M. P. - Escritório de Pesqu
Econômica Aplicada - (EPEA)
SETOR DE DOCUMENTAÇÃO

Rio de Janeiro, 26 de maio de 1966

Do : **Secretário-Geral**

Aos: Coordenadores Setoriais

Assunto: ESTRATÉGIA DA FORMULAÇÃO DO PLANO DECENAL

INTRODUÇÃO

1. Nossa circular de 25.4.66, sôbre a "Concepção e Conteúdo do Plano Decenal", forneceu os elementos mínimos de orientação para o atual estágio de elaboração do Plano. Sem repetir, em detalhe, a exposição ali apresentada, incorporaremos ao presente trabalho os seus elementos principais, numa perspectiva mais ampla, em que se recapitulam as fases de elaboração já vencidas e se apresenta não apenas a estratégia geral da fase seguinte como a sua adaptação às peculiaridades dos diversos setores.

2. É conhecida a nossa concepção do planejamento, no caso brasileiro, como um instrumento de racionalização da política econômica, qualitativa e quantitativa. Política econômica relacionada seja com a ação direta do govêrno seja com a sua interferência na economia. Essa política econômica se entende em sentido qualitativo e quantitativo, pelo fato de que tanto os objetivos como as variáveis-instrumento deverão ser expressos quantitativamente, sempre que possível. E os programas setoriais e regionais deverão, igualmente, observar um mínimo de compatibilização quantitativa como plano global.

3. Temos dado ênfase, por outro lado, ao planejamento como processo contínuo, de que um sistema de contrôle e revisão é parte integrante. Processo baseado na conjugação de planos de perspectiva, definidores da estratégia de desenvolvimento a longo prazo; com planos de médio prazo (por exemplo, quinquenais), vinculados a programas de investimentos; e com planos operativos de caráter anual, instrumentos de implementação daqueles. Essa articulação permite considerar as três óticas de forma integrada, minimizando o irrealismo de projeções a prazo longo, notadamente em países sujeitos a mais sensíveis flutuações sociais e políticas. O presente Plano Decenal é uma primeira tentativa de formulação de estratégia a longo prazo, conjugada com um programa setorial de investimentos de cinco anos, notadamente para o setor público.

PEA
049

ex. 3
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
ESCRITÓRIO DE PESQUISA
ECONÔMICA APLICADA
(E P E A)
F 1219

4. Nossa norma de trabalho tem sido a de fazer preceder qualquer fase de preparação do Plano de um documento metodológico, submetido a discussão, capaz de fornecer orientação aos setores e assegurar a seu trabalho a uniformidade desejada. O próximo estágio constitui a própria essência do Plano: preparação dos planos parciais, a serem, em seguida, integrados. Daí a série de reuniões com todos os setores dentro do EPEA e com o Sr. Ministro, nas últimas semanas. Como já nos foi dado assinalar, era esta a oportunidade para as decisões agora tomadas, após o grande esfôrço de"ver no escuro" representado pela preparação dos diagnósticos preliminares, e a difícil escolha de caminhos enfrentada, por vêzes, na elaboração do "framework".

5. Segundo o roteiro que temos observado, os estágios de elaboração do Plano estão dispostos na seguinte ordem(com evidente interpenetração):

I - LEVANTAMENTOS ESTATÍSTICOS BÁSICOS
II - ESTUDOS DE DIAGNÓSTICOS
III - ELABORAÇÃO DO MODÊLO GLOBAL ("FRAMEWORK")
IV - PREPARAÇÃO DOS PLANOS PARCIAIS (SETORIAIS, SOCIAIS E REGIONAIS)
V - REVISÃO E INTEGRAÇÃO DOS PLANOS PARCIAIS.APRESENTAÇÃO DO PLANO DO SETOR PÚBLICO
VI - DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS E MODIFICAÇÕES INSTITUCIONAIS NECESSÁRIAS.

As duas primeiras fases podem ser consideradas virtualmente ultrapassadas, com a entrega aos Grupos de Coordenação dos diagnósticos preliminares. Ao mesmo tempo, está o modêlo global em fase de conclusão, permitindo as projeções globais das seguintes variáveis:

Estoque de Mão-de-Obra Empregada
Estoque de Capital Empregado
Produto (a Plena Capacidade)
Taxa de Investimento
Investimento do Govêrno
Consumo do Govêrno
Receita Líquida do Govêrno
Dívida Pública
Deficit de Caixa do Govêrno
Emissões
Taxa de Inflação
Consumo Privado
Investimentos Privados
Propensão Média a Consumir
Exportações

Importações de Bens de Capital
Importações de Bens Intermediários
Resíduo Disponível para Importação de Bens de Consumo.

O presente documento se destina a constituir o plano de trabalho da fase de programação pròpriamente dita, fornecendo elementos para a ação sincronizada dos Grupos de Coordenação.

I - ESTRATÉGIA GERAL DE FORMULAÇÃO DO PLANO DECENAL

1. A estratégia seguida na elaboração do Plano Decenal está condicionada por dois objetivos principais:

I - Converter o Plano em instrumento capaz de servir de base, efetivamente, para a orientação da política econômica do Govêrno; ou seja, auxiliar os órgãos que tomam decisões a adotá-las de forma racional e eficiente;

II - Evitar as armadilhas mecanicistas que o planejamento econômico pode envolver, com o uso fácil de projeções e relações de duvidosa significação.

2. Foi com base nessas considerações de bom senso, mais importantes ainda tendo em vista as nossas sérias limitações estatísticas, qualitativas e quantitativas, e levando em conta a concepção de planejamento anteriormente exposta, que se decidiu dar ênfase aos seguintes aspectos:

I - CONQUANTO ESTEJA DEFINIDO NUM MODÊLO GLOBAL DA ECONOMIA, O PLANO DECENAL SERÁ PRINCIPALMENTE UM PLANO DO SETOR PÚBLICO (FEDERAL);

II - AS ATIVIDADES ECONÔMICAS, PARA EFEITO DE PROGRAMAÇÃO, SERÃO CLASSIFICADAS EM DUAS CATEGORIAS: PÚBLICAS-MISTAS E PRIVADAS;

III - OS PROGRAMAS SERÃO PRIMEIRO SETORIALIZADOS E EM SEGUIDA REGIONALIZADOS (E NÃO EM SENTIDO CONTRÁRIO).

3. O primeiro aspecto significa que o Plano, além de formular uma estratégia geral de desenvolvimento para a economia brasileira no próximo decênio, fixando os grandes objetivos nacionais, constituirá essencialmente um orçamento-programa plurienal (em verdade, quinquenal), a nível de programas setoriais e de grandes projetos. Assim, pois, o poder público (em verdade, o Govêrno Federal no sentido amplo, incluindo autarquias e socieda

des de economia mista) terá um programa de ação

a) institucional, no sentido da infraestrutura de órgãos e funções (reforma administrativa, política salarial, organização do aparelho fiscal, sistema de orçamento e contabilidade, sistema nacional de estatísticas básicas, etc.);

b) financeiro: programação de recursos e aplicações;

c) de investimentos: programação de poupança e investimentos.

4. O segundo aspecto implica em reconhecer que, como o nosso grau de informação sôbre o comportamento do investimento privado é insuficiente (ou seja: não temos uma função investimento), careceria de sentido um esfôrço de quantificação muito grande em relação a certo número de ramos industriais em que não só o conhecimento de suas relações estruturais (tipo relação produto/capital e coeficiente de "input-output") é extremamente precário como a decisão de investir pertence inquestionàvelmente à emprêsa privada. Êsse é o caso, por exemplo, de muitas indústrias tradicionais: têxtil, couros e peles, calçados, vestuário, bebidas, fumo, madeira, mobiliário, papel e celulose, borracha, editorial e gráfica, etc. Êsses setores serão definidos como privados, para efeito de planejamento. Para êles se apresentará a tendência do mercado (demanda) e se estudarão políticas, no tocante aos instrumentos fiscais, creditícios, tarifários, com a preocupação de fazer o mecanismo de preços funcionar eficientemente, e de forma consentânea com os objetivos econômicos e sociais do Plano. Entretanto, não haverá, por exemplo, quantificação de metas de produção e investimento.

5. Por outro lado, serão definidos como públicos ou mistos os setores em que o govêrno detiver, total ou parcialmente, a propriedade dos meios de produção, ou pelo menos desejar assegurar certos níveis de produção futura. Em relação a êsses (Siderurgia, por exemplo), haverá não apenas estimativas da demanda futura como da oferta interna e de importações, programa de investimentos e até mesmo, em certos casos, critérios de prioridades de projetos, com a preocupação de minimização do custo social da produção a ser alcançada.

6. No tocante aos setores sociais (Educação, Saúde, Habitação, Previdência), em que geralmente o conceito de demanda no sentido tradicional não se aplica, pelo fato de não haver mercado ou ser êste bastante limitado, critérios especiais se-

rão estabelecidos, segundo indicaremos adiante.

7. Com relação ao terceiro aspecto, prevalecerá a orientação de regionalizar a produção, quando possível ou necessário, a partir dos programas setoriais. Isso decorre principalmente do reconhecimento de que a disponibilidade estatística é muito menos limitada no sentido setorial do que no regional. É relevante também considerar que os critérios de distribuição de recursos entre os setores têm em geral melhor justificação econômica do que os de distribuição entre regiões. Evidente, porém, que considerações de ordem regional devem estar sempre presentes a cada passo da elaboração dos planos setoriais.

8. Essa, em linhas gerais, a estratégia a ser seguida. Evidentes se nos afiguram não apenas a sua correção técnica como o acêrto de sua orientação pragmática, à vista da necessidade de economizar tempo e recursos humanos. Em suma, vai-se procurar informar a respeito da provável evolução de todos os setores da economia, mistos e privados. Vai-se procurar programar produção e investimento onde couberem ao Govêrno o investimento ou formas de contrôle sôbre a produção. Vai-se procurar regulamentar ou aperfeiçoar os instrumentos de ação indireta - creditícia, fiscal e tarifária - através dos quais o poder público fixará as "regras do jôgo" (incentivos e contrôles) para o funcionamento dos mercados.

O que se apresenta a seguir é uma indicação do conteúdo dos diversos planos parciais a serem elaborados, seja no tocante a aspectos macroeconômicos, aos principais setores (atividades), ao desenvolvimento social e ao desenvolvimento regional. O planejamento de recursos naturais depende, ainda, de melhor apreciação.

Tal programa inclui não apenas os estudos a serem efetuados diretamente pelo EPEA, como por outros membros do Grupo de Coordenação ou a serem obtidos de técnicos ou firmas especializadas.

II - PLANEJAMENTO GERAL E ASPECTOS MACROECONÔMICOS

Sob a supervisão do Secretário-Geral, o Setor de Planejamento Geral será responsável, bàsicamente, pelo plano global, pela revisão dos planos parciais e sua compatibilização com o plano global, pela definição de políticas instrumentais, além

de atribuições específicas a serem mencionadas a seguir. A área macroeconômica inclui, além dêsse, os setores de Política Monetária, Finanças Públicas e Política Econômica Internacional.

A - PLANEJAMENTO GERAL

1. São os seguintes os principais campos de ação do Setor de Planejamento Geral:

a) Coordenação dos estudos destinados a formular políticas em relação aos instrumentos de ação indireta: políticas de câmbio, fiscal, tarifária, de subsídios e transferências, etc.; em particular, coordenação da pesquisa relativa a custos comparativos, com o exterior e inter-regionais;

b) Estudo sôbre o problema de emprêgo de mão-de-obra;

c) Pesquisas relativas a relações interindustriais ("input-output");

d) Estudos de natureza demográfica;

e) Revisão dos planos parciais e sua compatibilização com o modêlo global;

f) Montagem do Programa de Investimentos, compreendendo os investimentos públicos (inclusive autarquias e sociedades de economia mista) e os dos setores mistos.

2. Os estudos de natureza demográfica, no período em referência, dizem respeito principalmente a:

a) Estudo das implicações econômicas dos fatôres demográficos;

b) Projeção da população total, por sexo e grupos de idade, até 1980 (provisória, já realizada);

c) Projeção da população urbana e rural, por sexo e grandes grupos de idade, até 1980 (provisória);

d) Projeção das populações regionais, por sexo e grupos de idade, até 1980, com ênfase nas variáveis de crescimento demográfico: natalidade, mortalidade e migração,

e) Elaboração da "Tábua de Vida Ativa";

f) Estudo comparado dos censos demográficos, a partir de 1940.

B - POLÍTICA MONETÁRIA E DE MERCADO DE CAPITAIS

Os principais estudos do setor:

a) Aprofundamento da análise do mercado de capitais, particularmente quanto a:

- opções do investidor financeiro: rendimento dos principais ativos financeiros (moeda, depósitos a prazo, títulos com valor nominal determinado, ações, moeda estrangeira, investimento direto);

- análise das aplicações dos intermediários financeiros;

- com base nos resultados de a) e b), estudo da adequabilidade do mercado às necessidades de desenvolvimento do país.

b) Continuação do estudo sôbre inflação: causas, efeitos e principais distorções;

c) Problemas específicos:

- Instrumentos de contrôle dos intermediários financeiros, bancários e não bancários;

- Análise de algumas relações definidoras do comportamento do público e dos bancos comerciais;

- Efeito da variação das taxas de rendimento dos ativos sôbre a poupança privada.

C - FINANÇAS PÚBLICAS

1. A tarefa imediata do Setor de Finanças Públicas, em coordenação com o Planejamento Geral, será a consolidação do Setor público no período 1957/1965 (incluindo sociedades de economia mista - 1960/1965). Essa pesquisa é crucial para a programação de dispêndios e investimentos do Govêrno no período do Plano. Os trabalhos deverão ser acelerados e concluídos em prazo curto.

2. Outros estudos a cargo do Setor (além daqueles complementares ao diagnóstico e já em fase de elaboração):

a) Estudo econômico da evolução do sistema tributário brasileiro e seu impacto sôbre a política de desenvolvimento e de combate à inflação;

b) Estudo dos incentivos contidos na legislação fiscal;

c) Estudo do problema das receitas vinculadas;

d) Estimativa da elasticidade-renda do sistema tributário (após a nova discriminação de rendas);

e) Estudo da incidência do sistema tributário (classes de renda mais atingidas pelos principais tributos);

f) Análise da eficiência dos aparelhos de arrecadação e de dispêndio.

D - POLÍTICA ECONÔMICA INTERNACIONAL

1. Para efeito, principalmente, de comprovar a exeqüibilidade das políticas de importação e exportação contidas no modêlo agregado, proceder-se-á a projeções de exportações e importações de bens e serviços, assim como da conta de capital (até 1976), com as seguintes características:

a) Projeções de Exportação - Por principais produtos potencialmente exportáveis ou categorias de produtos (de natureza agrícola, extrativa ou industrial), considerando a demanda externa, a oferta interna e nossa capacidade competitiva; os produtos dos setores privados, para efeito de projeção da oferta interna, serão tratadas residualmente ou em grandes grupos;

b) Projeções de Importação - O fato de haver projeções da oferta interna dos setores mistos, certamente os mais relevantes do ponto de vista da política de importações, minimizará o problema relativo à existência de setores privados.

2. O estudo da política de Promoção de Exportações dará ênfase:

a) ao uso de estímulos fiscais e creditícios;

b) à eliminação de obstáculos institucionais, principalmente os de natureza burocrática;

c) a problemas de organização e outros internos às emprêsas.

3. O estudo da política de câmbio adequada aos objetivos do Plano será precedido de ampla consulta, pelo Grupo de Coordenação, junto às autoridades responsáveis pela formulação e execução da política econômica internacional.

II - PLANEJAMENTO SETORIAL

A - ASPECTOS GERAIS

1. Enquanto as áreas macroeconômicas desenvolvem o programa de trabalho anteriormente delineado, terá lugar a elaboração dos planos parciais de caráter setorial, ou seja, por atividades econômicas. Para efeito de planejamento, a classificação tradicional dos setores (primário, secundário, terciário) tem sido ligeiramente modificada, dentro do esquema:

I - INFRAESTRUTURA

Energia (Energia Elétrica, Petróleo, Carvão)
Transportes
Comunicações

II - AGRICULTURA (incluindo Abastecimento)

III - INDÚSTRIA E MINERAÇÃO

Indústria de Transformação
Indústria de Construção
Mineração

IV - SERVIÇOS

Comércio, Intermediários Financeiros, Turismo, Govêrno (parte não incluída nos demais setores), etc.

2. O conteúdo dos diversos planos dependerá principalmente de estar o setor classificado como misto ou privado, segundo as definições já apresentadas. Em caráter provisório, após entendimento com os diversos Grupos, sugerimos a adoção da seguinte classificação, tendo em vista seja o poder de decisão do Govêrno em relação ao setor, seja a importância da definição de metas de produção interna:

SETORES MISTOS

Infraestrutura (Energia, Transportes, Comunicações)
Indústria Metalúrgica (Siderurgia e Não Ferrosos) e de Mineração
Indústria Química

SETORES PRIVADOS

Papel e Celulose
Borracha

Minerais Não Metálicos
Têxtil
Produtos Alimentares
Madeira e Mobiliário
Outras Indústrias Tradicionais: Couros e Peles, Calçados, Vestuário, Bebidas, Fumo, etc.
Serviços: Comércio, Turismo, Intermediários Financeiros.

3. A Indústria Mecânica e Elétrica e a Agricultura constituem casos especiais de setores privados, pelo fato de que para alguns dos seus componentes (certos grupos de produtos) haverá tratamento semelhante ao dos setores mistos, conforme indicaremos pròximamente.

4. Bàsicamente, o plano de um setor privado deverá apresentar projeções de demanda para os principais produtos, dando idéia das tendências do mercado, para conhecimento dos empresários; e a definição de políticas, principalmente qualitativas, no tocante aos instrumentos fiscal, creditício e tarifário, quando couber. Com base no diagnóstico do setor, cuidar-se-á de analisar a racionalidade do sistema de estímulos e desestímulos em relação àquela atividade. Tratar-se-á, também, de verificar se existem problemas no funcionamento do mercado, demandando a ação do poder público, e se cabe cogitar de mudanças institucionais ou de programas de reaparelhamento. Mas não se cuidará de estabelecer metas de produção ou de investimento (*), ante o pressuposto de que a oferta evoluirá de forma a atender à demanda.

5. Os planos dos setores mistos começarão, também, pelas projeções de demanda final. Em seguida, haverá necessidade de estabelecer critérios para fixação das metas de oferta interna, setor por setor, atendendo às possibilidades de substituição de importações, de forma racional. Estimada a medida

---

(*) A implicação dessa decisão com referência aos testes de compatibilização dos planos setoriais com o plano agregado é a seguinte: será possível estimar setor a setor os investimentos programados no caso dos setores públicos e mistos. Os setores privados serão tomados residualmente como um todo. Dada a absoluta precariedade de dados (relações capital/ produto, coeficientes de produção, etc.) em relação aos setores privados, não nos parece que o plano sofra qualquer perda de precisão, com o "approach" que procuraremos adotar.

em que se expandirá a produção interna, cabe examinar as opções tecnológicas (se fôr o caso), projetar a demanda intermediária e estimar as necessidades de investimentos. Finalmente, cumpre indicar os instrumentos (políticas) através dos quais se pretende atingir as metas indicativas estimadas. A ausência de funções de investimento que permitam estudar as disposições de investir dos empresários provàvelmente não acarretará problemas maiores, pelo fato de ser significativa a participação do poder público nos investimentos de tais setores. É óbvio, porém, que se terá de prosseguir por aproximações sucessivas, verificando ano a ano, através dos planos operativos, como a oferta se comporta em relação aos objetivos indicados.

Os planos de setores mistos, desta forma, incluirão pelo menos o seguinte:

a) projeções de demanda final, pelos principais produtos, para consumo interno e exportações (se fôr o caso);

b) metas de produção interna; necessidades de importação;

c) quantificação dos principais "inputs" (inclusive, se possível, em relação à mão-de-obra especializada);

d) programa de investimentos, com identificação preliminar das fontes diretas de financiamento (público, privado, externo);

e) indicação da localização das inversões;

f) identificação dos principais projetos e sugestão de critérios de avaliação (com vistas ao financiamento por entidades governamentais ou instituições internacionais).

6. Do ponto de vista prático, talvez seja conveniente dividir o esquema acima em duas etapas. A primeira delas, que compreenderá os próximos três meses e de que ora nos ocupamos, apresentará o esquema global do plano setorial, até o estágio de estimar o programa de investimentos e identificar as fontes prováveis de financiamento, sem cogitar, ainda, da desagregação a nível de projetos principais ou de distribuição espacial. Nessa primeira etapa, portanto, estarão abrangidos os itens de a a d, ficando e e f para a etapa seguinte:

Estabelecidas essas diretrizes gerais, passaremos a examinar aspectos particulares dos principais planos setoriais.

B - INFRAESTRUTURA

1. O programa de Energia deverá permitir uma visão integrada da evolução das diversas fontes de energia. No tocante à Energia Elétrica, à vista do trabalho do Comitê Energético da Região Centro-Sul (Estudo CANAMBRA), a tarefa principal do setor será a sua complementação e integração dentro do esquema geral do Plano Decenal. Aquela complementação dará ênfase especial às Regiões Sul e Nordeste e a alguns aspectos da política de energia elétrica a serem considerados no Grupo de Coordenação, como seja: financiamento do setor, aspectos jurídico-institucionais, etc.

2. Os programas de Petróleo e Carvão dependerão de um perfeito entrosamento dentro do Grupo de Coordenação, sendo de salientar a importância do papel da PETROBRÁS e da CEPCAN, respectivamente. No caso do Carvão, é chegada a oportunidade de discutir uma política a longo prazo para o país, considerando o interêsse geral da economia.

3. Com relação a Transportes, tendo em vista os estudos do GEIPOT, caberá, igualmente, a sua complementação e integração no Plano Decenal. Uma visão integrada dos diversos sistemas de transportes será essencial ao programa a ser apresentado, que sugerirá critérios para distribuição de investimentos dentro da área de Transportes e prioridades em cada sistema.

4. Caso o estudo a ser realizado pelo consórcio coordenado pelo CONTEL apresente os elementos básicos para a programação do Setor (o que só saberemos ao certo após a conclusão dos entendimentos em curso), caberá promover sua complementação e integração no Plano. Essa complementação dedicará particular atenção aos seguintes aspectos:

a) Indústria de Equipamentos Eletrônicos, inclusive Eletrodomésticos (não incluída no Setor Mecânico e Elétrico);

b) Serviços de Correios, principalmente no tocante à análise dos custos e da organização do sistema.

C - AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

1. Como indicamos, a despeito de estar na categoria de setor privado, para a Agricultura haverá estimativas não

por setor, considerando as possibilidades da ALALC (lado da demanda)

D - Custos de produção (ou preços) e sua possível evolução, por setor (lado da oferta).

III - Estudos especiais sôbre os setores mistos

IV - Recomendações de política no tocante a: tarifas, taxas de câmbio, tributação interna, promoção de exportações, crédito, assistência técnica.

2. No tocante aos programas a serem elaborados para os setores mistos (Siderurgia, Não Ferrosos, Química e, parcialmente, Mecânica), há duas observações a fazer: A primeira diz respeito à conveniência de levar em conta os têrmos de referência do estudo siderúrgico sendo coordenado pelo Grupo BNDE-MINIPLAN, como já o fêz o Setor de Não Ferrosos. A segunda é a orientação já dada, de dividir a programação do setor em duas etapas: a primeira definiria o programa geral do ramo industrial; a segunda corresponderia a uma análise mais detida da capacidade existente, programas de expansão das emprêsas, seleção de projetos.

3. O Setor Mecânico e Elétrico estará em condições de apresentar, para os principais sub-ramos, esquema semelhante ao dos setores mistos. Além disso, caberia submeter a detida análise o sistema de incentivos atual, com vistas a definir a política do Govêrno para o nôvo estágio daqueles sub-ramos, notadamente o de Maquinaria Mecânica e Elétrica, Material Ferroviário, Construção Naval e Indústria Automobilística.

4. O Setor Siderúrgico cuidará principalmente da complementação do estudo coordenado pelo BNDE-MINIPLAN e sua integração no Plano. Os aspectos principais dessa complementação dizem respeito à comercialização de produtos siderúrgicos, incentivos para exportação, análise da capacidade de investimento das emprêsas, análise da participação do Estado como investidor direto no setor. O Setor de Não Ferrosos dividirá seu trabalho em dois estágios, conforme sugerido para os setores mistos. O segundo poderá dar lugar à formação de um consórcio de firmas brasileiras e consultores internacionais, para efeito de análise mais detida dos programas de expansão.

5. O Grupo de Coordenação do Setor Químico já decidiu encomendar estudos especiais, para produtos principais ou

categorias de produtos, destinados a permitir a fixação de um programa de produção interna e importações. Tais monografias deverão atender ao mínimo exigido dos setores mistos, além de outros aspectos técnicos que venham a interessar. Sua integração e revisão será necessária para a formulação do programa geral do Setor. Afigura-se conveniente pensar, desde logo, num esquema de trabalho que permita não apenas a revisão e aperfeiçoamento dêsse programa como também, numa etapa posterior, a utilização de técnicas de programação linear na elaboração dos planos do setor.

6. Os demais ramos industriais serão considerados privados, e terão seus programas formulados na forma já descrita. Quanto aos setores tradicionais, releva notar que, além das projeções de demanda e definições de políticas, dois aspectos receberiam especial atenção (dependendo do ramo):

a) possibilidades de exportação: Têxtil, Fumo, Bebidas (vinho e sucos de frutas), Madeira;

b) reorganização de emprêsas e/ou reestruturação do setor: Couros e Peles, Calçados.

7. Para as Indústrias de Papel e Celulose e Borracha, contatos vêm sendo mantidos com o BNDE no sentido de que àquele órgão caiba a tarefa principal de programação dos setores. O planejamento das Indústrias Alimentares será definido logo após o exame da versão final da pesquisa realizada para o BNDE pela Fundação Getúlio Vargas. Em relação à Construção Civil, tem-se em vista estudo de campo, notadamente na área Rio-São Paulo, com o objetivo de permitir melhor conhecimento da estrutura de produção do setor, a decomposição do índice do produto real da construção nos principais componentes e a capacidade de geração de renda e emprêgo.

8. Os programas dos Setores Serviços e Mineração dependem, ainda, de melhor definição, no âmbito dos Grupos de Coordenação.

III - PLANEJAMENTO SOCIAL E REGIONAL

1. Tendo em vista não ser possível, em geral, no tocante aos setores sociais, seguir o caminho tradicional de dimensionar o mercado através de projeções de demanda, há necessidade de fixar certos princípios para sua programação. O primeiro é que, na medida do possível, o planejamento dos setores sociais considerará não apenas a sua condição de serviços finais (levando satisfação ao consumidor, como todo bem ou serviço que se preza), como também o seu efeito sôbre a produtividade do fator humano. As prioridades a serem estabelecidas, conseguintemente, deverão basear-se em critérios sociais e econômicos.

O segundo é que os planos sociais deverão, bàsicamente, definir o programa do setor público nas respectivas áreas quantificando recursos e aplicações, estabelecendo prioridades; e formular a política em relação ao setor privado. Assim, em relação à primeira parte, os setores trabalharão com várias hipóteses de participação no total dos dispêndios (ou investimentos) governamentais, procedendo-se à escolha da hipótese definitiva com base no conteúdo dos programas apresentados e sua fundamentação econômico-social.

2. No tocante à Educação, considerada peça fundamental do Plano, haverá preocupação de:

a) atender às necessidades de mão-de-obra especializada contidas nos programas dos demais setores;

b) obter o maior rendimento possível dos recursos aplicados, cuidando de eliminar os principais fatôres de desperdício atualmente encontrados.

O esfôrço de elevar a produtividade dos dispêndios em Educação será desenvolvido com relação a todos os níveis de ensino: primário, secundário e superior. Receberão particular atenção a melhoria qualitativa e quantitativa do ensino secundário e a reforma universitária. Haverá recomendações no tocante à política a ser adotada em relação ao setor privado e Estados e municípios. As recomendações de política educacional terão por base uma série de estudos especiais, entre os quais destacamos:

a) Estudo geral do sistema universitário;

b) Estudo geral do ensino de ciências econômicas;

c) Pesquisa sôbre o ensino industrial;

d) Pesquisas sôbre emigração e assistência técnica.

3. O Setor Saúde e Saneamento se concentrará na elaboração do programa de ação do setor público federal, naquelas duas áreas, de forma integrada. Nesse sentido, suas prioridades serão:

a) Programas relativos a serviços básicos de grandes e médias comunidades urbanas: água, principalmente, e esgotos;

b) Combate a doenças de grande significação do ponto de vista nacional ou de certas regiões;

c) Estudos sôbre os principais fatôres da dinâmica populacional;

d) Aumento de eficiência dos dispêndios do poder público e racionalização do programa de construção hospitalar;

e) Interação saúde-habitação nas zonas rurais;

f) Assistência técnica aos Estados e municípios.

4. Com referência a Habitação, o esfôrço principal será no sentido de fazer funcionar no ritmo desejado os poderosos instrumentos de estímulo à poupança e captação de recursos já criados. Principais aspectos do programa do setor:

a) Compatibilização das metas de atendimento da demanda normativa com a participação estimada dos dispêndios em Habitação no produto nacional;

b) Estimativa dos recursos a serem captados através do sistema financeiro já instituído;

c) Programação de recursos (fontes internas e externas) e aplicações dos órgãos governamentais federais incumbidos da execução da política habitacional: BNH, caixas econômicas federais, etc.

Na programação habitacional, receberão particular atenção o problema das favelas e da população de nível de renda muito baixo, assim como a política em relação ao mercado de construção para locação.

5. Na Previdência Social, tratar-se-á de definir qual o sistema de previdência que melhor convém ao país, e quais os instrumentos a serem utilizados para convertê-lo em realidade. Aspectos principais a serem examinados:

a) Reformulação administrativa da Previdência Social;

b) Revisão do plano de benefícios;

c) Forma de custeio e regime financeiro a adotar;

d) Problemas especiais: Serviço Médico e Acidentes do Trabalho.

6. Finalmente, cumpre indicar como proceder à elaboração dos planos regionais. A idéia básica é tentar aplicar às grandes regiões (sistemas) a estratégia do plano nacional, de forma que permita a compatibilização entre os dois níveis. De um lado, dever-se-á definir as bases da política de desenvolvimento regional do Govêrno Federal, assegurando às regiões menos desenvolvidas condições de progresso autônomo (isto é, não dependente de maciças transferências do poder público) em futuro próximo, sem sacrificar os objetivos nacionais de desenvolvimento. Para êsse efeito, uma análise do sistema de incentivos já existentes, a nível federal e, se necessário, estadual, representará importante subsídio.

De outro lado, cabe adaptar ao nível regional o esquema de trabalho do plano nacional. Assim, adotar-se-ia a distinção entre setores mistos, privados e sociais, e a classificação sugerida, com o objetivo de conferir aos primeiros tratamento mais quantificado. É óbvio, entretanto, que a cobertura dos setores dentro das regiões não precisará chegar ao nível de desagregação objetivado para os planos setoriais de caráter nacional.

IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. Consoante já observado, não estamos apresentando aqui o programa do EPEA, mas o programa de elaboração dos planos parciais, que compreendem estudos a serem realizados pelo EPEA, por outros participantes dos Grupos de Coordenação e até mesmo por outras entidades, privadas e públicas (FGV, ANPES, etc.). Desde o início da elaboração do Plano, temos dado ênfase à importância de que sua elaboração constitua cometimento nacional, e não apenas do Govêrno, ou muito menos do Ministério do Planejamento. Daí a relevância de que venha a funcionar eficazmente o mecanismo dos Grupos de Coordenação.

2. A seqüência natural é a divisão de trabalho a ser feita de modo a cobrir todo o programa, e o cronograma a ser adotado, para satisfazer os prazos estabelecidos. Dada a exiguidade dêsses prazos, é de esperar que, com base no documento de orientação anterior e nas discussões havidas dentro do EPEA já tenha sido possível atender àqueles dois aspectos.