441
3.11.Desenvolvimento Regional	84.550	11.837	72.713	1.733	10.647	2.243	13.777	2.506	15.394	2.597	15.953	2.758	16.942
4.ADMINISTR. E SEGURANCA NACIONAL	186.273	120.816	65.457	17.926	8.804	22.213	11.864	24.853	13.091	25.816	13.995	30.008	17.703
4.1.Acao Administrativa	5.086	2.442	2.644	400	433	440	476	484	524	532	577	586	634
4.2.Conselho de Seguranca	24.204	23.308	896	2.418	93	3.959	152	4.999	192	6.217	239	5.715	220
4.3.Defesa Naval	37.252	26.485	10.767	3.451	1.403	5.632	2.290	5.269	2.142	4.944	2.010	7.189	2.922
4.4.Justica	6.398	4.094	2.304	543	305	765	431	842	474	925	520	1.019	574
4.5.Defesa Terrestre	64.714	31.043	33.671	2.566	2.784	5.183	5.622	5.823	6.316	7.398	8.024	10.073	10.925
4.6.Defesa Aerea	28.991	20.294	8.697	6.632	2.842	2.784	1.193	3.435	1.472	3.632	1.557	3.811	1.633
4.7.Estado-Maior	19.628	13.150	6.478	1.916	944	3.450	1.700	4.001	1.971	2.168	1.068	1.615	795
5. CIENCIA E TECNOLOGIA	51.492	51.492		8.873		9.397		10.139		11.052		12.031	
TOTAL REQUERIDO (A)	1.556.709	528.428	1.028.281	78.141	182.111	94.723	185.789	107.624	206.398	116.191	218.149	131.749	235.834

NOTAS:

(1) Exclui Pessoal, Encargos Financeiros, Amortizacoes. Para a distribuicao por categoria economica foi mantida a proporcionalidade - a nivel consolidado e ano a ano - verificada nos gastos constantes na Lei Orcamentaria.

(2) Embora o Programa contemple - de acordo com classificacao orcamentaria - somente Despesas Correntes, optou-se pela classificacao de Despesas de Capital por nao se caracterizar como continuidade e/ou ampliacao da programacao ja existente no Orcamento Geral da Uniao.

PROGRAMA DE ACAO GOVERNAMENTAL 1987/91
DISPENDIOS PREVISTOS POR SETORES PRIORITARIOS
CONSOLIDACAO

(Em Cz$ milhoes)

SETORES	RECURSOS			CREDITOS E FINANCIAMENTOS					OUTRAS	TOTAL
	PROPRIOS	TESOURO	FND	RURAL	BNDES	BIRD	OUTROS(1)	SUBTOTAL	FONTES(2)	GERAL
1.INFRA-ESTRUTURA ECONOMICA	1.068.106	260.732	120.791	21.203	161.083	121.526	335.868	639.680	221.212	2.310.521
1.1.Energia	739.801	56.311	19.402	3.000	49.019	63.804	229.116	344.939	126.688	1.287.141
1.2.Transportes	71.931	191.299	57.163		70.913	32.186	24.226	127.325	35.392	473.110
1.3.Comunicacoes	246.582		20.417		41.151		13.083	54.234	41.109	362.342
1.4.Irrigacao (PROINE/PRONI)	9.792	23.122	23.809	18.203		25.536	69.443	113.182	18.023	187.928
2.SETORES PRODUTIVOS	715.496	160.430	83.451	40.294	48.787	71.753	166.383	327.217	143.238	1.429.832
2.1.Agropecuaria	4.382	76.369	20.691	40.294		37.908	2.640	80.842	143.238	325.522
2.2.Industria	711.114	84.061	62.760		48.787	33.845	163.743	246.375		1.104.310
3.SETORES SOCIAIS	2.685.826	897.782	19.400	21.550	10.011	109.687	577.608	718.856	534.190	4.856.054
3.1.Educacao		141.327								141.327
3.2.Alimentacao e Nutricao		100.300								100.300
3.3.Previdencia e Assistencia	2.685.823	23.795					2.525	2.525	118.674	2.830.817
3.4.Desenvolvimento Urbano		88.115			5.011	59.270	159.888	224.169	51.327	363.611
3.5.Saude		70.977								70.977
3.6.Trabalho	3	30.058				258		258	790	31.109
3.7.Habitacao (SFH)							231.698	231.698		231.698
3.8.Mutirao Contra a Pobreza		242.138							237.351	479.489
3.9.Reforma Agraria (MIRAD/MINAGRI)		111.251				14.709		14.709		125.960
3.10.Cultura		5.271							136	5.407
3.11.Desenvolvimento Regional		84.550	19.400	21.550	5.000	35.450	183.497	245.497	125.912	475.359
4.ADMINISTRACAO E SEGURANCA NACIONAL		186.273	14.759				20.242	20.242	33.990	255.264
4.1.Acao Administrativa		5.086								5.086
4.2.Conselho de Seguranca		24.204								24.204
4.3.Defesa Naval		37.252					20.212	20.212		57.464
4.4.Justica		6.398								6.398
4.5.Defesa Terrestre		64.714								64.714
4.6.Defesa Aerea		28.991	14.759						33.990	77.740
4.7.Estado-Maior (EMFA)		19.628					30	30		19.658
5.CIENCIA E TECNOLOGIA		51.492	17.335						8.349	77.176
TOTAL REQUERIDO	4.469.428	1.556.709	255.736	83.047	219.881	302.966	1.100.101	1.705.995	940.979	8.928.847
PARTICIPACAO PERCENTUAL	50,06%	17,43%	2,86%	0,93%	2,46%	3,39%	12,32%	19,11%	10,54%	100,00%

NOTAS: (1) Entidades Financeiras Privadas, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Creditos de Fornecedores, Emprestimos sob a Resolucao 63, Lei 4131;
(2) Retorno de aplicacoes no Mercado Financeiro, Capital de Risco Externo, Refinanciamentos de Operacoes Externas, etc.

PROGRAMA DE ACAO GOVERNAMENTAL 1987/91
DISPENDIOS PREVISTOS POR SETORES PRIORITARIOS
QUADRO DETALHADO

(Em Cz$ Milhoes)

SETORES	RECURSOS			CREDITOS E FINANCIAMENTOS					OUTRAS	TOTAL
	PROPRIOS	TESOURO	FND	RURAL	BNDES	BIRD	OUTROS(1)	SUBTOTAL	FONTES(2)	GERAL
1.1.ENERGIA	739.801	56.311	19.402	3.000	49.019	63.804	229.116	344.939	126.688	1.287.141
1.1.1.Eletrica	458.620	750	11.902		34.772	63.804	81.776	180.352	126.688	778.312
1.1.2.Petroleo e Gas Natural	263.500	7.000					131.500	131.500		402.000
1.1.3.Nuclear	7.428	43.223					15.840	15.840		66.491
1.1.4.Alcool	10.253	1.438	7.500	3.000	14.247			17.247		36.438
1.1.5.Carvao		3.900								3.900
1.2.TRANSPORTE	71.931	181.299	57.163		70.913	32.186	24.226	127.325	35.392	473.110
1.2.1.Rodoviario		124.328	4.000			16.000		16.000		144.328
1.2.2.Ferroviario	9.382	40.285	35.764		49.923	10.900	10.071	70.894	14.290	170.615
1.2.3.Portos e Terminais Maritimos	4.265	4.620	6.080				9.155	9.155	780	24.900
1.2.4.Hidroviario Interior		3.380			2.800			2.800	925	7.105
1.2.5.Marinha Mercante	58.284									58.284
1.2.6.Transporte Urbano		8.686	11.319		18.190	5.286	5.000	28.476	19.397	67.878
1.3.COMUNICACOES	246.582		20.417		41.151		13.083	54.234	41.109	362.342
1.3.1.Sistema Telebras	239.686		20.390		41.151		13.083	54.234	41.109	355.419
1.3.2.Correios e Telegrafos	6.896		27							6.923
1.4.IRRIGACAO (PROINE/PRONI)	9.792	23.122	23.809	18.203		25.536	69.443	113.182	18.023	187.928
2.1.AGROPECUARIA	4.382	76.369	20.691	40.294		37.908	2.640	80.842	143.238	325.522
2.1.1.Comercializacao Agricola	1	37.800								37.801
2.1.2.Pesquisa Agropecuaria	731	5.419					564	564		6.714
2.1.3.Assistencia Tecnica	2.995	4.585		31.044				31.044	18.142	56.766
2.1.4.Armazenagem		8.900	18.847			36.000		36.000	15.808	79.555
2.1.5.Recursos Naturais		2.033							102.960	104.993
2.1.6.Irrigacao (PROVARZEAS/PROFIR)		3.315		9.250				9.250	2.203	14.768
2.1.7.Outros	655	14.317	1.844			1.908	2.076	3.984	4.125	24.925
2.2.INDUSTRIA	711.114	84.061	62.760		48.787	33.845	163.743	246.375		1.104.310
2.2.1.Petroquimica	38.800						38.800	38.800		77.600
2.2.2.Papel e Celulose	39.200						58.700	58.700		97.900
2.2.3.Automotiva	78.500						36.500	36.500		115.000
2.2.4.Fertilizantes	12.100						12.124	12.124		24.224
2.2.5.Siderurgica	38.680	79.501	62.760		33.847	33.845		67.692		248.633
2.2.6.Producao e Pesquisa Mineral	13.427	4.560					13.428	13.428		31.415
2.2.7.Nao Ferrosos	7.907				14.940		4.191	19.131		27.038
2.2.8.Outros	482.500									482.500
3.1.EDUCACAO		141.327								141.327
3.1.1.Basica		75.887								75.887
3.1.2.Segundo Grau		17.000								17.000
3.1.3.Superior		21.250								21.250
3.1.4.Pos-Graduacao e Pesquisa		27.190								27.190

PROGRAMA DE ACAO GOVERNAMENTAL 1987/91
DISPENDIOS PREVISTOS POR SETORES PRIORITARIOS
QUADRO DETALHADO

(Em Cz$ Milhoes)

SETORES	RECURSOS			CREDITOS E FINANCIAMENTOS					OUTRAS	TOTAL
	PROPRIOS	TESOURO	FND	RURAL	BNDES	BIRD	OUTROS(1)	SUBTOTAL	FONTES(2)	GERAL
3.2.ALIMENTACAO E NUTRICAO		100.300								100.300
3.2.1.Alimentacao Escolar		61.887								61.887
3.2.2.Suplementacao Alimentar		38.413								38.413
3.3.PREVIDENCIA E ASSISTENCIA	2.685.823	23.795					2.525	2.525	118.674	2.830.817
3.3.1.Beneficios Previdenciarios	1.962.665						2.525	2.525		1.965.190
3.3.2.Assistencia Medica	627.990									627.990
3.3.3.Assistencia Social		21.275							118.674	139.949
3.3.4.Administracao	95.168									95.168
3.3.5.Apoio ao Deficiente		2.520								2.520
3.4.DESENVOLVIMENTO URBANO		68.115			5.011	59.270	159.888	224.169	51.327	363.611
3.4.1.Habitacao Popular		57.752					82.921	82.921	7.505	148.178
3.4.2.Saneamento Urbano		7.931			4.948	32.764	76.697	114.409	32.035	154.375
3.4.3.Gestao Urbana		456			63		208	271	233	960
3.4.4.Desenvolv. Urbano Integrado		19.346				23.038	17	23.055	11.554	53.955
3.4.5.Meio Ambiente		2.630				3.468	45	3.513		6.143
3.5.SAUDE		70.977								70.977
3.5.1.Infra-Estrutura		23.326								23.326
3.5.2.Assistencia Medica		3.680								3.680
3.5.3.Controle de Doencas		20.315								20.315
3.5.4.Insumos Basicos		23.656								23.656
3.6.TRABALHO	3	30.058				258		258	790	31.109
3.6.1.Relacoes do Trabalho		713								713
3.6.2.Apoio ao Trabalhador		26.630								26.630
3.6.3.Treinamento Recursos Humanos	3	2.715				258		258	790	3.766
3.7.HABITACAO (SFH)							231.698	231.698		231.698
3.8.MUTIRAO CONTRA A POBREZA		242.138							237.351	479.489
3.8.1.Leite Para Criancas Carentes		70.260								70.260
3.8.2.Acao Comunitaria		171.878							237.351	409.229
3.9.REFORMA AGRARIA (MIRAD/MINAGRI)		111.251				14.709		14.709		125.960
3.9.1.Assentamento de Trab. Rurais		77.696								77.696
3.9.2.Colonizacao		2.003								2.003
3.9.3.Pequenos Produtores Rurais		8.915								8.915
3.9.4.Areas Pioneiras		4.930								4.930
3.9.5.Saneamento Rural		17.707				14.709		14.709		32.416
3.10.CULTURA		5.271							136	5.407

Continua...

PROGRAMA DE ACAO GOVERNAMENTAL 1987/91
DISPENDIOS PREVISTOS POR SETORES PRIORITARIOS
QUADRO DETALHADO

(Em Cz$ Milhoes)

SETORES	RECURSOS			CREDITOS E FINANCIAMENTOS					OUTRAS FONTES(2)	TOTAL GERAL
	PROPRIOS	TESOURO	FND	RURAL	BNDES	BIRD	OUTROS(1)	SUBTOTAL		
3.11.DESENVOLVIMENTO REGIONAL		84.550	19.400	21.550	5.000	35.450	183.497	245.497	125.912	475.359
4.1.ACAO ADMINISTRATIVA		5.086								5.086
4.1.1.Reforma Administrativa		312								312
4.1.2.Modernizacao Administrativa		41								41
4.1.3.Pessoal Civil		11								11
4.1.4.Servicos Gerais		796								796
4.1.5.Imoveis		3.470								3.470
4.1.6.Desenvolvimento da FUNCEP		313								313
4.1.7.Desburocratizacao		143								143
4.2.CONSELHO DE SEGURANCA		24.204								24.204
4.2.1.Ciencia e Tecnologia		14.871								14.871
4.2.2.Calha Norte (Fase I)		1.243								1.243
4.2.3.Calha Norte (Fase II)		4.821								4.821
4.2.4.Faixa de Fronteira		3.269								3.269
4.3.DEFESA NAVAL		37.252					20.212	20.212		57.464
4.3.1.Reaparelhamento da Marinha		10.064					20.212	20.212		30.276
4.3.2.Meios Flutuantes		16.039								16.039
4.3.3.Ensino de Segundo Grau		354								354
4.3.4.Outros		10.795								10.795
4.4.JUSTICA		6.398								6.398
4.4.1.Sistema Penitenciario		3.209								3.209
4.4.2.Reequip. da Policia Federal		697								697
4.4.3.Trafego Internacional		788								788
4.4.4.Combate a Criminalidade		1.358								1.358
4.4.5.Repressao a Entorpecentes		89								89
4.4.6.Outros		257								257
4.5.DEFESA TERRESTRE		64.714								64.714
4.5.1.Reaparelhamento do Exercito		60.574								60.574
4.5.2.Construcao de Quarteis		1.475								1.475
4.5.3.Pesquisa e Informatica		292								292
4.5.4.Telecomunicacoes		85								85
4.5.5.Outros		2.288								2.288

Continua...

PROGRAMA DE ACAO GOVERNAMENTAL 1987/91
DISPENDIOS PREVISTOS POR SETORES PRIORITARIOS
QUADRO DETALHADO

(Em Cz$ Milhoes)

SETORES	RECURSOS			CREDITOS E FINANCIAMENTOS					OUTRAS FONTES(2)	TOTAL GERAL
	PROPRIOS	TESOURO	FND	RURAL	BNDES	BIRD	OUTROS(1)	SUBTOTAL		
4.6.DEFESA AEREA		28.991	14.759						33.990	77.740
4.6.1.Desenvolvimento do AM-X		4.900							31.346	36.246
4.6.2.Controle do Espaco Aereo		7.204								7.204
4.6.3.Pesqu. e Desenv. Aeroespacial		3.579								3.579
4.6.4.Programa Habitacional									2.644	2.644
4.6.5.Aeroportos na Amazonia		1.367								1.367
4.6.6.Ensino Profissional		1.657								1.657
4.6.7.Reaparelhamento da FAB		6.618								6.618
4.6.8.Constr. Reapar. Aeroportos		793	14.759							15.552
4.6.9.Outros		2.873								2.873
4.7.ESTADO-MAIOR (EMFA)		19.628					30	30		19.658
5.1.CIENCIA E TECNOLOGIA		51.492	17.335						8.349	77.176

PROGRAMA DE ACAO GOVERNAMENTAL 1987/91
QUADRO DETALHADO DOS DISPENDIOS PREVISTOS E SUA DISTRIBUICAO ANUAL

(Em Cz$ Milhoes)

SETORES	DEMANDA DE RECURSOS	TESOURO	FND	FINANCIAMENTOS			PROPRIOS E OUTROS(1)	CRONOGRAMA DE USOS				
				RURAL	BNDES	BIRD		1.987	1.988	1.989	1.990	1.991
SETORES SOCIAIS	4.856.054	897.782	19.400	21.550	10.011	109.687	3.797.624	740.770	895.067	1.000.329	1.066.936	1.152.952
1-EDUCACAO	141.327	141.327						22.079	27.330	30.145	30.654	31.119
1.1 Basica	75.887	75.887						12.291	14.942	16.157	16.166	16.331
1.2 Segundo Grau	17.000	17.000						2.100	3.100	3.600	4.000	4.200
1.3 Superior	21.250	21.250						4.250	4.250	4.250	4.250	4.250
1.4 Pos-Graduacao e Pesquisa	27.190	27.190						3.438	5.038	6.138	6.238	6.338
2 ALIMENTACAO E NUTRICAO	100.300	100.300						15.660	17.617	20.053	21.537	25.433
2.1 Alimentacao Escolar	61.887	61.887						8.950	10.907	12.733	13.624	15.673
2.2 Suplementacao Alimentar	38.413	38.413						6.710	6.710	7.320	7.913	9.760
3 PREVIDENCIA E ASSISTENCIA	2.830.817	23.795					2.807.022	472.981	514.764	562.076	613.093	667.903
3.1 Beneficios Previdenciarios	1.965.190						1.965.190	332.417	358.577	389.793	423.750	460.653
3.2 Assistencia Medica	627.990						627.990	105.537	114.731	124.726	135.592	147.404
3.3 Assistencia Social	139.949	21.275					118.674	18.834	23.528	28.076	32.603	36.908
3.4 Administracao	95.168						95.168	15.993	17.387	18.902	20.548	22.338
3.5 Apoio ao Deficiente	2.520	2.520						200	541	579	600	600
4 DESENVOLVIMENTO URBANO	363.611	88.115			5.011	59.270	211.215	35.974	55.213	71.305	94.073	107.046
4.1 Habitacao Popular	148.178	57.752					90.426	12.587	15.819	26.166	42.431	51.175
4.2 Saneamento Urbano	154.375	7.931			4.948	32.764	108.732	22.408	28.272	29.820	34.589	39.286
4.3 Gestao Urbana	960	456			63		441	81	143	198	240	298
4.4 Desenv. Urbano Integrado	53.955	19.346				23.038	11.571	681	9.820	13.590	15.233	14.631
4.5 Meio Ambiente	6.143	2.630				3.468	45	217	1.159	1.531	1.580	1.656
5 SAUDE	70.977	70.977						7.855	12.878	13.673	15.624	18.947
5.1 Infra-Estrutura	23.326	23.326						2.926	4.464	4.108	4.882	6.946
5.2 Assistencia Medica	3.680	3.680						562	674	730	815	899
5.3 Controle de Doencas	20.315	20.315						2.763	3.618	4.175	4.730	5.009
5.4 Insumos Basicos	23.656	23.656						3.584	4.122	4.660	5.197	6.093
6 TRABALHO	31.109	30.058				258	793	7.365	5.388	5.791	6.279	6.286
6.1 Relacoes do Trabalho	713	713						96	123	144	170	180
6.2 Apoio ao Trabalhador	26.630	26.630						6.604	4.359	4.721	5.473	5.473
6.3 Treinamento Rec. Humanos	3.766	2.715				258	793	665	906	926	636	633
7 HABITACAO (SFH)	231.698						231.698	23.170	52.132	52.132	52.132	52.132
8 MUTIRAO CONTRA A POBREZA	479.489	242.138					237.351	75.651	104.435	108.185	92.254	98.964
8.1 Leite p/Criancas Carentes	70.260	70.260						7.000	11.520	12.240	17.000	22.500
8.2 Acao Comunitaria	409.229	171.878					237.351	68.651	92.915	95.945	75.254	76.464

Continua...

PROGRAMA DE ACAO GOVERNAMENTAL 1987/91

QUADRO DETALHADO DOS DISPENDIOS PREVISTOS E SUA DISTRIBUICAO ANUAL

(Em Cz$ Milhoes)

SETORES	DEMANDA DE RECURSOS	TESOURO	FND	FINANCIAMENTOS			PROPRIOS E OUTROS(1)	CRONOGRAMA DE USOS				
				RURAL	BNDES	BIRD		1.987	1.988	1.989	1.990	1.991
9 REFORMA AGRARIA	125.960	111.251				14.709		9.762	19.191	26.394	31.073	39.540
9.1 Assentamento Trab. Rurais	77.696	77.696						5.832	12.580	16.438	18.592	24.254
9.2 Colonizacao	2.003	2.003						303	400	450	470	380
9.3 Pequenos Produtores Rurais	8.915	8.915						500	1.140	1.875	2.300	3.100
9.4 Areas Pioneiras	4.930	4.930						300	630	800	1.200	2.000
9.5 Saneamento Rural	32.416	17.707				14.709		2.827	4.441	6.831	8.511	9.806
10 CULTURA	5.407	5.271					136	564	906	1.087	1.298	1.552
11 DESENVOLVIMENTO REGIONAL	475.359	84.550	19.400	21.550	5.000	35.450	309.409	67.709	85.213	109.488	108.919	104.030
ADMINISTRACAO E SEGURANCA	255.264	186.273	14.759				54.232	35.101	54.565	53.507	52.716	59.375
1 ACAO ADMINISTRATIVA	5.086	5.086						833	916	1.008	1.109	1.220
1.1 Reforma Administrativa	312	312						15	50	60	70	117
1.2 Modernizacao Administrativa	41	41						5	7	9	9	11
1.3 Pessoal Civil	11	11						2	3	2	2	2
1.4 Servicos Gerais	796	796						131	144	158	173	190
1.5 Imoveis	3.470	3.470						576	634	690	750	820
1.6 Desenvolvimento FUNCEP	313	313						50	54	61	68	80
1.7 Desburocratizacao	143	143						54	24	28	37	
2 CONSELHO DE SEGURANCA	24.204	24.204						2.511	4.111	5.191	6.456	5.935
2.1 Ciencia e Tecnologia	14.871	14.871						1.747	1.979	2.685	4.200	4.260
2.2 Calha Norte (FASE I)	1.243	1.243						345	473	425		
2.3 Calha Norte (FASE II)	4.821	4.821						100	893	1.412	1.519	897
2.4 Faixa de Fronteira	3.269	3.269						319	766	669	737	778
3 DEFESA NAVAL	57.464	37.252					20.212	12.849	13.150	10.074	8.328	13.063
3.1 Reaparelhamento da Marinha	30.276	10.064					20.212	10.981	6.706	3.995	2.715	5.879
3.2 Meios Flutuantes	16.039	16.039						523	3.716	4.309	3.534	3.957
3.3 Ensino do Segundo Grau	354	354						11	82	71	89	101
3.4 Outros	10.795	10.795						1.334	2.646	1.699	1.990	3.126
4 JUSTICA	6.398	6.398						848	1.196	1.316	1.445	1.593
4.1 Sistema Penitenciario	3.209	3.209						423	600	660	726	800
4.2 Reequip. Policia Federal	697	697						93	130	144	156	174
4.3 Trafego Internacional	788	788						105	147	162	178	196
4.4 Combate a Criminalidade	1.358	1.358						181	254	279	307	337
4.5 Repressao a Entorpecentes	89	89						11	15	17	21	25
4.6 Outros	257	257						35	50	54	57	61

Continua...

PROGRAMA DE ACAO GOVERNAMENTAL 1987/91
QUADRO DETALHADO DOS DISPENDIOS PREVISTOS E SUA DISTRIBUICAO ANUAL

(Em Cz$ Milhoes)

SETORES	DEMANDA DE RECURSOS	TESOURO	FND	FINANCIAMENTOS			PROPRIOS E OUTROS(1)	CRONOGRAMA DE USOS				
				RURAL	BNDES	BIRD		1.987	1.988	1.989	1.990	1.991
5 DEFESA TERRESTRE	64.714	64.714						5.350	10.805	12.139	15.422	20.998
5.1 Reaparelhamento Exercito	60.574	60.574						4.653	10.352	11.186	14.429	19.954
5.2 Construcao de Quarteis	1.475	1.475						423	245	254	274	279
5.3 Pesquisa e Informatica	292	292						48	34	60	69	81
5.4 Telecomunicacoes	85	85						18	4	11	12	40
5.5 Outros	2.288	2.288						208	170	628	638	644
6 DEFESA AEREA	77.740	28.991	14.759				33.990	9.850	19.207	17.807	16.720	14.156
6.1 Desenvolvimento do AM-X	36.246	4.900					31.346	5.276	9.135	8.010	7.548	6.277
6.2 Controle do Espaco Aereo	7.204	7.204						1.450	1.312	1.227	1.511	1.704
6.3 Pesq. e Des. Aeroespacial	3.579	3.579						476	795	834	679	795
6.4 Programa Habitacional	2.644						2.644		1.594	350	350	350
6.5 Aeroportos na Amazonia	1.367	1.367						210	239	479	260	179
6.6 Ensino Profissional	1.657	1.657						250	119	241	395	652
6.7 Reaparelhamento da FAB	6.618	6.618						703	1.074	1.706	1.681	1.454
6.8 Const. Reap. Aeroportos	15.552	793	14.759					793	4.501	4.540	3.633	2.085
6.9 Outros	2.673	2.873						692	438	420	663	660
7 ESTADO-MAIOR (EMFA)	19.658	19.628					30	2.860	5.180	5.972	3.236	2.410
SETORES PRODUTIVOS	1.429.832	160.430	83.451	40.294	48.787	71.753	1.025.117	258.197	255.896	289.761	315.784	310.193
1 AGROPECUARIA	325.522	76.369	20.691	40.294		37.908	150.260	62.635	57.614	65.955	69.359	69.958
1.1 Comercializacao Agricola	37.801	37.800					1	19.800	6.001	4.000	4.000	4.000
1.2 Pesquisa Agropecuaria	6.714	5.419					1.295	855	1.148	1.359	1.570	1.781
1.3 Assistencia Tecnica	56.766	4.585		31.044			21.137	9.677	10.692	11.683	12.132	12.582
1.4 Armazenagem	79.555	8.900	18.847			36.000	15.808	18.139	18.012	15.864	14.220	13.329
1.5 Recursos Naturais	104.993	2.033					102.960	6.535	12.776	25.341	29.598	30.743
1.6 Irrig. (PROVARZEAS/PROFIR)	14.768	3.315		9.250			2.203	3.315	3.467	2.694	2.646	2.646
1.7 Outros	24.925	14.317	1.844			1.908	6.856	4.314	5.518	5.014	5.193	4.886
2 INDUSTRIA	1.104.310	84.061	62.760		48.787	33.845	874.857	195.562	198.282	223.806	246.425	240.235
2.1 Petroquimica	77.600						77.600	10.000	12.000	17.700	22.700	15.200
2.2 Papel e Celulose	97.900						97.900	22.800	16.500	19.200	19.700	19.700
2.3 Automotiva	115.000						115.000	20.000	25.000	25.000	25.000	20.000
2.4 Fertilizantes	24.224						24.224	949	4.250	8.425	6.300	4.300
2.5 Siderurgia	248.633	79.501	62.760		33.847	33.845	38.680	38.082	30.051	43.900	65.100	71.600
2.6 Producao e Pesq. Mineral	31.415	4.560					26.855	6.061	4.857	4.365	6.477	9.655
2.7 Nao-Ferrosos	27.038				14.940		12.098	1.170	9.124	8.816	4.648	3.280
2.8 Outras	482.500						482.500	96.500	96.500	96.500	96.500	96.500

Continua...

PROGRAMA DE ACAO GOVERNAMENTAL 1987/91
QUADRO DETALHADO DOS DISPENDIOS PREVISTOS E SUA DISTRIBUICAO ANUAL

(Em Cz$ Milhoes)

SETORES	DEMANDA DE RECURSOS	TESOURO	FND	FINANCIAMENTOS			PROPRIOS E OUTROS(1)	CRONOGRAMA DE USOS				
				RURAL	BNDES	BIRD		1.987	1.988	1.989	1.990	1.991
INFRA-ESTRUTURA ECONOMICA	2.310.521	260.732	120.791	21.203	161.083	121.526	1.625.186	384.959	466.172	491.100	494.594	473.696
1 ENERGIA	1.287.141	56.311	19.402	3.000	49.019	63.804	1.095.605	234.486	255.907	263.831	263.958	268.959
1.1 Eletrica	778.312	750	11.902		34.772	63.804	667.084	143.495	149.890	154.687	160.877	169.363
1.2 Petroleo e Gas Natural	402.000	7.000					395.000	70.900	78.400	82.100	82.100	88.500
1.3 Nuclear	66.491	43.223					23.268	14.083	14.971	14.537	12.364	10.536
1.4 Alcool	36.438	1.438	7.500	3.000	14.247		10.253	5.188	11.666	11.667	7.917	
1.5 Carvao	3.900	3.900						820	980	840	700	560
2 TRANSPORTES	473.110	181.299	57.163		70.913	32.186	131.549	66.360	104.136	110.889	107.296	84.429
2.1 Rodoviario	144.328	124.328	4.000			16.000		22.573	30.258	31.559	30.379	29.559
2.2 Ferroviario	170.615	40.285	35.764		49.923	10.900	33.743	19.435	42.406	47.490	42.940	18.344
2.3 Portos e Term. Maritimos	24.900	4.620	6.080				14.200	2.150	5.355	5.935	5.880	5.580
2.4 Hidroviario terior	7.105	3.380			2.800		925	2.855	1.975	875	700	700
2.5 Marinha Mercante	58.264						58.284	9.493	10.460	11.525	12.605	14.201
2.6 Transporte Urbano	67.878	8.686	11.319		18.190	5.286	24.397	9.854	13.682	13.505	14.792	16.045
3 COMUNICACOES	362.342		20.417		41.151		300.774	66.648	72.685	71.108	74.109	77.792
3.1 Sistema Telebras	355.419		20.390		41.151		293.878	65.757	71.441	69.824	72.485	75.912
3.2 Correios e Telegrafos	6.923		27				6.896	891	1.244	1.284	1.624	1.880
4 IRRIGACAO (PROINE/PRONI)	187.928	23.122	23.809	18.203		25.536	97.258	17.465	33.444	45.272	49.231	42.516
CIENCIA E TECNOLOGIA	77.176	51.492	17.335				8.349	13.500	14.312	15.438	16.828	17.108
TOTAL	8.928.847	1.556.709	255.736	93.047	219.981	302.966	6.510.508	1.432.527	1.686.012	1.850.135	1.946.558	2.013.324

(1) Os Recursos Proprios atingem a cifra de Cz$ 4.469.428 milhoes, cabendo os restantes Cz$ 2.041.080 milhoes a financiamentos provenientes de Entidades Financeiras Privadas, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Creditos de Fornecedores, Emprestimos sob a Resolucao 63, Lei 4.131, Retorno de Aplicacoes no Mercado Financeiro, Capital de Risco Externo, Refinanciamentos de Operacoes Externas, etc.

PARTE IX: COORDENAÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

1. O PROCESSO DE COORDENAÇÃO E DE ACOMPANHAMENTO

A retomada do planejamento, como forma de reorganizar a ação do Governo e otimizar os retornos dos investimentos públicos, decorre do compromisso assumido pela Nova República de mudança da vida política, econômica e social do País.

Nesse sentido, está sendo preconizado um setor público eficiente e eficaz, operativo e competente, em termos gerenciais, a ponto de evitar superposição e outros fatores que revelam desvios em relação ao planejado.

Na concepção deste Programa de Ação Governamental, isso significa uma revisão dos encargos, objetivos e metas organizacionais, e, fundamentalmente, do aparelho do Estado para o desenvolvimento de suas funções.

O planejamento é então concebido como um processo dinâmico, que exige atualização constante, sobretudo naqueles momentos em que ocorrem pressões. Responder de forma ágil e adequada a esses problemas constitui um dos papéis primordiais do processo, que se estrutura para permitir reajustes automáticos nas áreas ou setores que demandam reorientações, em face de novos cenários previsíveis.

A coordenação da ação governamental, nesse caso, deve ser entendida como um componente deste Programa, indispensável para dar transparência à sua implementação e proporcionar um serviço público de qualidade, enquanto um direito da cidadania.

Um dos grandes avanços do Programa de Ação Governamental 1987/91, em relação aos planos anteriores, é o zelo e o empenho redobrados com que se estão considerando o acompanhamento e a coordenação da implantação do Programa. A Nação cansou-se, no passado, de ver planos - alguns com avanços metodológicos sensíveis - propostos e caídos no desuso e no descrédito, porque falhou a tarefa do segmento que deveria informar ao decisor o grau de acerto das medidas recomendadas. Assim, tornaram-se irrelevantes ou obsoletos, porque destituídos de validade.

Em consequência, a descrença estendeu-se a toda a ação de planejamento e, até hoje, paga-se pelos erros do passado. Não são poucos os que duvidam do tratamento do futuro, não acreditando nas decisões sob condições de risco, especialmente no longo prazo.

Valendo-se da experiência anterior, pretende-se com o Programa de Ação Governamental 1987/91 desenvolver um acompanhamento e coordenação dinâmicos que permitam, de forma automática, implantar as mudanças de rumos, corrigir os desvios e atingir o cumprimento integral das políticas preconizadas.

Desse novo processo resultará uma programação atualizada e consistente, em todas as etapas, assuntos e capítulos tratados,

caracterizando um plano contínuo, de tal modo que, no final de cada ano, o Programa esteja concluído para os cinco anos futuros, constituindo o que se conhece na teoria do planejamento como rolling plan.

Essa tarefa exige, por outro lado, a utilização de técnicas modernas e avançadas nos campos da informática e da econometria, que incluem a construção de um modelo de simulação detalhado para a economia brasileira.

A idéia consiste em captar as repercussões, a nível global, setorial e regional, das medidas econômicas internas ou externas, e, neste último caso, principalmente as do mercado internacional, que não podem desestruturar o planejamento brasileiro. O País não pode ser surpreendido com fatos que causem danos por não se incluírem como previsíveis, cabendo lembrar, nesse sentido, o preço do petróleo, as taxas de juros e outros.

Os estudos a serem desenvolvidos permitirão, por exemplo, que se saiba, em cada setor (energia, transportes, indústria, agricultura e outros) e em cada região, das repercussões das políticas econômicas internas: cambiais, de preço, fiscais e monetárias. Da mesma forma, deverão mostrar a sensibilidade dos grandes agregados macroeconômicos às taxas de juros internacionais e à mudança nos preços das matérias-primas.

Por outro lado, o modelo deverá valer-se das estatísticas consagradas para mensurar, em intervalos de predição previamente determinados, os afastamentos entre o planejado e o real e analisar os componentes principais que afetam as distorções.

2 - AS NOVAS FUNÇÕES DA SEPLAN

Pela Constituição vigente, "compete privativamente ao Presidente da República exercer, com auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal". (Art. 81, inciso I). Para o exercício dessa direção superior, dispõe de órgãos de assessoramento imediato, entre os quais se inclui a Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República.

A atual denominação dessa Secretaria, com o termo "coordenação" - alteração feita pelo artigo 1º do Decreto nº 94.159/87 -, justifica-se pela inclusão, nas atribuições de seu Ministro-Chefe (Decreto-Lei nº 200/67, art. 36), da missão de coordenar os planos, programas e projetos que norteiam e compõem a ação governamental. Essa nova atribuição do Ministro-Chefe da SEPLAN/PR remonta à própria criação desta Secretaria, cujo diploma legal consignava-lhe o título de "Ministro-Coordenador" das atribuições dos órgãos executivos da administração federal.

A elaboração do Programa de Ação Governamental 1987/91, pela SEPLAN/PR, representa, pois, a valorização do seu papel fundamental e um compromisso de fortalecimento da administração pública, no cumprimento de suas atribuições. Para a consecução desses objetivos,

foi criada a Secretaria Especial de Coordenação Econômico-Social (SECES), no âmbito da SEPLAN/PR, instituída pelo Decreto nº 91.118, de 13 de março de 1985, com a responsabilidade de implementar mecanismos eficientes de coordenação, controle, acompanhamento e avaliação de todos os programas e projetos que envolvam, direta ou indiretamente, recursos do Tesouro Nacional.

Para a efetiva consecução deste Programa de Ação Governamental, a SECES terá as seguintes atribuições:

- determinar o grau de prioridade de cada programa ou projeto, na área econômica ou social, frente aos objetivos e às metas estabelecidos no Programa;

- proceder ao acompanhamento físico-financeiro, em bases trimestrais, para propiciar a reformulação ou redirecionamento dos recursos programados;

- analisar, em conjunto com os órgãos envolvidos, os programas e projetos elegíveis para compor o Orçamento Plurianual de Investimento, verificando-lhes a compatibilidade, a prioridade e, ainda, a adequação aos objetivos e às metas do Programa;

- coordenar os setores governamentais na implantação de programas e projetos que envolvam mais de um órgão ministerial;

- administrar os recursos dos programas ou projetos que apresentem desv os na sua execução;

- determinar a realização de auditoria, de forma aleatória; e

- dimensionar as repercussões econômicas e sociais decorrentes da sua execução e implantação, a fim de verificar se foram confirmados os pressupostos que lhes serviram de base; se houve alteração nos montantes por fonte de recursos e no valor real dos respectivos custos; se a execução ocorreu de acordo com a programação estabelecida; e, ainda, para evitar a superposição de ações no tratamento de um mesmo objetivo.

3 - ACOMPANHAMENTO DE PROGRAMAS E PROJETOS

A coordenação da ação governamental consistirá no acompanhamento e avaliação sistemáticos do desempenho dos objetivos traçados e das metas físicas estabelecidas, como também dos desembolsos financeiros dos programas e projetos prioritários do setor público.

Isso significa, fundamentalmente, prover o Governo de meios necessários aos processos de gerenciamento e tomada de decisões, tendo em vista prevenir atrasos e desvios e, ao mesmo tempo, recuperar o autêntico significado da intervenção governamental.

A coordenação dos programas e projetos implicará a utilização de informações pertinentes, que serão solicitadas a todos os órgãos da

administração pública, nas suas respectivas áreas, a fim de garantir o alcance dos objetivos previstos no Programa de Ação Governamental. A instrumentalização do sistema de acompanhamento e controle - em função do grande número de informações que deverão ser processadas e da complexidade da conjugação de dados necessários ao estabelecimento dos parâmetros de eficiência e eficácia do Programa, - será feita pelo uso de um Sistema de Informações Gerenciais, com a utilização dos recursos da informática. Isso possibilitará a organização de um banco de dados confiável e, sobretudo, expressivo do processo de mudanças que o Governo está implementando, com a participação da sociedade.

As informações chegarão, portanto, à Presidência da República, por meios modernos de informática e de comunicação.

Cumpre enfatizar, ainda, a importância da atuação dos ministérios, responsáveis pelos dados setoriais e sua transmissão à SEPLAN/PR, a quem caberá supervisionar o processo de acompanhamento da implantação do Programa de Ação Governamental.

Trata-se de grande oportunidade para ser reativado e recuperado o Sistema Nacional de Planejamento, voltando a responsabilidade da programação econômico-orçamentária e de acompanhamento físico-financeiro do Programa de Ação Governamental a cada ministério, e a supervisão, coordenação e conseqüente avaliação à SEPLAN/PR.

Problemas de Administração Financeira

Constitui desafio para o Governo, em especial para a SEPLAN/PR, executar a política de acompanhamento físico-financeiro dos programas e projetos, tendo em vista os objetivos anteriormente explicitados.

Apesar de tentativas anteriores, ainda não se conseguiu implantar um sistema de acompanhamento e controle eficiente e eficaz, em função de dois problemas principais: dificuldades próprias da SEPLAN/PR como órgão central de planejamento e coordenação e a não-utilização do acompanhamento e controle nas etapas de elaboração, programação e execução dos planos, programas e projetos de Governo.

Nas decisões econômicas de 13 de junho de 1987, foi criada, pelo Decreto nº 94.446, de 12 de junho de 1987, a Comissão de Coordenação Financeira (CCF), cuja finalidade é compatibilizar a elaboração e execução dos orçamentos do Governo Federal - fiscal e das estatais -, bem como a programação financeira, com o estabelecimento das metas das políticas fiscal e monetária e o controle do déficit público.

Essa coordenação enseja uma visão global das fontes de recursos, o que antes era impossível, por não se ter um orçamento federal unificado, e representa um passo importante para o controle dos gastos e investimentos do Programa de Ação Governamental.

A SEPLAN/PR integra o colegiado que compõe a Comissão de

Coordenação Financeira e, deste modo, terá condições de ampliar sua atuação, pelo completo conhecimento das políticas fiscal e monetária e do controle do déficit público.

Construção de Cenários e Eficiência Decisória

A construção de cenário estratégico sobre a situação econômica e social é imprescindível para a análise e tomada de decisões a nível governamental. Conhecer tendências futuras, por simulações do comportamento de variáveis econômicas e sociais, não só favorece a formulação de respostas antecipadas aos problemas, como cria a imagem do decisor que não espera acontecer, em função da introdução de parâmetros indispensáveis ao gerenciamento da ação governamental.

Nesse sentido, foi montado um sistema computacional capaz de executar esse tipo de atividade sempre que solicitado, quando verificadas modificações expressivas no comportamento das variáveis econômicas e sociais, ou quando for necessário analisar seus reflexos no contexto global da economia.

Instrumentos Operacionais de Coordenação

Em função das prioridades definidas para cada programa e projeto que compõe o Programa de Ação Governamental, a metodologia a ser implantada pelo sistema de acompanhamento e controle deverá atender às seguintes características básicas:

- flexibilidade, para permitir os ajustes necessários no decorrer do acompanhamento do programa ou projeto;

- verificação de desvios, para possibilitar uma pronta e rápida correção da ação do Governo, para que outras etapas não venham a ser prejudicadas; e

- incorporação de informações precisas e confiáveis, a fim de que o processo de tomada de decisão durante a fase de execução dos programas e projetos não venha a ser prejudicado.

Essa tarefa, fundamental para o desempenho da ação do Governo, obedece a instruções da Presidência da República e, para o Programa de Ação Governamental, orientará a utilização dos recursos disponíveis e alocados para os diversos órgãos governamentais.

O acompanhamento, com o auxílio da informática, permitirá a simulação de cenários econômicos e sociais para análise e tomada de decisão, inclusive a nível de cada programa ou projeto, devendo também ser realizado in loco, para melhor conhecimento da realidade e de todas as restrições que dificultam ou impedem o alcance dos objetivos e metas propostos.

Tendo em vista um conhecimento e observação perfeitos das variáveis nacionais e internacionais, estarão ainda à disposição do Sistema de Informações Gerenciais, entre outros, dados originados no

Orçamento Geral da União, no Orçamento Financeiro, nos Orçamentos das Empresas Estatais, nas bolsas de valores de São Paulo e do Rio de Janeiro, nas bolsas de cotação de commodities de New York, Londres, Chicago, Tóquio, São Paulo e Rio de Janeiro, e de outros sobre faturamento, tarifas e preços públicos, e ainda aqueles que refletem a situação econômica e social, seja de caráter estrutural ou conjuntural.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO - SEPLAN

PROGRAMA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL
Parte IX - Coordenação da Ação Governamental
3. Acompanhamento de Programas e Projetos

COORDENAÇÃO E CONTROLE

Relação das Principais Obras e Programas

01. Programa de Irrigação
02. Programa de Eletrificação Rural
03. Programa de Armazenagem
04. Programa de Reflorestamento
05. Expansão da Companhia Siderúrgica Nacional
06. Expansão da Usiminas
07. Expansão da Açominas
08. Expansão da Companhia Siderúrgica Tubarão
09. Projetos Albrás e Alunorte
10. Central Petroquímica de São Paulo
11. Central Petroquímica do Rio Grande do Sul
12. Central Petroquímica da Bahia
13. Central Petroquímica do Rio de Janeiro
14. Programa de Expansão da Produção de Celulose e Papel
15. Programa de Mineração de Ferro
16. Programa de Mineração de Ouro
17. Hidroelétrica de Tucuruí e Sistemas de Transmissão
18. Hidroelétrica de Itaipú e Sistemas de Transmissão
19. Hidroelétrica de Balbina
20. Hidroelétrica de Samuel
21. Hidroelétrica de Itaparica
22. Hidroelétrica de Xingó
23. Hidroelétrica de Três Irmãos
24. Hidroelétrica de Nova Ponte
25. Programa de Termoelétricas a Carvão
26. Usina Angra II
27. Usina Angra III
28. Sistema de Produção de Petróleo e Gás da Bacia de Campos
29. Refinaria do Nordeste
30. Programa Fundo de Barril
31. Programa Nacional do Álcool

32. Programa de Conservação e Restauração Rodoviária
33. Programa de Rodovias Vicinais
34. Corredor Ferroviário do Paran
35. Corredor Ferroviário Goiás-Minas
36. Ferrovia do Aço
37. Trens Urbanos do Rio de Janeiro
38. Trens Urbanos de São Paulo
39. Trens Urbanos de Belo Horizonte
40. Portos para Granéis
41. Programa de Vias Navegáveis Interiores
42. Ampliação dos Aeroportos do Galeão e Guarulhos
43. Programa de Telefonia Local
44. Programa de Telefonia Interurbana
45. Programa de Telefonia Rural
46. Ciência e Tecnologia
47. Programa Nacional de Alimentação Escolar
48. Programa de Suplementação Alimentar
49. Construção e Ampliação de Escolas
50. Distribuição de Livros e Material Escolar
51. Programa de Educação do 2º Grau
52. Programa de Educação Superior
53. Programa de Pós-Graduação
54. Urbanização de Favelas
55. Reforma de Casas Populares
56. Habitação Rural
57. Urbanização de Lotes
58. Construção de Moradias de Baixo Custo
59. Mutirão Habitacional
60. Restauração e Preservação - Bens do Patrimônio Histórico
61. Difusão Cultural
62. Apoio ao Deficiente
63. Expansão e Recuperação - Rede Serviços de Saúde
64. Programa de Assistência Médico-Hospitalar
65. Programa de Controle de Doenças Endêmicas
66. Programa Nacional de Imunização
67. Programa de Assistência Farmacêutica
68. Abastecimento de Água
69. Esgotamento Sanitário
70. Limpeza Urbana
71. Assistência Médico-Hospitalar e Odontológica
72. Creche-Casulo
73. Defesa da Criança - Bom Menino
74. Assentamento de Trabalhadores Rurais
75. Apoio aos Pequenos Produtores Rurais
76. Reforma, Ampliação e Construção de Estabelecimentos Penitenciários
77. Apoio e Assistência ao Trabalhador

78. Reequipamento das Forças Terrestres
79. Renovação e Ampliação da Frota da Marinha
80. Defesa e Controle do Espaço Aéreo
81. Projeto AMX
82. Programa Grande Carajás
83. Projeto Calha Norte
84. Programa de Apoio a Pequenos Produtores (PAPP)
85. Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE)
86. Programa Nordeste J
87. Programa Novo Jequitinhonha
88. Programa de Ação Comunitária Integrada
89. Programa de Amparo ao Idoso
90. Programa de Apoio ao Menor Abandonado
91. Programa de Apoio ao Bóia-Fria
92. Programa de Ação Comunitária
93. Programa de Ação na Favela
94. Programa de Apoio aos 500 Municípios Menos Desenvolvidos
95. Programa do Leite para Crianças Carentes
96. Evolução da Produção Global, Salarial e Emprego
97. Balanço de Pagamentos
98. Controle do Déficit Público
99. Desburocratização
100. Integração Sociedade

Anexo à Parte IX - Coordenação da Ação Governamental. Após Capítulo 3 - Acompanhamento de Programas e Projetos, não publicado no Suplemento do D.O. de 15/10/87.

PARTE X - ANEXO ESTATÍSTICO

PRODUÇÃO BRASILEIRA DE ALGUNS PRODUTOS SELECIONADOS E POSIÇÃO NO MERCADO MUNDIAL - 1979/85

PRODUTOS	PRODUÇÃO							POSIÇÃO RELATIVA						
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Petróleo (Mil Toneladas)	8268	9084	10680	12984	16596	23260	27276	31	27	27	25	25	21	20
Aço Bruto (Mil Toneladas)	13752	15252	13104	12924	14664	18384	20364	12	10	12	13	11	8	6
Veículos (Mil Unidades)														
Passageiros	916	652	605	686	685	666	459	10	11	10	10	11	10	10
Transporte de Cargas e Outros	542	516	341	346	319	329	508	5	4	6	6	4	5	4
Energia Elétrica (Milhões de kWh)	124668	139488	142200	152004	161976	178536	...	11	10	10	10	10	10	...

FONTE: Bulletin Mensuel de Statistique, Jan. 1987 - Monthly Bulletin of Statistics.

PRODUTO INTERNO E PRODUTO NACIONAL BRUTOS, RENDA NACIONAL DISPONÍVEL BRUTA EM VALORES CORRENTES E CONSTANTES E VARIAÇÕES ANUAIS - 1979/86

ANOS	VALORES CORRENTES (Cz$ Milhões)			VALORES CONSTANTES					
				Cz$ Milhões de 1980			Variações anuais (%)		
	Produto Interno Bruto	Produto Nacional Bruto	Renda Nacional Disponível	Produto Interno Bruto	Produto Nacional Bruto	Renda Nacional Disponível	Produto Interno Bruto	Produto Nacional Bruto	Renda Nacional Disponível
1979	6043	5880	5881	11582	11264	11266	7,2	6,6	6,6
1980	12639	12235	12244	12639	12235	12244	9,1	8,6	8,7
1981	24737	23722	23741	12216	11715	11724	-3,4	-4,3	-4,2
1982	48148	45557	45556	12328	11666	11666	0,9	-0,4	-0,5
1983	111195	111355	111417	12016	11321	11327	-2,5	-3,0	-2,9
1984	387968	366027	366339	12701	11983	11993	5,7	5,8	5,9
1985(1)	1367229	1293568	1294496	13750	13010	13019	8,3	8,6	8,6
1986(1)	3583853	3425500	3426672	14877	14220	14225	8,2	9,3	9,3

FONTES: FGV/Centro de Contas Nacionais e IBGE/Departamento de Contas Nacionais.
(1) Estimativas preliminares.

DISTRIBUIÇÃO PESSOAL DA RENDA DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA - 1979/84

PERCENTIS	PERCENTUAL DO RENDIMENTO APROPRIADO							
	1979		1981		1983		1984	
	Na Classe Percentual	Das Classes Acumuladas	Na Classe Percentual	Das Classes Acumuladas	Na Classe Percentual	Das Classes Acumuladas	Na Classe Percentual	Das Classes Acumuladas
10-	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
10	1,9	2,8	1,9	2,9	1,8	2,8	2,0	3,0
10	2,9	5,7	2,9	5,8	2,7	5,5	2,6	5,6
10	3,7	9,4	3,9	9,7	3,5	9,0	3,6	9,2
10	4,3	13,7	4,5	14,2	4,2	13,2	4,4	13,6
10	5,6	19,3	5,9	20,1	5,4	18,6	5,2	18,8
10	7,4	26,7	7,8	27,9	7,5	26,1	7,6	26,4
10	10,1	36,8	10,5	38,4	10,3	36,4	10,5	36,9
10	15,9	52,7	16,1	54,5	16,5	52,9	16,5	53,4
10+	47,3	100,0	45,5	100,0	47,1	100,0	46,6	100,0
5+	34,4	-	32,7	-	33,8	-	33,3	-
1+	14,2	-	13,0	-	13,9	-	13,4	-
ÍNDICE DE GINI								
Limite Inferior	0,578		0,565		0,584		0,576	
Limite Superior	0,589		0,576		0,595		0,593	

FONTE: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD.

PARTICIPAÇÃO DOS SETORES ECONÔMICOS
NA GERAÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO A CUSTO DE FATORES - 1979/86

SETORES	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL							
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
AGROPECUÁRIA	10,2	10,0	9,0	7,7	9,8	10,2	10,3	8,9
INDÚSTRIA	37,5	38,1	36,6	36,3	33,5	34,4	34,6	35,9
SERVIÇOS	52,3	51,9	54,4	56,0	56,7	55,4	55,1	55,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTES: FGV/Centro de Contas Nacionais e IBGE/ Departamento de Contas Nacionais.

PRODUÇÃO DAS PRINCIPAIS LAVOURAS - 1979/86

PRODUTOS	QUANTIDADE PRODUZIDA (Mil toneladas)								TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO ANUAL (%)
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	
PRODUTOS ALIMENTARES									
Arroz	7595	9776	8228	9735	7742	9027	9019	10399	4,0
Feijão	2186	1968	2341	2903	1581	2626	2518	2221	0,2
Trigo	2927	2702	2210	1827	2237	1983	4323	5433	8,0
Batata Inglesa	2154	1939	19122	2155	1826	2171	1989	1834	-2,0
Mandioca	24962	23466	24516	21072	21848	21466	23111	25542	0,3
Banana (1)	409	448	447	454	438	471	500	504	2,6
MATÉRIAS-PRIMAS									
Algodão Herbáceo	1355	1439	1542	1695	1521	1889	2652	2198	6,2
Cana-de-Açúcar	138899	148651	155924	186646	216037	222318	246542	249277	7,6
Milho	16306	20372	21117	21842	18731	21164	22020	20510	2,9
PRODUTOS EXPORTÁVEIS									
Cacau	336	319	336	351	380	330	419	459	4,0
Café	2665	2112	4064	1916	3343	2841	3753	2007	-3,5
Mamona	325	281	292	192	172	223	416	263	-2,6
Soja	10240	15155	15007	12836	14582	15541	18278	13335	3,4
Laranja (2)	47407	54340	57127	57939	58661	64613	70994	66607	4,3

FONTE: IBGE/Centro de Pesquisas Agropecuárias.
(1) Produção em milhões de cachos. (2) Produção em milhões de frutas.

PRODUÇÃO DE ORIGEM ANIMAL - 1979/86

ANOS	PESO DAS CARCAÇAS DOS ANIMAIS ABATIDOS (Mil toneladas)				PRODUÇÃO DE LEITE (Milhões de de litros)	PRODUÇÃO DE OVOS (Milhões de dúzias)
	Bovinos	Suínos	Aves	Ovinos		
1979	2114	611	713	10	10187	1221
1980	2084	699	914	11	11162	1303
1981	2115	709	1049	11	11324	1301
1982	2397	626	1192	11	11461	1382
1983	2365	647	1204	9	11463	1308
1984	2161	567	1146	7	11933	1607
1985	2223	577	1145	8	7916	1023
1986	1871	597	1194	7	7645	1117
TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO ANUAL (%)	-1,5	-0,3	0,7	-4,4	-3,4	-1,1

FONTE: IBGE/Diretoria de Pesquisas e Inquéritos.

NÍVEL MÉDIO DE UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE INSTALADA
NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO - 1979/86 (Em %)

ESPECIFICAÇÃO	NÍVEL MÉDIO DE UTILIZAÇÃO							
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	83	84	78	75	74	74	78	83
Bens de consumo	83	83	76	74	74	72	77	81
Bens de Capital	79	82	74	65	56	61	67	76
Bens Intermediários	90	88	80	80	79	81	83	86
Material de Construção	86	88	82	80	71	68	72	77

FONTE: FGV, Conjuntura Econômica.

VARIAÇÃO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL POR
CATEGORIAS DE USO - 1979/86 (Em %)

CATEGORIAS DE USO	VARIAÇÃO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL							
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
BENS DE CAPITAL	5,2	6,6	-18,9	-11,2	-20,2	12,8	12,2	21,6
BENS INTERMEDIÁRIOS	8,2	8,2	-10,1	0,5	-3,0	9,9	7,2	8,4
BENS DE CONSUMO	4,9	5,9	-6,0	2,7	-5,0	0,3	9,2	10,9
Duráveis	7,7	10,6	-26,2	7,7	-4,0	-4,5	15,1	20,3
Não-duráveis	4,5	5,0	-2,3	1,8	-5,2	1,2	7,9	8,8

FONTE: IBGE.

NÚMEROS ÍNDICES DO COMÉRCIO EXTERIOR E DE RELAÇÃO DE TROCAS - 1972/86

ANOS	NÚMEROS ÍNDICES DO COMÉRCIO EXTERIOR (1977 = 100)							
	Exportação		Importação				Relação de trocas	
			Global		Petróleo Bruto			
	Preços	Quantum	Preços	Quantum	Preços	Quantum	Total	Exclusive petróleo
1972	41	76	47	70	22	61	87	72
1973	56	88	59	85	28	85	95	82
1974	71	89	91	115	93	87	78	78
1975	71	98	94	109	94	91	76	76
1976	82	99	96	108	96	101	85	85
1977	100	100	100	100	100	100	100	100
1978	92	113	107	105	101	111	86	84
1979	101	124	128	115	135	124	79	81
1980	107	152	164	115	226	107	65	76
1981	101	183	182	99	270	104	55	71
1982	95	167	176	91	260	98	54	69
1983	89	191	167	76	235	90	53	64
1984	91	234	158	73	229	80	58	71
1985	86	248	149	72	222	66	58	79
1986(1)	83	224	131	85	147	73	63	77

FONTE: Banco Central do Brasil.
(1) Estimativa preliminar.

IMPORTAÇÃO BRASILEIRA, SEGUNDO OS SETORES DE DEMANDA - 1974/85

SETORES DE DEMANDA	IMPORTAÇÃO											
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
	VALOR (US$ Em milhões)											
TOTAL GERAL	12641	12210	12383	12024	13684	18083	22955	22090	19395	15428	13915	13153
Bens de Produção	3208	3992	3738	3252	3753	3975	4619	425.	3519	2692	2316	2682
Bens de Manutenção da Produção	8200	7102	7621	7648	8758	12311	16937	16698	14862	11901	10993	9714
Bens de Consumo Duráveis	500	451	403	385	424	514	482	444	398	289	204	273
Bens de Consumo Não-Duráveis	630	522	604	729	741	1271	904	662	616	546	401	479
Não Especificados	103	143	17	10	8	12	13	30	0	0	1	5
	% SOBRE O TOTAL											
Bens de Produção	25,4	32,7	30,2	27,0	27,4	22,0	20,1	19,3	18,1	17,4	16,6	20,4
Bens de Manutenção da Produção	64,9	58,2	61,5	63,6	64,0	68,1	73,8	75,6	76,6	77,1	79,0	73,9
Bens de Consumo Duráveis	4,0	3,7	3,3	3,2	3,1	2,8	2,1	2,0	2,1	1,9	1,5	2,1
Bens de Consumo Não-Duráveis	5,0	4,3	4,9	6,1	5,4	7,0	3,9	3,0	3,2	3,5	2,9	3,6
Não Especificados	0,8	1,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

FONTE: Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil

TAXAS MENSAIS E TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE JUROS NO MERCADO FINANCEIRO INTERNACIONAL - 1980/86

PERÍODOS	PRIME	LIBOR	TAXAS DE DESCONTOS		
			EUA	Alemanha	Japão
1980(1)	15,5	14,3	13,0	7,5	7,2
1981(1)	18,7	16,7	12,0	7,5	5,5
1982(1)	14,6	13,4	8,5	5,0	5,5
1983(1)	10,8	9,9	8,5	4,0	5,0
1984(1)	12,0	11,2	8,0	5,0	5,0
1985(1)	9,9	8,7	7,7	4,3	5,0
1986(1)	8,3	6,8	...	...	...
Jan.	9,5	8,1	7,5	4,0	4,5
Fev.	9,5	7,9	7,5	4,0	4,5
Mar.	9,0	7,4	7,0	3,5	4,0
Abr.	8,5	6,9	7,0	3,5	3,5
Maio	8,5	7,2	7,0	3,5	3,5
Jun.	8,5	6,9	7,0	3,5	3,5
Jul.	8,0	6,5	6,0	3,5	3,5
Ago.	7,5	5,8	5,5	3,5	3,5
Set.	7,5	5,8	5,5	3,5	3,5
Out.	7,5	6,0	5,5	3,5	3,5
Nov.	7,5	6,1	5,5	3,5	3,0
Dez.	7,5	6,2	...	...	...

FONTES: Banco Central do Brasil, Boletim Mensal, Fundo Monetário Internacional, IFS e FUNCEX, Balança Comercial e Outros Indicadores Conjunturais.
(1) Média anual das taxas mensais no final de período.

AGREGADOS MONETÁRIOS - 1979/87

PERÍODOS	VARIAÇÃO PERCENTUAL EM 12 MESES						
	Base Monetária (1)		M1 (1)		M2 (2)	Empréstimo ao Setor Privado	IPCA
	Final de Período	Média (3)	Final de Período	Média (3)	Final de Período	Final de Período	
1979-Dez.	84.4	58.4	73.6	52.6	75.5	65.0	...
1980-Dez.	56.9	70.2	70.2	69.9	65.7	73.5	...
1981-Dez.	67.2	61.9	87.6	73.1	96.4	91.9	...
1982-Dez.	10.4	98.6	66.6	84.2	91.9	96.5	...
1983-Dez.	79.8	96.4	97.4	97.3	96.5	145.8	...
1984-Dez.	264.1	191.2	201.9	180.0	331.9	203.4	215.3
1985-Jan.	250.7	208.4	173.3	174.2	341.9	220.9	221.3
Fev.	302.5	217.5	203.7	197.6	373.6	221.7	225.3
Mar.	307.7	215.6	208.3	197.9	377.0	219.1	228.9
Abr.	249.4	226.8	198.1	200.7	404.8	221.7	224.9
Maio	272.8	219.8	206.8	203.7	413.3	229.4	219.4
Jun.	208.4	226.2	242.0	219.0	439.7	237.1	214.8
Jul.	207.1	237.2	246.6	232.1	443.9	246.9	216.4
Ago.	219.0	236.5	265.7	251.9	434.5	247.1	224.2
Set.	232.7	258.4	273.6	270.6	395.1	246.5	222.4
Out.	225.9	244.7	271.2	268.6	384.5	242.2	223.0
Nov.	240.6	250.0	295.3	279.9	355.9	236.0	233.0
Dez.	257.3	264.6	304.3	307.9	358.6	247.6	242.2
1986-Jan.	246.2	263.6	309.5	313.4	354.1	247.0	250.2
Fev.	242.0	266.0	314.3	321.3	365.4	265.5	256.1
Mar.	385.4	306.1	577.0	536.9	429.2	241.7	238.6
Abr.	549.1	414.9	630.1	599.3	381.7	202.4	215.4
Maio	559.5	486.4	675.4	658.1	339.4	195.5	198.4
Jun.	576.2	505.8	655.0	648.1	297.8	185.2	178.5
Jul.	600.9	468.3	579.3	597.5	237.4	148.0	155.5
Ago.	551.6	482.7	535.8	549.3	210.5	143.0	131.8
Set.	481.7	453.0	479.0	492.1	192.5	141,8	112.2
Out.	487.7	419.7	495.5	473.7	160.6	123.8	95.5
Nov.	437.1	384.4	403.3	427.0	132.5	120.4	80.9
Dez.	293.5	291.1	303.8	320.6	119.0	103.1	75.5
1987-Jan.	275.4	240.0	239.9	256.2	93.4	77.6	73.7
Fev.	218.8	195.5	219.1	184.8	96.8	64.4	73.6
Mar.	141.6	174.7	96.6	79.8	...	...	95.8

FONTE: Brasil Central do Brasil/Departamento Econômico, Brasil Programa Econômico, Ajustamento Interno e Externo, vol. 14, pp. 49 e 65, fev. 1987 (1) Série revisada em decorrência da nova composição dos agregados monetários. (2) M1 mais Dívida Pública Federal Fora da Autoridade Monetária. (3) Média dos saldos diários.

EVOLUÇÃO DAS TAXAS MENSAIS DE JUROS - 1984/87

PERÍODOS	VARIAÇÃO PERCENTUAL EM 12 MESES			
	Taxas Nominais		Taxas Reais (1)	
	CDB	OVERNIGHT	CDB	OVERNIGHT
1984 - Dez.	12,81	11,44	2,09	0,85
1985 - Jan.	14,93	14,03	2,07	1,27
Fev.	12,45	11,97	2,04	1,61
Mar.	15,00	13,07	2,04	0,33
Abr.	14,07	13,27	2,00	1,29
Maio	11,98	12,28	1,97	2,07
Jun.	11,30	10,72	1,92	1,38
Jul.	9,60	10,01	1,84	2,23
Ago.	10,15	9,43	1,82	1,16
Set.	10,73	19,45	1,49	1,24
Out.	10,54	10,66	1,41	1,52
Nov.	12,63	10,45	1,36	-0,60
Dez.	14,99	14,07	1,44	0,63
1986 - Jan.	18,04	16,74	1,56	0,44
Fev.	16,12	13,88	1,54	-0,42
Mar.	1,51	1,27	1,62	1,38
Abr.	1,57	1,28	0,78	0,50
Maio	1,76	1,23	0,36	-0,17
Jun.	1,78	1,27	0,50	0,00
Jul.	2,15	1,95	1,04	0,75
Ago.	2,71	2,57	1,01	0,88
Set.	3,04	2,94	1,30	1,20
Out.	3,31	1,96	1,38	0,06
Nov.	4,96	2,37	1,62	-0,89
Dez.	9,49	5,47	2,07	1,68
1987 - Jan.	13,82	11,00	-2,55	-4,97
Fev.	17,72	19,61	3,32	4,98

FONTE: Banco Central do Brasil/Departamento Econômico, Brasil Programa Econômico, Ajustamento Interno e Externo, vol. 14, p. 49, fev. 1987.
(1) Deflator: correção monetária até fevereiro de 1986; de março em diante, IPC.