

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Programa de Pós-graduação em Energia
EP - FEA - IEE - IF

Riolando Longo

**Avaliação da política energética e da política industrial no Brasil:
do plano SALTE ao plano Brasil para Todos**

SÃO PAULO
2009

RIOLANDO LONGO

**Avaliação da política energética e da política industrial no Brasil:
do plano SALTE ao plano Brasil para Todos**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Energia da Universidade de São Paulo (Escola Politécnica / Faculdade de Economia e Administração / Instituto de Eletrotécnica e Energia / Instituto de Física para obtenção do grau de Doutor em Energia.

Orientador: Professor Doutor Célio Bermann

**São Paulo
2009**

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTA TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

FICHA CATALOGRÁFICA

Longo, Riolando.

Avaliação da política energética e da política industrial no Brasil: do plano SALTE ao plano Brasil para todos / Riolando Longo; orientador Célio Bermann. - São Paulo, 2009.
285p.: il.; 30 cm.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Energia)
EP / FEA / IEE / IF da Universidade de São Paulo.

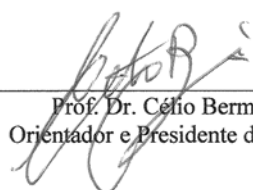
1. Planejamento econômico 2. Planos de governo 3 . Energia
4.Planejamento energético 5. Política energética
6. Política social I. Título.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENERGIA
EP – FEA – IEE - IF

RIOLANDO LONGO

“Avaliação da política energética e da política industrial no Brasil: do plano Salte ao plano Brasil para Todos”

Tese defendida e aprovada em 17/12/2009 pela Comissão Julgadora:



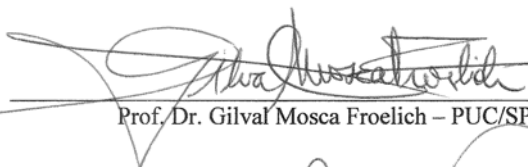
Prof. Dr. Célio Bermann – PPGE/USP
Orientador e Presidente da Comissão Julgadora



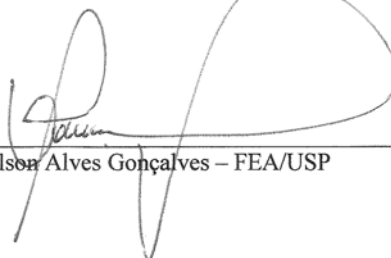
Prof. Dr. Sinclair Mallet-Guy Guerra - UFABC



Dr. Claudio Antonio Scarpinella – PPGE/USP



Prof. Dr. Gilval Mosca Froelich – PUC/SP



Prof. Dr. Marilson Alves Gonçalves – FEA/USP

Dedicatória

“Que cada qual examine os seus pensamentos, e os achará sempre ocupados com o passado e com o futuro. Quase não pensamos no presente; e quando pensamos, é apenas para tomar-lhe a luz a fim de iluminar o futuro. O presente não é nunca o nosso fim; o passado e o presente são os nossos meios; só o futuro é o nosso fim. Assim, nunca vivemos, mas esperamos viver, e, dispondo-nos sempre a ser felizes, é inevitável que nunca sejamos”.

“Não ficamos nunca no tempo presente. Antecipamos o futuro, por chegar demasiado lentamente, como para apressar-lhe o curso; recordamos o passado, para detê-lo, por demasiado rápido: tão imprudentes que erramos nos tempos que não são nossos e só não pensamos no que nos pertence; e tão vãos que sonhamos com os que já não existem e evitamos sem reflexão o único que subsiste. É que o presente de ordinário nos fere. Ocultamo-lo à vista, porque nos aflige; e se nos é agradável, lamentamos vê-lo escapar. Tratamos de sustentá-lo pelo futuro e pensamos em dispor das coisas que não estão ao nosso alcance para um tempo que não temos nenhuma certeza de alcançar”.

“Se a nossa condição fosse verdadeiramente feliz, não precisaríamos deixar de pensar para nos tornarmos felizes. Conhecemo-nos tão pouco que muitos pensam morrer quando estão passando bem, e muitos julgam passar bem quando estão próximos da morte”...

As Reflexões acima são do Filósofo e Matemático Blaise Pascal (1623-1662) e gostaria de dedicá-las a meus Amigos, Professores e Familiares que, com muita paciência, força e energia me ajudaram a reviver as conquistas do Passado, a travar e vencer duras lutas no Presente e que, em um ideal quimérico, a vislumbrar as possibilidades e maravilhas de um Mundo Bem Melhor...no Futuro.

Gostaria de dedicar o resultado desse trabalho ao Professor Célio Bermann que, com paciência e sabedoria conseguiu tornar possível um sonho “de mais meio século” e em muitas oportunidades foi o “amigo certo das horas incertas”. Muito obrigado.

“Quem é mestre na arte de viver distingue pouco entre o trabalho e o seu tempo livre, entre a sua mente e o seu corpo, a sua educação e a sua recreação, o seu amor e a sua religião. Dificilmente sabe o que cada coisa vem a ser. Persegue simplesmente a sua visão de excelência em qualquer coisa que faça, deixando aos outros decidir se está trabalhando ou se divertindo. Ele pensa sempre em fazer ambas as coisas juntas”.

Pensamento Zen

Resumo

LONGO, R. **Avaliação da política energética e da política industrial no Brasil**: do plano SALTE ao plano Brasil para Todos. 2009. 285f Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

O Brasil acumulou a partir de 1940, experiência significativa em matéria de planejamento governamental. Desde as primeiras tentativas, após a Segunda Guerra Mundial, o País procurou criar e implementar inúmeros Planos de Governo, começando com o Plano SALTE em 1947, e, avançando com vários Planos Plurianuais até os dias atuais. O Brasil empreendeu, ao longo das últimas seis décadas, diversas tentativas de planejar e melhor organizar o processo de desenvolvimento econômico nacional. Esta Tese efetua uma avaliação histórica das Políticas Públicas praticadas nos Setores Energético e Industrial para verificar a existência de correlação ou dependência entre elas, desde a metade do século XX até hoje. O Brasil tornou-se mais “maduro” do ponto de vista industrial, conseguiu avançar no plano tecnológico ao longo desses Planos mas, não obstante progressos setoriais isolados, a sociedade brasileira permaneceu desigual, e continuou a padecer de iniquidades nos terrenos da educação, da saúde e demais “condições de vida” para os setores mais desfavorecidos da população. Em função das mudanças políticas, da evolução da demanda de energia e expansão do consumo industrial, este trabalho analisa no período considerado, o comportamento histórico, as tendências econômicas, industriais e energéticas do País.

Palavras-chave: planejamento econômico, desenvolvimento industrial, plano de governo, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, energia, petróleo, biocombustível.

Abstract

LONGO, R. Evaluation of the Energy Politics and the Industrial Politics in Brazil: from the “SALTE” Plan to “Brazil for all” Plan. 2009. 285f. Doctorate Thesis. Graduate Program on Energy, Universidade de São Paulo, 2009.

Brazil has accumulated a significant experience in governmental planning from 1940 onwards. Since the first attempts after the Second World War, the country has tried to create and implement several governmental plans, starting with the SALTE⁽¹⁾ Plan in 1947 and continuing with various other plans until current days. Throughout the last six decades, Brazil has undertaken diverse attempts to plan and better organize the process of national economic development. This thesis presents a historical evaluation of the public politics implemented in the sectors – Energy and Industrial – to verify the existence of a correlation and dependence between them, from the second half of the twentieth century until today. Brazil has become more mature from the industrial point of view and has managed to progress in technology throughout these plans. However, despite some isolated sector progress, Brazilian society has remained imbalanced and the lower-class continued to suffer from inequality in education, health and living standards. Due to political changes, the evolution of energy demand and industrial consumption expansion, this study analyses in the period mentioned above, the historical behavior; the economic, industrial and energy trends of the country.

(1) In Portuguese SALTE is the acronym of Health, Food, Transport and Energy.

Key words: economic planning, industrial development, governmental plan, economic development, social development, energy, oil, biofuel.

LISTA DE FIGURAS

CAPÍTULO 2 - ANÁLISE DA POLÍTICA INDUSTRIAL, DA POLÍTICA ENERGÉTICA E DO PLANEJAMENTO NO BRASIL: A EUFORIA DO DESENVOLVIMENTISMO NACIONAL (1940-1979).....	48
2.1 Taxas anuais de inflação entre 1950 e 1980.....	93
2.2 Variação do índice de crescimento do PIB entre 1950 e 2000.....	94
CAPÍTULO 3 - AUSÊNCIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E DE PLANEJAMENTO NO BRASIL NO PERÍODO DE CRISE (1980-2002).....	145
3.1 Taxas médias de crescimento anual do PIB e da OIE entre 1970 e 2005.....	171
3.2 Taxas médias de desemprego no Brasil entre 1985 e 2000.....	179
CAPÍTULO 4 - RETOMADA DO PLANEJAMENTO E DA POLÍTICA ENERGÉTICA NO BRASIL (2002-2009).....	183
4.1 Esquematização dos fundamentos econômicos do PAC.....	203

LISTA DE TABELAS

INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Marcos do Planejamento Público no Brasil entre 1947 e 2007.....	10
 CAPÍTULO 1 - CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA, MUDANÇAS POLÍTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS ALÉM DE ALTERAÇÕES NA POLÍTICA ENERGÉTICA E NA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL.....	 13
1.1 Produto Interno Real e Produção Industrial Nacional entre 1940 e 1961.....	22
1.2 Capital estrangeiro investido no Brasil entre 1956 e 1966.....	29
1.3 Variação da distribuição de renda no Brasil entre 1960 e 1970.....	30
1.4 Crescimento do volume de Comércio Exterior entre 1966 e 1974.....	31
1.5 Alteração percentual na atividade econômica nacional entre 1973 e 1975.....	32
1.6 Formação bruta de Capital Fixo entre 1974 e 1980.....	34
1.7 Taxas de juros para quitar expansão da dívida externa entre 1978 e 1982.....	35
1.8 Evolução da dívida externa brasileira entre 1977 e 1983.....	36
1.9 Variação da taxa de inflação no Brasil entre 1930 e 2005.....	36
1.10 Variação do PIB e produção industrial nacional entre 1980 e 1983.....	37
1.11 Alterações introduzidas no Sistema Monetário Nacional de 1942 a 2008.....	43
 CAPÍTULO 2 - ANÁLISE DA POLÍTICA INDUSTRIAL, DA POLÍTICA ENERGÉTICA E DO PLANEJAMENTO NO BRASIL: A EUFORIA DO DESENVOLVIMENTISMO NACIONAL (1940-1979).....	 48
2.1 Resumo dos Recursos Orçamentários do Plano SALTE (Cr\$ milhões).....	55
2.2 Distribuição dos Recursos Orçamentários no Plano SALTE (Cr\$ milhões).....	56
2.3 Recursos destinados aos setores de Transporte e Energia (Cr\$ milhões).....	56
2.4 Recursos destinados somente ao Setor de Energia (Cr\$ milhões).....	57
2.5 Relação dos 41 projetos elaborados pela CMBEU.....	62
2.6 Participação percentual (%) setorial nos projetos criados pela CMBEU	63
2.7 Distribuição percentual (%) de investimentos recomendados pela CMBEU.....	63
2.8 Evolução da capacidade instalada (MW) no Brasil entre 1920 e 1951.....	64
2.9 Potencial hidrelétrico explorado em cada região do País em 1950.....	66
2.10 Empresas geradoras de eletricidade em operação no Brasil em 1952.....	67
2.11 Potência instalada para geração de energia elétrica entre 1940 e 1953.....	68
2.12 Energia fornecida pelo Grupo Light e EBE entre 1949 e 1953.....	68
2.13 Suprimento de energia <i>per capita</i> de alguns países em 1948.....	68
2.14 Capacidade instalada e crescimento anual acumulado entre 1952 e 1960.....	70
2.15 Programa de geração de energia elétrica segundo a CMBEU em 1954.....	73
2.16 Expansão da capacidade instalada (MW) segundo a CMBEU em 1954.....	74
2.17 Geração de eletricidade e investimentos entre 1952 e 1957.....	74
2.18 Projetos em Execução e em Planejamento pela CMBEU em 1954.....	75
2.19 Capacidade instalada de energia elétrica no País entre 1956 e 1965.....	82
2.20 Capacidade instalada por Concessionária entre 1957 e 1965.....	83
2.21 Potência instalada e produtor de energia no País entre 1952 e 1965.....	83
2.22 Financiamento e fontes de recursos utilizados no País entre 1957 e 1961.....	84
2.23 Crescimento e distribuição da população brasileira entre 1940 e 2007.....	85
2.24 Sumário do Plano Decenal de Desenvolvimento de 1967 e 1976.....	99
2.25 Características econômicas marcantes de alguns países entre 1951 e 1964.....	103
2.26 Expansão da produtividade, emprego e PIB entre 1950 e 1960.....	103

2.27	Produção industrial nacional e sua utilização entre 1949 e 1966.....	104
2.28	Crescimento setorial com taxas médias geométricas entre 1950 e 1972.....	106
2.29	Recursos destinados ao atendimento do PED entre 1968 e 1970.....	108
2.30	Recursos destinados ao atendimento do PED por setor entre 1968 e 1970.....	108
2.31	Orçamento Plurianual de Investimentos (NCr\$ bilhões) triênio 1968/1970.....	110
2.32	Distribuição percentual (%) por Setor no OPI de 1968/1970.....	111
2.33	Fundos destinados ao cumprimento do Decreto Nº 64.010/69.....	113
2.34	Crescimento (%) do PIB e setores da economia nacional entre 1968/1973.....	113
2.35	Conteúdo do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento: 1972/1974.....	116
2.36	Avaliação da Economia Brasileira no quinquênio 1970/1974.....	118
2.37	Perspectiva de crescimento nacional por Setor no período 1966/1974.....	122
2.38	Programa de Investimento de acordo com o I PND para 1972/1974.....	122
2.39	Programa de Desenvolvimento Industrial segundo o I PND: 1972/1974.....	123
2.40	Percentual (%) de pessoas empregadas na Indústria entre 1940 e 1969.....	128
2.41	Indicadores da produção industrial (%) na região Sudeste em 1971.....	131
2.42	Indicadores de desempenho industrial (%) na região Sudeste em 1971.....	131
2.43	Resumo dos Investimentos para 1975/1977 e 1957/1979.....	138

CAPÍTULO 3 - AUSÊNCIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E DE PLANEJAMENTO NO BRASIL NO PERÍODO DE CRISE (1980-2002).....	145	
3.1	Conteúdo do III PND adotado no período de 1980/1985.....	146
3.2	Conteúdo do I PND-NR adotado no período 1986/1985.....	154
3.3	Objetivos, metas, programas e projetos prioritários do I PND-NR.....	173
3.4	Participação do Setor Energético segundo o I PND-NR.....	175
3.5	Indicadores econômicos observados no Brasil de 1985 a 2002.....	182

CAPÍTULO 4 - RETOMADA DO PLANEJAMENTO E DA POLÍTICA ENERGÉTICA NO BRASIL (2002-2009).....	183	
4.1	Cenário de crescimento do País para o final de 1999.....	186
4.2	Previsão orçamentária para 18 novos projetos indicados para após 1999.....	189
4.3	Investimentos Públicos e Privados entre 2000 e 2007.....	192
4.4	Investimentos em Infraestrutura Econômica entre 2000 e 2007.....	192
4.5	Investimentos em Energia entre 2000 e 2007.....	193
4.6	Investimentos no Arco Norte e Madeira-Amazonas entre 2000 e 2007.....	194
4.7	Investimentos no Eixo Centro-Oeste entre 2000 e 2007.....	194
4.8	Investimentos no Eixo Sudeste entre 2000 e 2007.....	195
4.9	Investimentos no Eixo Sul entre 2000 e 2007.....	196
4.10	Recursos para os Eixos do Programa Avança Brasil: de 2000 a 2007.....	196
4.11	Dispêndios globais por Fonte de Recursos entre 2000 e 2003.....	196
4.12	Dispêndios destinados a cada região geográfica do Brasil.....	197
4.13	Recursos para Programas Finalísticos no Setor Produtivo Nacional.....	198
4.14	Mega-Objetivos adotados no Plano Brasil para Todos entre 2004 e 2007.....	200
4.15	Fundos do BNDES para desenvolvimento nacional entre 2005 a 2007.....	204
4.16	Investimento regional em Infraestrutura (R\$ bilhões) entre 2000 e 2007.....	205
4.17	Distribuição de créditos por atividade econômica entre 2006 e 2008.....	207
4.18	Conteúdo do Projeto Brasil 3 Tempos: de 2007 a 2022.....	214
4.19	Comportamento do PIB nos países do grupo do BRIC entre 1998 e 2007.....	217
4.20	Crescimento anual do PIB no Brasil por setor econômico entre 1998 e 2007.....	218
4.21	Principais indicadores econômicos do Brasil entre 1998 e 2007.....	218
4.22	Produção mineral no Brasil e no Mundo em 2006.....	221
4.23	Participação do Agronegócio no PIB brasileiro entre 1997 e 2007.....	226

4.24	Produção e atividade Agropecuária no Brasil e no Mundo em 2005.....	227
4.25	Principais exportações brasileiras e países compradores em 2007.....	227
4.26	Principais destinos das exportações brasileiras em 2007.....	228
4.27	Principais importações brasileiras e países fornecedores em 2007.....	228
4.28	Principais atividades e receitas de setores industriais do Brasil em 2006.....	228
4.29	Previsão de acréscimo de potência instalada (MW) entre 2008 e 2012.....	229
4.30	Usinas em operação para geração de energia elétrica em 2007.....	230
4.31	Geração de energia elétrica com UHE's, UTN's, EOL's e UTE's em 2007.....	230
4.32	Características das Usinas em Construção e Outorgadas em 2008.....	231
4.33	Produção de energia com petróleo, gás natural, etanol e carvão em 2007.....	232

LISTA DE SIGLAS

Abal	Associação Brasileira de Alumínio
ABC	Abreviatura de Santo André, São Bernardo e São Caetano
ABCD	Abreviatura de Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema
ABDIB	Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base
Abimaq	Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
Abrace	Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e Consumidores Livres
Amforp	American Foreign Power Company
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
BB	Banco do Brasil S.A.
BC	Banco Central e Bagaço de cana-de-acúcar
BEN	Balço Energético Nacional
BG	Biogás
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
BTN	Bonus do Tesouro Nacional
CA	Casca de Arroz
Cacex	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S. A.
CANAMBRA	Consórcio canadense-americano-brasileiro
CBTN	Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CDI	Comissão de Desenvolvimento Industrial
Ceal	Companhia de Eletricidade de Alagoas
CEEE	Comissão Estadual de Energia Elétrica
CEF	Caixa Econômica Federal
Celf	Centrais Elétricas Fluminense
Celusa	Centrais Elétricas de Urubupungá
Cemar	Centrais Elétricas do Maranhão
Cemig	Centrais Elétricas de Minas Gerais
Cenibra	Celulose Nipo-Brasileira
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Cepel	Centro de Pesquisas de Energia Elétrica
Cepisa	Centrais Elétricas do Piauí
Cesp	Centrais Elétricas de São Paulo e Companhia Energética de São Paulo
Cexim	Carteira de Importação e Exportação do Banco do Brasil
CFFH	Comissão Federal de Forças Hidráulicas
CFSPC	Conselho Federal do Serviço Público Civil
CGH's	Centrais de Geração Hidrelétrica
CGT	Confederação Geral dos Trabalhadores
Chesf	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
Ciesp	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CIME	Comissão da Indústria do Material Elétrico
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CM	Carvão Mineral
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

CMN	Conselho Monetário Nacional
CNAEE	Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
CNE	Conselho Nacional de Economia
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTI	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria
COBAE	Comissão Brasileira de Atividades Espaciais
Coelba	Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia
COMESTRA	Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa
Conpet	Programa Nacional de Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e Gás Natural da Petrobras
Copel	Companhia Paranaense de Energia Elétrica
Cosern	Companhia de Serviços Elétricos do Rio Grande do Norte
CPFL	Companhia Paulista de Força e Luz
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CV	Carvão Vegetal
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DAEE	Departamento de Águas e Energia Elétrica
Dasp	Departamento Administrativo do Serviço Público
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DNCOS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DNOS	Departamento Nacional de Obras de Saneamento
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
EAT	Extra Alta Tensão
EEB	Empresas Elétricas Brasileiras
EFCB	Estrada de Ferro Central do Brasil
EG	Efluente Gasoso
Eletrobrás	Centrais Elétricas Brasileiras S. A.
Eletropaulo	Eletricidade de São Paulo
Embraer	Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.
Embrafilmes	Empresa Brasileira de Filmes S.A.
ENENORDE	Comitê Coordenador dos Estudos Energéticos da Região Nordeste
ENERAM	Comitê Coordenador dos Estudos Energéticos da Amazônia
Energipe	Empresa Distribuidora de Energia em Sergipe
ENERSUL	Comitê Coordenador dos Estudos Energéticos da Região Sul
ENID's	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
EOL's	Usinas eólicas
EUA	Estados Unidos da América
EX	Enxofre
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FFE	Fundo Federal de Eletrificação
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Finame	Agência Especial de Financiamento Industrial
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMRI	Fundo de Modernização e Reorganização Industrial

FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNDU	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
Funarte	Fundação Nacional de Artes
FUNDEB	Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
Funrural	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
Furnas	Central Elétrica de Furnas
GEICON	Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval
GEIMAC	Grupo Executivo da Indústria da Construção Civil
GEIMEC	Grupo Executivo das Indústrias Mecânicas
GEIMET	Grupo Executivo das Indústrias Metalúrgicas
GEINEE	Grupo Executivo das Indústrias Elétricas e Eletrônicas
GEIPAG	Grupo Executivo das Indústrias de Papel e Artes Gráficas
GEIPAL	Grupo Executivo da Indústria de Produtos Alimentícios
GEIQUIM	Grupo Executivo da Indústria Química
GEITEC	Grupo Executivo das Indústrias de Couros e seus Artefatos
GEITEX	Grupo Executivo da Indústria Têxtil
GF	Gás de Alto Forno
GN	Gás Natural
GNL	Gás Natural Liquefeito
GP	Gás de Processo
GR	Gás de Refinaria
GS	Gás Siderúrgico
GTENE	Grupo de Trabalho de Energia Elétrica
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
I PND	Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
I PND-NR	Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
IBC	Instituto Brasileiro do Café
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IE	Instituto de Engenharia
IEA	Instituto de Energia Atômica
IEN	Instituto de Engenharia Nuclear
IGP	Índice Geral de Preços
IGP-DI	Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna
II PND	Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
III PND	Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
INB	Indústrias Nucleares do Brasil
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPE	Instituto de Pesquisas Espaciais
IPA	Índice de Preços por Atacado
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPEN	Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares
IPR	Instituto de Pesquisas Radioativas
IUEE	Imposto Único sobre Energia Elétrica
IV PND	Quarto Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
JK	Juscelino Kubitschek
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LN	Licor Negro

LOA	Lei Orçamentária Anual
LT's	Linhas de Transmissão de Energia Elétrica
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEB	Matriz Energética Brasileira
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MIC	Ministério da Indústria e Comércio
MME	Ministério das Minas e Energia
MP	Medida Provisória
MPCG	Ministério de Planejamento e Coordenação Geral
MPE's	Micro e Pequenas Empresas
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
NAE	Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Nuclebrás	Empresas Nucleares Brasileiras S. A.
OC	Óleo Combustível
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OD	Óleo Diesel
OGU	Orçamento Geral da União
OIC	Organização Internacional do Café
OIE	Oferta Interna de Energia
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
ONS	Operador Nacional do Sistema Elétrico
ONU	Organização das Nações Unidas
Opep	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OPI	Orçamento Plurianual de Investimento
OTN	Obrigações do Tesouro Nacional
OU	Óleo Ultraviscoso
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Serviço Público
PBCC	Programa Brasileiro de Certificação de Biocombustíveis
PBTT	Projeto Brasil 3 Tempos
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCH's	Pequenas Centrais Hidrelétricas
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Brasileiro
PE	Plano de Eletrificação
PED	Plano Estratégico de Desenvolvimento
PED's	Projetos de Desenvolvimento Econômico
Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A.
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
PIS	Programa de Integração Social
PLQA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMRC	Programa de Modernização e Reorganização da Comercialização
PND's	Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico e Social

PNDAB	Plano Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais
PND-NR	Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
PNE	Plano Nacional de Eletrificação
PNPB	Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel
Pnud	Projeto das Nações Unidas para Desenvolvimento
PPA's	Planos Plurianuais
PPGE	Programa de Pós-graduação em Energia da Universidade de São Paulo
PPI	Projeto-Piloto de Investimentos Públicos
PPP	Parcerias Público-Privadas
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
Proagro	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
Pró-Álcool	Programa Nacional do Álcool
Pró-Carvão	Programa de Produção de Carvão
Proex	Programa de Financiamento às Exportações
PROINFA	Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica
Promef	Programa de Modernização e Expansão da Frota e de Embarcações de Apoio
PROMINP	Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RAP	Receita Anual Permitida
RGG	Reserva Global de Garantia
RM	Resíduos de Madeira
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SALTE	Plano SALTE
SEB	Setor Energético Brasileiro
Secon	Secretaria de Comunicações de Governo e Gestão Estratégica
Selic	Taxa Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPLAN-PR	Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República
Sesi	Serviço Social da Indústria
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
Siderbrás	Siderúrgica Brasileira S. A.
SIG	Sistemas de Informações Gerenciais do Plano de Ação do Governo
SNI	Serviço Nacional de Informações
SOL's	Usinas Solares
Sudam	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
Sumoc	Superintendência da Moeda e do Crédito
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TPB	Toneladas de Porte Bruto
UDN	União Democrática Nacional
UHE's	Usinas Hidrelétricas
URP	Unidade Referencial de Preços
URV	Unidade Real de Valor
UTE's	Usinas Termelétricas
UTN's	Usinas Térmicas Nucleares

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 Tema e motivação.....	1
2 Objetivos.....	6
3 Conteúdo e metodologia.....	9
4 Relevância da Tese.....	11
CAPÍTULO 1 - CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA, MUDANÇAS POLÍTICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS ALÉM DE ALTERAÇÕES NA POLÍTICA ENERGÉTICA E NA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL.....	13
1.1 Tentativas de industrialização brasileira até a década de 1930.....	14
1.2 Retomada da industrialização nacional a partir de 1930/1940.....	17
1.3 Crise energética e desenvolvimento econômico na década de 1950.....	21
1.4 Corporações transnacionais e avanços tecnológicos no Brasil entre 1950/1960.....	24
1.5 Modelo nacional-desenvolvimentista brasileiro na década de 1960.....	26
1.6 Desenvolvimento nacional e o milagre econômico brasileiro a partir de 1970.....	30
1.7 Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's) adotados até 1985.....	33
1.8 Dificuldades econômicas e crises de desenvolvimento entre 1980/1990.....	35
1.9 Planos de modernização econômica e reforma administrativa após 1990.....	37
1.10 Mudanças políticas e adoção de novos planos de governo a partir de 1990.....	41
1.11 Desabastecimento de energia elétrica e mudanças setoriais a partir de 1998.....	46
CAPÍTULO 2 - ANÁLISE DA POLÍTICA INDUSTRIAL, DA POLÍTICA ENERGÉTICA E DO PLANEJAMENTO NO BRASIL: A EUFORIA DO DESENVOLVIMENTISMO NACIONAL (1940-1979).....	48
2.1 Plano SALTE: de 1947 a 1951.....	49
2.2 Comissão Mista Brasil - Estados Unidos: de 1951 a 1956.....	59
2.2.1 Principais características do Programa da CMBEU.....	61
2.2.2 A Comissão Mista e a expansão da energia elétrica no Brasil.....	64
2.2.3 Expansão industrial nacional em meados de 1950.....	69
2.3 Plano de Metas: de 1956 a 1961.....	77
2.4 Plano Trienal: de 1963 a 1965.....	87
2.5 Plano de Ação Econômica do Governo: de 1964 a 1967.....	90
2.6 Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social: de 1967 a 1976.....	98
2.7 Programa Estratégico de Desenvolvimento: de 1968 a 1970.....	100
2.8 Orçamento Plurianual de Investimento: de 1968 a 1970.....	110
2.9 Plano de Metas e Bases de Ação do Governo: de 1970 a 1972.....	114
2.10 Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento: de 1972 a 1974.....	115
2.10.1 Estratégia Industrial e Agrícola de acordo com o previsto no I PND.....	119
2.10.2 Estratégia de Integração Social e Metas Setoriais do I PND.....	121
2.10.3 Política Científica e Tecnológica de acordo com o I PND.....	125
2.10.4 Energia Nuclear e Atividades Aeroespaciais previstas no I PND.....	126
2.11 Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento: de 1975 a 1979.....	127
2.11.1 Evolução da Indústria na região Sudeste entre 1940 e 1970.....	128
2.11.2 Serviços básicos na região Sudeste na década de 1970.....	132
2.11.3 Programas e Projetos para o Sudeste previstos no II PND: entre 1975 e 1979.....	134
2.11.4 Influência da ABDIB na política de desenvolvimento nacional.....	139

CAPÍTULO 3 - AUSÊNCIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E DE PLANEJAMENTO NO BRASIL NO PERÍODO DE CRISE (1980-2002).....	145
3.1 Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento: de 1980 a 1985.....	146
3.1.1 Política setorial industrial definida pelo III PND.....	147
3.1.2 Políticas energéticas recomendadas pelo III PND.....	148
3.1.3 Políticas para o Setor Industrial e de Infraestrutura no III PND.....	150
3.2 Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Nova República: de 1986 a 1989..	153
3.2.1 Obstáculos ao desenvolvimento econômico nacional segundo o I PND - NR.....	158
3.2.2 Propostas para retomada do desenvolvimento econômico conforme I PND-NR....	159
3.2.3 Objetivos e diretrizes da política industrial de acordo com o I PND-NR.....	160
3.2.4 Aspectos institucionais e ações setoriais da política industrial do I PND-NR.....	164
3.2.5 Diretrizes, metas setoriais e programas de política energética entre 1986 e 1989..	170
3.3 Plano de Ação Governamental: de 1987 a 1991.....	176
3.4 Utilização de Planos Plurianuais a partir dos anos 1990.....	180
3.5 Primeiro Plano Plurianual de Desenvolvimento (I PPA): de 1991 a 1995.....	181
CAPÍTULO 4 - RETOMADA DO PLANEJAMENTO E DA POLÍTICA ENERGÉTICA NO BRASIL (2002-2009).....	183
4.1 Segundo Plano Plurianual: de 1996 a 1999 - Brasil em Ação.....	184
4.2 Terceiro Plano Plurianual: de 2000 a 2003 - Avanço Brasil.....	190
4.3 Quarto Plano Plurianual: de 2004 a 2007 - Brasil de Todos.....	199
4.4 Programas de longo prazo do Governo Lula: de 2007 a 2022.....	202
4.5 Desenvolvimento econômico mundial e nacional na atualidade.....	216
4.5.1 Papel e Celulose.....	219
4.5.2 Siderurgia.....	221
4.5.3 Vidros.....	222
4.5.4 Alumínio.....	223
4.5.5 Indústria automotiva.....	224
4.5.6 Eletrodomésticos.....	225
4.5.7 Agronegócio.....	226
4.5.8 Disponibilidade e Oferta de energia.....	229
4.6 Previsão de projetos e novas obras entre 2008 e 2010.....	235
CAPÍTULO 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES.....	239
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	255

INTRODUÇÃO

“A real conquista da ciência e da tecnologia modernas consiste em pegar pessoas normais, instruí-las a fundo num campo limitado e conseguir, graças a uma adequada organização, coordenar suas competências com as de outras especializadas, mas igualmente normais. Isso permite dispensar gênios.”
(JOHN K. GALBRAITH, *apud* DE MASI, 2003)

1 - Tema e motivação

A investigação desta Tese se desenvolveu como parte do programa de pesquisa oferecido pelo Programa de Pós-graduação em Energia da Universidade de São Paulo (PPGE) e, se inseriu na linha de pesquisa Análise Econômica e Institucional de Sistemas Energéticos. A análise comparativa entre a Articulação da política energética e política industrial no Brasil ocorreu entre 2006 e 2008, sob orientação do Professor Doutor Célio Bermann. A Tese analisou eventos importantes ocorridos entre 1947 e 2008; pesquisou 62 anos da História Brasileira e analisou 18 Planos de Governo implementados durante esse período, além de procurar entender suas conseqüências para o desenvolvimento econômico nacional.

A Tese analisou o efeito desencadeador da infra-estrutura na indústria nacional, impactos políticos, econômicos, sociais que, influenciaram o desenvolvimento econômico do País, em função das mudanças ocorridas a partir da segunda metade do século XIX, na Europa e, durante quase todo século XX, na América do Norte e Brasil. Importantes impactos políticos, acentuadas mudanças tecnológicas e sérias alterações sociais e econômicas se desenrolaram no Brasil a partir do início da década de 1930 e continuam a se propagar até o momento atual, quando o País passa a procurar o “caminho adequado” para alcançar o seu “desenvolvimento: econômico, industrial, tecnológico e social” (SOUZA, 2007).

Na procura do “melhor projeto de desenvolvimento nacional”, encetado entre os anos de 1940 e 1970, o Brasil acumulou maior experiência em planejamento governamental. Desde as primeiras tentativas para implantar um planejamento integrado, logo após a Segunda Guerra Mundial, empreendeu diversas tentativas de “planejamento e organização no seu processo de desenvolvimento econômico”, primeiro por meio do Plano SALTE e pouco mais tarde com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, avançando até recentes Planos Plurianuais definidos pelo Governo Federal (VENÂNCIO FILHO, 1968)¹.

¹ Um estudo sobre as formas de intervenção do Estado na atividade econômica, com referência direta à experiência histórica brasileira até meados dos anos 1960, é o trabalho de Alberto Venâncio Filho, na obra *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: o direito público econômico no Brasil*.

Freqüentemente, essas tentativas eram estruturadas em torno de grandes objetivos econômicos e formuladas para atender urgentes necessidades de estabilização econômica ou até de desenvolvimento regional. As experiências de planejamento governamental tentadas conseguiram atingir somente algumas das inúmeras metas propostas e tiveram pouco ou nenhum impacto na situação social da nação brasileira. O País tornou-se maduro do ponto de vista industrial e avançou no plano tecnológico; mas, apesar de seus grandes avanços e progressos setoriais, a sociedade permaneceu desigual, ou até mesmo continuou a padecer de iniquidades, nos terrenos da educação, saúde, habitação, transporte, segurança e de melhores condições de vida para a população, principalmente nas classes e setores mais desfavorecidos.

Segundo Roberto Campos, um dos principais formuladores da experiência brasileira nessa área, “o conceito planejamento sempre sofreu de grave imprecisão terminológica”, tendo sido utilizado tanto para “microplanejamento setorial” como para “planejamento macroeconômico nacional”. Num esforço para encontrar maior precisão semântica, ele propunha distinguir o que se entendia por: (a) “uma declaração de política; (b) “um programa de desenvolvimento” e (c) “um plano de desenvolvimento” (CAMPOS; SIMONSEN, 1975).

Ele entendia que, no caso de “uma declaração de política” haveria enunciação de uma estratégia e das metas de desenvolvimento pretendidas. Do mesmo modo, “um programa de desenvolvimento” compreenderia, além da definição de metas, a atribuição de prioridades setoriais e regionais, com a formulação de incentivos e desincentivos, relacionados a essas mesmas prioridades. E finalmente, “um plano de desenvolvimento” avançaria ainda mais, pela especificação de um cronograma de implementação, designação de agente econômico, público ou privado, e ainda pela alocação de recursos financeiros e materiais necessários. A palavra “Projeto” deveria ser reservada somente para o detalhamento operacional desses Planos ou Programas.

Embora ele esteja integrado ao processo de atuação governamental, sobretudo a partir da criação do Ministério de Planejamento e Coordenação Geral (MPCG), em 1964, que unificou encargos e atribuições, antes dispersas em núcleos de assessoria governamental, comissões e conselhos, a nova idéia de Planejamento emergiu a partir dessa mesma data. O Planejamento já havia sido experimentado com esforços políticos de âmbito variado e de alcance desigual (CAMPOS; SIMONSEN, 1975).

Segundo a concepção de Palazzo², pode-se traçar uma cronologia arbitrária até alcançar o Regime Militar e, dividir o período pós-1930 em quatro: de 1934 a 1945, abrangendo o Estado Novo que contava com um órgão central, Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), além de comissões criadas, sobretudo, durante a Segunda Guerra Mundial. O segundo período, de 1946 a 1956, representou a transição entre tentativas de implantação de um órgão central de planejamento e uma intensa fase de reorganização administrativa do Estado. O terceiro, que se estendeu de 1956 a 1963 foi caracterizado pela criação de órgãos centrais, estabelecidos em função de planos, mais do que de planejamento. O quarto período com início em 1964, nos Governos Militares, representou um esforço inédito de Planejamento Global, contando com o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e, depois com o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND); o I PND e II PND, alcançando o ano de 1979.

Após vários planos tentativos de estabilização econômica, ao longo dos anos de 1980 e 1990, pode-se, a título de complementação cronológica, estabelecer um quinto período da história do planejamento governamental no Brasil, marcado pela promulgação e determinação da Constituição de 1988, no sentido de serem implementados os Planos Plurianuais (PPA's), e como forma de balizar a alocação de gastos públicos no decorrer de um período mais amplo. Assim, um novo plano se estenderia ao longo de quatro anos; ou seja, entre o segundo ano de uma administração e início da administração seguinte, indo além do que era permitido pela simples execução orçamentária, estruturada em bases anuais. Essa condição ocorreu antes da possibilidade de reeleição dos mandatários, em nível presidencial, estadual e municipal.

Os planejadores governamentais brasileiros, nas décadas após a Segunda Guerra Mundial e até 1970, se debatiam com a falta de informações confiáveis. Reclamavam da ausência de dados, existência de obstáculos institucionais e estruturais como: (a) deficiências estatísticas no tocante a dados, como emprego de mão-de-obra, investimento do setor privado e relações inter-industriais; (b) escassez de planejadores experimentados; (c) peso do setor agrícola, onde o planejamento era difícil, pela proliferação de pequenas unidades decisórias, além de fatores climáticos incertos; e (d) importância do setor externo, como exportações e ingresso de capitais, sujeito a agudas flutuações, no caso do comércio exterior, dependente de pequena faixa de produtos exportáveis sujeitos a instabilidade de preços³.

² O professor José Truda Palazzo em seu livro "O Planejamento do Desenvolvimento Econômico: o caso brasileiro" utiliza essa divisão de tempo, que ele considera arbitrária, para estudar o processo de planejamento nacional até 1970.

³ Conforme Roberto Campos, em "A experiência brasileira de planejamento", op. cit., p.50-51.

Entretanto, numa rápida comparação com a época atual, em função da política implantada e vigente no País, quando decorridos pouco mais de 40 anos, seriam percebidas e até mesmo reveladas algumas importantes características, em relação às aquelas antigas dificuldades que haviam sido enunciadas e já proclamadas por Roberto Campos, na década de 1970, como as abaixo listadas:

- abundância de dados fundamentais na economia e na área social, até mesmo com certo refinamento metodológico para pesquisas setoriais, diversificação excessiva de séries relativas do custo de vida e de desemprego, esforços inacabados para a mensuração adequada de grandes agregados macroeconômicos;
- provimento relativamente satisfatório e adequado de planejadores governamentais, a despeito de maior questionamento da tecnocracia do Estado, comparativamente ao que tinha sido alcançado até o início dos anos 1980;
- importante desenvolvimento material nos três setores básicos da economia, seguido de deterioração parcial da infra-estrutura física e crise fiscal do estado, convertido em “despoupador líquido e regulador excessivo da atividade empresarial privada”; e
- caráter estratégico proporcionado pela economia internacional com acesso a novos mercados, captação de investimentos diretos e financiamentos compensatórios; e
- diversificação insuficiente da pauta exportadora, pela concentração em produtos de baixo dinamismo exportador e pequena elasticidade-renda, a despeito de faixa de produtos de alta tecnologia, como o de produção de aviões brasileiros⁴ (NAE, 2004).

Uma importante diferença entre as condições atuais de elaboração e execução de qualquer exercício de planejamento econômico governamental em relação à época vivida pelo ministro do Planejamento, Roberto Campos, durante a fase militar, parece ser a dos meios operacionais e legais à disposição do Estado em cada uma destas duas diferentes épocas.

Ampla flexibilidade e maior liberdade de ação eram características daquele período histórico, notadamente através do uso de decretos-leis, de escassa negociação com o poder legislativo, assim como com a sociedade, uma característica indissociável da democracia contemporânea, apesar da utilização intensiva de Medidas Provisórias (MP) utilizadas pelos dois últimos presidentes brasileiros: Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

⁴ Conforme cadernos do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE), 2004.

A partir da manifestação de nossa parte, de iniciar a elaboração de uma Tese, em função de disciplinas cursadas no PPGE, entre 1999 e 2006, o Professor Célio Bermann sugeriu a avaliação de um tema relevante para o meio acadêmico: como era o equacionamento e estudo da estrutura das políticas públicas adotadas no País ao longo dos últimos 60 anos. Durante muito tempo, esse tema, como forte desafio intelectual havia aguçado a curiosidade; de que forma se originaram, estruturaram, desenvolveram e se entrelaçaram, desde meados do século XIX, a articulação da política pública, energética, industrial e social implantadas no Brasil.

Em princípio deveriam ser analisados o comportamento da Política Nacional e dos Planos de Governo adotados pelo País nesse período. O tema foi discutido e debatido com o Professor Bermann. Depois de algum tempo, o tema ficou claro, bem definido, em termos de escopo e abrangência. O intuito era determinar o período a ser considerado no estudo e a partir de que momento ele passara a ser importante para o País. Inicialmente foi aventada a possibilidade de se analisar o comportamento das políticas nacionais implantadas a partir do início da Proclamação da República, com suas mudanças políticas e estruturais; bem antes do surgimento de Getúlio Vargas, presidente agressivo e inovador quanto à implantação da indústria pesada no Brasil, sem desconsiderar a importância da Agricultura de subsistência e a de exportação, como por exemplo, a proporcionada pelo café, algodão, fumo, e milho que alimentaram e financiaram o País por muitas e muitas décadas no passado.

Uma vez consideradas as várias alterações provocadas pelos atos reformadores do primeiro Governo Vargas e das limitações de tempo para a realização dos trabalhos de coleta, análise, sistematização e compatibilização dos dados, foi definido com o Professor Bermann um período de análise mais modesto; se bem que abrangente. As pesquisas deveriam cobrir desde o Governo Dutra, a partir do início de 1946, começando com o estudo do Plano SALTE e deveria avançar a metade do segundo Governo Lula, ao final de 2008.

O título desta Tese foi definido, logo após a fase inicial, de Qualificação e ficou sendo: **Avaliação da política energética e da política industrial no Brasil: do plano Salte ao plano Brasil para Todos**. O primeiro Plano de Governo a ser analisado, conhecido como Plano SALTE foi desenvolvido entre 1947 e 1951; enquanto o último foi criado a partir de 2004, e entrou em sua fase de implantação em 2007. Em 2004, o Governo Lula pretendia acompanhar a evolução nacional em três instantes históricos: 2007, 2015 e finalmente 2022, quando o Brasil completará seu aniversário de 200 anos de independência de Portugal.

2 - Objetivos

O principal objetivo desta Tese foi o de entender como se comportou o período em que se implantou no Brasil uma economia urbano-industrial mais moderna, deflagrada a partir das transformações ocorridas no início da década de 1930. Desde essa época, desenvolveu-se o **processo de industrialização por substituição de importações**. Foi possível identificar nesse processo de crescimento nacional dois subperíodos: o primeiro, que vai de 1930 a 1980, que coincide com a fase em que se deu início e se completou a industrialização brasileira. Nessa mesma fase, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu, em média, 7% ao ano; enquanto no segundo período que se inicia com a recessão de 1981/1982 e alcança o final de 2007 e se aprofunda um pouco mais em 2008. O período compreendido entre 1980 e 2007 foi marcado por várias crises econômicas, mundial e nacional, gerando forte processo de “desindustrialização” da economia brasileira e que, mesmo durante esse curto intervalo, o PIB nacional cresceu, em média, pouco mais de 2% ao ano (SOUZA, 2007).

O primeiro subperíodo de análise se inicia com a crise de 1929/1930, com o programa econômico-social implementado para superá-la e promover a transição de uma economia agro-exportadora, essencialmente apoiada na exploração do café, para uma nova economia urbano-industrial moderna, baseada na substituição de importações e no maior atendimento das necessidades do mercado interno. Esse período se encerra com o término do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (II PND), em 1979, na vigência do último governo militar, do presidente Figueiredo; quando foram assentadas as bases para completar o processo de substituição de importações no setor produtor de bens de produção.

O segundo subperíodo começa com o impacto sobre a economia brasileira criado pelas crises mundiais do petróleo, ocorridas na década de 1970, bem como de medidas adotadas pelo governo brasileiro para promover o “ajuste externo da economia nacional”. Nessa ocasião, tinha início longo período de “estagnação econômica” que, persistiria até meados de 1980. É possível observar que, apesar de uma ou outra pequena oscilação e quase sempre pouco sensível, predominou nesse período a compreensão governamental de que, a questão central na esfera econômica era a necessidade da busca do **desenvolvimento econômico**; enquanto no segundo, a despeito de uma ou outra pequena variação, a visão predominante passou a enfatizar a busca da **estabilidade monetária** e não mais o “**desenvolvimento econômico a qualquer custo**” (SOUZA, 2007).

Ao longo da década de 1980, e praticamente, até o início da seguinte, o Brasil foi perdendo sua capacidade de planejamento e oportunidade de gerar novos investimentos, resultando na obsolescência acelerada do seu aparato planejador. A crise do Estado como ficou sendo conhecida na época, fez com que o seu papel de mediador nas relações com o mercado, fosse fortemente questionado. Enquanto isso, o desenvolvimento nacional ansiosamente esperado, que passou a ser chamado de crescimento econômico, chegou a ser visto cada vez mais sob a perspectiva da internacionalização da economia. Nesse curto período surgiu novo modelo de Planejamento, que havia sido importado por meio das empresas privadas multinacionais. Ele era baseado na competição e possibilidade de inserção no mercado internacional: (a) gestão ou *management* territorial e ambiental, (b) planejamento estratégico competitivo e, (c) *marketing* de lugares. Esse tipo de gestão territorial centrado na produtividade do território e na inserção regional competitiva serviu como modelo e fonte de “inspiração gerencial” para a retomada do Planejamento Nacional Brasileiro.

Em meados de 1990, o Governo Federal para enfrentar uma nova crise do Estado e para tentar promover o crescimento econômico desenvolveu novos instrumentos de gerenciamento e controle: os Planos Plurianuais (PPA's) e Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID's), reinaugurando uma nova fase no planejamento governamental brasileiro.⁵ Baseados em suas duas “temporalidades” diferentes; de quatro e oito anos, respectivamente, esses instrumentos previam a realização de investimentos governamentais e privados em setores de infra-estrutura, especialmente, no setor de Transportes, com a pavimentação de estradas, construção de portos, hidrovias e ferrovias; e no setor de Energia, com a construção de usinas hidrelétricas, linhas de transmissão de grande porte e novos gasodutos.

A Tese procurou identificar e ressaltar possíveis formas de ação conjunta, de diversos planos e instrumentos de políticas públicas adotadas pelo Governo Federal e que procuraram reorientar a inserção da economia brasileira no cenário internacional.

⁵ A Constituição de 1988 introduziu, como principal instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal, o Plano Plurianual (PPA). De acordo com o art. 165, parágrafo 1º do texto constitucional, o PPA deveria estabelecer “de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. O PPA orientaria a elaboração da lei orçamentária, deveria dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Sua vigência se iniciava no segundo ano do mandato presidencial e terminava no primeiro ano do mandato seguinte. O Primeiro PPA, de 1991 a 1995, atendeu às exigências do dispositivo constitucional. No Governo Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, ficou conhecido como Brasil em Ação e foi sucedido pelo PPA 2000-2003, conhecido como Programa Avança Brasil. O PPA 2004-2007, conhecido como Plano Brasil para Todos, foi elaborado numa nova conjuntura política e seguiu, contudo, a mesma orientação dos planos Plurianuais anteriores, no que se refere à abordagem das formas de apropriação e uso dos recursos, especialmente os hidroenergéticos na Amazônia (LEMOS, 2007).

A Tese procurou analisar a evolução histórica da política nacional estabelecida e verificar a existência de algum tipo ou forma de articulação, entre a política energética nacional implementada e a política industrial adotada no período de estudo. Também analisou as várias políticas públicas empregadas, entre 1947 e 2007, com possibilidade de identificar diferentes atores envolvidos, como poder público, iniciativa privada e sociedade brasileira.

A importância da análise temporal estava voltada para ressaltar as condições em que o Estado poderia redefinir seu importante papel de: **indutor do desenvolvimento da infraestrutura necessária ao crescimento e desenvolvimento econômico acelerado do Brasil.**

A Tese analisou o comportamento e evolução do quadro institucional montado, ao longo da história brasileira, enfocando a preponderância de determinada doutrina política empregada na condução dos destinos econômicos do Brasil. Procurou estudar e analisar o comportamento dos setores industrial e energético nacional, bem como predomínio de cada uma das inúmeras doutrinas utilizadas, em cada um desses períodos de governo estabelecidos ao longo do tempo para cada um destes dois setores da economia brasileira.

A Tese analisou todos os Planos de Governo adotados a partir de 1947, até praticamente o final de 2008 com a finalidade de comprovar a evolução histórica da estratégia da política industrial nacional e verificar a presença do Estado, como agente efetivo, no desenvolvimento econômico da Nação.

É importante considerar a energia, na sua forma mais ampla e extensa, como um insumo e também procurar entender como ela poderia ser avaliada em sua competitividade externa, com vistas à sua inserção na produção industrial nacional e como “mercadoria de troca ou de venda” no concorrido mercado internacional.

Após escolhida uma determinada divisão histórica, com seus acontecimentos mais significativos a serem estudados, destacam-se a partir da segunda metade do século passado, três períodos do desenvolvimento econômico brasileiro:

- Primeiro período: de 1947 a 1979 - Planos de Desenvolvimento e de Infraestrutura;
- Segundo período: de 1980 a 1995 - Planos de Estabilização Macroeconômica e
- Terceiro período: de 1996 a 2007 - Retomada do Planejamento Governamental no Brasil.

3 - Conteúdo e metodologia

A Tese é composta pelos seguintes capítulos além da **INTRODUÇÃO**:

CAPÍTULO 1 - CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA, MUDANÇAS POLÍTICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS ALÉM DE ALTERAÇÕES NA POLÍTICA ENERGÉTICA E NA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL;

CAPÍTULO 2 – ANÁLISE DA POLÍTICA INDUSTRIAL, DA POLÍTICA ENERGÉTICA E DO PLANEJAMENTO NO BRASIL: A EUFORIA DO DESENVOLVIMENTISMO NACIONAL (1940-1979);

CAPÍTULO 3 - AUSÊNCIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E DE PLANEJAMENTO NO BRASIL NO PERÍODO DE CRISE (1980-2002);

CAPÍTULO 4 - RETOMADA DO PLANEJAMENTO E DA POLÍTICA ENERGÉTICA NO BRASIL (2002-2009); e

CAPÍTULO 5 -CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES.

O Capítulo 1 apresenta uma síntese dos principais acontecimentos que possibilitaram o surgimento e desenvolvimento da industrial nacional bem como correspondente produção de energia a partir do final da Segunda Guerra Mundial.

O Capítulo 2 descreve acontecimentos de 1947 a 1979 e apresenta alterações introduzidas no País, em função dos Planos de Governo adotados e que, faziam parte dos Planos de Desenvolvimento e Infraestrutura do Brasil. São analisados os primeiros Planos de Governo editados, como o pioneiro Plano SALTE, implantado no Governo Dutra, até o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), criado no Governo do presidente Geisel.

O Capítulo 3, dando continuidade ao estudo dos Planos de Governo, pesquisa as mudanças alcançadas no País, em função dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's) e Planos Plurianuais (PPA's) criados no período de 1980 a 1995 e que faziam parte dos Planos de Estabilização Macroeconômica do País. O Capítulo começa com a criação do Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento Economico e Social (III PND), no Governo João Figueiredo e se processa com a passagem dos presidentes José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e a alcança o início do primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995.

O Capítulo 4 fechando a análise de Planos de Governo analisa o período de Retomada do Planejamento Governamental, enfocando os Planos Plurianuais (PPA's), Projeto "Brasil 2020" com estudos preliminares, diagnósticos setoriais e segundo formadores de opinião, sem apresentar qualquer continuidade de medidas de cunho prático ou operacional.

O Capítulo 5 analisa as principais conclusões alcançadas, com base nas análises efetuadas, para a montagem da Tese, uma avaliação da revisão bibliográfica, com o levantamento de dados e a sistematização do extenso material consultado durante a elaboração da Tese.

Os procedimentos metodológicos de análise foram voltados para a revisão bibliográfica de livros, artigos, material jornalístico, publicações nacionais e internacionais bem como sobre a situação econômica do País em cada uma das fases de governo e políticas adotadas. O marco teórico da Tese repousa no estudo da evolução política vivenciada pelo Brasil, a partir das decisões tomadas no Governo Dutra, quando promulgada a Constituição de 1946, indicando a derrota do nazi-fascismo na Segunda Guerra Mundial e a queda do Estado Novo, até 2007. A Tabela I.1 indica os períodos de estudo, com 18 Planos de Governo escolhidos e selecionados para investigação, compreendendo sua análise desde 1947 até o final de 2007.

Tabela I.1 - Marcos do Planejamento Público no Brasil entre 1947 e 2007

Fases de Estudo	Planos de Governo	Período
Primeiro Período de 1947 a 1979	1) Plano SALTE	1947 a 1951
	2) Comissão Mista Brasil - Estados Unidos	1951 a 1956
	3) Plano de Metas	1956 a 1961
	4) Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social	1963 a 1965
	5) Plano de Ação Econômica do Governo	1964 a 1967
	6) Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social	1967 a 1976
	7) Programa Estratégico de Desenvolvimento	1968 a 1970
	8) Orçamento Plurianual de Investimentos	1968 a 1970
	9) Plano de Metas e Bases de Ação do Governo	1970 a 1972
	10) I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	1972 a 1974
	11) II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	1975 a 1979
Segundo Período de 1980 a 1995	12) III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	1980 a 1985
	13) I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República	1986 a 1989
	14) Plano de Ação Governamental	1987 a 1991
	15) Primeiro Plano Plurianual de Desenvolvimento (I PPA)	1991 a 1995
Terceiro Período de 1996 a 2007	16) II PPA - Brasil em Ação	1996 a 1999
	17) III PPA - Avança Brasil	2000 a 2003
	18) IV PPA - Brasil para Todos	2004 a 2007

Fonte: Elaboração própria a partir de consenso com o Orientador, Professor Doutor Célio Bermann, em fevereiro de 2007.

Obs.:(1) Programas e projetos elaborados pelo Governo Lula em andamento e com sérios problemas de gerenciamento e execução

(2) Projetos elaborados pelo Governo Lula e que não chegaram a ser implementados.

O período de 1947 e 1979, compreende onze Planos de Governo, coincide com a fase em que se deflagrou e completou a industrialização brasileira; nesse período o PIB cresceu 7% ao ano. Os dois últimos períodos, a partir de 1980 e coincidem com a fase em que ocorreram crises econômicas e energéticas prolongadas e o processo de industrialização nacional. De 1980 a 2007 o PIB nacional cresceu em média, pouco mais de 2% e nos últimos três anos alcançou taxas mais elevadas, da ordem de 4 a 5% ao ano (SOUZA, 2007).

4 - Relevância da Tese

A relevância da Tese consiste em resgatar, sistematizar e apresentar os registros de eventos marcantes da História do Brasil; analisar a evolução política, econômica e industrial para entender limitações e conseqüências para o País, ao longo dos últimos 60 anos. A Tese procura analisar as alterações na transição de uma economia fortemente agrícola, explorada de maneira predadora pelos conquistadores portugueses e baseada na agricultura de subsistência. Até o final do século XIX se manteve, no País, o plantio e cultivo de cana-de-açúcar, milho, algodão e do café. No século passado, foi a exploração intensiva do café chegando ao momento atual com possibilidades de exportar soja e modernos combustíveis renováveis, de enorme valor econômico, como álcool e outros importantes biocombustíveis.

A Tese procurou analisar e descrever o desenvolvimento histórico, político, institucional, econômico, e social do Brasil, no sentido de verificar a existência de uma deliberada política: econômica, industrial, energética e social no País. Ainda existe dúvida se o Brasil contava com planos de industrialização adequados e o fornecimento de energia acompanhava a demanda; ou se setor energético era acompanhado pelo setor industrial, à medida que mais energia era disponibilizada no mercado consumidor interno. As experiências de reestruturação setorial passaram por fases de domínio, sob forma de monopólio, de empresas estrangeiras, no começo do século XX, com exploração de serviços de eletricidade residencial, industrial e transporte urbano e passaram a contar com a liderança do Estado, durante a fase do Estado Novo, que controlou empresas e mercado de energia, por trinta anos.

Em meados de 1980, o Setor Elétrico passaria a ser utilizado como instrumento de controle da economia nacional, usado pelo Tesouro Nacional como ferramenta de desenvolvimento e expansão do mercado consumidor nacional. Nesse cenário retornava a teoria liberal, definição dos instrumentos de política econômica e, não se vislumbrava a necessidade de uma política industrial mais aprimorada. Para os defensores desse pensamento, as intervenções do Estado, tais como as que seriam estabelecidas no âmbito da política industrial, seriam consideradas discricionárias, podendo levar a imperfeições na alocação de recursos, ao privilegiar determinados setores como estratégicos, em detrimento dos demais. Quando o debate avançou para abordagens intervencionistas, que defendiam presença ativa do Estado, a política industrial ganhou destaque, dentre os instrumentos de política econômica.

No caso brasileiro, as duas últimas décadas mostraram o conflito destas vertentes, presente inclusive até os dias de hoje. O controle obsessivo pela estabilidade de preços e pelo equilíbrio fiscal, centrado no esforço de se alcançar metas inflacionárias e *superávits* fiscais foi a marca das políticas econômicas do passado recente. Em meados de 2008, as dificuldades de combate à inflação, continuaram a preocupar as autoridades no Governo Federal que para conter sua disparada elevaram os juros e pretenderam reduzir as despesas do Estado. Outro grave problema da economia mundial foi a sucessiva elevação nos preços do petróleo.

Para compreender as principais transformações ocorridas no País foi necessário efetuar análise detalhada, estudar as relações históricas entre Política de Governo, Política Industrial, Política Energética e Política Social adotadas pelos governantes do Brasil.

A avaliação histórica começou com a estrutura dos vários ciclos de desenvolvimento nacional, a partir de 1930, com as mudanças provocadas pelo primeiro Governo Vargas e com maior intensidade a partir de 1947 quando foram definidos os primeiros Planos Econômicos de Governo para o Brasil, ainda sob influência, colaboração e coordenação mundial do governo norte-americano e suas missões de ajuda técnica internacional. Ao longo do tempo, nesse ambiente de pretensa redução e controle de gastos públicos, inclusive dos investimentos produtivos estatais nacionais, se encontrava a implementação de programas de privatização e criação de um sistema institucional relacionado à regulação dos Serviços Públicos, com uma vigorosa complementaridade, redefinindo novamente o papel do Estado na área de Infra-Estrutura do País.

A Tese procura destacar como e quando os presidentes brasileiros procuraram mudar as condições sócio-econômicas e pretenderam através de Programas Especiais de Investimentos incentivar e desenvolver as novas áreas metropolitanas brasileiras em amplas e promissoras áreas das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul do Brasil. De que maneira procuraram ampliar os investimentos nacionais nas Indústrias e Serviços, com expansão do Plano Siderúrgico Nacional, expansão da Construção Naval, incremento da Construção de Aeronaves de reconhecida qualidade mundial; na área de Energia e Recursos Minerais, incentivos para Construção de grandes usinas hidrelétricas (UHE's), usinas termelétricas (UTE's,) e novas Linhas de Transmissão (LT's) de Extra Alta Tensão para interligar o País. Procuraram desenvolver a nova Tecnologia Nuclear, além da produção e beneficiamento de elementos radioativos para as Usinas Nucleares Brasileiras.

CAPÍTULO 1 - CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA, MUDANÇAS POLÍTICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS ALÉM DE ALTERAÇÕES NA POLÍTICA ENERGÉTICA E NA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL

A história da industrialização brasileira começa a se tornar realidade somente a partir da segunda metade do século XVIII, quando apenas a pequena indústria, para atendimento do mercado de consumo interno era permitida, principalmente a de fiação, calçados e vasilhames. Em 1785, Portugal baixou Decreto extinguindo todas manufaturas têxteis existentes no Brasil, exceto a de panos grossos para uso dos escravos. O tecido de melhor qualidade e considerado mais fino era importado.

Em 1808, com a chegada da família real portuguesa o Decreto foi revogado e os portos brasileiros foram abertos ao comércio internacional. O desenvolvimento industrial brasileiro era insignificante devido à forte concorrência dos produtos ingleses que, invadiam e atendiam o mercado nacional. Em 1844, o Governo Brasileiro ampliou taxas de importação de produtos estrangeiros e as atividades industriais no Brasil passaram a ser auxiliadas e protegidas. Em 1846, a indústria têxtil obteve incentivos fiscais e as matérias-primas necessárias à indústria nacional receberam isenção de taxas alfandegárias. Entretanto, nem mesmo esses fortes incentivos foram suficientes para alavancar e garantir o desenvolvimento industrial brasileiro.

Em 1850, a Lei Eusébio de Queirós proibiu o tráfico de escravos para o Brasil e acabou gerando desenvolvimento da indústria no País. Os recursos que, anteriormente eram aplicados na compra de escravos ficaram disponíveis e passaram a ser aplicados no setor industrial e na expansão da cafeicultura que, estava em pleno desenvolvimento e exigia mais mão-de-obra. Essa condição propiciou a entrada de novos imigrantes no País que, trouxeram melhores técnicas de produção de manufaturados e tornou-se a primeira mão-de-obra assalariada, representando uma força de trabalho especializada, além de se constituir em um grande mercado consumidor, considerado indispensável ao desenvolvimento industrial nacional.

A partir do surto expansionista de 1870, o crescimento industrial brasileiro foi marcado por sérias flutuações e sua trajetória definida por expansões e retrações de mercado, decorrentes da dependência da economia brasileira, face aos humores da economia mundial. No início de 1880 ocorreu o primeiro surto industrial brasileiro, quando a quantidade de estabelecimentos triplicou em apenas uma década. Esse momento, de importante crescimento industrial nacional, inaugurou a primeira tentativa de Substituição de Importações no Brasil.

1.1 - Tentativas de industrialização brasileira até a década de 1930

Em 1890, algumas poucas fábricas instaladas na Bahia apresentavam alto grau de concentração de trabalhadores por unidade de produção. Salvador era a segunda maior cidade brasileira. Em 1892 foi inaugurada a primeira linha de bondes elétricos no Brasil e iniciada instalação de linhas telegráficas no interior do País. A partir dessa época a indústria nacional retomou seu crescimento, praticamente, até o começo da Primeira Guerra Mundial, em 1914, quando enfrentou séria crise, causada pelo aumento da produção manufatureira nacional que, não foi acompanhada pela expansão do mercado consumidor interno e externo.

Antes do advento da eletricidade, ocorrido no final do século XIX, a lenha e o carvão eram intensamente utilizados para produzir energia motriz, sob a forma de vapor. Naquela ocasião não havia nenhum plano estruturado para atendimento da indústria nacional e nem para geração de energia, para atendimento da crescente demanda industrial nacional. A partir de 1914, ocorreram períodos favoráveis ao crescimento industrial nacional. Isso voltou a ocorrer em 1929, com o agravamento da crise mundial da economia e em 1939, com início da Segunda Guerra Mundial. Nesses períodos, a exportação do café nacional foi prejudicada pois havia dificuldade em exportar bens industrializados do exterior e isso acabou estimulando investimentos na produção interna, na indústria nacional de bens de consumo.

Entre 1915 e 1920, em função dos problemas acarretados pela Primeira Guerra Mundial e pelas debilitadas economias européias, foi criada conjuntura para desenvolvimento da indústria nacional que, acumulou capital e fez crescer a produção industrial a taxas bastante elevadas. Na ocasião foram criadas seis mil novas empresas manufatureiras no País. Entretanto, a partir de 1920 a indústria nacional que procurava se firmar e não lograra desenvolvimento auto-sustentado, começou a entrar em decadência. O setor elétrico caminhava no mesmo sentido, uma vez que não conseguia se adequar ao mercado consumidor e mostrava extrema fragilidade. Ocorreu desabastecimento de energia no setor de transporte urbano, residencial e industrial além de forte racionamento. A Primeira Guerra Mundial ocasionou mudanças na Europa, fonte de suprimento material e espiritual do Brasil. Monarquias seculares ruíram e em seus territórios surgiram repúblicas democráticas. Desse modo, a repercussão desses acontecimentos conquistou adeptos e seguidores em outros países, fora da comunidade européia, em especial entre as classes mais necessitadas: de operários, trabalhadores muito pobres e menos favorecidos.

A partir de 1925, ao mesmo tempo que a produção de café dobrava, uma vez que era garantida e alavancada pela promessa de compra de excedentes, com recursos oriundos de empréstimos fornecidos pelos bancos ingleses, as exportações nacionais apenas conseguiam absorver 60% da quantidade produzida. Com a indústria nacional em declínio e a exportação do café prejudicada aumentava o desemprego nas grandes cidades brasileiras. Crescia o descontentamento em vários setores urbanos e a inflação mostrava sinais de forte descontrole.

Entre 1920 e 1930 os motivos que impediam a expansão da industrialização nacional eram: (a) o livre comércio com a Inglaterra que, abria as fronteiras brasileiras para produtos industrializados ingleses, inviabilizando a implantação da indústria nacional competitiva; (b) política de supervalorização do café que, se garantia a rentabilidade necessária para o setor agrícola drenava capitais e recursos escassos do País; (c) a preponderância da concentração fundiária nacional limitava o desenvolvimento do mercado interno para produtos industriais produzidos no Brasil; e (d) a política estatal, dominada e comandada pelos fortes cafeicultores paulistas, que era hostil à implantação e desenvolvimento da indústria nacional.

Uma consequência da Primeira Guerra sobre a economia nacional foi conscientização da necessidade de ampliar a exploração da indústria siderúrgica. O fomento da produção de manufaturas, com demanda crescente de máquinas e ferramentas, além da procura, cada vez maior, de artigos metalúrgicos conduziram à maior utilização das imensas jazidas minerais de ferro abandonadas no Brasil. O Governo Federal forneceu várias concessões e empréstimos a empresas que propunham criar e implementar novas indústrias siderúrgicas no Brasil.

Foi na iniciativa destinada a fomentar a indústria siderúrgica nacional que, nasceu a Itabira Iron, de propriedade do empresário norte-americano Percival Farquhar que já possuía numerosos negócios no País como: controle de estradas de ferro, empresas de exploração agrícola e de colonização. Ele pretendia incentivar a cultura do trigo, cereais, frutas, alfafa, lã e carne de qualidade para exportação. Também demonstrou interesse pela Amazônia ao adquirir a estrada de ferro Madeira-Mamoré, o que indicava forte propensão pela exploração e exportação da borracha nacional. A extensão de planos, e ligações com políticos brasileiros despertaram suspeitas, provocando reação no Congresso, Imprensa e população brasileira. No decorrer de apaixonados debates houve alusões ao imperialismo yanque, o que soava como um eco das campanhas realizadas em outras nações vizinhas.

Surgiu entre os brasileiros, uma corrente nacionalista e anti-imperialista de fortes raízes agrárias, embora mantivesse estreita relação com interesses industrialistas, de repulsa à drenagem das riquezas naturais do País para o exterior. O extremado nacionalismo passou a repudiar imigração estrangeira, por considerar que iria agravar o problema do desbravamento do solo nacional, tornando ainda mais precária as condições de vida das populações rurais. Duas décadas depois novas e acirradas discussões seriam travadas em torno da exploração do petróleo nacional, com a instalação da campanha do petróleo é nosso. Estes eram os principais aspectos decorrentes da industrialização nacional brasileira, no primeiro pós-guerra. A industrialização ocorrida na década de 1920 não teve somente repercussões materiais uma vez que introduziu profundas alterações ideológicas na sociedade brasileira. Com inserção da atividade industrial na economia brasileira houve transformação estrutural e comportamental na população, porque gerou uma atividade que teria forte impacto socioeconômico no País.

A expansão da atividade industrial ampliou e fortaleceu duas importantes classes sociais: a dos empresários e trabalhadores das indústrias fabris. Os centros urbanos se desenvolveram intensamente, cresceu o número de novas indústrias, de novos comerciantes, empregados, funcionários públicos, professores e estudantes além da classe média. Todos esses inesperados acontecimentos revolucionaram a sociedade brasileira forçando alterações em sua estrutura, que entraram em choque com antigos padrões e costumes desde há muito estabelecidos. Entre limites considerados como estritamente financeiros ocorreram mudanças nas relações econômicas através da instalação de 33 empresas estrangeiras que, abriram filiais no Brasil.

Em 1922, eventos conseguiram afetar e transformar camadas do meio social nacional, como: (a) revolta do Forte de Copacabana que, assinalava anseio de renovação política nacional; (b) criação do Partido Comunista, iniciando nova organização estrutural e lutas da classe operária; e (c) Semana de Arte Moderna, realizada em São Paulo, dando origem ao movimento denominado Modernismo e que acabou desencadeando a campanha por outra forma de expressão nacional, característica de manifestação artística e estética no Brasil. Em 1928, empresários brasileiros impedidos de desenvolver seus negócios reclamavam por melhores condições para viabilizar um adequado programa de industrialização nacional. As classes médias urbanas, representadas por intelectuais e militares, mostravam sua insatisfação através de movimentos culturais ou levantes militares; os trabalhadores urbanos paulistas que haviam realizado marcante greve em 1917, participavam dessas mobilizações, culminando em 1929, com a criação da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT).

1.2 - Retomada da industrialização nacional a partir de 1930/1940

Desde a Proclamação da República no Brasil, os importantes setores da construção civil, operários gráficos e serviços do comércio constituíram o maior núcleo do trabalho assalariado nacional. Salvador, Belém, Belo Horizonte e Juiz de Fora receberam forte impulso industrial. Nessas localidades predominavam fábricas de tecidos e tecelagens. Embora o setor têxtil concentrasse mais da metade do capital aplicado nas indústrias nacionais, as categorias de trabalhadores mais importantes eram formadas por: portuários, ferroviários, gráficos e da construção civil.

O agravamento da crise mundial de 1929 levou à instauração de governos ditatoriais na Alemanha e Itália, a fim de forçar uma nova repartição do poder mundial e que uma década depois iriam participar da Segunda Guerra Mundial. Esses dois países erguendo-se contra a Inglaterra e EUA, os maiores produtores mundiais de algodão tiveram de recorrer a outras nações para suprir o bastecimento dessa matéria-prima básica. Em função disso, o Brasil ficou responsável pelo atendimento de grande uma parcela desse fornecimento e a agricultura brasileira voltou a participar do mercado mundial, com um produto nacional desenvolvido, essencialmente, no Estado de São Paulo.

As profundas mudanças ocasionadas pela Revolução de 1930 modificaram o eixo da política econômica nacional que, assumiu forte caráter nacionalista e industrialista. Em 1931, o presidente Vargas anunciava sua firme determinação de implantar uma Indústria de Base no País, começando pela: Siderúrgica, Metalúrgica, Mecânica e Química. Com elas em funcionamento, o Brasil poderia reduzir a importação e estimular a produção nacional de novos bens de consumo. Entretanto, medidas concretas para essa industrialização somente seriam tomadas poucos anos mais tarde, ainda durante o regime do Governo Vargas, no conhecido Estado Novo.

Eram necessárias novas obras públicas básicas de infraestrutura que, se tornavam inadiáveis e deveriam ser urgentemente providenciadas, como, por exemplo: fornecimento de eletricidade para iluminar ruas e logradouros públicos, residências e comércio em geral; além de energia para suprir as indústrias; serviços de limpeza urbana; serviços de abastecimento urbano de água e coleta de esgotos; comunicações ferroviárias e ampliação dos sistemas de comunicação de telefonia, de telegrafia nacional e internacional.

A retomada da industrialização nacional, a partir do final de 1930, mostrou a necessidade de implementar maiores e melhores obras públicas básicas, bem como de infra-estrutura que, se tornavam inadiáveis e deveriam ser urgentemente providenciadas, como era o caso da energia elétrica para iluminar ruas e logradouros públicos, residências, comércio e indústrias; serviços de limpeza urbana; serviços de abastecimento urbano de água e coleta de esgotos; comunicações ferroviárias e ampliação de sistemas de comunicação de telefonia, de telegrafia nacional e internacional. Para financiar essas benfeitorias, o Governo recorreu a novos empréstimos externos procurando levantar fundos, junto a importantes grupos financeiros europeus, principalmente, de origem inglesa.

As inúmeras iniciativas utilizadas, e que vigoraram na década de 1930, geraram crescente intervenção estatal na sociedade, por meio do uso de melhor planejamento governamental. Com a adoção de novo planejamento na administração pública brasileira, coube ao Estado o papel de principal indutor e condutor da atividade de planejamento econômico nacional, assim como à sua burocracia estatal a responsabilidade de implementar ações governamentais, que até os dias atuais ainda podem ser observadas. O Governo Vargas manteve seu apoio ao tradicional setor cafeeiro, por meio do Conselho Nacional do Café; mas, decidiu impulsionar e acelerar a industrialização brasileira. Para reduzir o volume de café estocado, sem condições de venda e melhorar preços do café nacional, mandou queimar estoques, de quase 70 milhões de sacas. Desse modo, conseguiu erradicar cafezais mais velhos e improdutivos e acabou pagando somente uma pequena indenização aos desesperados produtores nacionais.

Um dos grandes desafios dos anos 1930/1940 era, a partir de empresas públicas estatais, criar um novo modelo de desenvolvimento planejado, com ênfase somente no capital nacional e valorização do mercado interno. Forças dominantes no Estado Novo desejavam implantar um processo de industrialização em bases mais nacionalistas, sem interferências externas que pudessem ferir os grandes objetivos nacionais traçados pelo Governo Vargas.

Entre 1930 e 1932, o Governo criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; a lei dos 2/3 e da sindicalização, a Previdência Social; e decretada a jornada de 8 horas. Em maio de 1938, foi criado o Salário Mínimo que passaria a vigorar a partir de 1941. A evolução dos meios de produção, empregados na fabricação de aço, cimento e ferro pouco sofreu com a crise e voltou a crescer a partir de 1933, enquanto nos EUA e demais países desenvolvidos os primeiros sinais de recuperação somente se manifestaram a partir de 1934.

No final da década de 1930, o Governo Vargas adotou uma política industrializante, com substituição da mão-de-obra de imigrantes por mão-de-obra nacional. Normalmente, no Rio de Janeiro e em São Paulo a mão-de-obra utilizada era formada em função do êxodo rural, derivado da decadência cafeeira e de movimentos migratórios de nordestinos para as regiões Sudeste e Sul. O presidente Vargas, na Mensagem Presidencial que instituiu o Estado Novo, anunciou que a industrialização, infra-estrutura de transportes e comunicações, bem como defesa nacional exigiam instalação de siderúrgicas e a criação de indústrias de base. A indústria de base nacional consolidou-se a partir de 1937, pouco antes do início da Segunda Guerra Mundial, que abalou a economia e as sociedades do mundo inteiro a partir de 1939.

A dinamização do mercado consumidor interno foi o pilar da industrialização brasileira. A indústria nacional pretendia substituir parte das importações e produzir no mercado interno brasileiro produtos que eram importados do exterior. Para consolidação desse processo de industrialização era necessário que o mercado interno fosse ampliado. O instrumento utilizado para isso foi o da legislação trabalhista. O caráter social da legislação trabalhista brasileira provocou efeitos positivos na economia nacional, onde o aumento do poder de compra dos trabalhadores passou a dinamizar o mercado consumidor interno.

O Decreto-Lei de 1938 disciplinava o estabelecimento de linhas de transmissão e redes de distribuição; outro de 1940, a instalação de usinas termelétricas, submetendo-as, na jurisdição federal, ao ritual estabelecido no Código de Águas, de autorização, concessão e fiscalização, resguardados direitos existentes através de declaração de usinas e serviços em funcionamento.

O Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE) criado em 1939, diretamente subordinado à Presidência da República atuava na fiscalização do setor, até o advento do Ministério das Minas e Energia (MME) criado somente em 1960.

Entre 1938 e 1945, ressalta no Brasil a criação do: Conselho Nacional do Petróleo (CNP), Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Ao final da Segunda Guerra Mundial, o Brasil dispunha de reservas em moeda estrangeira fruto de ter exportado mais do que importado. Houve crescimento médio de 9% entre 1946 e 1950. Entre 1938 e 1947, como decorrência da impossibilidade de importação de equipamentos a potência elétrica conservou-se quase inalterada, uma vez que o acréscimo da capacidade instalada da São Paulo Light foi da ordem de 100 MW.

Nesse período, a falta de investimentos, ausência de recursos no setor energético, o grande surto de industrialização e a expansão crescente do mercado consumidor, na região do Rio de Janeiro e São Paulo, resultou que a produção de energia elétrica no País foi insuficiente e não conseguiu acompanhar a demanda industrial.

Enquanto nas duas décadas anteriores; ou seja, entre 1920 e 1930 houve predominância da indústria de bens de consumo, na década de 1940 outras atividades industriais começaram a se desenvolver, como a de: minerais, metalurgia, siderurgia, setores tecnologicamente bem mais sofisticados e energointensivos. A partir dessa oportunidade a produção de aço na Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Volta Redonda abriu novas perspectivas para o desenvolvimento industrial nacional, uma vez que o aço constituiu a base para diferentes tipos de indústrias no Brasil.

Como indicado pelo Censo de 1940, o resultado das atividades industriais brasileiras, durante o conflito mundial, observou-se que o número de estabelecimentos industriais chegou a 50 mil, e capital empregado 18 milhões de contos de réis, com preponderância considerável do Estado de São Paulo, vindo a seguir o Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e finalmente Minas Gerais. Entre 1939 e 1954, a produção industrial nacional aumentou pouco mais de 100% e o volume real dos gastos de consumo da população, tomado como indicativo do crescimento do mercado interno em 130% no mesmo período.

Em termos de avanço social, algumas medidas protetoras, ao trabalhador brasileiro, também podem ser avaliadas em termos quantitativos: a taxa de investimento não baixou; ao contrário, subiu de 12,9% para 14,3%. Apesar disso, nesse mesmo período, as exportações continuaram a se manter equilibradas, acarretando um acentuado acúmulo de divisas. Em 1942, o Governo Federal determinou o tombamento de bens e instalações das empresas de eletricidade em operação no Brasil. Ele ficou conhecido como custo histórico e essa avaliação pretendia definir o tipo de investimento a ser remunerado, em 10% sobre o capital investido.

Praticamente, aconteceram vários períodos de carência de energia elétrica, isso desde a instalação dos serviços no Brasil que, se agravaram com o crescimento e modernização da economia nacional. A deficiência de capacidade geradora, ou potência instalada insuficiente, se somava ao rigor cíclico das estiagens com diminuição dos mananciais e esvaziamento dos reservatórios.

1.3 - Crise energética e desenvolvimento econômico na década de 1950

No início da década de 1950 o racionamento energético imposto pelo governo acarretou problemas graves aos meios de transporte, às residências, ao comércio e forte impacto social negativo. Quanto à produção industrial, causou deterioração de equipamentos industriais de grande porte, em fornos das indústrias e fábricas de vidro, siderúrgicas que precisavam ser mantidas temperaturas elevadas e prejudicavam a produção. Os graves racionamentos, devido à maior concentração industrial e importância para o País, registraram-se nos sistemas das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Niterói e Vitória.

A Segunda Guerra Mundial não estimulou o desenvolvimento industrial no País como esperado pelos dirigentes e povo brasileiro. Enquanto a economia norte-americana recebeu forte impulso, no Brasil ocorreu sensível redução no ritmo do desenvolvimento industrial. Entre 1940 e 1945, a produção industrial nacional não apresentou índices favoráveis, o mesmo acontecendo com o produto real e com o produto real *per capita*, que cresceram apenas 23% e 8%, respectivamente (BOUZAN, 1964).

Nesse período, alguns países considerados mais desenvolvidos, haviam sido obrigados a reduzir suas exportações, não só de artigos manufaturados para consumo imediato, como de equipamentos industriais. Do mesmo modo, isso também aconteceu com vários empresários brasileiros que, se viam impossibilitados de ampliar e incrementar a produção industrial nacional, na extensão que o mercado interno demandava. O limite de uma possível expansão de produção se fundamentava na utilização da plena capacidade instalada nacional, alcançada anteriormente, antes mesmo do início da Segunda Guerra Mundial.

Entretanto, foi nesse mesmo período, que a indústria têxtil nacional cresceu e ganhou força. Esse antigo e tradicional setor da indústria brasileira, que há muito vinha trabalhando em regime de capacidade ociosa, passou a operar no seu limite máximo e começou a produzir acima de sua capacidade normal. Na oportunidade a produção aumentou 59%. Mais tarde, em quando as exportações de tecidos haviam caído bruscamente, a maquinaria das fábricas têxteis trabalhavam, em média, 14 horas por dia. O desenvolvimento industrial só foi possível graças à utilização intensiva dos antigos equipamentos existentes; mas, faltava à economia brasileira um mínimo de autonomia para se desenvolver, sem o auxílio da importação de bens de capital (STEIN, 1957).

O decênio, imediatamente logo após o término da Segunda Guerra Mundial, foi por muitos considerado como um período de forte prosperidade econômica mundial. O crescimento da produção industrial nacional que, entre 1940 e 1945 fora de somente 6,2%, entre os anos de 1946 e 1950 aumentou para 8,9% e mais tarde, entre 1951 e 1955 se manteve quase estável, com uma taxa de crescimento 8,1%. Considerando-se para avaliação, um período pouco mais longo pode-se observar que houve crescimento médio na produção industrial brasileira, com valor estável e que permaneceu em torno de 8,5% ao ano (STEIN, 1957).

Entre 1946 e 1955, a produção industrial global no Brasil aumentou 122%; mas, esse crescimento industrial não se produziu de forma homogênea e uniforme entre todos setores da economia. Ao findar a Segunda Guerra Mundial a indústria leve de consumo já estava completamente implantada no Brasil. A partir desse momento teria início o desenvolvimento das indústrias de bens de consumo, mais complexas. Seria dado impulso mais eficiente às indústrias de base e de bens de produção. Em 1947, após o fracasso do liberalismo cambial do Governo Dutra foi adotado rígido sistema de controle das importações, através de esquema de prioridades, ao mesmo tempo em que mantinha fixa a taxa do dólar no País.

A Tabela 1.1 apresenta valores da taxa média anual de crescimento do Produto Interno Real e da Produção Industrial Nacional, no período compreendido entre 1940 e 1961.

Tabela 1.1 - Produto Interno Real e Produção Industrial Nacional entre 1940 e 1961

Período	Produto Interno Real (%)	Produção Industrial (%)
1940 a 1945	4,7	6,2
1946 a 1950	7,3	8,9
1951 a 1955	5,7	8,1
1956 a 1961	6,0	11,0

Fonte: Elaboração própria a partir de Pereira, L. C. B. Desenvolvimento e Crise no Brasil; da Fundação Getúlio Vargas e Cepal.

A partir de 1950, a produção e exportação de café nacional voltaram a se equilibrar sob a supervisão do Instituto Brasileiro do Café (IBC). As vendas de café representavam a maior parcela do total exportado pelo Brasil. O domínio da indústria cafeeira na economia brasileira, chegou ao seu fim quando o setor industrial, a partir de 1955 tornou-se o novo carro-chefe do desenvolvimento econômico nacional. Para avaliar o forte impacto das transformações no desenvolvimento econômico nacional é preciso acompanhar as mudanças verificadas no Brasil ao longo do século passado, quando cresceu o uso da eletricidade no serviço público voltado para transporte, atendimento da indústria, residências e comércio em geral.

A partir daquele momento a industrialização avançou rapidamente no Brasil, tornando-se a locomotiva da economia nacional brasileira. Até aquele momento, apesar dos investimentos de importante parcela do montante arrecadado pelos comerciantes, com a produção do café e borracha, as melhores e maiores indústrias brasileiras não passavam de algumas pequenas oficinas, marcenarias, tecelagens, chapelarias, serrarias, moinhos de trigo, fiações e fabricas de bebidas e produtos em conserva.

Apesar da reduzida participação da energia elétrica e do petróleo no consumo global de energia no Brasil, as flutuações de preços verificadas no mercado internacional, afetavam o suprimento dessas fontes energéticas no País. As oscilações e constantes variações de preços, no mercado exterior, provocavam impactos no ritmo das atividades sociais, urbanas além de fortes abalos no modesto setor produtivo industrial brasileiro.

O desenvolvimento do setor elétrico brasileiro, com base no uso prioritário da geração hidrelétrica representou importante processo de modernização desta base energética, uma vez que acabou desvinculando o suprimento de eletricidade, fortes flutuações conjunturais do comércio exterior e funcionamento do mercado cambial internacional.

Os processos originais empregados para produção de energia elétrica para atendimento da demanda nacional, envolviam a importação de enormes quantidades de carvão e petróleo do exterior, isso para atender, de forma precária, a capacidade de geração termelétrica instalada no Brasil. A expansão do setor energético nacional era precário e continuava preso às determinações do mercado internacional. Na oportunidade, os investimentos e financiamentos necessários para o desenvolvimento desse importante setor se encontravam sob controle do capital estrangeiro, principalmente do norte-americano e europeu (MELLO, 1982).

Em uma segunda fase de industrialização da economia brasileira, verificada entre 1956 e 1961, ocorreu investimentos complementares concentrados no tempo, com alteração radical na estrutura do sistema produtivo nacional, ao mesmo tempo em que a capacidade produtiva se ampliava pela demanda existente. O novo padrão de acumulação demarcava a nova fase de desenvolvimento, e características da expansão delineavam um processo de industrialização pesada, porque este tipo de desenvolvimento implicava crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível de seus mercados (MELLO, 1982).

1.4 - Corporações transnacionais e avanços tecnológicos no Brasil entre 1950/1960

Numa etapa de industrialização restringida, o crescimento econômico exigia não somente uma forte coordenação estatal, mas também a ação do Estado, inclusive como empresário, capaz de estender e levar até os seus limites os horizontes do setor privado. Dramáticas foram as exigências impostas ao Estado pela fase de industrialização pesada do País. Essa fase de crescimento correspondeu a industrialização restringida e avanços no desenvolvimento das forças produtivas nacionais além da divisão social do trabalho, avanços esses que certamente seriam pré-condição para a industrialização pesada no Brasil (TAVARES, 1975).

Entre as fases de desenvolvimento nacional acelerado ocorreu descontinuidade, que exigiu atitudes do Estado. A intensidade com que a crise internacional atingiu e afetou o mercado agro-exportador nacional e outros setores produtivos urbano-industriais, a ele vinculado, não se comportou de forma idêntica quanto ao consumo energético. Em relação aos combustíveis, a redução no consumo de gasolina e carvão foi significativa, mas o mesmo não aconteceu com o consumo de óleo diesel e óleo combustível. Quanto ao consumo de eletricidade a retração foi considerada como sendo apenas insignificante. O predomínio econômico mundial de poderosas corporações transnacionais possibilitou alguns avanços tecnológicos importantes no mundo ocidental alastrando-se, inicialmente, nos países mais desenvolvidos, com a criação e expansão da sociedade de consumo de massas. Avanços tecnológicos ocasionaram obsolescência de equipamentos industriais, nos setores de bens de consumo de luxo.

Países como a Alemanha, Itália e Japão que haviam perdido seu parque industrial, durante as atividades da Segunda Guerra Mundial, efetuaram sua reconstrução com tecnologias atualizadas e desenvolvidas durante o período de conflito internacional. A modernização tecnológica dos EUA exigia o abandono de fábricas inteiras no seu país, fato extremamente desvantajoso para suas empresas, ou então a possibilidade de implementar a exportação dessas fábricas para países de menor grau de desenvolvimento tecnológico e econômico. Assim, as empresas transnacionais, norte-americanas e européias, criadas após a fase de reconstrução mundial, com ajuda do dinheiro norte-americano, começaram a buscar novos mercados de inversão rentável, em países com capacidade de absorver tecnologia intermediária e, tornada obsoleta nos países de origem. Assim ocorreu a ofensiva do capital estrangeiro, em direção a países, com capacidade de absorver essa tecnologia. Entre eles estava o Brasil como mercado consumidor e os EUA como fornecedor.

Com o clima nacionalista, o presidente Vargas passou a representar obstáculo à expansão do capital estrangeiro no Brasil. Pressionado pelos EUA e pela UDN, de Carlos Lacerda, o presidente brasileiro passou a buscar continuidade para seu projeto de desenvolvimento nacional. Na ocasião foi criada a Eletrobrás, também oferecida nova concessão aos EUA, implantada a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU) e prorrogado o Acordo Militar Brasil-Estados Unidos, com manutenção de bases militares dos EUA no Nordeste.

No início de 1956, o presidente Juscelino Kubitscheck de Oliveira criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) onde procurava centralizar, ainda mais, o planejamento econômico do país. O Conselho seria o “balão-de-ensaio” para o posterior lançamento do seu famoso Plano de Metas, considerado a viga-mestra econômica do Governo, sob seu *slogan* de campanha: 50 anos de desenvolvimento em 5 anos de governo (LESSA, 1975).

O Governo Kubitscheck esperava superar os inúmeros “pontos de estrangulamento” que já haviam sido identificados pela CMBEU, criada na época do Governo Getúlio Vargas. O Plano de Metas foi estruturado e executado quase que na íntegra e todas suas metas praticamente foram cumpridas. No período de 1957 a 1961, deveriam ser investidos Cr\$ 355,8 bilhões. Cerca de 93,4% do montante ou seja, Cr\$ 332,3 milhões se destinavam ao investimento em energia, transporte e indústria de base, onde se encontravam: siderurgia, cimento, metais não-ferrosos, fertilizantes e outros insumos básicos fundamentais para o desenvolvimento do país (LESSA, 1975).

O Governo Kubitscheck ao mesmo tempo em que reafirmava seu compromisso popular, com o avanço do mesmo projeto nacionalista de Getúlio Vargas, abria novos espaços para a penetração do capital estrangeiro no Brasil. Em meados de 1959, o presidente Kubitscheck se recusou a aceitar a política imposta pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e rompeu com aquela instituição de crédito. Em meados de 1960, o embaixador brasileiro, em Washington, Walter Moreira Sales, reiniciou o diálogo com o FMI e recebeu empréstimo de 47,7 milhões de dólares, como “prova de boa vontade dos EUA para com o Brasil” (LESSA, 1975).

O programa econômico criado pelo Governo Kubitscheck resultou na intensificação e aceleração do crescimento da economia nacional. Um indicador, como o da capacidade ociosa nacional, que se aproximava de 20%, entre 1955 e 1956, revelou um decréscimo contínuo, a partir de 1957 até se anular completamente entre 1960 e 1962.

1.5 - Modelo nacional-desenvolvimentista brasileiro na década de 1960

No final de 1961 a questão da Reforma Agrária nacional entrava novamente em evidência e deixava de ser apenas um tema para técnicos e especialistas e se transformava em um dos mais importantes fatores da luta de massa no País. O amplo movimento pelas Reformas de Base refletia a tendência, a favor da continuidade do modelo nacional-desenvolvimentista, inaugurado no Governo Vargas e expressava o momento de maior antagonismo, de conflito com o modelo que implicava em maior abertura do mercado nacional ao capital estrangeiro.

O Governo João Goulart, antes de poder desencadear de forma completa a implementação das pretendidas Reformas de Base, a que ele chamava de Caminho Brasileiro tentou, com o novo Plano Trienal, trilhar um caminho intermediário. Entretanto não teve tempo hábil de implementar o seu programa, pois foi interrompido e deposto por um golpe militar, em 1964.

A crise brasileira expressava a contradição da economia nacional e a divergência entre seus possíveis modelos econômicos. O modelo nacional-desenvolvimentista pretendia o controle interno da economia brasileira; a expansão do mercado interno; o desenvolvimento da indústria nacional; a atuação crescente do Estado na economia e concessões aos setores mais populares da sociedade. O modelo, com maior abertura ao capital estrangeiro enfatizava: (a) a formação de um mercado de consumo voltado essencialmente para a classe mais rica; (b) monopolização precoce da economia; (c) maior concentração de renda e (d) maior abertura ao capital internacional. A queda da taxa de investimento no País trouxe como consequência a redução da atividade econômica e exarcebação da crise política interna. O investimento direto no Brasil foi sendo reduzido passou de US\$ 108 milhões em 1961; a US\$ 69 milhões em 1962; a US\$ 30 milhões em 1963 e finalmente a US\$ 28 milhões em 1964; em três anos houve redução em investimentos diretos, de mais de US\$ 80 milhões.

Os empréstimos e financiamentos destinados para o desenvolvimento nacional brasileiro despencaram drasticamente entre 1961 e 1964, quando passaram de US\$ 529 milhões em 1961 para US\$ 260 milhões em 1964. Entretanto, no sentido inverso, se processou a remessa de lucro para o exterior que, passou de US\$ 15 milhões em 1962 para US\$ 147 milhões em 1963 e chegou a atingir US\$ 192 milhões em 1964, ultrapassando a entrada de investimento direto, realizando uma importante “sangria” na economia nacional, com a perda, em três anos, de mais de US\$ 177 milhões que, rapidamente deixaram o País.

A partir de 1963, com a queda do ritmo na atividade econômica, e recrudescimento da inflação ocorreu grave crise no país, precipitada pela instabilidade do Governo Jânio Quadros que, acabou impossibilitando Jango Goulart de governar o país. A aceleração da crise política impediu a manutenção dos investimentos públicos, no mesmo nível alcançados pelo Governo Kubitscheck e não ofereceu a tranquilidade necessária para entrada de novos investimentos privados. Pouco antes, o Governo Jânio Quadros, em sua política de combate à inflação havia dificultado e até mesmo cortado os investimentos públicos, encarecido o crédito e controlado o aumento de salário dos trabalhadores, provocando forte retração na demanda nacional.

Com a proposta do Governo Goulart, de renegociação da dívida externa e deflagração das Reformas de Base, o Plano Trienal elaborado pelo ministro do Planejamento, Celso Furtado, recomendava medidas de curto prazo que, implicavam na imediata contenção do investimento público e do salário no País. O Plano desagradou tanto aos setores que, eram favoráveis ao capital estrangeiro, porque prometia Reformas de Base; e aos setores mais nacionalistas porque implicava na deterioração das condições de vida da população brasileira. Sem apoio da população e após a condenação pelas organizações e partidos políticos que apoiavam o Governo João Goulart, o Plano Trienal foi esquecido. Enquanto se mobilizava contra aspectos recessivos do Plano Trienal, a população exigia a aplicação das prometidas Reformas de Base. No início de 1964, o presidente Goulart enviou mensagem ao Congresso Nacional, onde apresentava o Programa de Reformas. Em 13/03/1964 assinou dois Decretos: um em que desapropriava as terras ociosas, às margens de rodovias e açudes federais; ou as terras mais valorizadas por investimentos públicos já realizados, e o outro, em que prometia encampar as refinarias particulares de petróleo em exploração no Brasil.

O objetivo das forças hegemônicas que, patrocinaram o regime ditatorial instaurado em 1964 era o de deter o processo de mudanças inaugurado em 1930, no Governo Vargas. Pretendia remover obstáculos à expansão do capital estrangeiro no país e garantir estabilidade ao modelo econômico daí decorrente. Para cumprir essa tarefa, realizou o cerceamento da expressão social e política das forças nacionais que sustentavam o programa nacional-desenvolvimentista. Para se viabilizar, o novo regime teria de conquistar e se ajustar ao controle de determinadas forças nacionais, como por exemplo, o empresariado brasileiro e militares das Forças Armadas. Essa nova composição de forças exigia um adequado modelo de desenvolvimento nacional, para atender a remuneração do capital estrangeiro e contemplar os interesses econômicos do empresariado nacional.

A nova equipe econômica era composta por Roberto Campos, à frente do Ministério de Planejamento; por Octávio Gouvêa de Bulhões, no Ministério da Fazenda e, Mário Henrique Simonsen, na presidência do Banco Central. Essa equipe coordenou a formulação do novo plano de governo, o PAEG, para ser implantado em três anos, ao longo dos quais foram promulgadas 838 Leis, além de 5.685 Decretos e mais 41 Resoluções do Banco Central, expressando orientação do governo revolucionário brasileiro.

Na oportunidade, Bulhões, Campos e Simonsen eram intolerantes com qualquer nível de inflação e somente aceitavam o desenvolvimento, se fosse com estabilidade monetária. Entendiam que sem estabilidade monetária era melhor não crescer. Para eles, a inflação era produto do excesso de moeda, que por sua vez, resultava do excesso de gasto público, de investimento privado e de altos salários, o que era fonte do conflito distributivo.

As idéias do ministro Bulhões sobre industrialização eram muito semelhantes às do seu antigo mestre Eugênio Gudín. A partir de 1950, Bulhões depois de breve aproximação com as conhecidas idéias nacional-desenvolvimentistas de Getúlio Vargas transformou-se, no mais duro opositor do ideário da Cepal no Brasil e passou a pregar combate, sem trégua, a inflação e à defesa de entrada e maior permanência do capital estrangeiro no Brasil.

Simonsen introduziu a correção monetária, defendida pelo laureado Milton Friedman, que passou a realimentar a inflação no Brasil. A industrialização nacional poderia ocorrer, mas, sem o auxílio qualquer política deliberada do Estado. Ela resultaria de uma ação espontânea do mercado, desde que houvesse liberdade para a iniciativa privada, notadamente a estrangeira, que deveria receber um tratamento especial do Governo brasileiro, com a criação de um ambiente adequado à entrada, movimentação e remessa de seus capitais. A entrada do capital estrangeiro evitaria a ampliação dos investimentos do Estado, particularmente nos serviços públicos, limitando seu papel de agente.

Em lugar de entrar no País, e assim proporcionar novos investimentos produtivos, o capital estrangeiro simplesmente saiu do Brasil. Conquanto, não aumentasse os investimentos diretos estrangeiro, aumentavam de forma significativa, as remessas de lucro para o exterior, fazendo com que elas superassem de forma acelerada os patamares: de US\$ 164 milhões em 1964, para US\$ 199 milhões em 1965, crescendo para US\$ 217 milhões em 1966 e, ainda mais, em 1967, quando atingiu US\$ 237 milhões.

Em 1964, segundo o entendimento de Eugênio Gudín, a industrialização nacional só se tornaria efetiva e irreversível como a utilização do capital estrangeiro. As premissas do PAEG se inseriam na necessidade de desobstruir os entraves à ação do capital estrangeiro; mas mesmo com entrada de capital estrangeiro, o País cresceu pouco, em relação ao período de 1962/1963 e, não chegou ao nível esperado pelo Governo, e nem conseguiu alcançar as cifras do período 1956/1961, conforme mostrado na Tabela 1.2 abaixo.

Tabela 1.2 - Capital estrangeiro investido no Brasil entre 1956 e 1966

Período	Investimento Direto Estrangeiro	Empréstimos e Financiamentos
	(US\$ milhões)	
1956 a 1961	148	373
1962 a 1963	50	315
1964 a 1966	57	321

Fonte: Elaboração própria a partir de Souza, N. A. *Economia Brasileira Contemporânea* - 2007.

Não bastava a segurança oferecida pelo novo regime de governo brasileiro e nem o apoio recebido dos governos dos países mais desenvolvidos. As corporações transnacionais e agências internacionais de crédito aguardavam o fim da crise econômica, esperavam pela estabilização do regime, como havia sido prometido pelos militares e as empresas estrangeiras aguardavam o momento oportuno para aumentar sua participação na economia brasileira.

Quando ocorreu o golpe militar, os empresários estavam unidos em torno do novo regime e significativos setores da classe média constituíam sua base de apoio. Mas, a persistência da crise econômica mantida até três anos após seu início, começou a romper a unidade do bloco dominante no poder, representado pelos setores que defendiam abertura ao capital estrangeiro. O resultado da crise econômica foi agravado pela política de aumento de impostos e tarifas públicas; corte de crédito, gastos públicos e salários, seguida pela multiplicação de falências de pequenas e médias empresas nacionais. Com isso, cresceu ainda mais o distanciamento, dos pequenos e médios empresários brasileiros em relação ao novo governo militar.

A partir de 1965, os assalariados da classe média passaram a sofrer com os fortes efeitos da política de contenção salarial adotada pelo presidente Castello Branco. Entretanto, se a política salarial vigente conseguia favorecer uma pequena minoria, que havia alcançado rendimentos mais elevados, ela prejudicava a grande massa de assalariados, principalmente de milhares de servidores públicos federais, que começavam a receber vencimentos ainda mais reduzidos, como parte da política de contenção de gastos do governo.

1.6 - Desenvolvimento nacional e o milagre econômico brasileiro a partir de 1970

De 1968 a 1973 ocorreu expansão da economia brasileira, chamada milagre econômico brasileiro. Essa condição favorável à economia nacional, foi atribuída ao modelo brasileiro de desenvolvimento econômico adotado pelo governo militar. Entre suas características pode-se destacar: (a) investimento público, (b) empresas estatais, (c) medidas protecionistas, (d) processo de substituição de importações, (e) mecanismos oficiais de financiamento de empresas nacionais, (f) legislação de proteção ao trabalho, e (g) desenvolvimento do mercado interno. A Tabela 1.3 mostra o comportamento da variação de distribuição de renda no País, em função da faixa de renda e grupos representativos na sociedade, entre 1960 e 1970.

Tabela 1.3 - Variação da distribuição de renda no Brasil entre 1960 e 1970

Faixa de renda	Variação percentual (%)	
	1960	1970
40% dos mais pobres	11,2	9,0
Próximos dos 40%	34,3	27,8
Próximos dos 15%	27,0	27,0
5% dos mais ricos	27,5	36,2
Total anual	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de (BAER, 2002) com dados do Censo Demográfico de 1970 do IBGE. *Apud* Souza, N. A. *Economia Brasileira Contemporânea - 2007*.

Entre 1972 e 1974, a retomada do crescimento econômico, com mudança de orientação na política econômica nacional do ministro Delfim Netto coincidiu com a criação do I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND). Diferentemente de Bulhões, Campos e Simonsen o ministro Delfim Netto propugnava que, a economia nacional poderia crescer, apresentando “certo nível de inflação”. Ele adotava o primado de desenvolvimento sobre a estabilidade monetária. A desaceleração da economia brasileira acompanhando o movimento da economia mundial, não representou a reversão de um ciclo econômico de curto prazo; mas, demonstrou a emergência de uma crise estrutural, que refletiu o esgotamento do modelo econômico que se consolidara no País, a partir do final dos anos 1960. Logo depois o modelo entrou em decadência definitiva (OLIVEIRA; MAZUCHELLI, 1977).

As empresas brasileiras se apropriaram do aumento de produtividade e ceifaram parte do salário dos trabalhadores; devido à forte política repressiva do regime militar e do elevado nível de desemprego no País. A queda de salários provocou concentração de renda. A produtividade na indústria aumentou em 23%; e o salário médio em São Paulo baixou 28%. O salário dos metalúrgicos paulistas caiu 25% e o salário mínimo caiu 35% no período.

A Tabela 1.4 mostra o crescimento de exportações no país entre 1966 e 1977. Este desempenho foi um fator que, colaborou no sentido de expandir a atividade econômica no período de 1963 a 1967, quando as exportações cresceram a uma taxa média anual de 7%, e pouco depois, entre 1968 e 1970 cresceram 18% ao ano.

Tabela 1.4 - Crescimento do volume de Comércio Exterior entre 1966 e 1974

Índice percentual de variação do volume de Comercio Exterior					
Ano	Exportações	Importações	Ano	Exportações	Importações
1966	44	28	1971	60	58
1967	42	31	1972	76	70
1968	48	38	1973	88	85
1969	55	39	1974	89	115
1970	56	47	1977	100	100

Fonte: Elaboração própria a partir de Banco Central do Brasil. Com dados do Boletim, de vários anos. *Apud* Souza, N. A. *Economia Brasileira Contemporânea - 2007*.

A escolha do novo presidente da República, bem como das eleições legislativas de 1974, condensou o início de sérias divisões no regime militar⁶ vigente e propiciou a intensificação das lutas democráticas. Aproveitando os aparentes sinais de divisão entre os militares no comando do País, antigos e novos políticos liberais, pertencentes ao MDB radicalizaram sua oposição ao regime. Formou-se entre os liberais mais ativos e alguns setores da “esquerda” o conhecido “bloco dos autênticos” (OLIVEIRA; MAZUCHELLI, 1977).

⁶ Ao instituir o sistema de eleições indiretas, o regime militar interrompeu o processo de escolha dos dirigentes do país de modo livre e direto, inventaram as eleições presidenciais através do Colégio Eleitoral. Essa criação obedeceu ao propósito de manter a escolha do presidente da República sob controle dos militares e das elites políticas que os apoiavam. Era um sistema mais restrito do que o sistema eleitoral da República Velha, onde o escolhido da oligarquia tinha que enfrentar o processo eleitoral, por mais que fosse viciado. Cada um dos presidentes militares foi referendado pelo Colégio Eleitoral, cujas regras para sua composição foram especialmente criadas em função das necessidades de ocasião. O primeiro presidente militar, eleito pelo voto indireto do Congresso Nacional, expurgado de dezenas de parlamentares presos ou cassados, depois de editado o Ato Institucional Nº 1, foi o Marechal Humberto de Alencar Castello Branco que, permaneceu no poder de 15/04/1964 a 15/03/1967. O segundo presidente militar foi general Arthur da Costa e Silva que permaneceu no poder de 15/03/1967 a 31/08/1969. Entre 31/08/1969 a 30/10/1969, o governo do País foi ocupado por uma Junta Militar em função do afastamento, motivado por um derrame cerebral do presidente Costa e Silva. O terceiro presidente militar foi o general Emílio Garrastazu Médici, teve sua escolha referendada pelo Congresso Nacional em 1969, ficando no poder de 30/10/1969 a 15/03/1974 e sendo que, mais uma vez o legislativo havia sido expurgado, pelo efeito direto do AI-5, decretado em 13/12/1968. Em 1973, às vésperas da indicação do quarto governante militar, o Governo Médici promoveu uma reformulação no Colégio Eleitoral. A nova fórmula estabelecia que, ele seria composto pelos deputados e senadores e ainda por 3 delegados das Assembleias Legislativas Estaduais e mais um representante para cada 500 mil eleitores inscritos no Estado correspondente. Com essas regras, foi eleito o quarto presidente militar Ernesto Geisel que ficou no poder de 15/03/1974 a 15/03/1979. A escolha do último presidente militar foi a do general João Baptista de oliveira Figueiredo, eleito pelo Colégio Eleitoral em 1978. Para essa eleição várias modificações anteriores foram realizadas no Colégio Eleitoral, como a eleição indireta do 1/3 dos senadores, apelidados “biônicos”, a divisão do estado de Mato Grosso e a União do Estado da Guanabara com o Rio de Janeiro. Dessa maneira o número de deputados e senadores da ARENA aumentou, compensando a derrota eleitoral do governo nas eleições de 1974. Mesmo sendo considerado o “presidente da abertura”, Figueiredo preocupou-se com a eleição de seu sucessor. O partido do governo, agora denominado pelo PDS, realizou uma série de manobras para permanecer no poder e tentar contrariar o movimento social pela “volta das eleições diretas” que se organizava desde o final de 1983. A última grande manobra foi a rejeição da Emenda Constitucional do deputado Dante de Oliveira que introduziria no país a eleição direta para Presidente da República. O primeiro presidente civil da República, depois do regime militar, Tancredo Neves, foi eleito indiretamente e teve seu mandato cumprido pelo vice, José Sarney. O Brasil teve mais um presidente não eleito diretamente, Itamar Franco, que assumiu a presidência dentro dos preceitos constitucionais, dado o processo de *impeachment* do presidente Collor de Mello. Fonte: www.historianet.com.br consultado em 26/06/2008.

Em 1974, os elevados investimentos em capital fixo e a continuidade do crescente nível de investimentos, no ano seguinte, passaram a gerar uma capacidade produtiva que ultrapassou a capacidade de absorção interna e externa da produção nacional. Houve aumento de estoques que, não podiam ser vendidos, e criação de indesejada capacidade ociosa no País. A economia nacional havia alcançado uma fase de sobre-investimento, situação em que havia excessiva capacidade produtiva para garantir o nível de rentabilidade exigido pelos “donos do capital”, no contexto de economia brasileira dependente. Mas, no início do processo, os capitalistas brasileiros, não perceberam a forte queda na taxa de lucro; e somente passaram a entender o fenômeno quando, a demanda por seus produtos começou a cair, elevando ainda mais a capacidade ociosa e seus estoques começaram a se tornar “invendáveis” (SOUZA, 2007).

A redução no ritmo de expansão da atividade econômica nacional provocou estancamento de alguns setores produtivos importantes. Entre 1973 e 1975 houve acentuada desaceleração do PIB, da produção industrial nacional e da produção da indústria de transformação, como indicado na Tabela 1.5 abaixo. Nesse período, a produção do setor de produtos têxtil se expandiu em 2,3% enquanto a de material elétrico, comunicação e material de transporte cresceu somente 0,5%; enquanto a de produtos alimentícios 0,1% em 1975.

Tabela 1.5 - Alteração percentual na atividade econômica nacional entre 1973 e 1975

Atividade econômica	1973	1974	1975
PIB	13,9	9,8	5,7
Produção Industrial Total	15,8	9,9	6,2
Produção da Indústria de Transformação	15,8	7,6	3,8

Fonte: Elaboração própria a partir da Conjuntura Econômica. “Retrospecto anual da economia brasileira”, 1976. Apud Souza, N. A. Economia Brasileira Contemporânea - 2007.

O fim do milagre econômico e o esgotamento do modelo dependente provocaram o fim do regime político construído para viabilizar a expansão econômica e industrial do País. As contradições sociais e políticas, nascidas no bojo da séria crise econômica brasileira repercutiram na estabilidade do regime militar que o conduziu à extinção. A manifestação de descontentamento do empresariado nacional em relação à política adotada pelo regime militar consistiu no apoio dado ao MDB nas eleições. Esse fato não caracterizava que o empresariado brasileiro havia passado a uma oposição aberta e decisiva ao regime militar. Do mesmo modo, setores importantes da classe média da população, que haviam apoiado o regime militar, durante o milagre econômico, começaram a mudar seu comportamento e preferência política, em função da desaceleração econômica e manifestação de crise no País.

1.7 - Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's) adotados até 1985

O objetivo dos investimentos programados pelo II PND era garantir a substituição de importações e, se possível, abrir futuras frentes de exportação para os produtos brasileiros. Os assalariados de maiores níveis de renda, que haviam melhorado suas condições de vida durante a expansão econômica, começaram a perder salários, como consequência da redução de empregos, estancamento dos aumentos salariais, recrudescimento da inflação, pagamento de prestações e juros de dívidas, além de conviver com medidas de restrição de crédito.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (II PND), para 1975/1979, procurava dar respostas na área econômica, aos problemas que, na linguagem política era entendida como: política de transição lenta, gradual, e segura, transição do regime autoritário em direção à democracia plena. A fórmula adotada pelo Governo Geisel combinava com a estratégia recomendada pelo II PND e com a institucionalização do regime, atuação política, econômica e social diferente para o Brasil. Assim sendo, para implementar esse plano era imprescindível conquistar a autonomia de decisão em relação ao governo dos EUA.

Foi no sentido de atender a essa estratégia que o Brasil adotou importantes medidas internacionais: (a) provocar a ruptura do Acordo Militar Brasil - EUA; (b) realizar acordo nuclear com a Alemanha, com vistas a dominar a tecnologia nuclear e possibilitar a construção de 8 usinas termelétricas nucleares⁷ no país, as UTN's Angra I, II e III.

O II PND estabelecia os setores prioritários para realizar a substituição de importações cujas compras externas pressionavam a pauta de importações: bens de capital, incluindo navios, aviões e computadores; insumos básicos e combustíveis. Nesse ínterim, buscava-se a consolidação de uma economia moderna, mediante a implantação de novos setores, criação e adaptação tecnológica; entre elas destacavam-se: informática, fortalecida pela reserva de mercado com a criação da estatal Cobra e da aeronáutica com a Embraer. O ministro da Indústria e Comércio declarava que atividades industriais, como a indústria automobilística deixará de merecer atenção prioritária. Não era hora de estimular o crescimento de faixa de indústrias produtoras de bens de consumo duráveis (II PND, 1975).

⁷ O Governo Geisel se aproveitou do conflito existente entre as grandes potências européias para fortalecer a autonomia de decisão do país num campo decisivo da economia nacional, como domínio de novas "tecnologias de ponta", reproduzindo, de certo modo, o que Getúlio Vargas fizera três décadas antes, ao se aproveitar dos conflitos que explodiram na Segunda Guerra Mundial, para negociar a instalação no Brasil, da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a importante Usina de Volta Redonda, uma das bases da industrialização brasileira.

O II PND buscava um caminho para superação da crise que, ao mesmo tempo eliminasse a dependência externa, vencesse o subdesenvolvimento e alterasse a estrutura produtiva do país. Possuía como instrumentos fundamentais o investimento estatal e o financiamento público, incluindo incentivos fiscais e creditícios a empresas privadas nacionais. Apesar da crise mundial e das acentuadas pressões externas, a implementação do II PND produziu resultados favoráveis na economia brasileira. A Tabela 1.6 apresenta a formação bruta de Capital Fixo que, apesar da crise mundial, seguiu crescendo a uma taxa elevada, até o começo da década de 1980, salvo no biênio 1976/1977.

Tabela 1.6 - Formação bruta de Capital Fixo entre 1974 e 1980

Ano	Formação bruta de Capital Fixo utilizando como deflatores	
	Índice Geral de Preços	Índice de Preços no Atacado subtraído da Disponibilidade Interna
1974	18,1	14,0
1975	14,8	11,6
1976	2,3	6,9
1977	- 2,3	0,9
1978	7,2	11,3
1979	5,4	3,7
1980	10,3	2,2

Fonte: Elaboração própria a partir de BELLUZZO & COUTINHO, 1985.

A vitória do grupo, ao qual pertencia o presidente Geisel, sobre a linha dura do regime militar e de oposição ao Governo, no processo de escolha de seu sucessor, não foi uma vitória completa. Para reunir o apoio necessário à escolha do novo presidente da República, ele precisou fazer concessões e terminou por aceitar o general João Baptista Figueiredo, seu ex-chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI), que não era o seu escolhido para o cargo.

Dessa maneira, o presidente João Figueiredo assumiu o poder em um momento em que a economia brasileira estava em franco processo de aceleração, promovido pelos investimentos públicos implementados no final do Governo Geisel, quando o PIB atingiu 6% em 1978, passou para 6,4% em 1979 e chegou a 8% em 1980. Entretanto, nesse meio tempo, o cenário econômico internacional tornava-se adverso e ainda mais complexo.

No final de 1979, tinha início uma nova recessão mundial, que deveria durar até 1982. As instituições e corporações dos países desenvolvidos, chamados centrais, tentariam descarregar o peso de sua crise, sobre países menos desenvolvidos, periféricos e para isso empregariam fortes mecanismos de controle e pressão.

1.8 - Dificuldades econômicas e crises de desenvolvimento entre 1980/1990

Diante das dificuldades, o Governo Figueiredo optou por um caminho oposto ao trilhado pelo II PND e adotou ajuste estrutural, aumentando a subordinação externa da economia nacional. Esse modelo conduziu o Brasil a forte recessão, que se manteve desde o final de 1980 até o início de 1984 e inaugurou longo período de estagnação da economia nacional, que mais tarde ficou conhecido como período das décadas perdidas⁸. Nessa ocasião a taxa de juros internacional não parou de crescer. O pagamento de juros passou de quase US\$ 2,7 bilhões em 1980 para US\$ 10,5 bilhões em 1984, como indicado na Tabela 1.7 abaixo.

Tabela 1.7 - Taxa de juros para quitar expansão da dívida externa entre 1978 e 1982

Ano	1978	1979	1980	1981	1982
Taxa de juros (%)	10,9	13,3	15,5	19,6	19,5

Fonte: Elaboração própria a partir de LOPES, F. A crise do endividamento externo 1983.

As relações de troca do Brasil com outros países, que haviam atingido seu ponto máximo em 1977, considerado o índice 100, começaram a cair, atingindo o índice 54 em 1982, com uma queda de 46% no período. Isso ocorreu não apenas em função da elevação do preço do petróleo, mas, porque os países centrais conseguiram impor novo aumento dos preços de seus produtos numa proporção superior ao dos produtos exportados pelos países periféricos. A partir de 1980 os países desenvolvidos forçaram, para baixo, os preços de *commodities* que o Brasil exportava, caindo 26% entre 1980/1982. Essa nova condição indicava que o problema não estava somente no elevado preço do petróleo. Excluindo o valor desse produto, as relações de troca caíram 31% entre 1977/1982. Uma consequência desse duplo choque, de juros e das relações de troca, que foi seriamente agravado pela queda das exportações, em 13% entre 1981/1982 e provocadas pela recessão mundial, foi o violento aumento do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos do Brasil, que passou de US\$ 6,9 bilhões em 1978 para US\$ 16,3 bilhões em 1982; isso sem contar a amortização de dívida que subiu de US\$ 5,4 bilhões para US\$ 8,2 bilhões nesse mesmo período.

⁸ Após a Segunda Guerra Mundial, o Brasil foi um dos países com maiores taxas de crescimento no mundo, crescendo a uma taxa média de mais de 7% de 1950 a 1980. O PIB *per capita* brasileiro passou de 15% do PIB *per capita* norte-americano em 1950 para 30% em 1980. No entanto, desde então o Brasil apresentou taxas de crescimento baixas ou negativas, de modo que em 1998 o PIB *per capita* brasileiro estava de volta a 20% do norte-americano. As possíveis razões para o que é comumente chamado de "décadas perdidas" no Brasil, é o de um estudo baseado em um procedimento contábil aplicado a um modelo computacional. Após decompor a economia em quatro choques: produtividade, trabalho, capital e renda, cada um deles é alimentado no modelo separadamente e os dados reais e os previstos são comparados. Os resultados indicam que, no caso das "décadas perdidas" brasileiras, choques de produtividade parecem ser o fator mais importante para explicar o comportamento do produto e consumo durante os anos 80, mas que choques de trabalho são os grandes responsáveis pelo comportamento da economia durante os anos 90. Barreiras à competição e as mudanças impostas pela Constituição Federal de 1988 nos mercados de trabalho são possíveis explicações para os resultados. Fonte A Neoclassical Analysis of the Brazilian "Lost-Decades" por Flávia Mourão Graminho. www.bcb.gov.br/pec/wps/port consultado em 26/06/2008.

A Tabela 1.8 mostra a evolução da dívida externa brasileira, que representavam 64% das exportações no primeiro ano e que subiram para 97% no último ano do período.

Tabela 1.8 - Evolução da dívida externa brasileira entre 1977 e 1983

Ano	Dívida bruta (US\$ bilhões)	Dívida bruta menos reservas cambiais
1977	32,0	17,2
1978	43,5	19,4
1979	49,9	24,8
1980	53,8	31,6
1981	61,4	40,2
1982	69,7	46,9
1983	81,3	65,7

Fonte: Elaboração própria a partir de BATISTA JR, P. B. 1987. *Apud* Souza, N. A. *Economia Brasileira Contemporânea* - 2007.

Em função da transferência de recursos para o exterior, da queda da taxa de lucro interna e desaceleração dos investimentos privados, a inflação começou a crescer. Com o aumento da vulnerabilidade e evasão externa, a pressão pela subida dos preços internos aumentou. A relação entre a dívida externa e PIB subiu de 18,2% em 1977, para 43,6% em 1983; enquanto a relação entre dívida e exportação cresceu passando de 246,3% para 387,8% no período.

Depois de alguns anos de estabilidade, a taxa de inflação “disparou” a partir de 1979⁹. Na Tabela 1.9 pode-se observar a variação no período.

Tabela 1.9 - Variação da taxa de inflação no Brasil entre 1930 e 2005

Ano	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2008
IGP	6,0	12,0	19,0	40,0	40,0	330,0	764,0	8,6	5,7	9,8

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE e FGV, *Conjuntura Econômica* de 2007/2009.

⁹ **Inflação** é a queda do valor de mercado ou poder de compra do dinheiro. Isso é equivalente ao aumento no nível geral de preços. **Inflação é o oposto de deflação**. Inflação zero, ou muito baixa, é uma situação chamada de **estabilidade de preços**. Em alguns contextos, a palavra *inflação* é utilizada para significar um aumento no suprimento de dinheiro, o que é às vezes visto como a causa do aumento de preços; alguns economistas preferem o primeiro significado, em vez de definir inflação pelo aumento de preços. Assim, por exemplo, alguns estudiosos da década de 1920 nos EUA referem-se a *inflação*, ainda que os preços não estivessem aumentando naquele período. Outra distinção também se faz quando analisam-se os efeitos internos e externos da inflação: externamente, a inflação se traduz mais por uma desvalorização da moeda local frente a outras, e internamente ela se exprime mais no aumento do volume de dinheiro e aumento dos preços. A medição da inflação é feita através de uma grandeza denominada *núcleo da inflação*: mede o que os economistas chamam de "coração da inflação". O Banco central do Brasil utiliza o modelo de médias aparadas: ou seja, excluem-se as altas e baixas mais expressivas. Outro modelo é o utilizado pelo FED, o banco central norte-americano: onde são excluídos do cálculo os preços de itens mais sujeitos a choques de custo, como alimentos e energia. Os índices de inflação no Brasil são medidos de duas maneiras. Uma, pelo INPC, aplicado a famílias de baixa renda, aquelas que tenham renda de um a oito salários mínimos. Outra, pelo IPCA, aplicado para famílias que recebem um montante de até quarenta salários mínimos. Na década de 1930, a média anual chegou a 6,0%; na de 1940 a 12%; na de 1950 a 19%; nas décadas de 1960 e 1970 a 40%; na década de 1980 a 330%; entre 1990 e 1994 a 764%; entre 1995 a 2000 a 8,6%; em 2004 a 7,6% e em 2005 a 5,7%. Nota: Entre 1985 e 1994 as taxas da inflação no Brasil foram altas. Para os mais ricos, a política da correção monetária ajudou a suavizar a situação. O quadro inflacionário, pelo IPCA cheio, no período 1998-2007 pode ser representado por: 1998 em 1,65%; 1999 em 8,94%; 2000 em 5,97%; 2001 em 7,67%; 2002 em 12,53%; 2003 em 9,3%; 2004 em 7,6%; 2005 em 5,69%; 2006 em 3,14% e 2007 em 4,46%. Fonte: www.wikipedia.com consultada em 22/06/2008.

1.9 - Planos de modernização econômica e reforma administrativa após 1990

A capacidade ociosa subiu de 3,5% em 1980 para 12,3% em 1981. Em 1981, a formação bruta de Capital Fixo caiu 10% e o PIB 4,25% e produção industrial caiu cerca de 9%. No final de 1981, apesar das medidas anti-recessivas adotadas pelo Governo, a formação bruta de capital caiu 7% em 1982, e o PIB conseguiu crescer apenas 0,9%. Em 1983, a recessão voltou a se agravar: o PIB caiu 3% e a produção industrial 3%, conforme a Tabela 1.10 abaixo.

Tabela 1.10 - Variação do PIB e produção industrial nacional entre 1980 e 1983

Ano	1980	1981	1982	1983
PIB	100,0	95,7	96,6	93,8
Produção industrial	100,0	91,2	91,3	85,6

Fonte: Elaboração própria a partir de FGV. Conjuntura Econômica. *Apud* Souza, N. A. Economia Brasileira Contemporânea - 2007.

O primeiro pacote econômico foi anunciado após as eleições de 1982. Medidas recessivas depois da vitória dos opositores ao regime soaram como provocação. O Governo negociou com o FMI, que se comprometeu a emprestar US\$ 6 bilhões. O Brasil assumia o compromisso de aplicar esse valor segundo o recomendado pela instituição, uma vez que era a condição imposta para renegociação da dívida brasileira com os bancos privados internacionais.

A edição do pesado pacote do FMI gerou e desencadeou ampla mobilização nacional que, terminaria com o fim da ditadura militar, dois anos mais tarde. O Governo Federal alegando que já havia distribuído melhor os sacrifícios e atenuado o arrocho sobre os salários, conseguiu aprovar no Congresso Nacional, o Decreto-Lei N° 2.065, à custa de enorme desgaste. Em 1984, a campanha nacional, das “diretas-já”, daria fim ao regime ditatorial militar no ano seguinte. A mobilização nacional que precedeu a decisão do Colégio Eleitoral, sob as bandeiras do “Muda Brasil” e “Tancredo Presidente”, garantiu a vitória, a 15/01/1985 de Tancredo Neves e do senador José Sarney, para presidente e vice-presidente da República.

Em meados de 1984, a economia começava a se recuperar, acreditando-se que ao longo do ano o PIB cresceria 4,7%. Esse crescimento foi alavancado pela produção industrial, que se expandiu 6%, tanto no âmbito geral quanto na indústria de transformação. Esse fenômeno, em grande parte foi motivado pelos projetos deflagrados pelo II PND nas áreas de bens de capital, petróleo, metais não-ferrosos, papel e celulose, produtos siderúrgicos, fertilizantes e produtos químicos. A maioria deles atingiu sua fase de maturidade entre 1983/1984, produzindo o necessário para substituir as importações ou para gerar maior capacidade exportadora.

Com a mobilização sindical e sua nova postura, ante a política nacional, permitiram que no final de 1984 os salários reais começassem a subir, discretamente, depois da queda verificada no começo desse mesmo ano. Apesar de haver caído 8,8% no primeiro semestre, a massa salarial na indústria paulista cresceu 3% ao longo de 1984 em relação ao ano anterior. O aumento de exportações industriais contribuiu para reanimar parcela significativa da industrial nacional. O conjunto das exportações brasileiras cresceu 23,3% em 1984, enquanto as exportações de produtos industriais cresceram 37%.

Os projetos nacionais, além de realizarem a substituição de importações em várias áreas da economia nacional geraram capacidade exportadora para o Brasil. Em 1981, os ganhos de divisas produzidos na área de bens intermediários que, havia atingido US\$ 2,7 bilhões saltaram para US\$ 7,4 bilhões em 1984. Esse fato representou que dos US\$ 9,6 bilhões, de um total de US\$ 13 bilhões, do saldo comercial daquele ano foram obtidos em função da maturação dos projetos desencadeados pelo II PND (SOUZA, 2007).

A política de Tancredo Neves e a articulação de seu partido produziu uma aliança com a Frente Liberal formando a Aliança Democrática que, assegurou a eleição de Tancredo, tendo José Sarney como seu vice. Sua vitória, pelo voto indireto, foi recebida com entusiasmo e, de certa forma, referendada pelo povo brasileiro. Além de ter sido eleito pela oposição, Tancredo Neves passaria a ser o primeiro civil a ocupar a presidência desde 1964. Por isso mesmo, sua eleição foi vista como o começo de uma Nova República, expressão que ele mesmo cunhou em um dos seus primeiros discursos como presidente eleito. Um de seus compromissos com a opinião pública era a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, que seria eleita para elaborar a mais nova Constituição Brasileira, ainda em 1988. Entretanto, seu sonho terminaria em 21/04/1985, quando faleceu, em função de complicações cirúrgicas e após ser submetido a sete cirurgias.

O legado político deixado por Tancredo Neves foi condensado no discurso que ele mesmo havia redigido, sobre a questão nacional, e que o presidente Sarney leu na primeira reunião ministerial em 17/03/1985. [...] “o Brasil esteve sempre pronto a unir seus esforços aos da comunidade internacional em busca de um mundo melhor. Seguiremos dispostos a sentar-nos à mesa de negociações, desde que o objetivo visado se enquadre dentro de nossa concepção de um mundo mais justo, em que os interesses de países como o nosso tenham guarida, e o processo decisório não constitua o monopólio de uns poucos” (SOUZA, 2007).

Sobre a necessidade de manutenção da democracia brasileira escreveu [...] “não há Pátria onde falta democracia” e sobre a justiça social construiu uma frase que, seria muito citada: “Enquanto houver, neste país, um só homem sem trabalho, sem pão, sem teto e sem letras, toda a prosperidade será falsa”. Com essas idéias, Tancredo Neves sintetizava características da “nova era” que, poderia se abrir, com o fim da ditadura militar. (SOUZA, 2007).

A partir do momento, em que o presidente José Sarney assumiu o Governo, no lugar de Tancredo Neves, em 15/03/1985, as exportações e a produção industrial nacional estavam em franco processo de desaceleração. Esse período só não se converteu em nova recessão porque, ao assumir a Presidência da República procurou dinamizar o mercado interno e que, acabou sendo o responsável pelo desenvolvimento da economia nacional brasileira.

Conquanto essa eleição fosse a marca importante do fim da ditadura militar, o processo de redemocratização só se completaria em 1988, durante o Governo Sarney, com a promulgação da última Constituição Brasileira. A reforma constitucional começou com a revogação da legislação autoritária, restabeleceu a eleição direta para a presidente da República, aprovou o voto dos analfabetos; foram legalizados antigos partidos políticos; foi extinta a censura prévia e acabaram as intervenções nos sindicatos brasileiros. O governo da “Nova República” seria comandado pelo presidente José Sarney sob signo do legado político de Tancredo Neves.

Na primeira etapa de governo, que durou até a edição do Programa de Estabilização Econômica, ou Plano Cruzado ele concentrou sua atividade, nas tarefas relacionadas à reconstrução democrática. Tratava-se de desmontar a máquina autoritária que servira de base institucional para o regime de governo implantado desde 1964. Acabou com o “Colégio Eleitoral”, instituiu eleições diretas para presidente da República, convocou eleições diretas para capitais e municípios caracterizados como “áreas de segurança nacional”.

Em 1988, como parte da estratégia de contenção de *déficit* público, o presidente Sarney assinou decreto-lei extinguindo de milhares de cargos e cortando despesas governamentais com o funcionalismo público federal. No meio do ano, os ministros da Fazenda, Maílson da Nóbrega, e do Planejamento, João Batista de Abreu, anunciavam medidas para contenção de despesas do Governo Sarney com a “folha de pagamento do funcionalismo público federal”. No primeiro semestre de 1988, o Governo Sarney anunciava que a safra agrícola de grãos do ano anterior havia alcançado o recorde de 66 milhões de toneladas.

No segundo semestre de 1988, o presidente Sarney anunciava uma nova política industrial para o Brasil, em que alterava radicalmente o modelo de substituição de importações e de barreiras tarifárias protecionistas de mercado que, haviam orientado a política econômica nos últimos cinquenta anos. Entre as inovações apresentadas pelo Governo Federal estavam presentes a dispensa do controle prévio do governo na exportação de 3 mil produtos e extinção da exigência de autorização governamental para a implantação de projetos industriais no país por investidores internacionais. No final do ano, a Cacex anunciava um novo recorde na balança comercial do Brasil, que pela primeira vez ultrapassava a cifra de US\$ 2,07 bilhões.

Em janeiro de 1989, o Governo Sarney anunciava o lançamento do Plano Verão, um novo conjunto de medidas econômicas que incluía o congelamento geral de preços no país, além disso, criava uma nova moeda no País que, foi denominada cruzado novo (NCr\$), cujo valor unitário equivalia a mil (Cz\$), determinava o fim das Obrigações do Tesouro Nacional (OTN) e Unidade Referencial de Preços (URP), além disso, criava uma nova fórmula de reajuste de aluguéis de imóveis e reduzia o prazo utilizado para a concessão e pagamento de novos empréstimos contraídos com instituições de financiamento. Nesse meio tempo, o presidente dos EUA, Ronald Reagan, decidiu impor sanções comerciais ao Brasil, em represália à recusa do governo brasileiro de proteger as patentes de produtos químicos e farmacêuticos que, vinham sendo produzidos e comercializados no Brasil, sem o devido pagamento dos direitos de propriedade intelectual às matrizes das empresas norte-americanas (SOUZA, 2007).

Em meados de 1989, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgou o índice oficial de inflação, para o mês de fevereiro, ainda durante o primeiro Plano Verão que, era de 3,6% contra 35,48% em janeiro, do mesmo ano. Entretanto, a partir de abril, Medida Provisória (MP) do Governo Sarney determinava correções no Plano Verão, como reajustes salariais e criação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), um novo indexador da economia brasileira.

Ainda na metade do ano 1989, era anunciada a retomada das minidesvalorizações diárias do dólar norte-americano. Em agosto desse mesmo ano, o Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovou novas regras de punição para os emitentes de cheques sem fundos que, a partir do segundo cheque “sem fundos ou de crédito” emitido, puniria o correntista que, ficaria cinco anos sem poder receber novos “talões de cheques”, em qualquer banco do país e ainda estaria sujeito à quebra do seu “sigilo bancário” (SOUZA, 2007).

1.10 - Mudanças políticas e adoção de novos planos de governo a partir de 1990

Em janeiro de 1990, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) cortou o crédito especial destinado a socorrer empresas privadas em dificuldades financeiras. A Cacex anunciava que o Brasil havia fechado o ano anterior com um *superávit* comercial de US\$ 16,1 bilhões. O IBGE anunciava a inflação em fevereiro de 1990, de 72,78% e a acumulada no ano seria de 2.751,34%. Também explicava que, em 1989, o PIB havia atingido o patamar de US\$ 303,4 bilhões; o equivalente a 3,6% a mais do que em 1988, e que a renda *per capita* alcançou os US\$ 2.058 na mesma oportunidade. No último ano do Governo Sarney, a inflação mensal explodiu e ultrapassou o patamar de 80%.

Em 15/03/1990, tomou posse o presidente Fernando Affonso Collor de Mello, o primeiro governo civil brasileiro eleito por voto direto desde 1960 e escolhido de acordo com as novas regras da Constituição de 1988, com liberdade partidária e eleição em dois turnos. O presidente Collor, ex-governador de Alagoas, foi eleito e entre suas promessas de campanha pregava a moralização política nacional e o fim da inflação. Para a classe brasileira mais rica oferecia modernização econômica do país, de acordo com a melhor receita do neoliberalismo. Prometia reduzir participação do Estado na economia, eliminar controles burocráticos na política econômica, ampliar abertura da economia e apoiar empresas brasileiras para se tornarem eficientes e competitivas ante a forte concorrência internacional. Entretanto, no dia de sua posse, o presidente Collor assinou vinte MP's e três decretos visando o reordenamento da economia nacional. Lançou seu programa de estabilização, o Plano Collor, baseado em um gigantesco e inédito confisco monetário, um congelamento temporário de preços e salários, além da reformulação dos índices de correção monetária no país.

Os novos planos de modernização econômica e de reforma administrativa propostos pelo Governo Federal foram bem recebidos pelas maiorias políticas e empresariais que, apoiaram a desregulamentação da economia e a redução da intervenção estatal nos setores produtivos do País. Em 16/03/1990, o Governo Collor assinava Medida Provisória acabando com entidades da administração pública federal, entre elas Fundação Nacional de Artes (Funarte), Empresa Brasileira de Filmes S.A. (Embrafilmes) e no mesmo dia, uma nova MP extinguiu a “Lei Sarney”, que havia sido editada em 02/07/1986 que permitia a aplicação de parte do Imposto de Renda, devido por pessoas jurídicas, para o financiamento e incremento de atividades artísticas no País.

O final do Governo Sarney foi caracterizado por desorganização na economia nacional, aumento do *déficit* público, descontrole de preços, ameaça de hiperinflação, surtos de especulação em ativos de risco, como ouro, dólar e ações; bem como aplicações financeiras de curtíssimo prazo, *overnight*. Na tentativa de controlar os problemas pendentes, a equipe econômica do presidente Collor elaborou um conjunto de medidas, constituindo o que viria a se chamar Plano Brasil Novo, ou Plano Collor, que se mostrou o mais drástico de todos os programas de estabilização econômica, até então impingidos ao País.

Antes da adoção do Plano Collor, o novo governo impôs a decretação de feriado bancário, dois dias antes da posse, quando foram fechadas as instituições financeiras e, que só viriam a reabrir na semana seguinte. Nesse meio tempo, preparava-se a implementação do Plano Collor, justificada pelo governo como a única alternativa viável para evitar a hiperinflação e alterar radicalmente velhos hábitos dos agentes econômicos, que seriam responsáveis não só pelo desequilíbrio da economia nacional, mas também pelo seu atraso e falta de sincronia com as nações do Primeiro Mundo. O novo Plano provocou mudanças substanciais nas áreas monetária, financeira, fiscal, de comércio exterior e câmbio, de controle de preços e salários, e deixou a população aturdida com as restrições impostas ao uso do seu próprio dinheiro.

Em 1993, com a conturbada situação economia nacional, o Governo Itamar Franco, enfrentou sérias dificuldades. A ausência de resultados, na adoção de uma eficiente política de combate à inflação, agravou o desequilíbrio financeiro do governo e abalou o prestígio do presidente. Inúmeros ministros da Fazenda se sucederam, até que finalmente, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC) acabou sendo nomeado para o cargo. Ainda no final de 1993, o novo ministro da Fazenda anunciou medidas para estabilizar a moeda nacional e seu plano de estabilização econômica para o país, o Plano Real, a ser implantado ao longo do ano seguinte. Finalmente, em 01/07/1994 foi implantado o Plano Real, programa econômico antiinflacionário e que, entre outras disposições, mudou, mais uma vez a moeda do país, de cruzeiro real para real, com seu valor cambial fixado em estreita paridade com o dólar.

Na Tabela 1.11, estão representadas as mudanças efetuadas a partir de 1942, quando era utilizado no País o antigo padrão monetário, denominado mil réis e, que foi recebido como herança dos tempos da colonização portuguesa no Brasil. São apresentadas ainda as várias Reformas do Sistema Monetário Nacional, quando foram adotados no País alguns diferentes padrões monetários, em cada um dos períodos de governo anteriores.

Tabela 1.11 - Alterações introduzidas no Sistema Monetário Nacional de 1942 a 2008

Padrão	Vigência	Legislação para implantação da nova moeda nacional
MIL RÉIS	Antes de 1942	Recebido como herança do Padrão Monetário de Portugal
CRUZEIRO (com centavos) 1000 réis = 1 Cr\$	01/11/1942	O Decreto-Lei Nº 4.791, de 05/10/1942, publicado no D.O.U. de 06/10/1942, instituiu o CRUZEIRO como unidade monetária brasileira, com equivalência a um mil réis. Foi criado o centavo, correspondente à centésima parte do cruzeiro. Exemplo: 4:750\$400 (quatro contos, setecentos e cinquenta mil e quatrocentos réis) passou a expressar-se Cr\$ 4.750,40 (quatro mil, setecentos e cinquenta cruzeiros e quarenta centavos)
CRUZEIRO (sem centavos) 1000 réis = 1 Cr\$	02/12/1964	A Lei Nº 4.511, de 01/12/1964 publicada no D.O.U. de 02/12/1964, extinguiu a fração do cruzeiro denominada centavo. Por esse motivo, o valor utilizado passou a ser escrito sem centavos. Exemplo: Cr\$ 4.750 (quatro mil, setecentos e cinquenta cruzeiros).
CRUZEIRO NOVO (com centavos) 1000 Cr\$ = 1 NCr\$	13/02/1967	O Decreto-Lei Nº 1, de 13/11/1965 publicado no D.O.U. de 17/11/1965, regulamentado pelo Decreto Nº 60.190, de 08/02/1967 publicado no D.O.U. de 09/02/1967, instituiu o Cruzeiro Novo como unidade monetária transitória, equivalente a um mil cruzeiros antigos, restabelecendo o centavo. O Conselho Monetário Nacional, pela Resolução Nº 47, de 08/02/1967, estabeleceu a data de 13.02.67 para início de vigência do novo padrão. Exemplo: Cr\$ 4.750 (quatro mil, setecentos e cinquenta cruzeiros) passou a expressar-se NCr\$ 4,75 (quatro cruzeiros novos e setenta e cinco centavos).
CRUZEIRO (com centavos) de NCr\$ para Cr\$	15/05/1970	A Resolução Nº 144, de 31/03/1970 publicada no D.O.U. de 06/04/1970, do Conselho Monetário Nacional, restabeleceu a denominação CRUZEIRO , a partir de 15/05/1970, mantendo o centavo. Exemplo: NCr\$ 4,75 (quatro cruzeiros novos e setenta e cinco centavos) passou a expressar-se Cr\$ 4,75 (quatro cruzeiros e setenta e cinco centavos).
CRUZEIRO (sem centavos)	16/08/1984	A Lei Nº 7.214, de 15/08/1984 publicada no D.O.U. de 16/08/1984, extinguiu a fração do Cruzeiro denominada centavo. Exemplo: a importância Cr\$ 4,75 (quatro cruzeiros e setenta e cinco centavos), passou a escrever-se Cr\$ 4, eliminando-se a vírgula e o algarismos que a sucediam.
CRUZADO (com centavos) 1000 Cr\$ = 1 Cz\$	28/02/1986	O Decreto-Lei Nº 2.283, de 27/02/1986 publicado no D.O.U. de 28/02/1986, posteriormente substituído pelo Decreto-Lei Nº 2.284, de 10/03/1986 publicado no D.O.U. de 11/03/1986, instituiu o CRUZADO como nova unidade monetária, equivalente a um mil cruzeiros, restabelecendo o centavo. A mudança de padrão foi disciplinada pela Resolução Nº 1.100, de 28/02/1986, do Conselho Monetário Nacional. Exemplo: Cr\$ 1.300.500 (um milhão, trezentos mil e quinhentos cruzeiros) passou a expressar-se Cz\$ 1.300,50 (um mil e trezentos cruzados e cinquenta centavos).
CRUZADO NOVO (com centavos) 1000 Cz\$ = 1 NCz\$	16/01/1989	A Medida Provisória Nº 32, de 15/01/1989 publicada no D.O.U. de 16/01/1989, convertida na Lei Nº 7.730, de 31/01/1989 publicada no D.O.U. de 01/02/1989, instituiu o CRUZADO NOVO como unidade do sistema monetário, correspondente a um mil cruzados, mantendo o centavo. A Resolução Nº 1.565, de 16/01/1989, do Conselho Monetário Nacional, disciplinou a implantação do novo padrão. Exemplo: Cz\$ 1.300,50 (um mil e trezentos cruzados e cinquenta centavos) passou a expressar-se NCz\$ 1,30 (um cruzado novo e trinta centavos).
CRUZEIRO (com centavos) de NCz\$ para Cr\$	16/03/1990	A Medida Provisória Nº 168, de 15/03/1990 publicada no D.O.U. de 16/03/1990, convertida na Lei nº 8.024, de 12/04/1990 publicada no D.O.U. de 13/04/1990, restabeleceu a denominação CRUZEIRO para a moeda, correspondendo um cruzeiro a um cruzado novo. Ficou mantido o centavo. A mudança de padrão foi regulamentada pela Resolução nº 1.689, de 18/03/1990, do Conselho Monetário Nacional. Exemplo: NCz\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos cruzados novos) passou a expressar-se Cr\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos cruzeiros).
CRUZEIRO REAL (com centavos) 1000 Cr\$ = 1 CR\$	01/08/1993	A Medida Provisória Nº 336, de 28.07.1993 publicada no D.O.U. de 29/07/1993, convertida na Lei Nº 8.697, de 27/08/1993 publicada no D.O.U. de 28/08/1993, instituiu o CRUZEIRO REAL , a partir de 01/08/1993, em substituição ao Cruzeiro, equivalente um cruzeiro real a um mil cruzeiros, com a manutenção do centavo. A Resolução nº 2.010, de 28.07.1993, do Conselho Monetário Nacional, disciplinou a mudança na unidade do sistema monetário. Exemplo: Cr\$ 1.700.500,00 (um milhão, setecentos mil e quinhentos cruzeiros) passou a expressar-se CR\$ 1.700,50 (um mil e setecentos cruzeiros reais e cinquenta centavos).
REAL (com centavos) 2.750 CR\$ = 1 R\$	01/07/1994	A Medida Provisória Nº 542, de 30/06/1994 publicada no D.O.U. de 30/06/1994, instituiu o REAL como unidade do sistema monetário, a partir de 01/07/1994, com a equivalência de CR\$ 2.750,00 (dois mil, setecentos e cinquenta cruzeiros reais), igual à paridade entre a URV e o Cruzeiro Real fixada para o dia 30/06/1994. Foi mantido o centavo. Como medida preparatória à implantação do Real, foi criada a Unidade Real de Valor (URV) prevista na Medida Provisória Nº 434, publicada no D.O.U. de 28/02/1994, reeditada com os números 457 publicada no D.O.U. de 30/03/1994 e 482 publicada no D.O.U. de 29/04/1994 e convertida na Lei Nº 8.880, de 27/05/1994 publicada no D.O.U. de 28/05/1994. Exemplo: CR\$ 11.000.000,00 (onze milhões de cruzeiros reais) passou a expressar-se R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

Fonte: Elaboração própria a partir de www.bcb.gov.br consultado em 01/04/2008.

Em 1994, Fernando Henrique Cardoso disputou a eleição presidencial e venceu seu principal adversário o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva. Tomou posse em 01/01/1995 para um mandato inicial de quatro anos que se encerraria em 01/01/1999. Seu governo foi o resultado de uma aliança formada entre o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), de “centro”, e o Partido da Frente Liberal (PFL), de “direita”, além do apoio de pequenas agremiações partidárias. Sustentado pela coalizão do primeiro mandato, o presidente Fernando Henrique Cardoso concorreu à reeleição, em outubro de 1998. Outra vez, venceu a eleição no primeiro turno, iniciando assim o seu segundo mandato em 01/01/1999, que somente se encerraria em 01/01/2003 (SOUZA, 2007).

Quando o presidente Fernando Henrique Cardoso tomou posse, no seu primeiro governo, passou a vigorar o Tratado de Assunção, anteriormente assinado pelo presidente Collor, cujo objetivo era a implantação do Mercosul. Em 1997, aconteciam as principais articulações políticas que envolviam a aprovação da emenda que permitiria a reeleição para cargos executivos: de prefeitos, de governadores e do próprio presidente da República do Brasil. O presidente Fernando Henrique deu continuidade ao Plano Real promovendo ajustes econômicos para desaquecer a demanda interna e manter a inflação em níveis mais baixos. O câmbio foi sendo lentamente desvalorizado, dentro dos limites estabelecidos pela chamada “banda cambial”. No final de 1997, surgiram fortes sinais de recessão econômica, com o crescimento da inadimplência, queda no consumo e demissões de empregados, em massa. A redução da atividade econômica provocou desemprego nos setores industrial e agrícola. O atraso na implementação da reforma agrária agravou, ainda mais, os conflitos na área rural.

Em 1997, uma crise econômica que, teve início na Ásia, se alastrou pelo resto do mundo e rapidamente também atingiu o Brasil. O Governo brasileiro adotou aumento da taxa de juros, com intuito de atrair e manter no país o capital externo, para tentar estancar a saída de “divisas”. A dependência externa aumentou e a dívida interna cresceu no período, passando de US\$ 60 bilhões para mais de US\$ 500 bilhões.

Entre abril e outubro de 1998, as reservas monetárias brasileiras caíram de US\$ 74 bilhões para US\$ 42 bilhões, uma perda de 43% nesse período. O Governo brasileiro fechou acordo com o FMI e se comprometeu a adotar “medidas de ajuste” para reduzir o *déficit* fiscal e recebeu empréstimo de 40 bilhões de dólares (SOUZA, 2007).

Ainda em 1998, a reforma administrativa que, eliminava a estabilidade no emprego para os servidores públicos federais foi aprovada. Pela reforma da Previdência Social a aposentadoria dos trabalhadores, conhecidos como “celetistas”, por causa da CLT, passava a ser por tempo de contribuição: no mínimo de 35 anos para homens e 30 anos para as mulheres.

Em 1999 surgiram atritos entre os países membros do grupo, após a desvalorização do real. No primeiro ano de administração, o presidente Fernando Henrique dedicou-se tanto à economia quanto à política. Esforçou-se para ampliar sua base parlamentar no Congresso e conseguir a aprovação de suas propostas de Emendas à Constituição de 1988. As reformas eram apresentadas como essenciais à modernização do país, à estabilização e à retomada do crescimento econômico nacional.

O Governo Federal, com o objetivo de atrair de forma ampla o capital externo e adaptar o País às exigências impostas pelas condições do mercado internacional, sancionou, entre outras as emendas de (a) quebra do monopólio do petróleo, (b) das telecomunicações, (c) do gás canalizado e (d) da navegação de cabotagem, dentro das fronteiras nacionais.

Em 1999, a moeda brasileira passou por grande desvalorização e o Governo Fernando Henrique adotou sistema de câmbio flutuante. O reajuste fiscal acarretou apreciável desvalorização cambial, acentuada redução de arrecadação e diminuição de gastos públicos no País. A saúde pública permaneceu em estado deplorável; houve falta de atenção com hospitais públicos aumentando a indignação da população carente, cuja renda não permitia a utilização dos hospitais de propriedade privada. Esse problema se perpetua até meados de 2009.

Por parte do Governo houve tentativa de regulamentação dos planos de saúde procurando evitar distorções e abusos contra os consumidores brasileiros. O ponto positivo nesse processo de mudanças foi o sucesso na implantação dos “remédios genéricos”, visando acabar com a “oligopolização” do mercado pelas grandes empresas nacionais e internacionais e, forçando o barateamento do preço dos medicamentos para a população em geral. A mortalidade infantil diminuiu graças, principalmente, ao aumento da cobertura dos programas de vacinação e ao crescimento do número de agentes de saúde. Outro destaque foi o programa brasileiro de tratamento da “AIDS”, introduzido pelo ministro da Saúde, José Serra, que garantiu a distribuição do “coquetel antiviral” a todos os infectados e acabou se tornando um programa de “boa saúde” de referência mundial (SOUZA, 2007).

1.11 - Desabastecimento de energia elétrica e mudanças setoriais a partir de 1998

A indústria de energia elétrica era considerado como serviço público e cabia ao Estado, o direito de delegar, conceder e autorizar o fornecimento desse tipo de prestação de serviço, além de permitir à iniciativa privada atuar nesta indústria e na prestação desse serviço. Em termos econômicos, para que a energia seja considerada como uma atividade comercial, em que o atendimento a determinado consumidor gera uma obrigação contratual, a empresa interessada em fornecer este serviço deve submeter-se a um regime de concessões, no qual as regras e os regulamentos são determinados pelo Estado, através do poder concedente ou de uma agência reguladora criada para este fim (COOPERS & LYBRAND, 1997).

A indústria de energia elétrica se apresentava como conjunto de empresas que operavam na produção, transmissão, distribuição e comercialização de eletricidade. Em tais segmentos foi permitido, por longo tempo, a busca de eficiência através da manutenção de monopólios regulados, bem como atividades econômicas organizadas de forma vertical e horizontal. Antes da reforma, que se iniciou a partir de meados de 1990, a estrutura de mercado dessa indústria era dominada por monopólios. A especificidade de seus ativos e os ganhos de escala e escopo presentes levariam à constituição de monopólios naturais em quase todos seus segmentos.

Um aspecto peculiar do setor elétrico nacional é a predominância da geração hidráulica, constituída por UHE's com grandes reservatórios de regularização plurianual. A interconexão das linhas de transmissão dos sistemas tornava viável a troca otimizada de energia e potência elétrica instalada. A conexão das redes de transmissão de energia é complexa e impunha coordenação central para viabilizar o escoamento da energia gerada em cada uma das usinas hidrelétricas. A eficiência operacional dessas usinas depende da capacidade do sistema de transmissão em realizar trocas físicas de energia entre os pontos de de conexão.

As reformas institucionais do setor elétrico tiveram início com as Leis 8.631/93 e 8.987/95 que, extinguiram a remuneração garantida, eliminaram as tarifas unificadas no território nacional e instituíram a recuperação tarifária. Essas leis representam um marco na legislação nacional sobre a concessão de serviços públicos no Brasil, não apenas para o setor elétrico, na medida em que regulamentava o Artigo 175, que tratava da constituição e prestação de serviços públicos em geral. O tratamento específico para o setor elétrico ocorreu com a edição da Lei 9.074/95 que, criou a figura do produtor independente de energia elétrica.

No final da década de 1990, com a privatização descontrolada do setor elétrico nacional, o planejamento do sistema elétrico deixava de ser determinativo e passava a ser indicativo, destacando-se como funções mais importantes: (a) identificar melhores investimentos em geração hidrelétrica e termelétrica compatíveis com o desenvolvimento a mínimo custo do sistema interligado; (b) sugerir novos mecanismos de integração dos segmentos de geração e transmissão para fins de planejamento de longo prazo; (c) levar em conta aspectos regionais peculiares no planejamento, em função dos comitês regionais de coordenação, presididos pelo ONS, que deve reunir as empresas de transmissão e distribuição, no sentido de deliberar e decidir sobre a necessidade de investimento na rede elétrica; (d) para a elaboração de um plano indicativo, o planejador deveria basear-se em critérios econômicos de planejamento de geração e não em probabilidade de *déficit*; (e) deveria identificar projetos específicos em um horizonte de tempo de até 15 anos; e (f) o planejamento de curto prazo na transmissão; ou até pelo menos 5 anos à frente seria determinístico e realizado pelo ONS tendo como base o programa de geração e as novas conexões de cargas efetivas e a eliminação de restrições à transmissão.

O planejamento indicativo representou uma transformação em relação à situação anterior, em que as atribuições eram exercidas centralizadamente pela Eletrobrás, o que dava substancial poder de decisão na antiga estrutura de governança (VINHAES, 2003).

Autores como (IANNI, 1987), (LÁFER, 1987), (KON, 1999) ressaltam que a partir de 1930/1940 foram criadas iniciativas para incentivar o planejamento governamental no Brasil quando foram apresentados: (a) Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939/1945); (b) Missão Cooke (1942/1943); (c) Relatório Simonsen (1944/1945);

(d) Plano de Obras e Equipamentos (1944/1948); (e) Missão Abbink (1948); (f) Plano SALTE (1949/1953) e (g) Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951/1953).

No próximo capítulo serão apresentados os detalhes dos planos acima citados e de outros planos de governo destinados ao desenvolvimento econômico, expansão da indústria nacional e aprimoramento do setor elétrico nacional. Esses planos contribuíram decisivamente para criar, articular uma nova cultura e incrementar a prática do planejamento integrado, no sentido de atender às principais demandas sociais no Brasil. Várias tentativas governamentais foram efetuadas para construir uma nova matriz decisória global e que pudesse criar instrumentos de política econômica para os setores públicos e privado no País.

CAPÍTULO 2 - ANÁLISE DA POLÍTICA INDUSTRIAL, DA POLÍTICA ENERGÉTICA E DO PLANEJAMENTO NO BRASIL: A EUFORIA DO DESENVOLVIMENTISMO NACIONAL (1940-1979)

Com a expansão da indústria de base e dinamização do mercado interno, foram criados os pilares para a industrialização brasileira. A conscientização nacional sobre a importância do crescimento da indústria de base consolidou-se durante o Estado Novo, no Governo Vargas, que enfatizava a necessidade de urgente industrialização, criação de melhor infra-estrutura de transportes, ampliação do setor de comunicações e que a garantia da defesa nacional exigiam a instalação de modernas companhias siderúrgicas, melhoria substancial nos transportes, nos sistemas de comunicações e a consolidação das indústrias de base no País (LAFER, 1975).

Em 1939, o presidente Getúlio Vargas lançou o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, além de implantação da indústria Siderúrgica no Brasil. Os empreendimentos do Plano de Obras abrangiam setores como: Indústria de Base, Transportes Ferroviários, Rodoviários, Aéreos e Marítimos, além de Comunicações, Energia, Educação, Saúde, Saneamento, Agricultura, Produção Mineral e Petróleo (DRAIBE, 1985).

O movimento de montagem do aparelho econômico do Estado, de forma centralizada e articulada, ocorreu no período de 1930 a 1945. Nessa etapa de reestruturação do “capitalismo industrial” e de formação do “Estado capitalista” condensaram-se simultaneamente, em curto período, as múltiplas faces do processo de organização das estruturas do Estado - Nação cuja forma incorporava ainda aparelhos regulatórios e certas peculiaridades intervencionistas, estabelecendo suporte ativo ao avanço da acumulação industrial nacional (DRAIBE, 1985).

A partir do início da década de 1940 foram inúmeras as tentativas governamentais de coordenar, controlar e melhor planejar a economia brasileira. Entretanto, o que se pode dizer a respeito dessas inúmeras tentativas, é que, praticamente, até meados de 1956 elas foram mais “propostas” como o Relatório Simonsen (1944/1945); mais “diagnósticos” como a Missão Cooke (1942/1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil Estados Unidos (1951/1953); mais “esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário nacional” como o Plano SALTE (1947); ou ainda, mais “medidas puramente “setoriais” como o caso do petróleo ou do café do que uma “experiência” que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dita. Nesse sentido, a partir dessa época, foram desenvolvidos vários Planos de Governo no País, como os descritos e analisados a seguir (DRAIBE, 1985).

2.1 - Plano SALTE: de 1947 a 1951

No início da década de 1940, com a guerra em andamento em países da Europa, o Brasil recebeu visita de missões de estudos norte-americanas, como a Missão Cooke que procurou transmitir princípios básicos de planejamento estratégico e funcionou como listagem de obras prioritárias de infra-estrutura, representou avanço para o Brasil. A Missão Abbink procurou ensinar técnicos brasileiros a ordenar e organizar orçamento público nacional, de modo a distribuir recursos internos entre obras já planejadas. Desse modo, o Plano SALTE procurou explicar aos brasileiros como montar Projetos de Desenvolvimento Econômico (PDE's) além de analisar impactos e formas de retorno econômico-financeiro mais adequadas.

O primeiro período de Planos de Governo no Brasil, tem início a partir de 1947, quando o processo de Planejamento Público ganha importância, tornando-se mais abrangente. O Plano SALTE foi significativa experiência de planejamento no Brasil e levada avante sob regime democrático. Quando da discussão no Congresso Nacional, o Plano SALTE, indicava quatro setores considerados prioritários para os investimentos governamentais: Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, daí a sigla SALTE, formada pelas iniciais dessas palavras.

O Plano foi elaborado por técnicos do Dasp¹⁰, a quem cabia a iniciativa de conferir caráter coordenado aos investimentos estatais; embora sofresse restrições legais e fosse, na época, objeto de fortes pressões por sua imediata extinção. Os técnicos governamentais iniciaram os estudos preparatórios do Plano SALTE utilizando trabalhos e projetos herdados do período anterior, ainda no Estado Novo, como: Plano Ferroviário Nacional, Plano Nacional de Viação, Rodoviário e Plano Nacional de Eletrificação.

¹⁰ **Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp):** Órgão previsto pela Constituição de 1937 e criado em 30/07/1938, diretamente subordinado à Presidência da República, com o objetivo de aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e a racionalizar o serviço público no país, iniciada anos antes por Getúlio Vargas. Coerente com os princípios do Estado Novo, o DASP via uma incompatibilidade entre a racionalidade da administração e a irracionalidade da política. Pretendia estabelecer maior integração entre os diversos setores da administração pública e promover a seleção e aperfeiçoamento do pessoal administrativo por meio da adoção do sistema de mérito, o único capaz de diminuir as injunções dos interesses privados e políticos-partidários na ocupação dos empregos públicos. Entre as atribuições do DASP estavam previstas também a elaboração da proposta do orçamento federal e a fiscalização orçamentária. Na prática, porém, as iniciativas relativas à política orçamentária permaneceram nas mãos do Ministério da Fazenda até 1940. Nesse ano, a situação foi contornada com a criação, no interior daquele ministério, da Comissão de Orçamento, cuja presidência passava a ser acumulada pelo presidente do DASP. Somente no princípio de 1945 o DASP assumiu plenamente a responsabilidade pela elaboração da proposta do orçamento federal, com a conseqüente extinção da comissão do Ministério da Fazenda. Desde a sua criação até o fim do Estado Novo, o DASP conheceu um contínuo processo de fortalecimento, chegando a exercer forte influência sobre as políticas governamentais então implementadas. Entre suas principais realizações nessa fase figura a sistematização dos direitos e deveres do funcionalismo, definidos no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, primeiro documento desse tipo no Brasil. Com a queda de Vargas em outubro de 1945, o DASP passou por um profundo processo de reestruturação, que resultou no seu parcial esvaziamento. A partir de então, suas funções assumiram um caráter de assessoria, exceto no tocante à seleção e aperfeiçoamento de pessoal, área em que se manteve como órgão executor. Fonte: www.cpdoc.fgv.com.br consultado em 10/04/2008.

O Plano SALTE foi aprovado pela Lei Nº 1102/50, dois anos após ter sido enviado à apreciação do Congresso Nacional, e através da Mensagem Presidencial Nº 196/48. Ele foi regulamentado pelo Decreto Nº 28255/50, sendo arquivado em 1952; uma vez que deveria ser utilizado entre 1950 e 1955.

O Plano SALTE, e o Plano de Metas, de 1956, foram considerados como as duas primeiras tentativas reais de planejamento econômico elaboradas no Brasil, uma vez que ambos foram concebidos com técnicas de programação mais avançadas para a época (DALAND, 1969).

O SALTE pretendia ordenar os gastos de investimentos públicos que ultrapassassem os prazos anuais de previsão orçamentária, e que não possuíssem um fluxo financeiro ajustado às exigências de recursos dos projetos. Ele não definia nenhum tipo de cronograma de execução. O orçamento destinado ao Plano obedecia à divisão dos recursos globais, para cinco anos de duração, com exceção do ano de 1949, que já contemplava os gastos efetuados anteriormente. Mas, ele foi elaborado sobre bases financeiras precárias e não teve o apoio formal de nenhum órgão central de controle estatal que, pudesse garantir sua completa execução. Os projetos elaborados seguiam sob o controle descontraído de diferentes ministérios do Governo Dutra.

Quando o governo encaminhou detalhes do Plano SALTE ao Congresso Nacional esperava que ele fosse aprovado e executado, exatamente conforme o previsto originalmente. A Lei Nº 1102/50 contava com 21 Artigos e 3 Parágrafos Únicos em seu corpo doutrinário, onde expunha meios e recursos para sua efetivação, entre 1950 e 1954. Na execução do Plano, o Poder Executivo, a fim de estimular a expansão da indústria nacional, daria preferência, em igualdade de condições técnicas, a todo equipamento produzido no Brasil, facilitando o fornecimento e a criação de novos setores industriais para sua imediata produção.

O Governo Federal, após aprovar o Plano SALTE e explicar como ele seria executado elaborou o Decreto Nº 28.255/50, que contava com 8 Artigos e 2 Parágrafos Únicos em seu corpo. “O Governo Dutra entendia ser imprescindível que os poderes públicos exercessem vigorosa e perseverante política de valorização do homem brasileiro, começando por curar suas moléstias, facilitar recursos e instrumentos de trabalho, que habilitassem o trabalhador a produzir maior quantidade e melhor qualidade de gêneros alimentícios, para o seu próprio consumo e para o comércio, de modo geral; e para conceder meios de transporte reclamados por todos, para o integral povoamento e compensatória exploração do solo” (SALTE, 1950).

A dotação orçamentária do Plano SALTE, era de Cr\$ 21,30 bilhões, o equivalente a 3% da renda nacional e dividida para cinco anos de sua abrangência, entre 1949 e 1955. Desse total 53,27% era destinado ao Setor Transporte; 14,98% para Energia; 12,83% para Alimentação e 12,39% para a Saúde, totalizando 93,47% dos recursos. Foram estimados recursos de 3,76% para o Fundo Rotativo e 2,77% para Reservas de Juros e Outras despesas.

Os recursos destinados para a conveniente execução do Plano foram questionados, e de acordo com a manifestação de um técnico que participou de sua elaboração, não se conhecia o montante e a composição da renda nacional a ele destinada. Segundo esse profissional as “estimativas prudentes iam de 100 bilhões até 150 bilhões de cruzeiros por ano, sendo sua média considerada como aquela de valor mais provável” (LEVINSHON, 1949).

O Plano procurava modernizar a agricultura, dava atenção aos problemas de conservação do solo, melhoria das sementes e cultivos experimentais; mas, dedicava poucos recursos à exploração e à produção de fertilizantes agrícolas. Discriminava verba para estudos de exploração de jazidas, sem qualquer referência a adubos químicos em condições internas de produção, tais como amônia sintética e superfosfatos. O Plano SALTE não encarava com a seriedade necessária o complexo problema de abastecimento urbano, que assumia proporções graves, menos pela escassez que pelo escoamento das safras agrícolas (ALMEIDA, 1978).

A expansão e melhoria do sistema ferroviário brasileiro não foram equacionadas segundo a balança energética nacional que o Plano SALTE pretendia equilibrar; uma vez que não envolveu uma opção pelo projeto de eletrificação das ferrovias e nem estimou a dotação de recursos necessários para a atividade do setor de transportes. Na oportunidade, havia firme intenção de se equilibrar a balança energética nacional, com o aproveitamento intensivo de fontes nacionais de energia, como: carvão, energia elétrica, petróleo, gás natural e silvicultura, para que, no futuro, se aliviasse o balanço de pagamentos do país (ALMEIDA, 1978).

No programa rodoviário, além da ausência de prioridades, não havia previsão de expansão da produção industrial, tanto de cimento quanto de ferro para construção, ambas necessárias para atender a crescente demanda, agora ampliada pelas obras rodoviárias. No programa de transporte ferroviário, a meta de interligação dos sistemas regionais, questão das mais graves, não foi tecnicamente enfrentada, uma vez que o Plano SALTE não contemplava a unificação das bitolas e nem concentrava esforços nas linhas de interligação entre eixos ferroviários.

A opção pelo petróleo e fontes hidráulicas de energia manifestava-se na distribuição quase equilibrada de recursos para esses setores. O projeto era omissivo em relação à exploração dos sucedâneos: gasolina, álcool e regionalização das fontes de energia o que, evitaria o vaivém do combustível e o custo do frete nos transportes. A experiência na utilização de carburantes alternativos, como álcool, carvão e madeira durante a Segunda Guerra Mundial se mantinha na memória e continha alerta para a não-intensificação da dependência do Brasil em relação à importação do petróleo, de carvão coque, de carvão de pedra, de briquetes, etc.

Os técnicos do governo concluíram não ser possível desenvolver a produção, transporte e comércio, em condições eficientes, sem o emprego do petróleo em larga escala; entendiam que a solidez econômica e a defesa militar da Nação dependiam desse tipo de combustível. Em 1947, o consumo de petróleo, no País, era de 50 mil barris por dia. No Brasil, o consumo de petróleo *per capita* era de 50 quilos por ano; na vizinha Argentina de 400; na Venezuela de 500; no Canadá de 700 e nos Estados Unidos de 1.200 quilos por ano (SALTE, 1950).

A dominação do Estado no Setor de Energia, desde o regime político do Estado Novo até o Plano de Metas, foi marcado pela sua participação, exclusivamente, no segmento de geração de energia, reservando a atividade de transporte e distribuição de energia aos concessionários privados. Neste particular, este setor era no projeto primitivo do Plano SALTE, o único que envolvia investimentos privados, através de incentivos e amparo estatal.

O Setor Energético, considerado importante para o desenvolvimento do País ressaltava a necessidade de importação de mercadorias que, constituíam fontes de energia: o carvão de pedra, briquetes, coque, gasolina e óleos combustíveis. Um grupo semelhante de combustíveis totalizava, antes da Segunda Guerra Mundial, quase 2,6 milhões de toneladas anuais; ou seja, aproximadamente 80% do total das matérias-primas importadas pelo Brasil (SALTE, 1950).

O governo entendia que era vital promover a utilização integral dos recursos energéticos naturais, existentes em abundância no território brasileiro e, desse modo, qualquer programa de recuperação nacional só poderia ser encarado com a devida objetividade e seriedade, mediante a adição de energia fóssil, sobretudo do petróleo e da energia hidráulica para a produção de eletricidade no País. A energia atômica também poderia tornar-se um elemento precioso na balança energética nacional, uma vez que, o Brasil também contava com a matéria-prima necessária para sua exploração em larga escala.

O Governo Dutra desejava equilibrar a balança energética nacional, tanto qualitativa como quantitativamente, além de utilizar fontes nacionais de energia, para tornar a economia e a defesa do País menos dependente do exterior; e desse modo, aliviar a balança comercial brasileira. As providências básicas a serem adotadas para atingir esses objetivos eram as seguintes: (a) pesquisa, lavra e industrialização do petróleo e do gás natural; (b) investigação das reservas de linhito, turfa, os pirobetuminosos e as areias betuminosas; (c) intensificação e barateamento da produção de carvão de pedra nacional; (d) redução do consumo de lenha e carvão vegetal; (e) execução obrigatória de reflorestamento e estímulo à silvicultura; (f) exploração intensiva dos recursos hidráulicos; (g) aplicação da eletricidade no aquecimento, tração ferroviária e urbana; (h) criação de instituições experimentais para utilização de fontes energéticas; e (i) substituição da eletricidade por outra energia, sobretudo as dependentes de importação. As dotações constitucionais mais importantes, para o momento político, referiam-se ao Fundo Rodoviário Nacional e aquelas que se destinavam para as obras contra as secas do Nordeste; representavam 3% das rendas da União; as do Plano de Valorização da Amazônia, 3% e as do aproveitamento do rio São Francisco, em 1% (SALTE, 1950).

Os investimentos para dar cobertura ao Plano, obrigavam o Brasil a intensa utilização de suas escassas divisas, por implicar aumento de importações. O Plano SALTE previa sua auto-suficiência, do ponto de vista cambial, dada a redução no gasto de suas reservas cambiais como itens de peso na pauta de importações: o petróleo e o trigo (LEVINSHON, 1949).

Em 1948, ainda durante a fase de avaliação, tramitação e aprovação do Plano SALTE, no Congresso Nacional e, a partir de manobras efetuadas pelo DASP, os recursos em divisas destinados às compras no exterior foram aprovados de uma forma bastante “apressada e até mesmo urgente” (ALMEIDA, 1978).

O Governo Federal desejava a ampliar a eletrificação rural, entendendo que ela constituía um dos meios eficazes para aumentar e tornar racional a produção agrícola e pastoril, através do emprego de métodos eficientes e higiênicos na pequena indústria nacional. Acreditava poder melhorar as precárias condições de vida no campo e das pequenas aglomerações do interior do País; entendia que a eletrificação rural poderia atenuar o êxodo do “homem do campo” para as grandes cidades e que a eletrificação distribuída nas zonas rurais permitiria sua aplicação nos mais modernos processos de mecanização do trabalho, iluminação e utilizações domésticas de fazendas, granjas e habitações rurais (SALTE, 1950).

Enfatizava que a eletrificação rural para ser estimulada exigia apoio do Governo Federal, Estadual e Municipal, além de subvenção direta, com a concessão de crédito em longo prazo para as Cooperativas existentes e as que, ainda deveriam ser organizadas, para realizar essas tarefas, em regiões, onde a iniciativa se mostrasse economicamente viável. No quinquênio 1950/1955, o Plano SALTE previa utilização de 100 milhões de cruzeiros, para atender instalação de quatro mil quilômetros de linhas rurais de distribuição, novos equipamentos de transformação e de controle de distribuição de energia elétrica no país (SALTE, 1950).

Fazia parte dessas novas diretrizes governamentais a implantação no País de uma indústria pesada de material elétrico além de criar condições para a construção de modernas turbinas hidráulicas. Esse processo foi seriamente estudado pelo Governo Dutra, através da Comissão da Indústria de Material Elétrico que, chegou a realizar entendimentos com importantes entidades e indústrias do exterior, européias e norte-americanas. O Governo havia concluído que a implantação da indústria pesada no País exigiria técnica sofisticada e inversões substanciais de capital, e que por isso ainda não havia sido iniciada no Brasil. Em função de entendimentos realizados nos EUA, entre 1945 e 1946, ficaram evidentes as possibilidades de serem obtidas a desejável participação financeira para o pagamento de serviços, materiais, máquinas, equipamentos e ferramentas, prestados ou adquiridos no estrangeiro.

A incipiente indústria de material elétrico já existente no Brasil somente poderia atender uma diminuta parcela, ou apenas uma pequena parte das necessidades de consumo e, assim mesmo nos chamados equipamentos da classe leve, como: transformadores de distribuição de eletricidade, condutores elétricos, alguns tipos de isoladores elétricos, motores elétricos de pequena potência e baixa tensão, aparelhagem de controle e comando elétrico, aparelhos de iluminação, lâmpadas elétricas pilhas e acumuladores, aparelhos domésticos e materiais miúdos de instalação elétrica.

O Governo Federal desejava incentivar os estudos necessários para implantar no País, a fabricação de material elétrico em larga escala, capaz de produzir linhas completas de fabricação, contando para isso com o apoio de capitais particulares, nacionais e estrangeiros, complementados, com recursos oficiais destinados a atingir: objetivo, experiência e técnica multinacional mundial. A indústria de materiais elétricos leves, e já existente, deveria ter sua atuação encorajada, ampliada e incrementada, com a finalidade de produzir o necessário para atendimento do crescimento da demanda do mercado nacional.

Enquanto o Governo manifestava aceitava a implantação de uma indústria elétrica no País, era eliminada do Plano, a única verba prevista e destinada para investimentos na indústria pesada de equipamentos elétricos. Desde 1944, essa verba era uma necessidade aventada pelos estudos da Comissão da Indústria do Material Elétrico (CIME) e que de fato era o único item considerado como verdadeiramente industrializante, entre os listados no Plano SALTE. A penetração e domínio do Estado no setor de energia elétrica, desde a criação do Estado Novo até o Plano de Metas, foi marcada pela sua entrada no setor de geração de energia, reservando-se a distribuição aos concessionários privados. Este importante setor, no projeto primitivo do Plano SALTE, era o único que envolvia investimentos privados, através de incentivos e do amparo estatal, previsto na Mensagem Presidencial do Governo Dutra.

O programa de energia, como aprovado no Congresso Nacional, reduziu as possibilidades de autonomia energética do país. As verbas destinadas ao petróleo foram reduzidas, para atender a aquisição de refinarias e petroleiros no exterior, em prejuízo dos montantes antes previstos para a pesquisa, lavra e exploração das jazidas nacionais brasileiras. O Setor Energético foi contemplado com Cr\$ 3,19 bilhões; representando 15% do total, para atender as necessidades dos três setores: Eletricidade, Petróleo e Carvão. Para Eletricidade estavam destinados Cr\$ 1,65 bilhão, correspondendo a 51,72% dentro do bloco e 7,75% do total do Plano. O segmento Petróleo recebeu menos que Eletricidade; ou apenas Cr\$ 1,49 bilhão, correspondendo a 47% dentro do bloco Energia e, a 7% do total do Plano. Para o setor do Carvão, foram destinados somente Cr\$ 45 milhões, com participação de 1,41% dentro do bloco e 0,21% do total do Plano (SALTE, 1950).

A Tabela 2.1 indica o Resumo dos Recursos Orçamentários destinados ao atendimento do Plano SALTE, entre Dotações Orçamentárias e Obrigações de Crédito, para o quinquênio de 1950/1954.

Tabela 2.1 - Resumo dos Recursos Orçamentários do Plano SALTE (Cr\$ milhões)

Ano	Dotações Orçamentárias		Operações de Crédito		Total
	Comuns	Constitucionais	Plano SALTE	Banco do Brasil	
1949	1.300	-	-	-	1.300
1950	1.900	-	1.000	500	3.400
1951	2.200	340	1.000	450	3.990
1952	2.400	310	1.000	400	4.110
1953	2.550	335	1.000	350	4.235
1954	2.600	365	1.000	300	4.265
Total	12.950	1.350	5.000	2.000	21.300

Fonte: Elaboração própria a partir do Plano SALTE. Presidência da República, DASP e Departamento de Imprensa Nacional, 1950.

A Tabela 2.2 indica Distribuição de Recursos Orçamentários do Plano SALTE.

Tabela 2.2 - Distribuição dos Recursos Orçamentários no Plano SALTE (Cr\$ milhões)

Setor considerado no rateio de verbas	Valor (Cr\$ mil)	Percentual (%)
Saúde	2.640.056,41	12,39
Alimentação	2.733.400,00	12,83
Transporte	11.345.620,00	53,27
Energia	3.190.000,00	14,98
Subtotal Geral	19.909.076,41	93,47
Fundo rotativo	800.000,00	3,76
Reservas para Juros e Outras Despesas	590.923,59	2,77
Total Geral do Plano SALTE	21.300.000,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do Plano SALTE. Presidência da República, DASP e Departamento de Imprensa Nacional, 1950.

Na Tabela 2.3, para o Setor Transporte existe dotação orçamentária para Oleodutos, de 0,66% que poderia ser transferida para o Setor Energia: Eletricidade, Petróleo e Carvão. O Setor Transportes ficaria com 52,61% e Energia com 15,64%; o que alteraria muito pouco a distribuição de Recursos Orçamentários no Plano SALTE, na sua forma original.

Tabela 2.3 - Recursos destinados aos Setores de Transporte e Energia (Cr\$ milhões)

Setor Transportes	(Cr\$ milhões)	(%)	(%)
1 Estradas de ferro (construção)	3.820,00	33,67	17,93
2 Estradas de ferro (melhoramentos)	2.544,00	22,42	11,94
3 Estradas de ferro (material e encampação)	1.137,00	10,02	5,34
4 Estradas de rodagem	1.263,00	11,13	5,93
5 Portos	660,60	5,82	3,10
6 Melhoria da navegabilidade de rios	275,40	2,43	1,29
7 Oleoduto Santos a São Paulo e ramal Jundiá	141,46	1,25	0,66
8 Aparelhamento da frota	567,66	5,00	2,67
9 Setor aeroviário	936,50	8,25	4,40
Total do Setor Transportes	11.345,62	100,00	53,27
Setor Energia	(Cr\$ milhões)	(%)	(%)
1 Eletricidade	1.650,00	51,72	7,75
2 Petróleo	1.495,00	46,87	7,02
3 Carvão	45,00	1,41	0,21
Total do Setor Energia	3.190,00	100,00	14,98

Fonte: Elaboração própria a partir do Plano SALTE. Presidência da República, DASP e Departamento de Imprensa Nacional, 1950.

Em 1947, a inviabilidade do esquema de financiamento estava na estrutura de tributação do País, e sobre a qual se apoiava mais da metade dos recursos destinados ao Plano. O Orçamento da União, que havia sido deficitário nos anos de 1945/1946, apresentou *superávit* modesto em 1947 e um pouco mais significativo em 1948, respondendo a uma redução da despesa pública de 14%, em Cruzeiros, mantidos constantes os valores de 1946; mas, voltaria a apresentar novos *déficits* ainda nos anos de 1949/1950 (MALAN, 1977).

A Tabela 2.4 mostra a distribuição de Recursos para o Setor Energia, distribuído pelos Subsetores: Eletricidade, Petróleo e Carvão.

Tabela 2.4 - Recursos destinados somente ao Setor de Energia (Cr\$ milhões)

Setor Energia constituído pela soma das parcelas (1+2+3)	3.190,00	100,00
1. Subsetor Eletricidade constituído pela soma de (1.1+1.2+1.3+1.4+1.5)	1.650,00	51,72
1.1 Aumento do capital, pelo Governo Federal na Chesf, em quatro parcelas, em janeiro de 1950, independendo da integralização do capital primitivo da companhia	400,00	12,54
1.2 Auxílios às instalações hidrelétricas para a construção, por meio do Departamento Nacional de Obras de Saneamento e açudes de que dependem:	365,00	11,45
1.2.1 Estado do Rio Grande do Sul, serviços já iniciados	150,00	4,70
1.2.2 Estado de Santa Catarina, acordo a ser assinado, abrangendo as usinas do Garcia e Lajes, bem como a linha de transmissão entre Tubarão e Florianópolis, e aproveitar a UTE da Companhia Siderúrgica Nacional	35,00	1,10
1.2.3 Estado do Paraná, ao Sistema Hidrelétrico do Litoral	50,00	1,57
1.2.4 Estado do Rio de Janeiro, para terminação em 1950 e 1951 da barragem de Macabú e das obras de transposição que a completam	60,00	1,88
1.2.5 Estado de Minas Gerais, para executar o sistema de açudagem do rio Paraibuna	35,00	1,10
1.2.6 Estado do Espírito Santo, para as açudagens dos rios Jacu e Fruteiras	35,00	1,10
1.3 Subvenção às entidades que se constituírem para aproveitamento das obras:	135,00	4,23
1.3.1 para que a UHE do Piauí eleve sua potência a 27.000 CV e proceda, de acordo a Divisão de Águas do Ministério da Agricultura, aos estudos preliminares do desenvolvimento da UHE de Santa Bárbara do Tujúrio	35,00	1,10
1.3.2 para que as UHE's do rio Piracicaba, entre Monlevade e Coronel Fabriciano, em Minas Gerais, tendo em vista a eletro-siderurgia e eletrificação da E. F. Vale do Rio Doce e Central do Brasil	100,00	3,13
1.4 Construções do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas:	320,00	10,03
1.4.1 barragem das Gargalheiras, no Rio Grande do Norte, terminação em quatro anos, tendo em vista a dotação do corrente exercício	20,00	0,63
1.4.2 para construção em cinco anos, da barragem de Orós, no Estado do Ceará	300,00	9,40
1.5 Auxílio aos Estados para melhoramentos, ampliações e regularização de serviços, em cinco anos; entre 1950 e 1954:	430,00	13,47
1.5.1 Estado de Mato Grosso: instalação de UTE e HE servindo a Campo Grande	10,00	0,31
1.5.2 Estado de Goiás, para estudos e início das hidráulicas da Cachoeira Dourada	80,00	2,51
1.5.3 Estado do Ceará, para o sistema termelétrico de Fortaleza	10,00	0,31
1.5.4 Estado do Piauí, para montagem da UTE de Teresina e rede distribuidora	5,00	0,16
1.5.5 Estado do Maranhão, ampliação da usina termelétrica de São Luis	5,00	0,16
1.5.6 Estado do Pará, para modelação do sistema termelétrico de Belém	10,00	0,31
1.5.7 Estado do Amazonas, remodelação sistema termelétrico de Manaus	10,00	0,31
1.5.8 Estado de Minas Gerais, usina de Funil	300,00	9,40
2. Subsetor Petróleo	1.495,00	46,87
2.1 Pesquisa intensiva em parte de áreas de diferentes bacias sedimentares, aquisição de material especializado necessário à perfuração de poços e execução dos trabalhos de montagem de refinarias de petróleo, transporte de material e equipamento para refinarias, aquisição de terrenos e tanques	1.495,00	46,87
3. Subsetor Carvão	45,00	1,41
3.1 Estudos e instalações de beneficiamento carvão nacional e pesquisas de jazidas	45,00	1,41
Total geral de Energia: Eletricidade, Petróleo e Carvão	3.190,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do Plano SALTE. Presidência da República, DASP e Departamento de Imprensa Nacional, 1950.

Entretanto, o Plano SALTE não chegou a passar de uma “realidade puramente retórica, sem nenhuma eficácia executiva, sendo talvez o mais espetacular desastre das tentativas de planificação no Brasil” (SOUZA, 1968).

Entre as obras realizadas merecem atenção: a construção do oleoduto Santos-Jundiaí e refinarias de Mataripe e Cubatão; a construção da UHE São Francisco e de barragens e açudes no Norte e Nordeste. Os relatórios do Banco do Brasil, de 1949/1951, mostraram a ampliação das linhas ferroviárias, aumento do número de locomotivas e vagões no país, e a concentração de esforços voltada para reposição e melhoria do parque ferroviário nacional. O Plano SALTE indicava uma inflexão redutiva nos esforços industrializantes do país entre 1930/1950; uma vez que ele não pretendia ultrapassar o nível de atendimento das carências mais urgentes da infra-estrutura econômica nacional, nos setores de Energia e Transporte.

Os projetos elaborados não previam diversificação e expansão dos investimentos, estatais ou privados nas indústrias de base e nem consideravam a expansão das empresas estatais em operação. Até a indústria de material elétrico pesado foi suprimida pela lei que aprovou o Plano SALTE. A Indústria não foi considerada nem beneficiada, senão na medida em que servia à Agricultura, como no processamento de produtos agrícolas e de fertilizantes. A lei não considerou a expansão da indústria básica de cimento, metalúrgica e química para fertilizantes, nem acompanhou a demanda criada pelo Plano, para alguns produtos industriais, suscetíveis de fornecimento nacional ou importado (ALMEIDA, 1978).

O Plano SALTE se manteve muito aquém das exigências do desenvolvimento industrial alcançado pela economia brasileira que, impunha a internalização da produção de insumos e bens de capital. Não constituiu instrumento eficaz de política social, pois sua atuação na área de saúde foi bastante fragmentada e muito reduzida; não conseguiu retratar as forças sociais e a articulação política dominante naquele período da economia nacional. Ele expressou as diretrizes políticas e econômicas do Governo Dutra, uma vez que continha prioridades e uma forma de conceber o desenvolvimento econômico do país: caminhava com extrema lentidão.

O Plano, uma vez adotado agradou somente poucos segmentos da sociedade. Interessou setores parlamentares, pela oportunidade de manipulação das dotações para transporte, em suas costumeiras manobras clientelísticas, os liberais de todo tipo, por sua concepção e pelo fato de que o Plano não seria executado a partir de um órgão centralizado e com poderes ilimitados. Naquela oportunidade o experiente político Afonso Arinos indicava as principais razões dessa postura crítica: [...] levando-se em conta que o Plano SALTE nada tem, propriamente, de antiliberal, pois seu objetivo principal é permitir que o governo lance mão de grandes recursos públicos a fim de estimular a iniciativa particular (ALMEIDA, 1978).

2.2 - Comissão Mista Brasil - Estados Unidos: de 1951 a 1956

Esse projeto inovador tinha como principal objetivo: o estudo dos elementos estruturais e conjunturais, considerados como obstáculos ao desenvolvimento do Brasil e, como inspiração maior, o desejo de elaborar, para a América Latina, um Plano de igual teor ao utilizado pelo Plano Marshall destinado à recuperação de países da Europa. A Comissão Mista foi composta por técnicos, de ambos os países e estruturada em várias Comissões e Subcomissões, cobrindo praticamente todas as áreas da atividade econômica nacional. As principais informações sobre a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos podem ser encontradas com mais detalhes em: (BULHÕES, 1950; FRANCO, 1965; MALAN, 1977 e VIANA, 1980).

A Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para Desenvolvimento Econômico (CMBEU) criou um instrumento de trabalho capaz de fornecer bons resultados no campo da cooperação econômica entre os dois países. A participação norte-americana se baseou nos dispositivos da Lei sobre o Desenvolvimento Internacional, conhecido como o Programa do Ponto IV, a qual fazia parte da Lei Nº 535 do 81º Congresso dos Estados Unidos da América do Norte. Os governos esperavam que pela utilização da assistência técnica, o progresso nacional brasileiro poderia se alcançado, com elaboração de projetos capazes de induzir fluxo de empréstimos para esse desenvolvimento, por parte de instituições financiadoras internacionais européias ou norte-americanas, resultando em maior estímulo à inversão de capitais privados no Brasil.

Os dois governos reconheciam a necessidade de urgentes investimentos privados, mas entendiam que empréstimos de fundos públicos seriam indispensáveis para eliminação de “pontos de estrangulamento” nos setores básicos, como por exemplo de Energia e Transporte, e sem o que as oportunidades de novas inversões privadas sofreriam grave retração e até poderiam não ocorrer. Tratava-se de um exemplo em que capitais públicos e privados tinham função fortemente complementar e não antagônica (CMBEU, 1954).

O financiamento dos projetos, no setor ferroviário, em moeda nacional, foi atribuído ao BNDE, instituição organizada ainda no período inicial de atividade da Comissão Mista, com a finalidade de financiar o Plano Nacional de Reparelhamento Brasileiro. Projetos aguardavam financiamento a ser obtido por meio de outras fontes, como: orçamentos federais e estaduais, reservas e fundos especiais de requerimento, lucros de operação, sem esquecer a contribuição substancial esperada de capitais privados, especialmente no setor de energia elétrica.

A CMBEU acabou sendo criada em decorrência do acordo celebrado em 19/12/1950, entre os Governos dos Estados Unidos do Brasil e dos Estados Unidos da América do Norte. O Relatório Final da CMBEU descreveu a organização, o teor do trabalho realizado entre 1951/1954 além do crescimento resultante das atividades nesse breve período da história e do desenvolvimento econômico brasileiro.

A Comissão Mista foi instalada em 19/07/1951; completou seus estudos técnicos em 31/07/1953 e em 31/12/1953 encerrou oficialmente suas atividades no País. Tendo em vista a ulitimação de alguns estudos técnicos e publicação dos trabalhos. A parte remanescente da Seção Brasileira passou a integrar o Conselho Técnico de Economia e Finanças, de acordo com o Artigo 20 do Decreto Nº 34.791/1953. Coube ao BNDE o encargo de levar avante as necessárias negociações para a execução dos projetos recomendados pela CMBEU.

De acordo com a finalidade, para a qual ela foi criada: de promover o desenvolvimento econômico do Brasil, tendo em vista a formulação de planos de investimentos destinados a vencer as deficiências nos setores de transporte e energia, a CMBEU elaborou 41 projetos. O programa estabelecido foi ajustado quer aos limites impostos pela disponibilidade previsível de financiamentos externo e interno, quer quanto à necessidade de evitar desaconselháveis pressões inflacionárias ou mesmo futuras sobrecargas no balanço de pagamentos do Brasil.

O programa da CMBEU consistia em um plano pormenorizado e ousado, visando o reequipamento das estradas economicamente importantes da rede ferroviária brasileira; dos principais portos e das suas linhas de cabotagem; previa a expansão, em cerca de 40% da capacidade geradora de energia elétrica; e à organização de projetos de caráter pioneiro nos setores da agricultura, transporte rodoviário, indústria e armazenamento de grãos. A Comissão ao longo dos trabalhos, preparou Relatório Geral e examinou tendências e o comportamento da economia brasileira no longo prazo. Ocorreu intensa “Assistência Técnica”, e com ela os profissionais brasileiros tiveram oportunidade de receber treinamento de melhor qualidade, estudar em universidades e organizações industriais norte-americanas (CMBEU, 1954).

Em complemento ao plano de investimentos nos setor ferroviário e transporte marítimo, foram organizados programas de treinamento para o pessoal da direção do Programa. Apesar do programa de Assistência Técnica interessar a outros setores nacionais, como Economia, Engenharia e Indústria, foi na Agricultura que ela concentrou seus maiores esforços.

2.2.1 - Principais características do Programa da CMBEU

Após o setor de transporte, o energético era prioritário para a CMBEU, como parte das diretrizes recebidas dos dois governos. O crescimento na produção de energia indicava expansão de 150%, entre 1939 e 1951, comparado a 118% na indústria manufatureira. Apesar do crescimento ocorreu escassez de energia nas principais regiões industrializadas do país, resultado de deficiência em capacidade instalada, com sobrecarga nos sistemas elétricos; diversificação da produção industrial, com crescimento de indústrias pesadas consumidoras de energia; e urbanização rápida com a expansão do consumo residencial. A geração de energia elétrica que, deveria liderar alavancar a economia nacional brasileira e preencher a função de ser “ponto de evolução” do País, atrasou-se em relação à crescente demanda e criou sérios “pontos de estrangulamento” na expansão industrial nacional. A Comissão Mista elaborou projetos para o setor elétrico, de origem hidrelétrica, além de projetos que beneficiavam diferentes regiões do País. Era necessário atenuar o ônus de importação de combustível sobre o balanço de pagamento, estimular a descentralização das indústrias, concentradas no Rio de Janeiro e em São Paulo, devido em parte a escassez de energia no interior do País, junto a fontes de matéria-prima e núcleos de mão-de-obra subocupada (CMBEU, 1954).

No setor industrial, foram elaborados dois importantes projetos: (a) criação da indústria de álcalis, empreendimento prioritário, pela poupança cambial e conveniência de implantação no País de núcleo da indústria química pesada e (b) empreendimento do Governo Federal que, pretendia a produção de novos tubos de ferro fundido centrifugado, de melhor qualidade, considerados indispensáveis para a execução de importantes programas de saneamento básico em várias cidades do interior do Brasil (CMBEU, 1954).

A Comissão Mista preparou em seu planejamento, 41 projetos como sendo prioritários para o Brasil e que exigiam investimentos de Cr\$ 22 bilhões; ou cerca de US\$ 387 milhões da época, que representavam despesas em moeda estrangeira e mais Cr\$ 14 bilhões, como parte das despesas exigidas para pagamento de mão-de-obra e materiais no Brasil. Os projetos no setor de transporte exigiriam Cr\$ 13 bilhões ou 60,75% dos recursos disponíveis; os de energia Cr\$ 7 bilhões ou 32,71% e os da indústria, de maquinaria agrícola e armazenamento de grãos de Cr\$ 1,40 bilhão ou 6,54% do total. Era constantemente realçado que, o programa traçado pela CMBEU deveria se limitar a problemas-chave, em setores nacionais prioritários, como: Energia e Transporte.

A Tabela 2.5 abaixo apresenta uma relação detalhada dos 41 projetos que deveriam receber investimentos preferenciais em função do tipo e das características do setor envolvido bem como da quantidade de recursos necessários para sua adequada implementação.

Tabela 2.5 - Relação dos 41 projetos elaborados pela CMBEU

Setores e projetos considerados	Custo do projeto em moeda		
	Estrangeira (US\$ milhões)	Nacional (Cr\$ milhões)	Custo total
Total: Estradas de Ferro (17)	145.979	7.671	10.627
1) V. F. Rio Grande do Sul	11.322	646	875
2) R. V. Paraná - Santa Catarina	16.886	531	873
3) E. F. Santos - Jundiá	8.600	85	259
4) Cia Paulista (2 projetos)	14.619	563	859
5) E. F. Sorocabana	14.904	53	755
6) E. F. Araraquara	8.838	20	199
7) Cia Mogiana	8.394	515	685
8) E. F. Goiás	1.159	250	273
9) E. F. Noroeste do Brasil	6.354	425	554
10) E. F. Central do Brasil	12.500	1.181	1.433
11) E. F. C. B. trens de subúrbios	12.500	229	482
12) E. F. C. B. (rede de Minas Gerais)	1.763	588	624
13) E. F. Leopoldina	5.334	706	814
14) R. Mineira de Viação	7.041	703	846
15) E. F. Vitória-Minas (Vale do Rio Doce)	1.296	-	26
16) R. F. Nordeste e Sampaio Correia	10.127	422	627
17) Outras ferrovias do Nordeste	4.342	354	442
Total: Estradas Rodagem (2)	6.661	-	135
18) Estado do Rio de Janeiro	3.000	-	61
19) Estado do Paraná	3.661	-	74
Total: Portos (4)	37.811	730	1.496
20) Santos	3.674	349	423
21) Rio de Janeiro	2.112	191	234
22) Diversos (14 portos)	5.216	190	296
23) Aquisição de dragas	26.809	-	543
Total: Navegação Costeira (4)	29.147	417	1.007
24) Cia Nacional de Navegação Costeira	20.900	185	608
25) Cia Comércio e Navegação	2.400	-	49
26) Navegação fluvial (SNBP)	1.535	115	146
27) Estaleiro da Ilha Viana	4.312	117	204
Total: Energia Elétrica (9)	129.746	4.603	7.229
28) CEE do Rio Grande do Sul	25.000	1.004	1.510
29) Empresas Elétricas Brasileiras	41.140	1.346	2.179
30) Salto Grande: São Paulo	10.000	555	757
31) Light & Power (Usina Piratininga)	18.790	316	696
32) Cia Nacional de Energia Elétrica: São Paulo	1.470	17	47
33) Cia Mato-grossense	1.630	34	67
34) Itutinga: Minas Gerais	7.300	150	298
35) Santo Antonio: Minas Gerais	15.916	1.061	1.383
36) Paulo Afonso (terceira unidade)	8.500	120	292
Total: Diversos (5)	37.985	598	1.368
37) Equipamento Agrícola (Governo Federal)	18.000	-	365
38) Equipamento Agrícola (Minas Gerais)	5.000	-	101
39) Silos: Rio Grande do Sul	4.125	206	290
40) Cia Nacional de Álcalis	9.000	380	562
41) Cia Metalúrgica Barbará	1.860	12	50
Custo Total dos Projetos (41)	387.329	14.019	21.862

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Geral da CMBEU para Desenvolvimento Econômico 1954.

A Tabela 2.6 ressalta os totais de desembolso por tipo de setor a ser beneficiado.

Tabela 2.6 - Participação percentual (%) setorial nos projetos criados pela CMBEU

Setor beneficiado	Participação em moeda				Custo total	
	estrangeira (US\$ $\times 10^6$)	(%)	nacional (Cr\$ $\times 10^6$)	(%)	moeda nacional (Cr\$ $\times 10^6$)	(%)
Estradas de Ferro	145.979	37,69	7.671	54,72	0.627	48,61
Estradas de Rodagem	6.661	1,72	-	-	135	0,62
Portos	37.811	9,76	730	5,21	1.496	6,84
Navegação Costeira	29.147	7,53	417	2,97	1.007	4,61
Energia Elétrica	129.746	33,50	4.603	32,83	7.229	33,07
Diversos projetos	37.985	9,80	598	4,27	1.368	6,26
Total geral	387.329	100,00	4.019	00,00	1.862	00,00

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Geral da CMBEU para Desenvolvimento Econômico 1954.

O método de análise usado pela CMBEU foi o de efetuar comparações relativas de índices de custos e de benefícios diretos e indiretos do projeto, com bases em investigações de campo e num processo de seleção dos mercados locais e regionais, para serviços de transporte e energia, medidos em termos de demanda acumulada e produtividade potencial da região. A Tabela 2.7 abaixo apresenta a distribuição regional de investimentos recomendados pela Comissão Mista, para reabilitação: ferroviária, portuária e geração de energia elétrica.

Tabela 2.7 - Distribuição percentual (%) de investimentos recomendados pela CMBEU

Regiões	População	Renda	Produção (1949)	Reequipamento do sistema de transporte		Expansão energia elétrica
	Nacional (1950)		Industrial bruta	Ferrovário	Portuário	
Sul	32,7	48,3	60,4	46,5	52,2	71,2
Leste	36,4	36,6	30,9	40,5	26,0	19,3
Centro-Oeste	3,4	2,0	0,7	5,9	0,2	1,5
Nordeste	24,0	11,3	7,3	7,1	17,5	8,0
Norte	3,5	1,8	0,7	-	4,1	-
Total Nacional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Geral da CMBEU para Desenvolvimento Econômico 1954.

A Comissão Mista, além da tarefa de elaboração de programa de investimento, envolvendo recomendações de empréstimos para financiamento, coordenou e supervisionou atividades de assistência técnica, conduzidas sob a proteção do programa do Ponto IV que, eram assistidas por contribuições brasileiras governamentais e por organizações privadas. As atividades de assistência técnica se orientaram, em muitos casos, no sentido de complementar programas de investimento nos setores ferroviário, rodoviário e transporte sobre água, mediante a concessão de facilidades para treinamento técnico de pessoal de direção e operação de sistema.

2.2.2 - A Comissão Mista e a expansão da energia elétrica no Brasil

Entre 1920 e 1930, o consumo no Rio Grande do Sul cresceu 323%; no Nordeste 235% e na região Centro-Oeste 271%. Nesse período os Estados do Espírito Santo, de Minas Gerais e de São Paulo expandiram sua capacidade instalada. O menor crescimento foi na Bahia e em Sergipe; acompanhados de Santa Catarina com os mais fracos desempenhos (CMBEU, 1954).

Entre 1930 e 1940 a região Centro-Oeste ampliou sua capacidade instalada em 185% e as demais regiões do país cresceram de modo uniforme, ficando o pior desempenho com o Estado do Espírito Santo, de 12%. Entre 1940 e 1951 a região Norte do Brasil apresentou valores negativos de crescimento de menos 20%. Os Estados do Paraná com 146% e Santa Catarina com 130% se destacaram enquanto o Brasil cresceu a uma taxa média de 56%.

Em meados da década de 1950, a grave crise de energia por que passava o País refletia a insuficiência de capacidade instalada nacional que, deveria ser expandida em ritmo mais acelerado, para permitir o acompanhamento e o atendimento de aumento de demanda. Na Tabela 2.8 pode-se observar que a percentagem de crescimento da capacidade instalada total, nas décadas de 1930/1950 foi somente metade da verificada na década de 1920.

Em números absolutos, a expansão foi menor entre 1940/1951, quando a capacidade instalada cresceu 55,95% ao passar de 1.244 MW para 1.940 MW; em relação ao período 1920/1930 quando houve crescimento de 112,26% ao passar de 367 MW para 779 MW, e ainda na década 1930/1940, com 59,69% ao crescer de 779 MW para 1.244 MW.

Tabela 2.8 - Evolução da capacidade instalada (MW) no Brasil entre 1920 e 1951

Região	Período considerado				Variação percentual (%)		
	1920	1930	1940	1951	1930/1920	1940/1930	1951/1940
Norte	5,7	10,0	15,7	12,6	75,4	57,0	-19,7
Nordeste	16,9	56,7	91,9	110,7	235,5	62,1	20,5
Bahia-Sergipe	22,4	26,1	31,0	41,7	16,5	18,8	34,5
Espírito Santo	4,0	8,3	9,0	12,1	107,5	8,4	34,4
Minas Gerais	42,5	90,7	144,6	246,6	113,4	59,4	70,5
Rio de Janeiro	100,4	193,6	279,3	465,8	92,8	44,3	66,8
São Paulo	150,7	331,2	564,7	855,1	119,8	70,5	51,4
Paraná	7,1	10,1	17,8	43,8	42,3	76,2	146,1
Santa Catarina	7,3	9,3	16,7	38,4	27,4	79,6	129,9
Rio Grande do Sul	9,5	40,2	65,7	99,9	323,2	63,4	52,1
Centro-Oeste	0,7	2,6	7,4	12,9	271,4	184,6	74,3
Total no Brasil	367,2	778,8	1.243,8	1.939,6	112,1	59,7	55,9

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Geral da CMBEU para Desenvolvimento Econômico com dados do CNAE 1954.

A empresa canadense Brazilian Traction, Light and Power Company atendia o Distrito Federal, ainda localizado no Rio de Janeiro, o alto Vale do Paraíba, nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, a capital de São Paulo, cidades vizinhas e o porto de Santos, considerado o mais movimentado do País; uma outra empresa, a companhia norte-americana, Empresas Elétricas Brasileiras que fornecia energia para Porto Alegre, Rio Grande do Sul, à região de Curitiba, Paraná, a uma extensa zona no norte e oeste do Estado de São Paulo, a Niterói e Petrópolis, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, em Minas Gerais; além de Salvador, Maceió, Recife, João Pessoa, Natal, no Nordeste do País.

Em 1950, a empresa São Paulo Tramway, Light & Power Company, que atendia a região industrial mais importante do país operava com um fator de carga de 71%, em comparação aos 60% de 1940. Ao mesmo tempo, a sobrecarga de pequenas instalações no interior de São Paulo, norte do Paraná, Minas Gerais, Mato Grosso, Estado do Rio de Janeiro e muitas outras localidades do Nordeste, era de tal monta que se tornaram comuns desarranjos e interrupções repentinas no fornecimento de energia, além de amplas oscilações de voltagem na distribuição de energia. As instalações hidrelétricas contribuíam com 80% da capacidade instalada.

No final de 1952, em obediência à orientação diretiva do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) do Estado de São Paulo impôs novo racionamento restritivo, agora mais amplo e bem mais severo. Sob esse regime, todos os consumidores, com raríssimas exceções, foram obrigados a reduzir seu consumo a 80% do nível praticado no período de março a maio de 1952 (CMBEU, 1954).

Em 1953, uma seca prolongada causou uma situação calamitosa no suprimento de energia elétrica nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. A escassez de energia apresentou toda a sorte de conseqüências onerosas para as indústrias, em termos de quantidade e qualidade da produção. Os planos de produção foram revistos de modo a aproveitar energia disponível nos períodos de carga reduzida, enquanto se limitava o aproveitamento e a produção, nos períodos de demanda máxima. Essa adaptação era dispendiosa, pois aumentava o trabalho noturno e dominical, mais caro do que o diurno e reduzia o nível da operação industrial necessário.

A redução das operações industriais, consideradas bem abaixo da demanda necessária, se generalizava à medida que a falta de energia aumentava, inclusive levando consumidores de algumas localidades ao racionamento voluntário e pouco mais tarde tornado compulsório.

Por ocasião de maior sobrecarga da rede elétrica, a Light não tinha alternativa, senão desligar alguns circuitos, sem prévio aviso ao consumidor. Os cortes causavam prejuízo às indústrias, porque os operários permaneciam inativos nas fábricas durante a interrupção. Muitas vezes, surgiam danos ao trabalho em andamento, ao equipamento, ou a ambos. No fabrico de pneumáticos, perdia-se a produção do dia e gastava-se todo o dia seguinte na limpeza das maquinas. Nos fornos para produção de vidro, era interrompida a circulação do ar de refrigeração das paredes do forno, afetando sua resistência e expectativa de vida útil. O reinício do processo produtivo exigia o reaquecimento vagaroso. No caso extremo, as paredes dos fornos deveriam de ser reparadas ou novamente revestidas de material refratário.

A falta de energia elétrica em regiões em desenvolvimento tornou difícil às muitas fábricas e oficinas de pequenos artesãos atenderem às necessidades dos lavradores locais. Assim, acreditava-se que, era muito difícil melhorar o nível de educação, produtividade e entusiasmo cívico de populações vivendo em cidades mal iluminadas, onde nem cinemas e teatros eram supridos adequadamente, por falta de eletricidade. Reduzidos recursos em petróleo e carvão tornaram o país ainda mais dependente da energia em escala muito maior que a de outros países de extensão equivalente ao Brasil. A Tabela 2.9 apresenta o potencial hidrelétrico explorado em cada região do País na década de 1950.

Tabela 2.9 - Potencial hidrelétrico explorado em cada região do País em 1950

Região	Potencial (MW)	Superfície (km²)	Relação (W/km²)
Norte	1.855,68	3.336.990,00	556,09
Nordeste	251,29	976.546,00	257,33
Leste	5.657,79	1.232.049,00	4.592,18
Sul	4.144,12	814.313,00	5.089,10
Centro-Oeste	2.435,66	2.138.181,00	1.139,13
Total no Brasil	14.344,54	8.498.079,00	1.687,97

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Geral da CMBEU e dados da Divisão de Águas do Ministério da Agricultura 1954.

Em 1952, a capacidade instalada brasileira chegava a 1.600 MW e em 1953 chegava a 2.237 MW, um crescimento de 40%. A parcela de energia elétrica consumida era pequena; mas de vital importância para indústrias essenciais de transportes urbanos, iluminação pública e usos domésticos. Insumos energéticos como carvão, lenha, bagaço de cana-de-açúcar e álcool atendiam a demanda restante do mercado consumidor que, começava a mostrar sinais de crescimento no País e principalmente na atual região Sudeste. Do total instalado, cerca de 80% correspondiam às antigas e novas instalações hidrelétricas (CMBEU,1954).

Entre as empresas estrangeiras, de há muito tempo em operação no Brasil, estavam a: canadense Brazilian Traction, Light and Power Company com uma capacidade instalada de 958 MW e a norte-americana, Empresas Elétricas Brasileiras (EEB), com capacidade instalada de 284 MW, sendo que ambas respondiam por pouco mais de 62% do total da potência instalada brasileira. Na ocasião 12 sistemas geradores participavam com 62% do total instalado, enquanto 27 empresas colaboravam com somente 10% e outras 1.944 pequenas geradoras forneciam 28% restantes para atendimento da demanda nacional.

Em 1950, grande parte do território nacional não era servida com energia elétrica e as empresas atendiam 3.771 comunidades, ou somente 45% de um total de 5.436 listadas. Em 1951, sistemas elétricos parcialmente interligados, avançaram com programas regionais de energia, como os Planos de Eletrificação de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul.

O caráter fragmentário da indústria da energia elétrica no Brasil é dado pelo fato de que, em 1950, cerca de 90% das 1.944 instalações possuíam potência instalada inferior a 1 MW. A Tabela 2.10 apresenta as empresas geradoras de eletricidade em operação no mercado nacional, bem como número de sistemas geradores de cada uma delas, capacidade instalada de cada um desses sistemas e sua participação percentual no mercado nacional, em 1952.

Tabela 2.10 - Empresas geradoras de eletricidade em operação no Brasil em 1952

Empresas em atividade e número de sistemas		Capacidade instalada (MW)	Participação percentual (%)	
			individual	Acumulada
Brazilian Traction, Light and Power Co	2	958,26	48,03	48,03
Empresas Elétricas Brasileiras	10	284,04	14,24	62,27
Outras empresas geradoras	27	205,35	10,29	72,56
Subtotal	39	1.447,65	72,56	72,56
Empresas produtoras independentes	1.944	547,36	27,44	27,44
Total no Brasil	1.983	1.995,01	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Geral da CMBEU e dados da Divisão de Águas do Ministério da Agricultura 1954.

A Tabela 2.11 apresenta a potência instalada total para geração de energia elétrica, com participação das empresas em operação no período de 1940/1953. Naquela ocasião houve crescimento de 102% na capacidade instalada e de 223% na energia produzida no País. A participação das Empresas do Grupo Light oscilou entre 56% e 62%; enquanto Empresas Elétricas Brasileiras contribuíram com a parcela de 15% a 19% e outras empresas entre 22% e 29% do total produzido entre 1940/1953. A potência instalada dessas empresas cresceu mais de 223%, passando de 3.187 MW para 10.308 MW no mesmo período (CMBEU, 1954).

Tabela 2.11 - Potência instalada para geração de energia elétrica entre 1940 e 1953

Ano	Grupo Light		Elétricas Brasileiras		Outras empresas		Total geral	
	(MW)	(%)	(MW)	(%)	(MW)	(%)	(MW)	(%)
1940	1.879	58,96	611	19,17	697	21,87	3.187	100,00
1941	2.064	59,46	648	18,67	759	21,87	3.471	100,00
1942	2.265	59,92	689	18,23	826	21,85	3.780	100,00
1943	2.463	59,74	757	18,36	903	21,90	4.123	100,00
1944	2.762	60,66	797	17,50	994	21,83	4.553	100,00
1945	3.041	61,63	818	16,58	1.075	21,79	4.934	100,00
1946	3.346	62,05	881	16,34	1.165	21,61	5.392	100,00
1947	3.674	61,64	983	16,49	1.303	21,86	5.960	100,00
1948	4.200	61,79	1.097	16,14	1.500	22,07	6.797	100,00
1949	4.654	61,16	1.200	15,77	1.756	23,07	7.610	100,00
1950	5.053	61,43	1.278	15,54	1.895	23,04	8.226	100,00
1951	5.433	62,03	1.369	15,63	1.956	22,33	8.758	100,00
1952	5.624	59,21	1.521	16,01	2.353	24,77	9.498	100,00
1953	5.773	56,01	1.566	15,19	2.969	28,80	10.308	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Geral da CMBEU e dados da Divisão de Águas do Ministério da Agricultura 1954.

A capacidade instalada cresceu 43%; a energia elétrica produzida cerca de 67%; a população 13%; a potência por habitante 24% ao passar de 29 W/hab para 36 W/hab e a energia elétrica por habitante 51% ao passar de 106 kWh/hab para 160 kWh/hab. Entretanto, esses índices não deixavam transparecer o progresso do Estado de São Paulo e do antigo Distrito Federal, em relação ao restante do País. A Tabela 2.12 indica a energia elétrica fornecida para consumo, pelo Grupo Light e EBE, em função de cada classe de consumo, entre 1949 e 1953. A Tabela 2.13 apresenta a capacidade de suprimento de energia elétrica, *per capita*, de alguns países mais prósperos, apresentando na primeira colocação a Noruega, continuando até Itália e Brasil em último. (CMBEU, 1954).

Tabela 2.12 - Energia fornecida pelo Grupo Light e EBE entre 1949 e 1953

Ano	Residencial		Comercial		Industrial		Outros Setores		Total	
	(MWh)	(%)	(MWh)	(%)	(MWh)	(%)	(MWh)	(%)	(MWh)	(%)
1949	951	21,64	224	5,10	2.157	49,09	1.062	24,17	4.394	100,00
1950	970	18,47	492	9,36	2.273	43,26	1.519	28,91	5.254	100,00
1951	1.033	18,47	530	9,48	2.438	43,59	1.592	28,46	5.593	100,00
1952	1.113	18,58	609	10,16	2.521	42,08	1.748	29,18	5.991	100,00
1953	1.153	19,04	743	12,27	2.431	40,14	1.730	28,56	6.057	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Geral da CMBEU e dados da Divisão de Águas do Ministério da Agricultura 1954.

Tabela 2.13 - Suprimento de energia *per capita* de alguns países em 1948

País	(kWh/hab)	País	(kWh/hab)
Noruega	3.875	África do Sul	788
Canadá	3.457	França	674
Estados Unidos	2.290	Japão	416
Suíça	2.073	Itália	297
Grã-Bretanha	930	Brasil	160

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Geral da CMBEU e dados da Divisão de Águas do Ministério da Agricultura 1954.

2.2.3 - Expansão industrial nacional em meados de 1950

O crescimento da demanda foi motivado pela acelerada urbanização com necessidades privadas e públicas de energia elétrica; com a utilização de aparelhos elétricos; incremento no emprego de elevadores elétricos; instalação de aparelhos de ar condicionado em escritórios e residências; melhor iluminação nas ruas e avenidas das capitais do País; aperfeiçoamento das instalações sanitárias; eletrificação dos transportes urbanos; industrialização acelerada; expansão da indústria química; produção de pneumáticos para automóveis; produção de metais e cimento, grandes consumidoras de energia; expansão no consumo de eletricidade, com a substituição do uso de combustíveis locais nativos, como lenha e o carvão, pela energia elétrica e por outros produtos derivados do petróleo importado; nas cidades do interior difundia-se a utilização de eletricidade para fins culinários. Entre fatores citados tiveram sua influência reforçada pela invariabilidade das tarifas de energia elétrica, em época de intensa inflação de preços, o que a tornava ainda mais atraente aos consumidores.

A diversificação de produção na indústria nacional ganhou impulso e acarretou maior demanda por energia. Usinas siderúrgicas começaram a reduzir o consumo de carvão e optaram pela eletrosiderurgia; a adoção de planos de eletrificação rural começou a fazer o mesmo em regiões desenvolvidas e a urbanização, inevitável seguidora do desenvolvimento industrial caminhou rapidamente, criando pesada demanda adicional de energia elétrica para atender às instalações públicas. A CMBEU verificou que o ritmo previsto para crescimento da demanda não ficava atrás das maiores taxas de crescimento de consumo registradas no País. Verificou que a tentativa de previsão de futuras demandas de energia, baseadas nas tendências de consumo e produção, eram conservadoras e não consideravam a existência de apreciável volume de demanda acumulada, reprimida e mascarada pelo racionamento dos últimos anos.

Entre 1910 e 1930, a expansão da potência elétrica instalada no Brasil avançou em ritmo razoável, sua taxa de crescimento variou entre 7 % e 8,50% e a partir de meados de 1945, após sério declínio, tornou a ultrapassar 7%. Entre 1939 e 1951, enquanto a Agricultura teve sua participação reduzida de 33,30% para somente 24,50%; a Indústria cresceu de 17,40% para 24,40%. Esses dois importantes setores da economia nacional foram responsáveis por quase metade da produção industrial brasileira no período. O Comércio cresceu apenas 2% passando, de 12,60% para 14,60%; enquanto o Setor Transporte cresceu apenas 1,60%; e as demais atividades pouco variaram nesse mesmo período.

A Tabela 2.14 indica que, entre 1952 e 1960, houve crescimento da capacidade instalada no País, com uma expansão média de 10% ao ano.

Tabela 2.14 - Capacidade instalada e crescimento anual acumulado entre 1952 e 1960

Ano	Capacidade (MW)	Ano	Capacidade (MW)	Ano	Capacidade (MW)
1952	2.000	1955	2.662	1958	3.540
1953	2.240	1956	2.928	1959	3.896
1954	2.420	1957	3.220	1960	4.285

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Geral da CMBEU e dados da Divisão de Águas do Ministério da Agricultura 1954.

A Comissão Mista estimava que o custo de expansão da indústria brasileira de energia elétrica deveria ser de Cr\$ 35 bilhões, para se expandir de 2.000 MW para 4.300 MW, entre 1950/1960. A CMBEU entendia que, o suprimento de energia em condições satisfatórias implicaria no crescimento da capacidade instalada para cerca de 5.500 MW em 1960, o que exigiria investimento de até Cr\$ 53 bilhões em um período de apenas oito anos.

A atividade privada, na indústria de construção civil se manteve em nível elevado, em todo o período do pós-guerra. Em 1947, respondeu por 40% do investimento bruto total e 47% do investimento bruto privado, aumento significativo se comparado a 1939, quando esse tipo de investimento respondeu por 16% do investimento bruto total e 20% das inversões brutas do setor privado. A atividade de construção civil declinou a partir de 1947 e, nos dois anos seguintes, representou 25% das inversões brutas totais e 35% das inversões privadas. Uma característica da construção imobiliária privada não foi seu vulto; mas, sim sua concentração no Distrito Federal e São Paulo. Absorveram 60% do total em investimentos especulativos em apartamentos para as classes sociais de rendimentos mais elevados.

Em 1952, quando a CMBEU analisou o desenvolvimento industrial brasileiro constatou que a produção manufatureira industrial consumia integralmente a energia elétrica produzida. Naquela oportunidade constatado que, a produção de energia elétrica havia crescido 150%, relativamente ao ano de 1939, enquanto o índice de produção industrial sofrera incremento de 118% em relação ao nível do período pré-guerra. O aumento de produção de eletricidade, superior ao que ocorrera na indústria manufatureira, de mineração e agrícola parecia um tanto paradoxal, uma vez que a crise de energia se manifestava em todo o País. Naquela ocasião a crise energética tornou-se um dos maiores empecilhos ao desenvolvimento econômico do Brasil, em função da falta de energia para atender o mercado consumidor. (CMBEU, 1954).

Alguns fatores foram responsáveis pelo aumento de consumo e utilização de eletricidade. O consumo aumentou a taxas tão elevadas que a produção de energia não conseguiu acompanhar o ritmo de expansão industrial. A urbanização acelerada, caracterizada por crescimento da população de São Paulo fazendo dela a mais populosa cidade do Brasil, que em 1940 de 1,3 milhão de habitantes passou em 1953 para mais de 2,6 milhões. Do mesmo modo, pouco menor foi o crescimento da população do Distrito Federal que, entre 1940 e 1950 passou de 1,6 milhão para 2,4 milhões de habitantes. Entre 1940 e 1950 o aumento da população urbana, em localidades de mais de 5 mil habitantes, passou de 12,9 milhões para 19,2 milhões. Houve desenvolvimento imobiliário nas grandes cidades e surgimento de novos bairros, edifícios mais altos que, foram chamados de “arranha-céus” (CMBEU, 1954).

Na zona agrícola, em expansão, dezenas de cidades que inexistiam na década de 1940, na década seguinte apresentavam populações de mais de 15 mil habitantes. A procura por energia elétrica podia ser avaliada pelo crescimento de consumo doméstico de eletricidade em São Paulo e no Distrito Federal que, conjuntamente, atingiu 80% no período de 1946 a 1952, que traduzia taxa anual de mais de 10%. O índice de consumo cresceu mais que o número de licenças concedidas para edificação nessas duas cidades, e mais velozmente que o dobro da taxa de crescimento de suas populações.

O acréscimo de consumo de energia elétrica foi contido mediante racionamento, demora e recusa de ligação de novas instalações. Em 1952, na área de concessão da Light São Paulo, mais de 30 mil residências aguardavam ligação elétrica e estavam à espera de extensão de novas redes e linhas elétricas de distribuição de energia. Naquela oportunidade havia lista de pedidos de ligação, não atendida, para mais de 1.400 novas ligações de força para aquecimento de água e serviço elétrico de prédios residenciais, ao mesmo tempo que outros 123 edifícios altos, ou cerca de 1.300 andares, aguardavam ligação de energia elétrica.

Além da demanda doméstica, a urbanização acelerada conduziu a acréscimos de procura por energia elétrica, para atendimento de serviços públicos, tendo em vista necessidade de iluminação dos novos bairros recém criados, sistemas de bombeamento e recalque de água, para a operação dos sistemas de esgotos, assim como crescentes demandas de tráfego suburbano ferroviário eletrificado, serviço de bondes que, constituíam os meios de transporte, a mais baixo preço, para as populações de São Paulo e Rio de Janeiro.

Outro fator incentivador no consumo de energia elétrica foi o crescimento acelerado da indústria brasileira que, entre 1932 e 1952, foi marcado por ampla diversificação na produção industrial. A expansão de consumo ocorreu em certos ramos da indústria, que por si mesmos eram grandes consumidores de energia elétrica, como: indústria química e farmacêutica, indústria de metais e fabricação de máquinas, assim como produção de borracha e cimento.

Entretanto, o suprimento adicional de eletricidade exigido pela expansão das indústrias não guardou, muitas vezes, proporção com o aumento de produção, e acabou ultrapassando-a. A procura por energia elétrica, provocada pelas indústrias nas regiões em fase de expansão, acabou se superpondo, de imediato, à demanda residencial e a de serviços públicos, de certo modo inseparáveis do crescimento das cidades. Pela primeira vez, a procura rural de energia, surgiu de modo significativo em certas regiões de São Paulo e Rio Grande do Sul.

Um fator responsável pelo crescimento da procura de energia elétrica, estava ligado ao rigoroso controle tarifário de força e luz que, desde a década de 1930 estava submetida ao rígido domínio do Governo Federal. Durante o processo inflacionário que, prevaleceu desde o final de 1939, essa tarifa figurou entre as poucas exceções de aumento geral de valor, porque sobre elas o Governo agiu mediante ato administrativo regulador. Desse modo, a energia elétrica tornou-se mais acessível, quando comparadas a mercadorias comuns. A procura por energia cresceu, uma vez que se tornou um insumo de preço particularmente baixo. Essa procura adicional não se limitou somente aos setores industriais e transportes. Com maior intensidade se aplicou ao consumo doméstico, porque as tarifas para esse tipo de consumo, na maior parte do país, não haviam sido previstas para desencorajá-lo de modo a facultar maiores sobras para a indústria. Assim sendo, as baixas tarifas não forçaram os consumidores a economizar, racionalizar ou racionar o uso da energia, sobrecarregando o sistema elétrico de transmissão e de distribuição de energia nos horários de ponta de consumo.

O quarto fator responsável pelo crescimento na procura de energia elétrica, como observado ao se analisar a situação de emprego de combustíveis, foi a mudança acentuada no perfil de consumo dos energéticos mais comuns. Houve mudança radical, quando a lenha e o carvão importado que, foram substituídos pelos derivados de petróleo e energia hidrelétrica nacional. A experiência demonstrou a precariedade da economia baseada em sistemas de transporte e de indústrias que se tornaram dependentes de combustíveis importados, dada a dificuldade de progressos rápidos, no aproveitamento do potencial petrolífero do próprio País.

A Comissão Mista prestou assistência técnica à elaboração de projetos de investimento e recomendou imediato apoio financeiro aos programas regionais de eletrificação iniciados pelos governos paulista e mineiro, como o projeto Salto Grande, São Paulo, e dois projetos do Plano de Eletrificação no Estado de Minas Gerais: Itutinga e Santo Antônio. Quando o Relatório Geral da Comissão Mista estava sendo concluído, no final de 1953, já haviam sido obtidos US\$ 103 milhões em empréstimos do Banco Internacional e do Eximbank; onde 77% das despesas foram efetuadas em moedas estrangeiras necessárias à execução do programa da CMBEU no Setor de Energia Brasileiro (CMBEU, 1954).

A Tabela 2.15 apresenta uma síntese do programa desenvolvido em 1954, pela Comissão Mista levando em conta os empréstimos de US\$ 103 milhões, acima citados.

Tabela 2.15 - Programa de geração de energia elétrica segundo a CMBEU em 1954

Regiões e companhias de energia	Despesas em milhões de		Custo total (10 ⁶ Cr\$)	Capacidade geradora (MW)		
	(US\$)	(Cr\$)		(UTE)	(UHE)	Total
Subtotal da Região Sul	89,28	2,98	4,79	236,0	272,8	508,8
(a) Cia Estadual de Energia Elétrica (RS)	25,00	1,00	1,51	43,0	94,2	137,2
(b) Usinas hidrelétricas do Paranapanema (SP)	10,00	0,56	0,76	-	60,0	60,0
(c) São Paulo Light & Power Co. Ltd. (SP)	18,79	0,32	0,70	160,0	-	160,0
(c) Cia Nacional de Energia Elétrica (SP)	1,47	0,02	0,05	-	9,6	9,6
(c) Cia Paulista de Força e Luz (SP)	30,36	0,94	1,56	30,0	95,0	125,0
(c) Cia Força e Luz do Paraná (PR)	3,66	0,14	0,21	3,0	14,0	17,0
Subtotal da Região Leste	29,84	1,44	2,06	21,0	79,5	100,5
(b) CEARG -Cia de Eletricidade Alto Rio Grande (MG)	7,30	0,15	0,30	-	24,0	24,0
(b) CEARD - Cia de Eletricidade Alto Rio Doce (MG)	15,92	1,06	1,38	-	50,0	50,0
(c) Cia Força e Luz de Minas Gerais (MG)	1,72	0,08	0,12	-	5,5	5,5
(c) Cia Brasileira de Energia Elétrica (RJ)	4,01	0,10	0,19	20,0	-	20,0
(c) Cia Central Brasileira de Força e Luz (ES)	0,34	0,01	0,02	1,0	-	1,0
(c) Cia de Energia elétrica da Bahia (BA)	0,55	0,04	0,05	-	-	-
Subtotal da Região Centro-Oeste	1,63	0,03	0,07	2,5	9,0	11,5
(c) Cia Matogrossense	1,63	0,03	0,07	2,5	9,0	11,5
Subtotal da Região Nordeste	9,00	0,13	0,32	2,1	60,0	62,1
(b) Cia Hidrelétrica Paulo Afonso	0,50	0,01	0,03	2,1	-	2,1
(c) Cia Força e Luz Nordeste Brasil	8,50	0,12	0,29	-	60,0	60,0
Total geral dos projetos propostos pela CMBEU	129,75	4,58	7,24	261,6	421,3	682,9

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Geral da CMBEU para Desenvolvimento Econômico 1954.

Obs.: (a) Governos estaduais, (b) Economia mista, (c) Companhias particulares

A Tabela 2.16 apresenta avaliação da capacidade instalada em 1954 para cada região do País; de acordo com projetos propostos pela CMBEU e outros a serem desenvolvidos entre 1957/1958. São listados os Projetos em Construção, em fase de Planejamento e finalmente a capacidade total prevista para 1958/1960, com base nos estudos e planos desenvolvidos em 1954 (CMBEU, 1954).

Tabela 2.16 - Expansão da capacidade instalada (MW) segundo a CMBEU em 1954

Empreendimento e Região	Capacidade instalada		Projetos em fase		Operação
	1952	1957/1958	Construção	Planejado	1958/1960
Subtotal Região Norte	12,69	-	15,00	105,00	132,69
Guaporé	0,84	-	-	-	0,84
Acre	0,85	-	-	-	0,85
Amazonas	3,79	-	-	15,00	18,79
Pará	6,94	-	15,00	15,00	36,94
Rio Branco	0,02	-	-	-	0,02
Amapá	0,25	-	-	75,00	75,25
Subtotal Região Nordeste	157,53	62,10	160,00	66,00	445,64
Maranhão	2,59	-	-	-	2,59
Piauí	9,03	-	-	-	9,03
Ceará	13,02	-	12,00	-	25,02
Rio Grande do Norte	5,21	2,10	-	-	7,31
Paraíba	11,92	-	-	-	-
Pernambuco	59,29	-	-	-	-
Alagoas	15,18	60,00	148,00	66,00	401,34
Sergipe	8,65	-	-	-	-
Bahia	32,29	-	-	-	-
Fernando de Noronha	0,35	-	-	-	0,35
Subtotal Região Leste	735,27	100,50	480,70	514,00	1.830,47
Minas Gerais	255,94	79,50	122,70	502,00	960,14
Espírito santo	13,49	1,00	18,00	-	32,49
Rio de Janeiro e Distrito Federal	465,84	20,00	340,00	12,00	837,84
Subtotal Região Sul	1.058,37	508,80	375,80	714,25	2.657,22
São Paulo	860,22	354,60	332,50	384,80	1.932,12
Paraná	51,46	17,00	30,25	207,60	306,31
Santa Catarina	41,81	-	19,30	-	61,11
Rio Grande do Sul	104,88	137,20	24,00	91,60	357,68
Subtotal Região Centro-Oeste	15,51	11,50	17,40	15,00	59,41
Mato Grosso	7,53	11,50	-	-	19,03
Goiás	7,98	-	17,40	15,00	40,38
Total da Capacidade Instalada	1.979,37	682,90	746,65	2.193,95	5.125,43

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Geral da CMBEU para Desenvolvimento Econômico 1954.

Dados do Anuário de Estatística para 1953 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Dados oficiais do Ministério da Agricultura indicavam uma capacidade instalada de 1.975,01 MW, no final do ano de 1952.

O programa de energia elétrica para o período de 1952/1957, proposto pela CMBEU pode ser observado na Tabela 2.17; enquanto a Tabela 2.18 apresenta a relação dos 31 projetos distribuídos por empresas e estados brasileiros, que se encontravam em execução em 1954.

Tabela 2.17 - Geração de eletricidade e investimentos entre 1952 e 1957

Grupo de empresas	Capacidade de geração		Investimentos necessários	
	(MW)	(%)	(Cr\$ milhões)	(%)
Públicas (1)	331,20	48,50	4.240,00	58,65
Grupo Light	160,00	23,43	696,00	9,63
Grupo Amforp	170,60	24,98	2.179,00	30,14
Independentes (2)	21,10	3,09	114,00	1,58
Total geral	682,90	100,00	7.229,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Geral da CMBEU para Desenvolvimento Econômico 1954.

(1) Empresas públicas: Chesf, CEEE (RS), Cemig (MG) e Uselpa (SP); e

(2) Empresas independentes: Companhia Nacional de Energia Elétrica e Companhia Matogrossense de Eletricidade.

Tabela 2.18 - Projetos em Execução e em Planejamento pela CMBEU em 1954

Entidade ou empresa proprietária do empreendimento		MW	Capacidade (%)	UF
Empreendimentos em execução: 31 aproveitamentos		1.079,1	43,81	---
1	Companhia Força e Luz do Pará	15,0	0,61	PA
2	Governo do Estado do Ceará	10,5	0,43	CE
3	Companhia Luz e Força de Sobral	1,5	0,06	CE
4	Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Paulo Afonso)	120,0	4,87	BA
5	Comercial vale do São Francisco (Correntina)	8,0	0,32	BA
6	Governo do Estado da Bahia (Funil)	20,0	0,81	BA
7	Governo do Estado do Espírito Santo (Rio Bonito)	18,0	0,73	ES
8	Governo do Estado de Goiás (Cachoeira Dourada)	15,0	0,61	GO
9	Companhia hidrelétrica de São Patrício	2,4	0,10	GO
10	Comercial Vale do São Francisco (Pandeiro, Samburá e Abaeté)	5,0	0,20	MG
11	Companhia de Eletricidade Médio Rio Doce (Tronqueiras)	7,5	0,30	MG
12	Companhia Eletricidade do Alto Rio Doce (Santo Antônio)	50,0	2,03	MG
13	Governo do Estado de Minas Gerais (Pai Joaquim)	5,0	0,20	MG
14	Rede Mineira de Viação (Oito Arrobas)	4,2	0,17	MG
15	Companhia de Aços Especiais Itabira (Acesita)	14,0	0,57	MG
16	Centrais Elétricas do Piauí	27,0	1,10	MG
17	Companhia Força e Luz de Cataguazes (Leopoldina)	10,0	0,41	MG
18	Companhia C. F. Luz do Rio de Janeiro (Usina Nilo Peçanha)	330,0	13,40	RJ
19	Companhia Siderúrgica Nacional (Volta Redonda)	10,0	0,41	RJ
20	São Paulo Light & Power (Usina de Cubatão)	260,0	10,56	SP
21	Companhia Brasileira de Alumínio (Sorocaba)	50,0	2,03	SP
22	Central Elétrica Rio Claro S. A.	10,0	0,41	SP
23	Indústrias Klabin Paraná Celulose S. A.	12,5	0,51	SP
24	Governo do Estado de Santa Catarina	4,3	0,17	SC
25	Central Hidrelétrica São João (Rio Mourão)	7,6	0,31	PR
26	Central Hidrelétrica Figueira (rio Curiúva)	20,0	0,81	PR
27	Central Hidrelétrica Cavernoso (rio Cavernoso)	1,2	0,05	PR
28	Central Hidrelétrica Corredeiras (rio Laranjinha)	1,2	0,05	PR
29	Central Hidrelétrica Caiacanga (rio Iguaçú)	0,2	0,01	PR
30	Companhia Siderúrgica nacional (Tubarão)	15,0	0,61	SC
31	Comissão Estadual de Energia Elétrica (CEEE)	24,0	0,97	RS
Empreendimentos em planejamento: 21 aproveitamentos		1.384,0	56,19	---
1	Governo do Território do Amapá (Paredão, rio Araguari)	75,0	3,04	AP
2	Companhia de Eletricidade de Manaus	15,0	0,61	AM
3	Companhia Força e Luz do Pará	15,0	0,61	PA
4	Companhia Luz e Força de Anápolis	15,0	0,61	GO
5	Com. Vale do São Francisco (rio Corrente e Formoso)	66,0	2,68	BA
6	Com. Vale do São Francisco (Borrachudo, rio S. Francisco 1ª etapa)	160,0	6,50	BA
7	Centrais Elétricas de Minas Gerais (Sistema Alto Rio Doce)	150,0	6,09	MG
8	Centrais Elétricas de Minas Gerais (Sistema Alto Rio Grande)	100,0	4,06	MG
9	Centrais Elétricas de Minas Gerais (Sistema Funil - Floresta)	60,0	2,44	MG
10	Companhia Prada de Eletricidade	12,0	0,49	MG
11	Companhia Sul Mineira de Eletricidade	20,0	0,81	MG
12	Governo do Estado de São Paulo (Rio Pardo)	124,8	5,07	SP
13	Companhia Brasileira de Alumínio (Sorocaba)	200,0	8,12	SP
14	Centrais Elétricas do Paranapanema S. A. (Jurumirim)	60,0	2,44	SP
15	Governo do Estado do Rio de Janeiro (Macabú e Tombo)	12,0	0,49	RJ
16	Companhia Prada de Eletricidade	20,0	0,81	PR
17	Indústria Klabin Paraná Celulose	45,0	1,83	PR
18	Central Hidrelétrica Capivari - Cachoeira	78,0	3,17	PR
19	Central Hidrelétrica Marumbi (rio Iapó, Paraná)	64,6	2,62	PR
20	Comissão Estadual de Energia Elétrica (3ª e 4ª unidades de Jacuí)	46,6	1,89	RS
21	Termoelétrica de Charqueada S. A.	45,0	1,83	RS
Total geral de projetos no Brasil: 52 aproveitamentos		2.463,1	100,00	----

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Geral da CMBEU para Desenvolvimento Econômico 1954.

O coroamento dos projetos de eletrificação rural foi definido na Mensagem Presidencial de criação da Eletrobrás; que visava assegurar o arcabouço institucional das iniciativas do Governo Federal no setor de energia elétrica. Apoiada no projeto da Petrobras, a Eletrobrás estava destinada a cumprir a função de *holding* das empresas federais no Plano Nacional de Eletrificação (PNE) e promover a constituição da indústria de material elétrico pesado, associada ou não ao capital privado, nacional ou estrangeiro.

O Governo Vargas desencadeou a reestruturação das bases de desenvolvimento do setor de energia elétrica o que, representou importante passo para autosuficiência energética nacional. O primeiro período foi o domínio das atividades da CMBEU que, em estreita colaboração com o BNDE estimulou a realização de projetos na área elétrica com base na cooperação financeira internacional e incentivou intervenções públicas diretas, e supletivas à iniciativa privada. O segundo momento nasceu quando do rompimento das negociações com a CMBEU e acabou representando a materialização de projetos de intensa reorganização institucional da infra-estrutura produtiva brasileira.

Em torno da maior industrialização nacional, aceita como eixo de acumulação de capital, articulava-se a modernização do setor Agrícola e melhoria das condições de vida das grandes massas urbanas. A montagem deste importante setor produtivo se apoiava em um sistema financeiro composto por um Banco Central e vários bancos regionais, uma máquina fiscal compatível com os requisitos de investimentos públicos e privados necessários, além do aporte de capital estrangeiro às áreas prioritárias de investimento identificadas no País.

Essa nova estratégia de desenvolvimento econômico utilizada no Governo Vargas concebia a industrialização como um processo rápido, concentrado no tempo, a partir de um bloco de inversões públicas e privadas em Infraestrutura e Industria de Base, reservando à empresa estatal um papel estratégico e bastante dinâmico (DRAIBE, 1985).

Com a divulgação dos trabalhos executados durante três anos de intensa atividade, a Seção Brasileira da Comissão Mista julgava terminada sua principal missão. Os gerentes do projeto esperavam que a feliz e bem sucedida colaboração técnica entre os Governos do Brasil e dos Estados Unidos constituíssem um forte estímulo para a criação, ainda que no futuro imediato, de realizações práticas, de outros órgãos de cooperação econômica, em benefício dos interesses recíprocos de ambos os países e, principalmente do Brasil. Isso não aconteceu.

2.3 - Plano de Metas: de 1956 a 1961

O período de 1951 a 1954, do ponto de vista da estrutura econômica do Estado e natureza de suas relações com as classes sociais no processo de industrialização, marcou importante inflexão nas tendências que se manifestavam desde 1930. A aceleração do ritmo de expansão e centralização da máquina estatal apresentava descontinuidade em relação ao Estado Novo que, estabelecia novas bases de transformação estrutural do Estado, cuja visibilidade maior ocorreria no futuro Governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira, a partir de 1956.

Em 1955, ainda durante etapa da campanha presidencial foi elaborado um documento, pelo então candidato Kubitschek, que ficou sendo conhecido como Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento que apresentava uma “previsão de tempo” necessário para a realização do Plano de Investimentos, até 1961. Neste documento, o futuro presidente da República, apresenta uma “visão” da realidade nacional brasileira, como abaixo:

“Uma nação, meus compatriotas, é um processo humano em marcha. É o processo histórico de uma comunidade. Tem-nos faltado no Brasil, até recentemente, a compreensão desta verdade. Daí a tendência, que se manifesta em quase todos os intérpretes de nossa realidade, de julgá-la estaticamente, em função de critérios [...] de nossa história mas não ao seu desenrolar. Tão poucos têm se dado conta, os teóricos de nossos problemas, de que estes não podem ser compreendidos à luz de um único determinante ou isolados das tendências psicológicas e morais do nosso povo, ou, ainda, exclusivamente, à luz de fatores que, embora relativamente invariáveis, como raça ou meio físico, são dependentes de circunstâncias históricas e produzem efeitos diferentes conforme variem essas circunstâncias. [...] Para uns, o Brasil é um país fatalmente condenado ao atraso, porque lhe é desfavorável o meio tropical ou a composição étnica de seu povo ou um suposto temperamento contemplativo de sua gente. Para outros, o Brasil está mergulhado no mais profundo dos abismos econômicos, ou porque resulta deficitário o nosso intercâmbio comercial ou se revela insuficiente a oferta interna de serviços básicos, como os de transporte e energia. Na mesma ordem de idéias, há os que nos julgam presa da mais negra decadência moral, se alguns homens públicos prevaricam nos cargos ou com eles se locupletam por meios ilícitos. [...] Não temos outra alternativa, na altura em que nos achamos, senão a de conquistar o nosso pleno desenvolvimento e a nossa emancipação, sob pena de, não o fazendo, fossilizarmos nossa evolução e nos convertermos no caso abortivo de uma comunidade que entra em decadência por se haver estagnado na sua fase de crescimento e expansão” (OLIVEIRA, 1955).

A idéia fundamental do novo Plano Nacional de Desenvolvimento era acelerar o processo de formação de riqueza no País, aumentando a produtividade dos investimentos existentes e aplicando maiores recursos em atividades produtivas. O objetivo final e certamente o mais importante, “era melhorar o padrão e a qualidade de vida do povo brasileiro, abrindo-lhe oportunidades de um futuro ainda melhor, mais saudável e repleto de novas esperanças” (OLIVEIRA, 1955).

Seriam expandidos serviços básicos de energia e transportes; industrialização de base; racionalização da agricultura; planejamento regional e urbano do País; valorização do trabalhador brasileiro; e educação para o desenvolvimento. A expansão dos serviços básicos de energia e transportes deveria eliminar pontos de estrangulamento da economia brasileira, além de criar pontos de germinação com estímulo à iniciativa privada. No Plano Nacional era definido o objetivo de reorganização e reaparelhamento dos sistemas de transportes, operados pelo Governo, com a criação de novas entidades governamentais de espírito industrial, e o investimento seletivo de recursos em novos equipamentos para setores de petróleo, carvão de pedra, combustíveis vegetais e eletricidade, e indicadas outras tarefas para iniciativa privada.

O Governo Federal pretendia dar maior ênfase à interdependência entre setores industriais e agrícolas, visando coordenar os programas de fabricação de fertilizantes e de equipamentos agrícolas, de acordo com as necessidades da agricultura nacional. A industrialização de base pretendia fortalecer a economia nacional, reduzindo a procura de importações desnecessárias, ao mesmo tempo em que pretendia gerar grande progresso para a indústria de transformação brasileira. O pensamento que orientava esta parte do Plano era: definir um determinado número de “metas” para os setores essenciais ao desenvolvimento normal do País. O Plano Nacional proposto indicava “um grande sonho, uma vez que pretendia a inclusão de objetivos que conduzissem à valorização do trabalhador e possibilitassem transformá-lo em acionista da grande empresa que, a economia nacional deveria vir a ser” (OLIVEIRA, 1955).

Os técnicos que, analisavam o problema do desenvolvimento econômico, nas áreas retardadas e menos desenvolvidas, voltavam sua atenção para fatores que se caracterizavam, desde há muito, como pontos de estrangulamento, obstáculos à criação de empresas e circulação econômica de riquezas produzidas pela agricultura, mineração e indústria, como a falta de energia e de transportes adequados. Estes dois importantes setores da economia se desenvolveram como serviços de utilidade pública, coordenados por entidades que, operavam conjuntos industriais voltados para suprir necessidades permanentes da coletividade.

Em 1956 a criação do Conselho do Desenvolvimento foi o balão-de-ensaio para o lançamento do Plano de Metas, a realização econômica do Governo Juscelino Kubitschek, na tentativa de centralizar o Planejamento Econômico. Após vencer a eleição, agora com discurso menos nacionalista e mais desenvolvimentista, Kubitschek anunciava um governo inspirado no lema da campanha eleitoral: cinquenta anos de progresso em cinco de governo.

A estruturação do Plano de Metas se apoiou no Relatório Geral da CMBEU. Sua origem remontava a estudos realizados pela Cepal e por técnicos brasileiros do BNDE. O Plano representou uma nova tentativa de submeter o desenvolvimento global do País à supervisão sistemática do Poder Público.

No Plano Nacional de Desenvolvimento, o Plano de Metas, privilegiou os setores: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. Para implementar seu ousado Plano o presidente Kubitschek, procurou incentivar o financiamento externo visando atender: usinas hidrelétricas e estradas de rodagem. Tentou atrair o capital estrangeiro para investimento no setor industrial, pólo automobilístico e na produção de eletrodomésticos, na região do ABCD paulista. Com objetivo de alavancar a evolução regional, interiorizar a economia, progresso territorial e demográfico do País, construiu Brasília e para incentivar o desenvolvimento econômico da região Nordeste do Brasil, que assistiu ao crescimento das Ligas Camponesas, o presidente Kubitschek criou a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

A dependência do capital externo criava enorme *déficit* no balanço de pagamentos. Os credores internacionais chegavam a temer a insolvência do Brasil. A dívida externa galopante obrigava o Governo Federal a pedir empréstimo ao Fundo Monetário Internacional (FMI), até que foi negado um pedido do governo brasileiro. Em retaliação, em meados de 1959, o presidente Kubitschek rompeu suas negociações com o FMI. Nessa ocasião investimentos públicos foram efetuados, visando ocupar a mão-de-obra flutuante, para a construção de estradas, grandes barragens e obras siderúrgicas. O capital estrangeiro foi atraído sob forma de nova indústria automobilística brasileira que, deveria resolver problemas nacionais, como: produção petrolífera; transferência de maquinaria norte-americana para o Brasil; e também colaboraria para expansão das economias estrangeiras, alemã e francesa do pós-guerra.

O Plano conseguiu êxito no projeto de industrialização da economia nacional e superação dos pontos de estrangulamento que impediam o desenvolvimento do País. Entretanto, gerou fortes desequilíbrios na balança de pagamento, aumento das taxas de inflação e acentuado descontrole econômico interno. Pretendia ainda realizar a Reforma de Base, de difícil implementação, pois estabelecia controles rígidos que não contavam com a simpatia popular. Embora tenha sido uma experiência significativa de Planejamento, uma vez que visava não só objetivos econômicos, mas também sociais, teve duração efêmera, de apenas cinco meses. Após seu completo malogro foi extinto o Ministério de Planejamento no País.

O Governo Kubitschek procurou, a todo custo, expandir a produção industrial nacional. As indústrias de base se expandiram; obras como as UHE's Furnas e Três Marias e a construção de Brasília, modernizaram o país e favoreceram as migrações internas e crescente êxodo rural. Embora o presidente Kubitschek tivesse encampado plataforma nacional-desenvolvimentista, não hesitou em abrir a economia brasileira ao capital estrangeiro. Concedeu incentivos especiais às empresas estrangeiras, encorajando-as a trazer para o país seus antigos, mas indispensáveis equipamentos industriais para ajudar a nascente indústria nacional. Ofereceu uma política de crédito vantajosa ao setor privado nacional, e assegurou a expansão da demanda interna. Sua estratégia encontrou repercussão no empresariado nacional e estrangeiro, o Brasil conseguiu atingir sua auto-suficiência em setores-chaves, como por exemplo, a indústria automobilística.

Com auxílio de novos investimentos externos, o Brasil conseguiu estimular sua economia interna, expandir de maneira decisiva a produção de insumos, máquinas e equipamentos pesados para a mecanização agrícola, fabricação de novos e melhores tipos de fertilizantes, a construção de sistemas frigoríficos, transporte ferroviário além da indústria da construção civil.

Outra realização de destaque do Governo Kubitschek foi manter, durante cinco anos, as conquistas democráticas do povo brasileiro e sua estabilidade política. Gerou entre os brasileiros um clima de confiança nos destinos do País. Soube conciliar, com certa habilidade política, interesses de diferentes setores sociais, deixando entrever, para cada um deles, as vantagens da estratégia de desenvolvimento de seu governo. No plano internacional, buscou estabelecer uma estreita colaboração com o governo dos EUA, certo de que isso era necessário ao êxito de sua política de industrialização e à estabilidade que pretendia manter.

A idéia de transferir a capital do litoral para o interior do País, para integrar o território e facilitar o seu desenvolvimento nacional, já constava na Constituição Brasileira de 1891. Em 1960, a nova capital foi inaugurada e o crescimento do setor industrial começou a superar a média dos demais setores da economia nacional brasileira. Esta fase destaca a participação de elementos fundamentais de organização e agilização da nova estrutura técnico-administrativa empregada, como: (a) rede de mecanismos de centralização efetiva de comando; (b) empresa pública como fator de dinamização do desenvolvimento nacional; (c) banco de investimentos; e (d) novo desenho de articulação do empresariado nacional com o Estado brasileiro.

O período que se estendeu, desde a morte de Vargas, em agosto de 1954, até a posse de Juscelino Kubitschek, em janeiro de 1956, caracterizou-se pela instabilidade das condições político-institucional internas e reacomodação de potências mundiais no cenário internacional, após o término da Guerra na Coreia. Na oportunidade foi consolidada a tendência de expansão do capitalismo internacional, atuando no sentido da periferia para o centro do poder e sancionada internamente pela utilização da Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito Sumoc que, definiu mecanismos de atração do capital estrangeiro para o Brasil.

A articulação da economia brasileira com o capital estrangeiro representou o “ponto de inflexão” da política de desenvolvimento do Governo Kubitschek em relação ao Governo Vargas. A nova direção econômica, empreendida sob Kubitschek, privilegiou a entrada maciça do capital estrangeiro sob o cunho de “desenvolvimentismo acelerado”, promovendo uma profunda internacionalização da economia, justificada pela necessidade de viabilizar o investimento do setor privado. Resguardaram-se áreas e fronteiras de expansão, associadas ou não, ao capital nacional privado; mas, se “tomarmos esta forma assimétrica de compor o capital estatal, o capital privado nacional e o capital estrangeiro, tem-se uma equação bastante diferente daquela que se desenhava no projeto de governo varguista” (DRAIBE, 1985).

A estratégia do Governo Kubitschek que orientou a política de desenvolvimento do período 1956 a 1961 baseou-se nos estudos realizados por grupos de trabalho da Cepal e do BNDE. Elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), e instituído no início de 1956, como Núcleo de Planejamento da Presidência da República, o Plano de Metas oferecia uma programação detalhada de investimentos em cinco setores básicos: Energia, Transporte, Alimentação, Indústrias de Base e Educação, além da construção de Brasília (LESSA, 1975).

As áreas de infra-estrutura, energia e transporte respondiam por 73% dos investimentos programados; cerca de outros 20,4% destinavam-se às indústrias de base e os 6,6% restantes destinavam-se à alimentação e educação dos brasileiros.

Na área energética, uma parte das aplicações destinava-se ao setor de energia elétrica que, respondia por 24% do orçamento global do Plano de Metas. Ao abordar objetivos específicos da energia elétrica, o Plano de Metas excluía a possibilidade de ele próprio se constituir em um novo Plano de Eletrificação para o Brasil.

De fato, ao assumir essa postura, o Plano de Metas acabava encerrando a tramitação do Plano Nacional de Eletrificação (PNE) no Congresso Nacional. Ao tratar o “programa meta energia elétrica” como levantamento de diferentes planos em curso, governamentais ou privados, e como equacionamento dos problemas de financiamento, o Plano de Metas resgatou de maneira informal o Plano de Eletrificação adotado no Governo Vargas, sem precisar enfrentar os desgastantes obstáculos de debates parlamentares. A informalidade no “modo de conceber e encaminhar” o programa de investimento nacional, revelava uma característica da administração JK, apontadas por Celso Lafer, de saber explorar “mecanismos paralelos de negociação”, nas matérias mais polêmicas do ponto de vista político, econômico e financeiro, para “contornar e vencer a resistência” do Congresso Nacional (LAFER, 1987).

É possível compreender a razão pela qual o programa para o setor de energia elétrica, ao mesmo tempo em que acenava com acentuada presença do investimento público, incentivava a reforma tarifária, de modo a criar no Brasil um clima favorável para investimentos na indústria de energia elétrica. Eram aguardadas subscrições de capital no mercado interno e afluxo de capital estrangeiro para atender crescentes necessidades energéticas brasileiras.

Bem acima das projeções da Assessoria Econômica de Getúlio Vargas, as estimativas do Plano de Metas, do Governo Juscelino Kubitschek apontavam uma taxa média de crescimento do mercado de energia elétrica de 12%, entre 1955 e 1960; e taxa pouco menor, de 9,4% ao ano para 1960 e 1965. As previsões de consumo, se traduzidas em investimentos, resultavam na possibilidade de ampliação da capacidade instalada ao ritmo de 10% ao ano no período de 1956 a 1965. A Tabela 2.19 apresenta os valores do crescimento da capacidade instalada no País, segundo o Plano de Metas, adotando o índice 100 para o ano base de 1956.

Tabela 2.19 - Capacidade instalada de energia elétrica no País entre 1956 e 1965

Ano	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Potência (MW)	3.491	3.744	5.194	5.611	6.295	5.611	6.295	6.915	7.535	8.255
Índice anual	100	107	113	127	149	161	180	198	216	236

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Geral da CMBEU para Desenvolvimento Econômico 1954. Conforme dados da Presidência da República, Plano Nacional de Eletrificação e Centrais Elétricas Brasileiras.

Nos investimentos em novos sistemas de geração, as empresas públicas foram as maiores beneficiadas, uma vez que elas respondiam por 55,2% da potência a ser instalada, isso sem levar em conta os empreendimentos necessários a programas, mesmo os não suficientemente estudados, conforme indicados na Tabela 2.20 a seguir representada.

Tabela 2.20 - Capacidade instalada por Concessionária entre 1957 e 1965

Grupo de concessionárias	Acréscimo de potência (MW)	Participação relativa (%)
Privadas	1.031	21,64
Públicas federais	1.466	30,77
Públicas estaduais	1.167	24,50
Empreendimentos não estudados	1.100	23,09
Total geral	4.764	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir de LIMA, J. L. Políticas de Governo e Desenvolvimento do Setor de Energia Elétrica: do Código de Águas à crise dos anos 80 (1934 - 1984).

A Tabela 2.21 indica a evolução da capacidade instalada por categoria de concessionário: público, privado e autoprodutor, entre 1952 e 1965. A capacidade total cresceu 274%, passando de 1.985 MW para 7.411 MW. A participação dos concessionários públicos passou de 6,83%, em 1952; para 54,62% em 1965, com uma potência instalada inicial de 136 MW e final de 4.048 MW. A participação dos concessionários privados decresceu e passou de 82,40% em 1952 para somente 33,55% em 1965, como uma potência instalada inicial de 1.635 MW para 2.486 MW como valor final. Nesse período a participação dos autoprodutores quase não se alterou permanecendo no patamar de 10,77%, em 1952 e 11,83% em 1965, com uma variação de 214 MW para 877 MW no final do período, em 1956.

Tabela 2.21 - Potência instalada e produtor de energia no País entre 1952 e 1965

Ano	Público		Privado		Autoprodutor		Total (MW)
	(MW)	(%)	(MW)	(%)	(MW)	(%)	
1952	135,60	6,83	1.635,50	82,40	213,70	10,77	1.984,80
1953	171,10	8,13	1.631,30	77,50	302,50	14,37	2.104,90
1954	303,20	10,81	2.159,60	76,98	342,70	12,22	2.805,50
1955	538,50	17,10	2.248,40	71,41	361,60	11,48	3.148,50
1956	657,10	18,51	2.551,90	71,88	341,00	9,61	3.550,00
1957	681,00	18,08	2.696,20	71,57	390,20	10,36	3.767,40
1958	824,50	20,65	2.742,80	68,69	425,80	10,66	3.993,10
1959	968,50	23,53	2.724,00	66,19	422,70	10,27	4.115,20
1960	1.098,90	22,89	3.182,20	66,29	519,00	10,81	4.800,10
1961	1.341,50	25,77	3.242,10	62,29	621,60	11,94	5.205,20
1962	1.791,90	31,28	3.161,40	55,18	775,50	13,54	5.728,80
1963	2.305,50	36,28	3.164,40	49,79	885,50	13,93	6.355,40
1964	2.872,40	41,99	3.084,70	45,10	882,90	12,91	6.840,00
1965	4.048,00	54,62	2.486,20	33,55	876,80	11,83	7.411,00

Fonte: Elaboração própria a partir de LIMA, J. L. Políticas de Governo e Desenvolvimento do Setor de Energia Elétrica: do Código de Águas à crise dos anos 80 (1934 - 1984)

O financiamento do programa de energia elétrica nacional brasileiro deveria apoiar-se em recursos oriundos das esferas governamentais ou fundos vinculados e, até mesmo de futuros aportes de recursos do setor privado nacional. O capital necessário passaria a ser atraído pela perspectiva de ampla reforma na legislação tarifária.

Dos recursos provenientes da União, 65% viriam do Fundo Federal de Eletrificação (FFE) e o restante de dotações alocadas a programas regionais de desenvolvimento. Do ponto de vista da participação estadual, destacava-se a receita proporcionada pelas taxas estaduais de eletrificação que, eram da ordem de 80% dos recursos estaduais, montante bem superior às estimativas de arrecadação do Imposto Único sobre Energia Elétrica IUEE (IUEE) por parte de estados e municípios brasileiros. No âmbito da estratégia global de desenvolvimento do Governo Juscelino Kubitschek, o Plano de Metas procurou operacionalizar os programas de investimento em energia elétrica definindo metas de expansão para as empresas públicas federais e estaduais, no segmento da geração de eletricidade, e reservando para as empresas privadas, o atendimento a importantes sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica nacional.

A Tabela 2.22 abaixo apresenta as fontes de recursos assegurados e recursos a descoberto para o período de 1957 e 1961. A proporção dos recursos assegurados para o período era da ordem, de pouco mais do dobro daquela representada pelos recursos a descoberto.

Tabela 2.22 - Financiamento e fontes de recursos utilizados no País entre 1957 e 1961

Fonte de recursos utilizados	Participação relativa (%)	
1. Recursos assegurados		68,3
1.1 - Recursos orçamentários: Federais (30,3%) e Estaduais (23,0%)	53,3	
1.2 - Recursos privados	15,0	
2. Recursos a descoberto		31,7
Total por tipo de recurso utilizado	68,3	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de LIMA, J. L. Políticas de Governo e Desenvolvimento do Setor de Energia Elétrica: do Código de Águas à crise dos anos 80 (1934 - 1984).

O Plano de Metas adotou esquema de financiamento para obras públicas necessárias ao desenvolvimento do Brasil; estruturou uma nova racionalidade orçamentária e capacidade de assegurar, sem sofrer fortes restrições, a realização dos empreendimentos selecionados, pelo cronograma previamente estabelecido, o que virtualmente foi alcançado entre 1960 e 1961.

No início da década de 1960 quase 45% da população brasileira residia em áreas urbanas e em 2000 cresceu para 82%. Em 1970, cerca de 45% dos brasileiros eram atendidos com energia elétrica de qualidade aceitável; em 1999 chegava a 94% da população. O crescimento da demanda, por energia elétrica, entre 1960 e 1980 cresceu a taxas superiores a 10% ao ano. Entretanto, a partir de 1980 esse crescimento passou a ter uma expansão de somente 5% ao ano e nos anos 1990 de somente 4% ao ano.

A Tabela 2.23 apresenta o crescimento e a distribuição da população brasileira, quando estruturada e classificada em moradores urbanos e rurais, entre 1940 e 2007.

Tabela 2.23 - Crescimento e distribuição da população brasileira entre 1940 e 2007

Ano	População brasileira (milhões de habitantes)				Total
	Urbana	(%)	Rural	(%)	
1940	12,9	31,2	28,4	68,8	41,3
1950	18,8	36,1	33,2	63,9	52,0
1960	31,3	44,7	38,8	55,3	70,1
1970	52,1	56,0	41,0	44,0	93,1
1980	80,4	67,6	38,6	32,4	119,0
1991	111,0	75,6	35,8	24,4	146,8
2000	137,8	81,1	32,0	18,9	169,8
2007	162,6	85,0	28,7	15,0	191,3

Fonte: Elaboração própria a partir de Estatísticas do IBGE, Século XX - 2007.

O Plano de Metas transformou em realidade os programas elaborados pela CMBEU, além de empreendimentos previstos no Plano Nacional de Eletrificação (PNE) do Governo Vargas, que se encontravam em tramitação no Congresso Nacional Brasileiro, conseguindo resgatar várias iniciativas polêmicas, pela via de mecanismos informais de planejamento.

O programa de energia elétrica que foi implantado na época conferiu uma nova dimensão ao segmento de geração termelétrica, por meio da construção de usinas de médio porte, na região Sul do País, destinadas a aproveitar os grandes excedentes de carvão-vapor e serviu para retirar a indústria carbonífera sulina da aguda crise em que se encontrava.

A acidentada tramitação do projeto de criação da Eletrobrás, no Congresso Nacional, resultante da indiferença manifestada pelo Governo Kubitschek, acabou por transferir ao BNDE a função estratégica de coordenação do investimento público, na área de energia elétrica, uma vez que ele já estava encarregado de administrar e coordenar a distribuição dos recursos do IUEE para estados e municípios do País. É importante lembrar que o BNDE firmou-se como agência pública de financiamento do setor de energia elétrica, incorporando as iniciativas estaduais ao programa de energia elétrica do Plano de Metas.

Destacou-se nesse Decreto o dispositivo que condicionava a transferência das quotas de IUEE aos planos regionais de suprimento de eletricidade, nas condições definidas pelo Plano Nacional de Eletrificação, a serem submetidos à aprovação pelo CNAEE.

Dois ingredientes contribuíram para favorecer a constituição da Eletrobrás. O primeiro se referia ao encaminhamento do conflito surgido em torno da encampação da Companhia de Energia Elétrica Riograndense, pertencente ao grupo Amforp, pela Comissão Estadual de Energia Elétrica (CEEE), no Rio Grande do Sul. O processo foi iniciado em 1957, estendeu-se até 1965, através de uma longa batalha judicial, envolvendo altos escalões diplomáticos dos governos brasileiros e norte-americanos. O segundo dizia respeito ao fato de que o projeto original da Eletrobrás, a partir da sua tramitação no Senado, em 1957, se encontrava alterado em virtude da imposição de limitações às atribuições da empresa *holding*, especialmente em relação aos seus vínculos com a indústria de material elétrico pesado.

Finalmente, o Congresso Nacional aprovou a criação da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás) através da Lei Nº 3.890/61, que estabelecia como objetivos a realização de estudos, projetos, construção e operação de usinas produtoras, linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica. Em 12/06/1962, a empresa Eletrobrás foi oficialmente instalada e assumiu o papel, até aquele momento desempenhado pelo BNDE, como entidade federal de planejamento do setor, que passou a administrar o FFE e a carteira das aplicações efetuadas junto às empresas concessionárias.

Enquanto a Eletrobrás se organizava, o Governo baixou medidas de reconstituição das bases de financiamento do setor público, afetadas pelo incontrolável processo inflacionário. Em 28/11/1962, foi sancionada a Lei Nº 4.156 que, transformou o IUEE em imposto “ad valorem” e instituiu o empréstimo compulsório, pelo prazo de cinco anos. A contrapartida do empréstimo compulsório, calculada como percentagem do valor da conta, eram obrigações da Eletrobrás, com rendimento de 12% ao ano e prazo de resgate mais longo, agora de dez anos.

Em 1959, durante o Governo de Juscelino Kubitschek cresceram as disparidades regionais, destacando-se, como sempre, o Nordeste como a região mais pobre do País. As preocupações com essas áreas se agravaram após nova e prolongada seca, dando origem à criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

A modernização e o crescimento econômico do País eram visíveis no final do Governo Kubitschek; entretanto, ele deixaria uma pesada herança para o seu sucessor: desequilíbrio nas contas públicas e inflação crescente. Ao final do Governo Kubitschek a oposição ao governo crescia, começava a ganhar corpo e forma bem mais definida que nunca.

2.4 - Plano Trienal: de 1963 a 1965

Após um período de intenso crescimento do PIB, entre 1956 e 1962, a economia brasileira sofreu uma desaceleração que, perdurou até 1967. Neste período, a taxa média de crescimento do PIB caiu quase à metade da alcançada no período anterior; a formação bruta de capital fixo, um dos determinantes do ritmo de crescimento, começou a cair em 1962, tornando-se negativo no ano seguinte o que, ocorreu com o crescimento da produção industrial brasileira.

No final de 1962, antes do plebiscito para restabelecimento do regime presidencialista no Brasil, foi apresentado pelo Ministro Extraordinário para Assuntos de Desenvolvimento Econômico, Celso Furtado, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, uma tentativa política do Governo Goulart de conter a aceleração inflacionária e a deterioração econômica externa com objetivo de dar continuidade ao desenvolvimento pleno do País.

O Plano Trienal foi elaborado em apenas três meses, por uma equipe liderada por Celso Furtado que, pretendia retomar o crescimento do PIB, estacionado há muito tempo no patamar de 7%, herança recebida dos governos anteriores. Para alcançar esse objetivo, foram alocados cerca de 3,5 trilhões de cruzeiros para alavancar novos investimentos no País. Os valores disponibilizados foram considerados a preços de 1962, e acreditava-se que isto ocasionaria aumento da renda *per capita* nacional que, era de 323 dólares em 1962 e poderia alcançar os 363 dólares; crescendo mais de 12% ao longo dos anos futuros, podendo chegar em 1965 a novos e melhores índices de desempenho. O Plano Trienal não foi considerado um sucesso, em função do alcance de suas metas ambiciosas; mas, tampouco foi um plano articulado com os interesses políticos das forças sociais. O período de elaboração e implementação foi turbulento; entretanto, o interesse de sua análise está ligado ao diagnóstico das condições da economia brasileira e das diretrizes, para retomada do pleno desenvolvimento nacional.

O ministro Celso Furtado elaborou o Plano Trienal adotando o princípio de ações antiinflacionárias, utilizando políticas de contenção de gastos públicos e liquidez monetária. O Plano foi considerado ortodoxo na época. Desse modo, as reivindicações sindicais e políticas da base de apoio do governo se impuseram, com a recusa dos assalariados em suportar, mais uma vez, o peso do ajuste antiinflacionário. A tentativa de estabilização fracassou e provocou crescimento negativo do PIB *per capita*, a economia cresceu 6,6% em 1962 e somente 0,6% em 1963 acumulando uma inflação anual de 83,25%.

O Plano Trienal foi baseado em uma política de desenvolvimento nacional, que fora planejado para o triênio 1963/1965 e, continha os seguintes objetivos básicos:

- assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de aprimoramento das condições de vida do povo brasileiro, essa taxa era estimada em 7% e correspondia a 3,9% de crescimento da renda *per capita* nacional;
- reduzir a forte pressão inflacionária, para que o sistema econômico nacional pudesse recuperar parte da sua estabilidade, principalmente, o de nível de preços e, cujo incremento não fosse superior, em 1963, à metade do observado em 1962; em 1965, esse incremento deveria se aproximar dos 10% ao ano;
- criar as condições necessárias para que os frutos do desenvolvimento nacional fossem distribuídos, de maneira cada vez mais ampla, pela população em geral e, cujos salários reais crescessem com uma taxa idêntica à do aumento da produtividade do conjunto da economia e demais ajustamentos decorrentes da elevação do custo de vida no País;
- maior ação do Governo no campo educacional, na pesquisa científica e tecnológica, e na saúde pública, a fim de assegurar a rápida evolução do ser humano, como fator de desenvolvimento e permitir o acesso de uma parte crescente da população aos frutos desse progresso cultural;
- orientar o levantamento e avaliação dos recursos naturais, a localização das atividades econômicas, visando desenvolver as distintas áreas do País e reduzir as disparidades de níveis de vida, sem com isso aumentar o custo social de desenvolvimento do Brasil;
- eliminar entraves de ordem institucional responsáveis pelo desgaste dos fatores de produção e lenta assimilação de novas técnicas, em determinados setores produtivos; dentre os obstáculos de ordem institucional, se destacava a estrutura agrária brasileira cuja transformação deveria ser promovida com melhor eficiência e maior rapidez;
- encaminhar soluções específicas visando refinar dívida externa nacional acumulada, principalmente, entre 1950 e 1960, a qual, mesmo não sendo muito elevada, onerava fortemente o balanço de pagamentos, por ser ela quase toda, de curto e médio prazo;
- tratar de evitar o agravamento, na posição de endividamento do país no exterior, durante o triênio, compreendido no período de 1963 a 1965; e
- assegurar ao Governo Federal uma crescente unidade de comando, dentro de sua própria esfera de ação, submetendo às agências que o constituíam, diretrizes de um plano que, atingisse à consecução simultânea, dos objetivos pretendidos.

Para realização do Plano Trienal era dada ênfase na forma pela qual o *déficit* do Tesouro deveria ser financiado, captando com certeza recursos no setor privado, sem afetar o nível de investimentos. A estratégia adotada para reduzir a pressão inflacionária, sem prejuízo da taxa de crescimento, apoiava-se em conjunto de medidas de ação convergente, que incluíam: (a) elevação da carga fiscal; (b) redução do dispêndio público programado; (c) captação de recursos do setor privado no mercado de capitais; e (d) mobilização de recursos monetários. A conjugação desses fatores viria a dar coerência às políticas fiscal, monetária, cambial e salarial. Avaliava-se que a existência de um Banco Central e outras instituições bancárias distintas era essencial para realização de Reformas Bancária e Administrativa. Eram propostas Reformas Administrativas, Fiscal e Agrária, o que gerou um capítulo de diretrizes para sua realização. O Plano Trienal explicava em sua página 189:

“A análise do desenvolvimento indica que a pressão inflacionária e o conseqüente alto custo social do desenvolvimento de nossa economia decorrem de tensões estruturais que poderiam ser evitadas, em grande parte, mediante um adequado planejamento. Contudo, deve-se ter em conta que a eficácia do planejamento é função de um certo número de condições institucionais básicas. As autênticas modificações qualitativas nos processos econômicos pressupõem reformas que podem ser preparadas pelo planejamento; mas que estão acima do seu alcance direto. Essas reformas são principalmente de dois tipos: racionalização da ação do governo, em cujo campo, no Brasil, destacam-se as reformas administrativas e bancárias; e eliminação de entraves institucionais à utilização ótima dos fatores de produção, destacando-se as reformas fiscal e agrária. Tratando-se de matéria, toda ela, a ser apreciada pelo Congresso Nacional, apenas cabe neste documento a indicação de diretrizes básicas que, admitidas, possam tornar as reformas previstas em efetivos instrumentos de política de desenvolvimento” (PLANO TRIENAL, 1962).

O Plano Trienal não obteve sucesso na estabilização e retomada do crescimento nacional. Isso não significa que o Plano Trienal não tenha sido bem elaborado. Especialistas afirmam que a política econômica pode ser bem implementada em condições de sustentação política adequada e mantidas por forças sociais que dominam o poder político. Entretanto, no início dos anos 1960, essa condição não estava presente e resultaram no encerramento do Plano Trienal do Governo Goulart, ainda em meados de 1963.

Efetuada observações quanto à parte de diagnóstico oferecidas no Plano algumas hipóteses foram levantadas quanto às causas do fracasso em sua implementação. Pela simples associação do Plano Trienal com o Governo Goulart, seria de crer que o Plano sucumbiu com o próprio Governo, de que era a diretriz principal, quando este foi destituído, em 1964. O Plano Trienal foi considerado superado pouco antes da queda do presidente Goulart.

2.5 - Plano de Ação Econômica do Governo: de 1964 a 1967

Apesar do fracasso parcial do Plano Trienal, ele não deve ser completamente desprezado, principalmente, levando-se em conta a iniciativa pioneira do ministro Celso Furtado e da existência de problemas de difícil solução, relacionados à economia brasileira e técnicas de Planejamento Nacional utilizadas na época. O Plano Trienal pode ser considerado como a segunda experiência real de planejamento no País, ele cumpriu com a tarefa de intensificar o esforço de planejamento integrado no Brasil. A economia brasileira apresentava no início de 1960, três problemas básicos: (a) *déficit* no balanço de pagamentos, com desequilíbrio em contas nacionais com exterior; (b) estagnação do crescimento econômico e (c) uma inflação crescente e descontrolada.

Para dar continuidade ao desenvolvimento econômico nacional tornava-se necessário fazer crescer o setor de bens de capital e ampliar o setor de bens intermediários que, estavam defasados, além de recuperar a infra-estrutura urbana de há muito estagnada e seriamente comprometida. Era consenso naquela ocasião, a necessidade de adotar reformas institucionais que pudessem proporcionar uma condição mais favorável à retomada dos investimentos no País.

O golpe militar de 1964 acabou impondo, de forma autoritária, uma solução para a crise política nacional, uma vez que ele foi considerado como pré-condição ao encaminhamento técnico das medidas de superação da crise político-econômica no País.

Foram criados o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH), além de instituições financeiras privadas e instrumentos específicos de imobilização de recursos para o sistema, como a Letra Imobiliária e a Caderneta de Poupança. Os fundos gerados a partir de 1966 com o FGTS seriam também destinados a dar suporte às operações do SFH. Em 13/01/1965, o FMI concedeu ao Brasil, um novo crédito de US\$ 125 milhões.

Foram seis os presidentes do ciclo militar: o primeiro, iniciado pelo marechal Humberto de Alencar Castello Branco (1964 a 1967); o segundo, do marechal Arthur da Costa e Silva (1967 a 1968); o terceiro, exercido pela Junta militar em (1969); o quarto, do general Emílio Garrastazu Médici (1969 a 1974); o quinto, do general Ernesto Geisel (1974 a 1978) e o sexto e último exercido pelo general João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979 a 1984).

Entre 1964 e 1966, foi instituído no país o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), encomendado pelo Governo Castelo Branco, onde era enfatizada a necessidade de viabilizar o modelo de Planejamento Nacional, dentro de uma nova economia de mercado. O Governo Federal buscou reordenar a economia nacional e criar as condições mais adequadas à expansão do capital, sendo seu objetivo principal restaurar a capacidade de investimento público e privado. Ao identificar a inflação como maior problema adotou um plano de estabilização econômica: o PAEG. Tratava-se de mais uma tentativa de desvincular a imagem do Planejamento das economias socialistas da época, sendo considerado um modelo totalmente diverso, daquele recomendado anteriormente pelo Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek.

O PAEG foi elaborado pelos ministros Roberto Campos e Otávio Gouvêa de Bulhões, que pretendiam exterminar a inflação e acelerar a industrialização no País. Foi criado o Banco Central do Brasil; a economia nacional foi aberta ao capital estrangeiro, instituída a correção monetária e criado maior controle salarial para as classes trabalhadoras menos favorecidas.. O Plano apresentava entre seus objetivos: (a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico; (b) conter progressivamente o processo inflacionário; (c) atenuar desníveis econômicos setoriais e regionais; (d) assegurar oportunidade de pleno emprego; e (e) de corrigir a tendência a *déficits* descontrolados no balanço de pagamentos. Com sua implementação, foi reativado o órgão do Poder Executivo encarregado do Planejamento Nacional: o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Embora o PAEG não tenha atingido todos objetivos previstos, obteve sucesso relativo, porque conseguiu melhorar a situação econômica do País.

Entre 1964 e 1967, no Governo Castelo Branco, o Decreto Lei de Nº 200 procurou reorganizar o Orçamento Público, instituir delegação de autoridade, coordenação e o controle na Administração Pública Federal. Esse Decreto acabou proporcionando a descentralização administrativa e expansão da administração indireta das sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações e autarquias governamentais, favoreceu o desenvolvimento de uma tecnoburocracia qualificada e coexistente com o núcleo tradicional da administração direta. De certo modo ele constituiu um grande avanço para a administração pública do Brasil. Nesse meio tempo, foi proposta a aprovação do Estatuto da Terra, que definia tipos de propriedades, módulo rural, direcionados para a reforma agrária. Entretanto, os principais objetivos do PAEG acabaram não acontecendo e nenhuma mudança social substancial foi alcançada.

Os princípios que nortearam a elaboração dessa política econômica foram: (a) opção por um sistema de economia mista, segundo princípios de mercado, em vez de um sistema centralista, de economia de comando; (b) opção por um sistema extrovertido, com ênfase no comércio exterior e na aceitação de investimentos externos; (c) realismo econômico, pela implantação de um elenco de verdades, como: verdade tarifária e cambial, moeda corrigida; (d) produtivismo como precondição, e (e) prólogo de um distributivismo mais eficaz.

O Governo adotou medidas para estimular exportação de bens manufaturados na tentativa de equilibrar a balança comercial brasileira por ser exportador de bens primários. O Governo dos EUA, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial apoiaram o plano de estabilização econômica, recomendando medidas drásticas, como congelamento geral de preços e salários no Brasil.

Para tornar eficiente a execução da política monetária do governo, foi criada em 1964, a lei da Reforma Bancária, o Conselho Monetário Nacional (CMN), encarregado de fixar diretrizes em matérias: monetária, cambial e creditícia. Esses órgãos substituíram a Sumoc; e o Banco Central (BC) seria o executor dessas diretrizes. Foram estabelecidas normas, a que estariam sujeitas instituições financeiras, públicas e privadas no País. Os mentores dessa política econômica no Governo Castello Branco determinaram a utilização de mecanismos para financiar o aumento da produção nacional, através de estímulo à poupança interna e recebimento de novos investimentos estrangeiros.

A estrutura institucional básica do Sistema Financeiro nacional foi estabelecida por meio da Lei Nº 4.595/64, Lei da Reforma Bancária¹¹ que tratava da Política e Funcionamento das Instituições Monetária, Bancária e Creditícia, além de criar o Conselho Monetário Nacional (CMN) no Brasil.

¹¹ O sistema foi baseado nos seguintes artigos da lei: **Art. 1º** O Sistema Financeiro Nacional (SFN), estruturado e regulado pela presente Lei, será constituído: do Conselho Monetário Nacional (CMN); do Banco Central da República do Brasil (BC); do Banco do Brasil S.A. (BB); do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE); e das demais instituições financeiras públicas e privadas. **Art. 2º** Fica extinto o Conselho da atual Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), e criado, em substituição, o CMN, com a finalidade de formular a política da moeda e do crédito como previsto nesta lei, objetivando o progresso econômico e social do País. **Art. 3º** A política do CMN objetivará: adaptar o volume dos meios de pagamento às reais necessidades da economia nacional e seu processo de desenvolvimento; regular o valor interno da moeda, para tanto prevenindo ou corrigindo os surtos inflacionários ou deflacionários de origem interna ou externa, as depressões econômicas e outros desequilíbrios oriundos de fenômenos conjunturais; regular o valor externo da moeda e o equilíbrio no balanço de pagamento do País, tendo em vista a melhor utilização dos recursos em moeda estrangeira; orientar a aplicação dos recursos das instituições financeiras, públicas ou privadas; tendo em vista propiciar, nas diferentes regiões do País, condições favoráveis ao desenvolvimento harmônico da economia nacional; propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros, com vistas à maior eficiência do sistema de pagamentos e de mobilização de recursos; zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras; coordenar as políticas: monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna e externa. Fonte: www.senado.gov.br consultado em 19/05/2008.

Na elaboração do PAEG, o diagnóstico oficial criticava a permissividade da política econômica dos governos anteriores, que teria ameaçado o crescimento da economia, com a paralisação dos investimentos privados em diversos setores estratégicos, a desorganização do mercado de crédito e de capitais e a retração do investimento estrangeiro. Propunha uma política de estabilização capaz de recompor o clima favorável para adoção de investimentos, e realização de reformas para sustentar o crescimento econômico. Quanto às causas da inflação salientava como fatores responsáveis elevados *déficits* públicos, a expansão creditícia e majorações de salários em proporção superior ao aumento de produtividade nacional.

As metas fixadas pelo PAEG foram alcançadas, uma vez que o *déficit* público se reduziu a níveis mais baixos, alcançando em meados de 1966 apenas 1,1% do Produto Interno Bruto (PIB). A nova política salarial aplicada com progressivo rigor levou a acentuada queda dos salários de base, ao mesmo tempo em que a política monetária enquadrava-se nos propósitos traçados pelo Governo Federal. Todavia, no combate à inflação obteve apenas êxito relativo, porque não foram alcançados os níveis previstos pelo Governo Federal; de 25% em 1965 e 10% em 1966, mantendo-se limites de 34,5% e 38,8% nesse período.

Na Figura 2.1 observa-se a variação das séries mensais das taxas de inflação de 12 meses, considerando as taxas de dois meses, o Índice Geral de Preços (IGP), Índice de Preços por Atacado (IPA) e Índice de Preços ao Consumidor (IPC) no período compreendido entre 1950 e 1980. A Figura 2.2 variação do PIB entre 1950 e 2000.

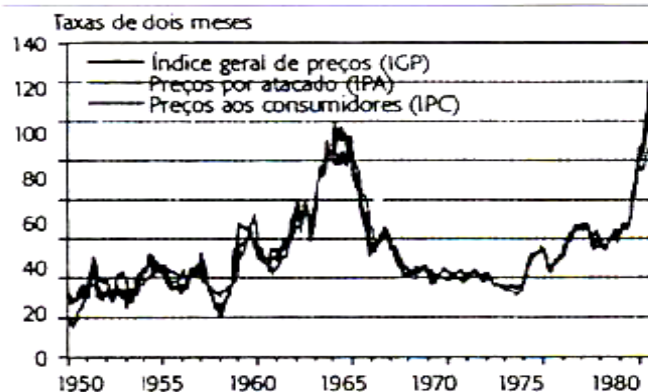


Figura 2.1 - Taxas anuais de inflação entre 1950 e 1980

Fonte: MOURA, A. M. PAEG e REAL: Dois planos que mudaram a economia brasileira 2007.

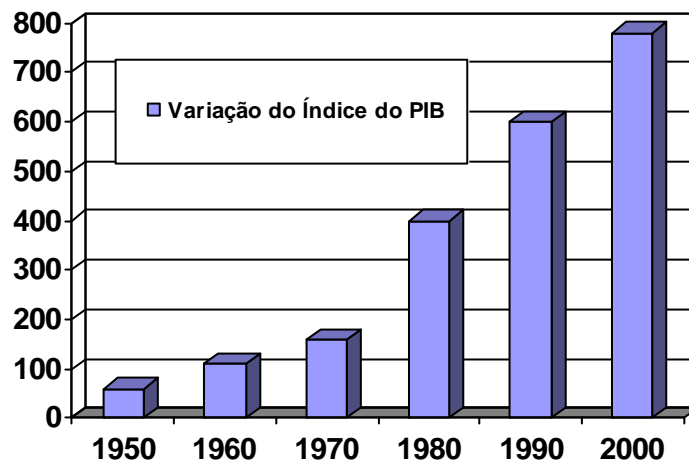


Figura 2.2 - Variação do índice de crescimento do PIB entre 1950 e 2000
 Fonte: MOURA, A. M. PAEG e REAL: Dois planos que mudaram a economia brasileira 2007.

Apesar dos efeitos indesejáveis ocasionados pela política anti-inflacionária adotada, o conjunto de reformas implementado pelo PAEG, passaria a ser importante para a retomada do crescimento econômico nacional. As mudanças ocorridas no período podem ser vistas como “gênese do aparato” crucial para a retomada do explosivo crescimento pós-1968. Em uma avaliação posterior e, numa condição bem diferente, o ministro Roberto Campos considerou que o principal resultado do PAEG não esteve somente na realização de objetivos específicos, mas na importância do esforço dedicado às reformas institucionais e modernização do País.

Em abril de 1965, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) publicou documento em que responsabilizava o PAEG pela explosão da crise industrial em São Paulo e reivindicava maior expansão de crédito e redução dos impostos cobrados. Em maio desse mesmo ano, o industrial Fernando Gasparian, membro do Conselho Nacional de Economia (CNE), lançou um apelo à reavaliação sistemática dos objetivos do PAEG. No Congresso Nacional, a oposição ao PAEG era liderada pelo industrial e senador José Ermírio de Moraes, que atribuía ao programa elaborado por Roberto Campos toda estagnação econômica do País.

Em meados de 1965, setores nacionalistas acusavam a política financeira utilizada pelo PAEG de ocasionar a venda de empresas brasileiras, e a compra por empresas estrangeiras, a preços aviltantes, porque estavam asfixiadas por restrições de crédito. A “desnacionalização” da economia tornou-se, a partir de 1966, uma “alternativa corriqueira” para aqueles “setores industriais que julgavam ser extremamente insuficientes os mecanismos compensatórios introduzidos pelas autoridades brasileiras” na gestão da economia nacional (PAEG, 1964).

No início do Governo Castello Branco, em 1964 o País devia US\$ 3,8 bilhões, dos quais 48% deveriam ser pagos até o ano seguinte. Visando retomar as negociações com entidades financeiras internacionais, Campos e Bulhões promoveram reuniões para estabelecer as propostas a serem apresentadas pelo Brasil e analisadas pelos credores.

Nesse período tinha prosseguimento a compra das subsidiárias da Amforp no Brasil, que se arrastava desde o Governo Goulart. A empresa norte-americana era proprietária de dez filiais no País que exploravam o setor de energia elétrica. Para examinar o problema, foi constituída uma comissão multidisciplinar, integrada por representantes dos ministérios da Fazenda, do Planejamento, Relações Exteriores e Minas e Energia. Os trabalhos do grupo encerraram-se em agosto de 1964, quando em exposição de motivos conjunta, os ministros concluíram que o acordo com a Amforp satisfazia o interesse do Brasil. Foi enviado ao Congresso um projeto de lei solicitando a garantia de operação pelo Tesouro, autorização à Eletrobrás, com previsão de recursos, para a compra das ações de propriedade estrangeira, enquadramento da transação na Lei de Remessa de Lucros e isenção de ônus fiscais. Em 12/11/1964, em Washington, efetivou-se a necessária transação e desse modo o governo norte-americano concedeu ao Brasil novo empréstimo de 20 milhões de dólares para expansão do setor elétrico brasileiro e, pouco mais tarde, o BIRD liberou financiamento de mais 50 milhões de dólares para ampliar a capacidade das antigas subsidiárias da Amforp.

O presidente Castello Branco baixou, no final de 1964, decreto autorizando a participação de capitais privados na exploração do subsolo nacional e oferecendo ao capital estrangeiro o direito de integrar sociedades mineradoras brasileiras. Da ação da iniciativa privada ficavam excluídas as reservas hidráulicas, petrolíferas, carboníferas e minerais radiativos. No começo de 1965, o Grupo Executivo da Indústria Química (GEIQUIM) elaborou um plano para a exploração da petroquímica no País e estipulava as condições para o monopólio estatal. Os ministros Campos e Bulhões, ambos favoráveis à iniciativa privada, opuseram-se ao plano e, em 09/07/1965, o presidente Castello Branco assinou um decreto, elaborado pelo Conselho Nacional do Petróleo (CNP) que, abria à participação privada a exploração desse setor.

Em 1967, a Sexta Constituição do Brasil, manteve o bipartidarismo criado pelo Ato Institucional Nº 2 (AI-2) e eleições indiretas para presidente da República e mandato de quatro anos. O Governo impôs ao Congresso Nacional a aprovação da nova Constituição incorporando toda legislação excepcional e institucionalizando a ditadura militar no País.

Promulgada em 24/01/1967 ela incorporou inovações de ordem econômica sugerida por Roberto Campos, e introduziu Programas Orçamentários obrigatórios. Para permitir a execução desses programas foi definido que, apenas o presidente da República poderia tomar a iniciativa de propor novas leis, referentes a finanças ou que implicassem em aumento de despesas públicas ao País. O Governo Castello Branco instituiu em caráter permanente o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que substituiu o Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica.

Ainda no início de 1967, houve mudança no Governo Federal: saiu Castello Branco e entrou seu ex-ministro do Exército, Arthur da Costa e Silva. Essa mudança fazia parte da política imposta pela ditadura que, para manter certa legalidade ou, ao menos dar essa aparência, recomendava mudança periódica do chefe do Executivo, que deveria ser sempre um militar. A mudança, ainda que sob a escolha da alta oficialidade militar, deveria se dar mediante eleições indiretas realizadas por um “Colégio Eleitoral” formado pelo Congresso Nacional e por “delegados” escolhidos pelas Assembléias Legislativas estaduais do País (PAEG, 1964).

Ao final do mandato presidencial de Castello Branco foi editado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado sob a coordenação de Roberto Campos, que formulava objetivos da política econômica, do regime militar, para um período de dez anos: de 1967 a 1976.

O Plano Decenal não chegou a ser implementado durante o período inicial do Governo Costa e Silva, iniciado em 15/03/1967. Nesse meio tempo mudou o comando da política econômica brasileira com a saída de Roberto Campos. O Governo Federal passou a contar com a participação de Hélio Marcos de Pena Beltrão, no ministério do Planejamento e a Coordenação Geral de Antônio Delfim Netto, na Fazenda.

O ano de 1967 foi um ano de flexibilização da política econômica nacional; mas, também ocorreu a criação de instrumentos políticos mais coercitivos no País. O presidente Castello Branco usando das atribuições que lhe conferia o Ato Institucional Nº 4/66, decretava a validação do Decreto-Lei Nº 200/67, contendo XVII Títulos e 215 Artigos, onde procurava estruturar a organização da Administração Federal e apresentava as diretrizes para a futura Reforma Administrativa do País.

As reformas pretendidas e preconizadas pelo PAEG, eram abrangentes e de forte impacto na estrutura econômica; entretanto, não se confrontaram com as transformações impostas pelo Plano de Metas. As reformas pretendidas somente tenderiam a se consolidar em um padrão de desenvolvimento bem mais consistente, e a partir de uma nova estruturação econômica que, somente começou a ser estabelecida pouco mais tarde.

As condições, para transformações no Brasil, foram dadas por uma mudança na correlação de forças sociais e no processo de arbitragem das políticas públicas do País. No período de implantação do Plano de Metas, as condições políticas não foram suficientes para permitir que as transformações básicas necessárias fossem realizadas. Foram definidas novas condições técnico-financeiras para a consolidação de geração de bens de produção; isto é, foram criadas condições mais adequadas e essenciais para a auto-determinação do capital.

O PAEG era composto por um conjunto de atividades formais, descritas em cinco capítulos e 25 itens específicos, como: (a) Introdução; (b) Instrumentos Gerais de Ação; (c) Políticas e Programas Setoriais, contemplando setor Agrícola, Energia, Indústria e Mineração e Recursos Naturais; (d) Desenvolvimento Social e Valorização Setorial, abrangendo Educação, Saúde e Saneamento, Previdência Social e Valorização Regional; e (e) Medidas de Implementação do PAEG, formuladas em 1964.

O conteúdo do PAEG tinha como objetivos: (a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do País, interrompido em 1962/1963; (b) conter processo inflacionário em 1964/1965, para equilibrar os preços a partir de 1966; (c) atenuar desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais com melhoria das condições de vida; (d) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente afluía ao mercado de trabalho; e finalmente (e) corrigir *déficits* do balanço de pagamentos, que ameaçam continuidade do processo do desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento da capacidade para importar.

O objetivo principal do PAEG era a firme retomada do desenvolvimento e crescimento da economia. O crescimento era o objetivo permanente nas políticas econômicas nacionais, uma vez que possibilitaria viabilizar as grandes metas, que se fossem estabelecidas num contexto de estagnação, poderiam ser conflitantes. A avaliação do modo pelo qual procurava viabilizar o crescimento permitia entender a concepção de desenvolvimento social pretendida.

2.6 - Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social: de 1967 a 1976

Em 1967, foi criado e encerrado o Plano Decenal que, acabou representando outra tentativa malograda de Planejamento de Longo Prazo no País. Inicialmente o Plano Decenal previa um período de aplicação e abrangência de no mínimo dez 10 anos. Estruturado sob influência do sucesso parcial alcançado pelo PAEG, ele buscava no mesmo, a inspiração para o objetivo a ser alcançado no próximo governo militar; mas, como tantos outros, o Plano Decenal nem mesmo chegou a ser implementado ou executado, apesar dos estudos iniciais que pretendiam sua urgente implementação prática no País.

O presidente Arthur da Costa e Silva governou o País até 31/08/1969, quando deixou o poder por motivos de saúde e foi substituído por uma Junta Militar, integrada por militares das três Armas: Aurélio Lira Tavares, do Exército; Augusto Rademaker, da Marinha e por Márcio de Souza e Melo, da Aeronáutica que, governou o país de 31/08/1969 a 30/10/1969.

A Emenda Constitucional Nº 1 outorgada pela Junta Militar incorporou nas Disposições Transitórias os dispositivos do AI Nº 5, de 1968, com a permissão para que o presidente da República, entre outras atitudes, pudesse fechar o Congresso Nacional, cassar mandatos de políticos e suspender seus direitos políticos. O AI Nº 5 dava ao atual e futuros governos militares completa liberdade de legislar em matéria política, eleitoral, econômica e tributária. O Executivo substituíva o Legislativo e Judiciário. Mais tarde, no período de abertura política, entre outras emendas aprovadas, agora no sentido contrário, preparava-se o restabelecimento da democracia plena no país.

O Governo Costa e Silva recebeu, como herança da gestão anterior o Plano Decenal, elaborado pelo IPEA, nos últimos dias do Governo Castello Branco, que deveria ser o roteiro de desempenho para o período de 1967 a 1976. Com o estudo do PAEG em estágio bastante avançado, o ministro Roberto Campos encomendou ao então presidente do IPEA, João Paulo dos Reis Velloso, a elaboração de um Plano Estratégico Decenal que comportou, na verdade, duas partes: (a) uma contendo documento de análise global, modelo macroeconômico para o desenvolvimento acelerado do Brasil, em um período de pelo menos 10 anos e que foi redigido pelo economista Mario Henrique Simonsen; e (b) outra constituída por um conjunto de diagnósticos setoriais, sob a responsabilidade do próprio IPEA, e que serviria de base cultural, para um período de mais cinco anos.

O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social não apresentava nenhuma programação rígida de atividade para a próxima década; mas, abrangia um estudo prospectivo do consumo e orientava os investimentos federais, acima de outros programas, que viesse a ser elaborado pelas administrações futuras. O Plano Decenal foi criado pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica do Governo, apresentado em 7 volumes, e seu conteúdo principal está representado na Tabela 2.24 abaixo.

Tabela 2.24 - Sumário do Plano Decenal de Desenvolvimento de 1967 a 1976

Local	Conteúdo do Plano Decenal de Desenvolvimento
Volume 1	Visão Global
Tomo 1	Estrutura Geral e Estratégia de Desenvolvimento
Volume 2	Aspectos Macroeconômicos
Tomo 1	Política Tributária
Volume 3	Infra-Estrutura
Tomo 1	Energia Elétrica, Petróleo e Carvão
Volume 4	Agricultura e Abastecimento
Tomo 1	Agricultura e Reforma Agrária
Tomo 2	Abastecimento
Volume 5	Indústria e Mineração: Serviços
Tomo 1	Desenvolvimento Industrial
Tomo 2	Indústria Mecânica e Elétrica
Tomos 3, 8, 9 e 10	Siderurgia, Mineração, Pesquisas de Recursos Minerais e Turismo
Volume 6	Desenvolvimento Social
Tomo 1	Educação e Mão-de-Obra
Tomos 3 e 4	Saúde, Saneamento e Previdência Social
Volume 7	Desenvolvimento Regional e Urbano
Tomos de 1 a 6	Diretrizes para a Formulação de uma Política de Desenvolvimento Regional

Fonte: Elaboração própria a partir de: www.senado.gov.br consultado em 20/05/2008.

Segundo Roberto Campos, o Plano Decenal compreendia um plano de perspectiva, onde se estabeleciam metas e estratégia de desenvolvimento, preparando programa quinquenal de investimentos incluindo orçamentos de formação de capital em três níveis básicos:

- orçamentos regulares, cobrindo a administração central do Governo Federal, agências autônomas e sociedades de economia mista, previsões de investimentos de entidades;
- orçamentos específicos para os governos estaduais e municipais dentro dos setores especialmente examinados no Plano, que representavam entre 80 e 90% da formação de capital dos estados e municípios; e
- projeções estimadas dos investimentos de empresas privadas nos setores mencionados no plano, como: habitação, aço, metais não-ferrosos, indústria mecânica e elétrica, produtos químicos de base, infra-estrutura, construção, comunicações, energia elétrica e mineração.

2.7 - Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED): de 1968 a 1970

Em 20/06/1968, a criação do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), no Governo Costa e Silva, e apresentado pelo ministro do Planejamento e Coordenação Geral, Helio Beltrão, tinha como objetivo acelerar o desenvolvimento econômico, conter a inflação, promover o desenvolvimento a serviço do progresso social e expansão de oportunidades de emprego e de mão-de-obra do País. Os objetivos do PED não deferiam muito dos planos e programas anteriores, todos sob a tutela do regime militar; mas, houve preocupação para não criar uma correlação de imagens negativa entre esse Plano Estratégico e o Plano Decenal. O Governo Costa e Silva alegava a necessidade de correção de rumos e eliminar distorções que se faziam sentir na economia brasileira. Com relação ao aspecto econômico, o PED foi bem sucedido, em função das altas taxas de crescimento do PIB; mas, o mesmo não se pode dizer das conquistas sociais e mudanças políticas no País.

O ministro Beltrão esclarecia que na elaboração do Programa, trabalharam mais de cem especialistas, durante seis meses, além de membros do Governo Federal e Setor Privado, sob coordenação do seu ministério. Os 15 volumes, resultado desses trabalhos, continham a programação de atividades governamentais, para o triênio 1968/1970, período correspondente ao restante do mandato do Governo Costa e Silva, com a “estratégia para o desenvolvimento nacional e cujos efeitos se projetariam sobre o futuro do País” (BELTRÃO, 1968).

Segundo Beltrão, o PED pretendia adotar estratégia que assegurasse “o desenvolvimento nacional, não apenas acelerado; mas, auto-sustentado, capaz de gerar dentro de si próprio os impulsos necessários ao seu dinamismo” [...] “que preconiza o desenvolvimento simultâneo e harmônico da agricultura, da indústria e setores de infra-estrutura econômica, como: energia, transportes, comunicação e social, contemplando a educação, habitação, saúde e saneamento, com o objetivo de diversificar as fontes de dinamismo de nossa economia, elevar o nível de emprego e promover a expansão do mercado interno ”.

O ministro pregava “uma vigorosa política de exportação e redução de custos básicos, para aceleração do desenvolvimento social, modernização de estruturas econômicas e sociais, com ênfase na reforma educacional, aceleração da pesquisa científica e tecnológica e na Reforma Administrativa do País”. Ele desejava que o objetivo programado atingisse um crescimento anual equivalente, àquela média verificada entre 1947 e 1961 (BELTRÃO, 1968).

O ministro Beltrão ressaltava que, o ponto de partida para a elaboração do PED era o diagnóstico de desenvolvimento brasileiro, no período do pós-guerra, especialmente atento à queda da taxa de crescimento real a partir de 1962. Explicava que o novo diagnóstico, conquanto incorporasse inúmeros estudos apresentados nos últimos anos, dedicava especial ênfase a dois problemas até agora pouco discutidos em documentos oficiais: (a) redução de oportunidades de substituição de importações e (b) da crescente participação do setor governamental na economia brasileira. O Conteúdo do Programa e Controle da Execução do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) compreendia as seguintes divisões:

- Estratégia de Desenvolvimento e Estrutura Geral, em dois volumes: (a) definição de objetivos básicos, Estratégia de Desenvolvimento e uso integrado dos instrumentos de ação; (b) Fatores Básicos do Desenvolvimento das políticas e programas relativos aos principais fatores de produção, a nível agregado; consolidação do programa de investimentos, fator de capital; política de emprego da população; política de progresso tecnológico; fatores institucionais; e (c) constituía síntese dos programas concernentes às Áreas Estratégicas para completar a necessária visão do conjunto;
- Programas e Projetos Prioritários de Áreas Estratégicas, em oito volumes: contendo programas de desenvolvimento de áreas estratégicas, desenvolvimento regional, quantificando objetivos, alternativas de expansão de mercado, oferta interna, importações, e de investimentos. Os Programas eram tratados a nível setorial e de projetos prioritários; e
- Estudos Especiais de vulto, que serviriam de base á formulação de políticas, do PED: estudos do Ministério do Planejamento para Industrialização Brasileira e o Diagnóstico do Setor Público.

O papel do setor público na economia brasileira mudou acentuadamente após o término da Segunda Guerra Mundial. No período 1948/1963 observava-se que as despesas de consumo para o setor aumentavam mais rapidamente que o PIB, refletindo uma elasticidade superior à demanda desses serviços, como consequência de acentuada liberalidade na política de emprego. O Estado passou a desempenhar a função de investidor supletivo, não só por intermédio da Administração Central, mas através das autarquias e sociedades de economia mista. Cresciam as transferências, como resultado da ampliação e amadurecimento dos planos de previdência social e dos subsídios, como consequência dos *déficits* de suas autarquias (BELTRÃO, 1968).

O crescimento econômico brasileiro teve como responsável a expansão da industrialização substitutiva de importações. O crescimento industrial se manteve intenso, com tendência a acelerar, entre 1948 e 1961, mas arrefeceu substancialmente entre 1962 e 1963. As taxas de crescimento da produção agrícola foram bem menores que as da produção industrial nesse período. Não fosse a forte expansão da industrialização substitutiva, o crescimento nacional teria sido interrompido pelo estrangulamento do balanço de pagamentos.

Essa industrialização necessitava de quase nenhuma de mão-de-obra, não foi criado mercado interno amplo para sua auto-sustentação, após a fase de aceleração de substituição de exportações. Esse fenômeno explica, em parte, o enfraquecimento da expansão industrial brasileira a partir de 1962.

O processo de substituição de importações acarretou sérias conseqüências sobre a estrutura econômica do País, uma vez que, elevou a participação do setor secundário, criou acentuado hiato de produtividades setoriais, pela concentração de nova tecnologia em poucos setores mais dinâmicos da economia e pela lenta taxa de absorção de mão-de-obra na indústria nacional.

O processo de industrialização do pós-guerra elevou a participação da indústria no PIB brasileiro, em termos reais, passando de 19% em 1941, para 29,2% em 1966. Em curto período realizou-se uma das mais rápidas e drásticas modificações de estrutura econômica já observadas na maioria dos países em crescimento.

Em 1964, uma percentagem de 29,9% no produto indústria nacional, equivalia à de muitos outros países desenvolvidos, o que sugeria que o Brasil já havia atingido um grau de industrialização elevado, tanto em diversificação como em capacidade de integração. Essa percentagem era a mesma registrada em 1961, uma vez que entre 1955 e 1960 a indústria havia deixado de crescer em relação ao produto real do País.

Em contraste com o rápido aumento de participação do produto industrial no PIB nacional brasileiro alcançando percentagens típicas de países mais desenvolvidos, a participação do emprego industrial na população economicamente mais ativa se manteve no período 1949/1966, inferior a 10%, percentagem considerada muito reduzida, quando comparada a outros países de grau de industrialização semelhante ao do Brasil.

A Tabela 2.25 mostra o desempenho de países, com variação percentual entre o produto industrial e o PIB nacional, relação entre o emprego industrial e população empregada.

Tabela 2.25 - Características econômicas marcantes de alguns países entre 1951 e 1964

País	Ano de referência	Relação percentual (%)	
		Produto industrial e PIB nacional	Emprego industrial e população empregada
Argentina	1964	34,0	25,0
Brasil	1964	29,9	8,3
Canadá	1959	28,2	25,3
Dinamarca	1959	27,1	29,6
Espanha	1959	23,3	18,2
Estados Unidos	1959	30,3	25,9
Grécia	1959	17,7	15,9
Holanda	1959	30,3	29,5
Irlanda	1959	19,3	15,5
Itália	1951	30,5	24,5
Japão	1960	30,0	ND
México	1964	25,2	16,0
Noruega	1959	28,4	23,4
Portugal	1959	34,7	19,7

Fonte: Elaboração própria a partir de BELTRÃO, H. Programa Estratégico de Desenvolvimento: 1968-1970, vol. I de 20/06/1968.

O processo de industrialização do final da década 1950 resultou em acentuada abertura de possibilidades e de novas produtividades setoriais; mas o crescimento extremamente rápido da produtividade média da mão-de-obra na indústria de transformação e na indústria extrativa mineral não foi acompanhado pelos outros setores produtivos.

A Tabela 2.26 mostra que os setores que apresentaram maior produtividade, liberaram ou não absorveram mais mão-de-obra, apresentaram taxas de crescimento de produtividade baixas ou até mesmo negativas.

Tabela 2.26 - Expansão da produtividade, emprego e PIB entre 1950 e 1960

SETOR	Produtividade relativa (Indústria = 100)		Crescimento anual de produtividade (%) 1950/1960	Participação no emprego (%)	
	1950	1960		1950	1960
Agricultura	20,6	13,6	2,49	62,4	55,1
Comércio	123,2	75,6	1,74	5,8	6,9
Construção	19,0	13,8	3,48	3,6	3,6
Energia Elétrica	184,1	116,3	2,04	0,2	0,3
Extrativa Mineral	24,8	33,5	10,05	0,7	0,5
Governo	113,3	24,1	- 8,50	3,1	7,2
Indústria de Transformação	100,0	100,0	6,83	9,8	9,1
Serviços	62,2	26,6	- 1,59	10,2	12,4
Transportes e Comunicações	96,2	64,7	2,69	4,2	4,9
Total	45,0	31,0	2,92	100,0	

Fonte: Elaboração própria a partir de BELTRÃO, H. Programa Estratégico de Desenvolvimento: 1968 - 1970, vol. I de 20/06/1968.

Em 1950, quase 33% da população ativa nacional apresentava uma produtividade acima da média da economia, proporção essa que em 1960, caiu para 22%, evidenciando forte concentração dos benefícios da “tecnificação da economia” e “estreitamento relativo” do mercado nacional de consumo. Essa concentração com o aumento absoluto da renda real, que entre 1950 e 1960 aumentou 98%, e com o aumento do número de pessoas ativas foi da ordem de 41%, acabaram explicando o aumento absoluto do mercado industrial. Nesse mesmo período a produção industrial mais do que duplicou, ocorrendo um “estreitamento relativo” do mercado industrial nacional (BELTRÃO, 1968).

Entre 1950 e 1960, o desenvolvimento industrial nacional se manifestou pelo maior aprofundamento do parque manufatureiro: os setores mais tradicionais expandiram-se quase na mesma proporção do PIB, com sua elasticidade sendo contida pelo “estreitamento relativo” do mercado. Em compensação, muitas outras empresas se instalavam no País para produzir bens duráveis de consumo, bens intermediários e bens de capital, que anteriormente, logo após o término da Segunda Guerra Mundial eram importados (BELTRÃO, 1968).

A instalação de novos setores dinâmicos se alicerçou no crescimento acelerado do produto industrial, sempre associado ao alongamento vertical do setor secundário. As indústrias tradicionais, de bens de consumo não-duráveis, que em 1949 representavam 58,6% do produto industrial, em 1966 respondiam por 39,4% do total nacional. A Tabela 2.27 indica que a participação de setores dinâmicos produtores de bens duráveis de consumo, de bens intermediários e de bens de capital, elevou-se de 41,1% para 60,6% nesse mesmo período, considerando o valor em cruzeiros de 1955.

Tabela 2.27 - Produção industrial nacional e sua utilização entre 1949 e 1966

Tipo de Indústria	1949	1955	1959	1966
1) Estrutura do produto industrial por tipo de uso (%)				
1.1) Bens de Consumo	62,8	60,1	53,3	48,2
1.1.1) Durável	7,2	9,5	9,4	13,3
1.1.2) Não-Durável	55,6	50,6	43,9	34,9
1.2) Bens Intermediários	32,0	34,2	34,7	40,1
1.3) Bens de Capital	5,2	5,7	12,0	11,7
2) Participação das categorias por tipo de uso no PIB nacional (%)				
2.1) Bens de Consumo	12,0	13,8	14,5	14,1
2.1.1) Durável	1,4	2,2	2,6	3,9
2.1.2) Não-Durável	10,6	11,6	11,9	10,2
2.2) Bens Intermediários	6,1	7,8	9,4	11,7
2.3) Bens de Capital	1,0	1,3	3,3	3,4

Fonte: Elaboração própria a partir de BELTRÃO, H. Programa Estratégico de Desenvolvimento: 1968 - 1970, vol. I de 20/06/1968.

A Infraestrutura de Energia, representada pelos setores da energia elétrica, petróleo, carvão, transportes e comunicações constituía responsabilidade do setor público. O Governo Costa e Silva entendia que esses setores vinham enfrentando graves problemas, desde a fase anterior a 1964. No tocante à energia elétrica, eram principalmente os problemas de tarifas pelo custo histórico, da situação incerta das concessionárias estrangeiras e do constante atraso nos programas de transmissão e distribuição de energia; no caso do petróleo e no transporte rodoviário, era a escassez aguda e a falta de recursos para novos programas de investimento nesses segmentos. Nos demais setores de transportes em geral era a deterioração dos serviços e toda sorte de antigas distorções. No caso de comunicações, era a estagnação por um prazo muito longo e ausência de novos investimentos no setor (BELTRÃO, 1968).

A política definida nas Diretrizes de Governo era assegurar o desenvolvimento adequado da Infra-Estrutura, para permitir que a produção e os investimentos pudessem atender as necessidades das taxas de desenvolvimento programadas, conciliando esse objetivo com o de redução dos custos de insumos básicos, dependentes do setor público nacional. Segundo os programas setoriais estimava-se uma taxa de crescimento médio, no período 1968/1972, dos índices de Energia Elétrica em 9%, Transportes e Comunicações em 7% e da produção de Petróleo em 13% dos valores em vigor em 1967. A duradoura crise nos preços do petróleo, manifestados nos mercados internacionais, a partir da década de 1970, ainda não havia ocorrido e não apresentavam nenhum sintoma visível de manifestação. O barril de petróleo custava menos de um dólar, situação bem diferente da verificada em junho de 2008, quando a cotação nos mercados internacionais atingiu 140 dólares o barril e com previsões pessimistas de quase dobrar até o final desse mesmo ano, o que felizmente não aconteceu.

Quanto à Infra-Estrutura Social, em suas implicações econômicas, a política de Educação foi orientada no sentido de suprir os recursos humanos necessários para os programas de desenvolvimento de vários setores, e de assegurar maior índice de progresso tecnológico. O programa de Habitação foi considerado, do ponto de vista de contribuição direta ao PIB e dos “efeitos de encadeamento”, através do grande número de ramos industriais que forneciam insumos básicos, assim como do ponto de vista de geração de emprego urbano e, de demanda urbana para Bens de Consumo Não-duráveis. A Tabela 2.28 possibilita uma comparação das taxas de crescimento setoriais verificadas nos períodos de 1950/1961 e de 1962/1966, bem como estimativas de crescimento para o período de 1968/1972, acentuando certas diferenças de ênfase que caracterizaram a diversificação de dinamismo e crescimento nacional.

Tabela 2.28 - Crescimento setorial com taxas médias geométricas entre 1950 e 1972

Setor em crescimento com taxas médias geométricas (%)	Média do período		Estimada 1968/1972
	1950/1961	1962/1966	
1 Infra-Estrutura	7,5	4,9	8,0
1.1 Transportes e Comunicações	7,6	4,6	7,9
1.2 Energia Elétrica	7,1	7,0	9,0
2 Setor Primário	4,4	3,8	5,5
2.1 Vegetal	(1) 7,8	(2) 2,2	5,3
2.2 Animal	(1) 3,2	(2) 5,0	6,0
3 Indústria de Transformação e Extrativa Mineral	9,6	4,5	7,2
4 Indústria de Construção e Materiais de Construção	6,9	- 1,3	9,5
5 outros Serviços	4,3	3,2	4,6
Total Geral	5,8	3,7	6,0

Fonte: Elaboração própria a partir de BELTRÃO, H. Programa Estratégico de Desenvolvimento: 1968 - 1970, vol. I de 20/06/1968.
Obs.:(1) corresponde ao período de 1956/1961 e (2) ao período de 1962/1965.

O Governo Federal acreditava que a importação permitiria a formação da tecnologia nacional através da concorrência entre a maquinaria importada e a fabricada no Brasil. O ministro Beltrão esclarecia: (a) processo de substituição maciça de importações havia atingido o seu limite superior, tendendo a decrescer paulatinamente; (b) importação de componentes complexos e maquinaria especializada deveriam aumentar, provocando a elevação da taxa do dólar por tonelada importada; (c) em função das diretrizes, quanto a investimentos, em infraestrutura, nas indústrias tradicionais, de bens duráveis de consumo a transferência e absorção da tecnologia importada teria influência na formação da engenharia de processo e produto local; e (d) estímulo ao desenvolvimento tecnológico, com programas entre a Universidade e a Indústria; além das pesquisas aplicadas deveriam ser obrigatoriamente complementados por uma conjuntura de mercado economicamente favorável (BELTRÃO, 1968).

A substituição de importações seria dirigida para: máquina-ferramenta, maquinaria em geral e equipamentos industriais; novos componentes eletroeletrônicos, peças fundidas e forjadas de aço. O Governo entendia que o setor químico e a indústria química, em particular, apresentavam boas oportunidades para novos investimentos e substituição de importações. Até 1964, não havia uma nítida definição quanto às questões relativas ao monopólio estatal para as atividades da Petroquímica. Essa indústria se desenvolveu a partir de matérias-primas de outras origens, como por exemplo: etileno a partir do álcool etílico, acetileno do carbureto de cálcio, benzeno da coqueria, além de insumos básicos que nos países mais desenvolvidos eram obtidos de derivados do petróleo. O desejo de instalar, num curto período, uma central química, partindo da nafta e passando pelos seus produtos básicos possibilitaria a progressiva implantação de novas unidades produtoras, de produtos intermediários, até então importados.

O Governo acreditava que o fundamental era focalizar o financiamento externo como instrumento de desenvolvimento industrial. Nas estimativas governamentais, as necessidades de investimento na indústria de transformação eram de NCr\$ 8,28 bilhões para o período de 1968/1970 e média anual de NCr\$ 2,76 bilhões, com ênfase no final do período; participação de 21% no investimento fixo global e 3,5% do PIB brasileiro.

O Governo acreditava que definida a política de financiamento, incentivos fiscais e preços, era necessário examinar as formas de utilização de instrumentos: do aparelhamento industrial e sistema de proteção à indústria. No aparelhamento industrial, o principal a ser considerado era a dinamização, empreendida pela Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) e dos Grupos Executivos a ela subordinada. Em 1967, o valor atingiu NCr\$ 1,57 bilhões a preços de 1968. A criação de nove Grupos Executivos ampliou a área de atuação da CDI, responsáveis pelos setores industriais:

- Grupo Executivo da Indústria de Construção Civil (GEIMAC);
- Grupo Executivo das Indústrias Mecânicas (GEIMEC);
- Grupo Executivo das Indústrias Metalúrgicas (GEIMET);
- Grupo Executivo das Indústrias Elétricas e Eletrônicas (GEINEE);
- Grupo Executivo das Indústrias de Papel e Artes Gráficas (GEIPAG);
- Grupo Executivo da Indústria Química (GEIQUIM);
- Grupo Executivo da Indústria de Couros e seus Artefatos (GEITEC);
- Grupo Executivo da Indústria de Produtos Alimentícios (GEIPAL); e
- Grupo Executivo da Indústria Têxtil (GEITEX).

O programa de investimentos em Áreas Estratégicas deveria analisar a dimensão global; participação e crescimento dos setores; e financiamento do programa. O Governo Federal não pretendia ou previa qualquer elevação de tributos ou até mesmo a criação de encargos para a população brasileira. A Tabela 2.29 apresenta síntese do Programa de Desenvolvimento Estratégico englobando atividades do Governo Federal e do Setor Privado, com aplicações da ordem de NCr\$ 40 bilhões, no triênio 1968/1970, a preços de 1968, de modo que as variações anuais se mantivessem em valores constantes. Desse total previsto, cerca de NCr\$ 30 bilhões provinham do setor público e outros NCr\$ 10 bilhões do setor privado, destinados aos programas e projetos, considerados prioritários para o País.

Tabela 2.29 - Recursos destinados ao atendimento do PED entre 1968 e 1970

Participação do Governo Federal e do Setor Privado em programas de desenvolvimento de caráter regional e local	Participação em	
	(milhões de NCr\$)	(%)
Fundo de Participação de Estados e Municípios	4.549,00	11,58
Incentivos Fiscais para o Nordeste e Amazônia	2.436,00	6,20
Incentivos Fiscais de Caráter Social	364,00	0,93
Programa Estratégico de Desenvolvimento	31.919,00	81,29
Total do PED e da Contribuição Federal para Programas Regionais	39.268,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir de BELTRÃO, H. Programa Estratégico de Desenvolvimento: 1968 - 1970, vol. I de 20/06/1968.

Na Tabela 2.30 estão relacionados os setores estratégicos de desenvolvimento nacional com maior participação quantitativa no programa do Governo Federal e Setor Privado. O Setor de Habitação, englobando o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) incluindo Estados e Setor Privado; o Setor de Energia Elétrica, com a participação do Estado e Empresas Privadas; o Setor de Transportes; o Setor de Indústrias Básicas, incluindo o Setor Privado; o Setor de Petróleo; de Comunicações; da Agricultura com o Abastecimento e finalmente o Setor de Educação nacional.

Tabela 2.30 - Recursos destinados ao atendimento do PED por Setor entre 1968 e 1970

Áreas Estratégicas do PED	Valor (NCr\$ milhões) e participação percentual (%)				
	1968	1969	1970	1968/1970	(%)
Agricultura e Abastecimento					
Subtotal Agricultura Abastecimento	344,60	491,10	518,80	1.354,50	4,24
Infra-Estrutura Econômica					
Energia Elétrica	2.141,20	2.034,90	2.009,80	6.185,90	19,38
Petróleo	728,00	778,00	852,00	2.358,00	7,39
Transportes	1.694,60	1.808,10	1.817,30	5.320,00	16,67
Comunicações	413,60	336,50	422,10	1.172,20	3,67
Subtotal Infra-Estrutura Econômica	4.977,40	4.957,50	5.101,20	15.036,10	47,11
Insumos Básicos					
Carvão	1,00	10,00	10,00	21,00	0,07
Subtotal Insumos Básicos	1,00	10,00	10,00	21,00	0,07
Indústrias Básicas					
Siderurgia	53,90	485,20	539,10	1.078,20	3,38
Não-Ferrosos	250,30	154,50	154,50	559,30	1,75
Química	186,80	419,80	475,50	1.082,10	3,39
Mecânica	327,50	381,60	432,30	1.141,40	3,58
Mineração	172,90	240,90	213,70	627,50	1,97
Subtotal Indústrias Básicas	991,40	1.682,00	1.815,10	4.488,50	14,06
Desenvolvimento Científico e Tecnológico					
Subtotal Des. Cient. e Tecnológico	148,20	228,90	300,10	677,20	2,12
Infra-Estrutura Social					
Educação	494,50	516,00	538,00	1.548,50	4,85
Habitação	2.171,00	2.498,00	2.902,20	7.571,20	23,72
Saúde	166,10	177,10	185,00	343,20	1,08
Saneamento	169,10	229,10	296,00	694,20	2,17
Subtotal Infra-Estrutura Social	3.000,70	3.420,20	3.921,20	10.342,10	32,40
Total geral	9.463,30	10.789,70	11.666,40	31.919,40	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir de BELTRÃO, H. Programa Estratégico de Desenvolvimento: 1968-1970; vol. I de 20/06/1968.

O Plano Decenal, de 1967, estabeleceu prioridades de ordem estrutural: uma programação global para o País, obtendo consolidação da infra-estrutura e das indústrias de base, revolução tecnológica na área rural e atualização do sistema de abastecimento nacional. Como medidas sociais, definiu a revolução pela educação e consolidação da política habitacional lançada, anteriormente, pelo PAEG. Também recomendava a reforma administrativa e um sistema de proteção à empresa privada nacional. Entretanto, o PED consistia, numa primeira fase, de diretrizes de política econômica e setoriais, com vetores de desenvolvimento regional. O Governo Costa e Silva reconhecia a existência de um processo inflacionário e ainda se propunha estimular o setor privado.

Em 1967, houve a necessidade de instituir um sistema de acompanhamento para execução do PED, que fosse eficiente e permanentemente atualizado, capaz de permitir sua revisão e aperfeiçoamento de execução; implantação, progressiva e aperfeiçoada do sistema, para fortalecer a racionalização e modernização de funcionamento do Setor Público. Houve criação da Comissão de Coordenação do Planejamento e Orçamento, através do Decreto 63.251/68; dos Grupos de Acompanhamento do Programa Estratégico de Desenvolvimento pelo Decreto 63.280/68. Foi criado o Sistema de Acompanhamento da Execução de Programa Estratégico de Desenvolvimento, pelo Decreto Nº 64.031/69. Esse novo Sistema de Acompanhamento da Execução nas Áreas Estratégicas compreendia aspectos financeiro e físico, através de relatórios trimestrais, das Secretarias Gerais dos ministérios civis e de onze Grupos de Acompanhamento da Execução dos Programas nas Áreas Estratégicas.

Embora não hostil ao ingresso de investimentos diretos estrangeiros no setor produtivo brasileiro, o PED tinha como um dos seus diagnósticos centrais a constatação da necessidade da participação do setor estatal no preenchimento dos espaços vazios da economia, de modo a não permitir a consolidação do capital estrangeiro em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional, inclusive com uma avaliação setorial de novas oportunidades de substituição de importações. O Plano foi complementado por uma série de planos setoriais ou regionais, como: (a) Programa de Integração Nacional (PIN), voltado para o Nordeste e a Amazônia; (b) Proterra, visando dar exequibilidade à Reforma Agrária; (c) Provale, programação de infraestrutura para o vale do rio São Francisco; (d) Prodoeste, incentivo para a região Centro-Oeste; (e) Prorural, estendendo aos trabalhadores do campo os benefícios da Previdência Social; e (f) Programa de Integração Social (PIS), que visava à participação dos trabalhadores do setor privado no valor agregado pela atividade empresarial.

2.8 - Orçamento Plurianual de Investimento: de 1968 a 1970

O Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) foi criado pela Lei Nº 5.450/68, contendo somente oito artigos e enfatizava que os recursos destinados ao seu financiamento seriam distribuídos, no triênio 1968/1970, de acordo como apresentado na Tabela 2.31 abaixo.

Tabela 2.31 - Orçamento Plurianual de Investimentos (NCr\$ bilhões) triênio 1968/1970

Recursos e setores	1968	1969	1970	Total
(A) Recursos disponíveis	4.428.841	4.806.657	5.355.266	14.590.764
(B) Recursos orçamentários	116.587	162.432	190.404	469.423
(C) Recursos próprios	232.419	271.683	159.950	664.052
(D) Recursos externos	675.283	588.215	579.509	1.843.007
(E) Total de recursos (2)	5.453.130	5.828.987	6.285.129	17.567.246
Programação setorial das despesas de capital para o triênio de 1968 a 1970				
1) Administração	145.056	117.444	117.881	380.381
2) Agropecuária	209.786	228.072	263.245	701.103
3) Assistência e Previdência	5.812	5.256	4.822	15.890
4) Colonização e Reforma Agrária	91.863	90.384	101.777	284.024
5) Comércio	4.426	5.475	5.152	15.053
6) Comunicações	68.046	72.509	88.868	229.423
7) Defesa e Segurança	802.052	311.800	331.511	1.445.363
8) Educação	351.319	375.067	414.629	1.141.015
9) Energia	557.958	688.583	759.119	2.005.660
10) Habitação e Planejamento Urbano	137.489	131.211	151.211	419.911
11) Indústria	191.472	196.025	239.519	627.015
12) Política Exterior	9.955	8.565	8.809	27.329
13) Recursos Naturais	86.531	37.426	44.156	168.113
14) Saúde e Saneamento	291.280	306.518	346.415	944.213
15) Transportes	2.267.081	2.448.051	2.538.536	7.253.668
16) Estados, Distrito Federal e Municípios (1)	783.000	806.600	869.470	2.459.070
Total Geral no Período 1968/1970	5.453.130	5.828.987	6.285.129	17.567.246

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei Nº 5.450, de 05/06/1968.

Obs.: (1) Programação e dispêndios a cargo dos Estados, Distrito Federal e Municípios. (2) Os recursos previstos correspondiam a bilhões de cruzeiros novos (NCr\$) de 1968; de acordo com a Subsecretaria de Informações do Senado Federal.

Fonte: www.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes . Consultado em 29/12/2007.

A Tabela 2.32 apresenta a distribuição de recursos previstos para os setores de Transportes com 40,04%; Estados, Distrito Federal e Municípios com 13,57%; a seguir Energia com 11,07%; Defesa e Segurança com 7,98%; Setor Educação com 6,30%; área de Saúde e Saneamento com 5,21%; Agropecuária com 3,87%; Indústria com 3,46%; Habitação e Planejamento Urbano com 2,32% e Administração com 2,10%. Os demais setores deveriam receber pouco mais de 1% ou até mesmo valores bem abaixo desse patamar, como por exemplo: Colonização e Reforma Agrária, Comunicações, Assistência e Previdência, Comércio, Política Exterior e Recursos Naturais (BELTRÃO, 1968).

Tabela 2.32 - Distribuição percentual (%) por Setor no OPI de 1968/1970

Despesas para o triênio de 1968/1970 (1)	Orçamento Plurianual de 1968/1970		
	(NCr\$ milhões)	Participação (%)	
		Simple	Acumulada
1) Administração	380.381	2,10	2,10
2) Agropecuária	701.103	3,87	5,97
3) Assistência e Previdência	15.890	0,09	6,06
4) Colonização e Reforma Agrária	284.024	1,57	7,63
5) Comércio	15.053	0,08	7,71
6) Comunicações	229.423	1,27	8,98
7) Defesa e Segurança	1.445.363	7,98	16,96
8) Educação	1.141.015	6,30	23,26
9) Energia	2.005.660	11,07	34,33
10) Habitação e Planejamento Urbano	419.911	2,32	36,65
11) Indústria	627.015	3,46	40,11
12) Política Exterior	27.329	0,15	40,26
13) Recursos Naturais	168.113	0,93	41,19
14) Saúde e Saneamento	944.213	5,21	46,40
15) Transportes	7.253.668	40,04	86,44
16) Estados, Distrito Federal e Municípios (2)	2.459.070	13,57	100,00
Total Geral no Período 1968/1970	17.567.246	100,00	-

Fonte: Elaboração própria a partir de: www.senado.gov.br consultado em 03/07/2008.

(1) Os recursos previstos correspondiam a NCr\$ bilhões de 1968; de acordo com a Subsecretaria de Informações do Senado Federal.

(2) Programação e dispêndios a cargo dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Os fatores de lentidão e elevado custo dos serviços públicos podiam ser identificados pelo alto grau de centralização do poder de decisão do governo, exagerado formalismo jurídico-burocrático e desarticulação dos serviços públicos federais no País. Em 1968, o Governo afirmava, em seu diagnóstico sobre a Administração Pública Federal: [...] os procedimentos administrativos no âmbito federal estão viciados por erros de muitos anos. Com o aumento das funções do Estado e o crescimento de sua estrutura administrativa, houve a necessidade de criar-se um sistema complexo de órgãos públicos, que passou a funcionar através de um emaranhado de normas jurídicas e técnicas, redundando na desordem estrutural e de funcionamento que, de há muito vem, exigindo corretivo. [...] a baixa produtividade do setor público, sobretudo no que diz respeito à lentidão e à complexidade do funcionamento da máquina burocrática, acarreta profundas repercussões na política de contenção de custos e não se compadece com a aceleração do desenvolvimento (BELTRÃO, 1968).

Para efetuar uma Reforma Administrativa capaz de criar condições de ajustamento da máquina administrativa às necessidades do Poder Público, modernizando, dinamizando seu funcionamento sem prejudicar o ritmo do trabalho, nem diminuir seu grau de eficiência o Governo Castello Branco havia instituído, pelo Decreto N° 54.401/64, a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (COMESTRA), de cujos trabalhos resultaria a expedição do Decreto-Lei N° 200/67.

O Decreto-Lei Nº 200/67 estabeleceu diretrizes gerais que deveria regulamentar o processo reformista, uma vez que preocupou-se com a “filosofia da Reforma”, deixando que a estrutura de cada Ministério fosse estabelecida em decorrência da aplicação de princípios gerais que fixou”. O Governo Costa e Silva explicava a diferença conceitual entre essa lei e projetos que a antecederam [...] “os projetos anteriores de reforma, ao invés de buscar identificar as causas do emperramento administrativo, para removê-las, tentavam apenas agir sobre os efeitos, imaginando que novas estruturas administrativas seriam suficientes para obter maior produtividade do setor público” (BELTRÃO, 1968).

O Ato Complementar Nº 43/69, em onze artigos, ressaltava a importância do Poder Executivo no sentido de elaborar Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's), com duração quadrienal e, submetidos à deliberação do Congresso Nacional. Esses Planos Nacionais seriam apresentados sob a forma de diretrizes gerais de desenvolvimento, definindo seus objetivos e políticas globais, setoriais e regionais. Com a mesma duração e concepção e obedecendo às diretrizes estabelecidas pelo plano nacional, o Poder Executivo poderia elaborar, para aprovação do Congresso Nacional, planos regionais para as áreas de menor desenvolvimento do País, como do Nordeste e Amazônia.

Após o primeiro ano de vigência, o Poder Executivo deveria propor ao Congresso Nacional revisão no Plano Nacional de Desenvolvimento. O Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) seria encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 15/09/1971; deveria compreender as despesas de capital de todos os Poderes, Órgãos e Fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebessem subvenções ou transferência à conta do orçamento. Deveria ser aplicado ao OPI, o artigo 67 da Constituição. O Congresso Nacional deveria apreciar os OPI's no prazo de até 120 dias.

Em 1973, imediatamente, após a primeira elevação dos preços do petróleo no mercado mundial, provocada pela OPEP, o Brasil procurou priorizar a construção de grandes usinas hidrelétricas para tentar fugir da dependência de importação de combustíveis fósseis. Naquela oportunidade, ainda no sentido de atenuar o impacto de elevação dos preços do petróleo na economia nacional, o Brasil criou o Programa Nacional do Alcool (Pró-Alcool), para alcançar rapidamente, ou até em curto prazo, a produção de um combustível menos poluidor do meio ambiente e que poderia ser utilizado nos meios de transporte viário e alguns anos mais tarde no aeroviário.

A Tabela 2.33 indica a proposta de distribuição de fundos destinadas a cada um dos Ministérios, em NCr\$ milhares, de acordo com o que determinado pelo Decreto Nº 64.010, de 21/01/1969.

Tabela 2.33 - Fundos destinados ao cumprimento do Decreto Nº 64.010/69 (1)

Ministérios	Fundo de contenção (a) ou (b) compensação para aumento de		Limite para empenho de dotações orçamentárias com pagamento (2)	
	(a) definitiva (4)	(b) Civis e Militares	Fixado para 1969	Diferido para 1970
Presidência da Republica	18.412,70	2.497,00	30.484,10	18.190,30
Aeronáutica	35.385,70	48.224,00	115.162,40	63.590,30
Agricultura	39.123,70	20.286,00	68.215,00	43.390,30
Comunicações	18.861,70	16.348,00	48.184,50	29.190,30
Educação	(5)	35.045,00	218.715,90	385.855,00
Exército	22.436,50	100.193,00	131.672,60	45.270,50
Fazenda	47.273,70	80.336,00	171.840,00	93.190,30
Indústria e Comércio	1.545,70	1.764,00	8.632,20	5.890,30
Interior	130.595,70	20.094,00	175.841,20	157.510,30
Justiça	6.599,70	4.410,00	16.635,40	11.990,30
Marinha	25.936,70	43.373,00	94.200,00	52.590,30
Minas e Energia	64.618,70	2.491,00	59.642,40	50.190,30
Planejamento (3)	21.435,60	4.578,00	31.100,40	16.953,30
Planejamento do BNDE (6)	50.496,10	-	73.263,40	39.397,00
Relações Exteriores	22.466,70	6.143,00	39.904,00	24.290,30
Saúde	73.209,70	8.200,00	53.014,60	61.190,30
Trabalho	17.017,70	4.938,00	11.633,30	19.390,30
Transportes	63.529,70	42.080,00	142.585,80	78.390,30
Total Geral	659.000,00	441.000,00	1.490.748,20	1.200.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir do Programa Estratégico e os Novos Instrumentos de Política Econômica, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República, 1969.

Obs.:(1) Valores correspondentes a milhares de cruzeiros novos (NCr\$); (2) Excluído Pessoal e vinculação à Receita; (3) Excluído BNDE e Programas sob Coordenação Central; (4) Após exclusão do excesso em relação à proposta orçamentária; (5) isento de contenção, consoante decreto presidencial e (6) Planejamento do BNDE e Programas sob Coordenação Central.

Taxas de crescimento mais elevadas do PIB e redução do nível de preços criaram a base de transição para uma fase de crescimento acelerado que se seguiu, entre 1968 e 1973, conforme pode ser observado na Tabela 2.34 abaixo apresentada.

Tabela 2.34 - Crescimento (%) do PIB e setores da economia nacional entre 1968/1973

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1968	9,8	14,2	1,4	9,9
1969	9,5	11,2	6,0	9,5
1970	10,4	11,9	5,6	10,5
1971	11,3	11,9	10,2	11,5
1972	12,1	14,0	4,0	12,1
1973	14,0	16,6	0,0	13,4

Fonte: Elaboração própria a partir de www.nae.gov.br/doc/anteriores. Consultado em 20/05/2008.

Novos Orçamentos Plurianuais seriam utilizados pelo Governo Federal ao longo dos anos futuros, na tentativa de orientar e balizar a Administração Pública Federal.

2.9 - Plano de Metas e Bases de Ação do Governo: de 1970 a 1972

Entre 1970 e 1972, o Plano de Metas e Bases de Ação do Governo não chegou a ser considerado um plano moderno e inovador. Na verdade tratava-se de mais um documento de intenções elaborado e instituído pelo Governo Médici, que pretendia dar continuidade a antigos objetivos traçados pelo PAEG, de cinco anos atrás, do Governo Castello Branco, buscando inová-lo e corrigi-lo, sem descontinuá-lo. O Plano de Metas fixava como seu mais importante objetivo o ingresso do Brasil no mundo internacional desenvolvido, uma vez que pretendia colocá-lo no centro do comando mundial da economia, até o final do século XX. Essa meta deveria ser alcançada com a utilização de políticas públicas modernas que, levariam ao crescimento expressivo do PIB, através de: (a) processo de desenvolvimento auto-sustentado, (b) fortemente integrado e (c) com crescimento acelerado dos setores de infra-estrutura nacional (SOUZA, 2007).

Entre 1968 e 1973, a expansão da economia brasileira foi batizada pela equipe econômica do governo de “milagre econômico” e atribuída ao modelo brasileiro de desenvolvimento. O endurecimento político acabou sendo apagado e quase esquecido, pois o PIB cresceu 12% ao ano e a inflação média anual não ultrapassou 18% nesse período. A hegemonia das forças que possibilitaram a abertura do mercado nacional ao capital estrangeiro, não significou o alijamento das forças nacionais presentes no momento, mas sim sua completa subordinação.

Em meados de 1970, tinha início o Programa de Produção de Carvão (Pró-Carvão) para abastecer a indústria brasileira; mas, este segmento energético recebeu menos incentivo, que o Pró-Álcool no futuro se tornaria importante para o Brasil. O Estado arrecadava mais, efetuava empréstimos no exterior e atraía investimentos externos para projetos de grande porte. Alguns desses projetos, por seu alto custo financeiro e forte impacto social foram chamados de faraônicos, como a construção da rodovia Transamazônica, Ponte Rio-Niterói e UHE Itaipu.

Em 1972, no Governo Médici teve início o Primeiro Plano Nacional do Desenvolvimento Econômico, o I PND, que seguiu o plano de governo anterior, o Plano de Metas e Bases que, acabou dividindo e procurando aperfeiçoar o Sistema de Planejamento Nacional. Contudo, ele se arrastou e se prolongou até meados de 1974, através do Modelo Brasileiro de Estratégia de Desenvolvimento e Execução da Estratégia; ou seja, através da elaboração e implementação do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II PND).

2.10 - Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento: de 1972 a 1974

O início dos ciclos conhecidos como Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's), marcou a nova fase do desenvolvimento nacional, como o “milagre brasileiro” caracterizado por (a) crescimento econômico acelerado, (b) afluxo de capitais externos e (c) substituição de grande parte das importações. A importância desta fase pode ser observada pela criação de projetos de integração nacional e na consistente expansão das fronteiras de desenvolvimento do País, principalmente na região Nordeste, Norte e Centro-Oeste com suas novas áreas de intensa exploração agrícola e agropecuária.

O crescimento nacional se manifestou com: (a) retomada do investimento público devido à reforma fiscal; (b) aumento do investimento de empresas estatais; (c) conglomeração de várias empresas que, permitiu o aumento de investimento como as subsidiárias Petrobrás e a Vale do Rio Doce; (d) demanda por bens duráveis que, devido à grande expansão do crédito gerou endividamento das famílias brasileiras; (e) a construção civil cresceu a taxa de 15% ao ano pela facilidade de crédito do Setor Financeiro da Habitação (SFH); e (f) crescimento das exportações, graças ao crescimento do comércio exterior e política de trocas dos mercados nacional e internacional. Nesse período surgiram 231 empresas estatais.

Este novo ciclo desenvolvimentista estabeleceu três importantes objetivos: (a) colocar o Brasil, no intervalo de somente uma geração, na categoria de nação desenvolvida; (b) duplicar até o final de 1980, a renda *per capita* nacional; e (c) elevar a economia brasileira às dimensões resultantes de um crescimento acelerado do PIB entre 8% e 10% anual. Durante a fase inicial de implementação ocorreu sensível expansão da fronteira econômica nacional, e consolidação do desenvolvimento na região Centro-Sul do Brasil e nas primeiras tentativas de industrialização do Nordeste.

Como já ressaltado anteriormente, o endurecimento político nacional foi mascarado pelo efeito do milagre econômico, marcado principalmente pelo crescimento extraordinário do PIB, em cerca de 10% ao ano, pela diversificação das atividades produtivas e surgimento de uma classe média com elevado poder aquisitivo. A euforia aparente repousava no aumento da concentração de renda e exarcebava a desigualdade social no Brasil. O sensível crescimento foi atribuído ao I Plano Nacional de Desenvolvimento, cujo principal artífice era o ministro da Fazenda, Antônio Delfim Netto.

Nessa fase, a produção de café e de algodão caiu e a da cana-de-açúcar foi revigorada em função do Pró-álcool e dificuldades com importação de petróleo. A Embrapa contribuiu para deslocamento da agricultura para a região Centro-Oeste do País cujo solo tornava difícil a adaptação de vários produtos na região. Houve crescimento da agroindústria, com máquinas, fertilizantes e equipamentos. As críticas populares manifestadas a essa toda modernização foi a de incentivar a concentração fundiária, com utilização de mão-de-obra temporária que, dificultou a distribuição de renda do setor agrícola para a sociedade brasileira.

Em clima de euforia nacional, o Governo Médici criou o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, (I PND), através da Lei Nº 5.727, de 04/11/1971, para o período de 1972/1974. O I PND apresentava a Síntese das Realizações Nacionais, além de duas partes: a primeira com o Modelo Brasileiro e Estratégia de Desenvolvimento, contendo seis capítulos e a segunda a Execução da Estratégia, com mais quatro capítulos, contendo 64 páginas como representados na Tabela 2.35 abaixo.

Tabela 2.35 - Conteúdo do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento: 1972/1974

Título	Assunto	Página
Síntese	As realizações nacionais	7
Parte I - Modelo Brasileiro e Estratégia de Desenvolvimento		9
Capítulo I	A Revolução e os objetivos nacionais	9
	Objetivos nacionais	11
Capítulo II	Modelo econômico de mercado	14
	Visão global	15
	A estratégia de desenvolvimento	15
Capítulo III	Estratégia industrial	19
	Estratégia agrícola	20
	Estratégia e grande espaço econômico	21
	Estratégias regionais	24
Capítulo IV	Estratégia econômica externa	29
	Concepção e objetivos	29
	Campos de atuação	30
Capítulo V	Integração social	33
Capítulo VI	Grandes prioridades e metas setoriais	35
PARTE II - A EXECUÇÃO DA ESTRATÉGIA		
Capítulo I	Ação para o desenvolvimento	41
	Os fatores da expansão: programa de investimento	41
	Instrumentos de ação econômica	45
Capítulo II	Os fatores da expansão: política científica e tecnológica	49
	Energia nuclear e atividades espaciais	53
Capítulo III	Os fatores da expansão: emprego e recursos humanos	55
	Perspectivas da expansão do emprego	59
Capítulo IV	Ação administrativa	61

Fonte: Elaboração própria a partir de Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), 04/11/1971.

O elenco das possíveis realizações nacionais para o período 1972/1974 oferece uma visão global do que a Nação ditou a si própria, como tarefa básica, com respeito ao crescimento econômico, e que permitiria ao País: se manter na lista dos 10 países de maior nível global em termos de Produto Interno Bruto, no mundo ocidental, passando da posição de nono colocado à oitava nessa categoria; e ultrapassar a barreira dos 500 dólares de renda *per capita*, ainda em 1974. O Governo federal pretendia a efetivação de programas de investimento, cada um de valor superior a um bilhão de dólares, em cinco anos, ainda em consonância com o propósito de consolidar sua infra-estrutura econômica e incrementar as indústrias básicas no Brasil.

Entre eles estavam: (a) Programa de Expansão da Siderurgia; (b) Programa Petroquímico; (c) Implantação dos Corredores de Transportes; (d) Programa de Construção Naval; (e) Programa Básico de Energia Elétrica: com a construção de uma Central Nuclear; e de algumas usinas hidrelétricas acima de 500 MW cada; (f) realização de Estratégia Regional para efetivar a Integração Nacional, bem como consolidar o núcleo desenvolvido no Centro-Sul; (g) criação de regiões metropolitanas, com o controle da poluição e construção da estrutura integrada de Indústria e Tecnologia; e (h) implantação de novos pólos regionais, como o agroindustrial do sul, o industrial-agrícola do Nordeste, o agropecuário do Planalto Central e da Amazônia.

Esse modo de organizar o Estado e de moldar as instituições nacionais para transformar o Brasil em uma nação desenvolvida, em apenas uma geração, criou o “modelo brasileiro de desenvolvimento”. Entre os objetivos nacionais de desenvolvimento estavam: (a) colocar o Brasil, no espaço de apenas uma geração, na categoria das nações desenvolvidas; (b) duplicar, até 1980, a renda per capita do Brasil, em comparação com 1969, devendo verificar, para isso, crescimento anual do PIB equivalente ao dos últimos três anos; (c) elevar a economia, em 1974, às dimensões resultantes de crescimento anual do PIB entre 8% e 10% através do aumento da expansão do emprego até 3,2%, em 1974, com uma taxa média de 3,1% no período 1970/1974; (d) redução da taxa de inflação, para restabelecer relativa estabilidade de preços, com uma inflação da ordem de 10% ao ano, até 1974; e (e) uma política econômica internacional de aceleração para o desenvolvimento do País, sem prejuízo do controle progressivo da inflação.

A Tabela 2.36 a seguir apresentada indica como deveria ser o comportamento da Economia Brasileira no quinquênio 1970/1974 (I PND, 1972).

Tabela 2.36 - Avaliação da Economia Brasileira no quinquênio 1970/1974

Grandezas globais	Unidade	1970	1974	Variação (%)
PIB (1)	(Cr\$ milhões)	222.857	314.581	41
População	(mil pessoas)	93.204	104.130	12
PIB per capita (2)	(Cr\$)	2.391	3.021	26
Produto Industrial	(Cr\$ milhões)	53.384	78.160	46
Investimento Bruto Fixo	(Cr\$ milhões)	37.885	59 770	58
Taxa de Investimento Bruto Fixo	(%)	17	19	-
Consumo Global	(Cr\$ milhões)	185.015	251.987	36
População Economicamente ativa	(mil pessoas)	29.195	32.987	13

Fonte: Elaboração própria a partir de Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – 1972/1974.

Obs.: (1) Não foram considerados valores da revisão de Contas Nacionais que a FGV acabava de realizar. (2) Tomando-se simplesmente a taxa de câmbio corrente, o PIB, em 1974, estaria na ordem de US\$ 53,7 bilhões, e a renda *per capita* em US\$ 516. Entretanto, segundo estimativas do IPEA, com métodos mais refinados e a partir de estudo anterior realizado pela ONU, os valores seriam: US\$ 62,3 bilhões para o PIB e US\$ 598 para a renda per capita. Uma diferença aproximada de 16% a menos para o PIB e para a renda per capita.

A estratégia de desenvolvimento procurava realizar o potencial de crescimento pelos fatores básicos de que dispunha: (a) expandir a fronteira econômica, para tirar partido da dimensão continental do País; (b) aproveitar ao máximo os recursos humanos, particularmente pela sua melhor qualificação; e (c) consolidar a experiência obtida com o desenvolvimento do núcleo básico do Centro-Sul e industrialização do Nordeste, reveladora da capacidade de criar a base de mercado interno para a expansão da economia nacional. O retardamento da Agricultura e da Infra-estrutura poderia ser evitado, para resguardo do crescimento industrial e da expansão do Produto Interno Bruto.

O Governo Federal acreditava que impactos deliberados deveriam ser dados, ora na Indústria ora na Agricultura, para que estes dois setores pudessem liderar o processo de desenvolvimento nacional e conduzir a uma infra-estrutura conveniente. O Planejamento deveria ser o instrumento para eliminar a capacidade ociosa nos setores de infra-estrutura, a perda eficiência e de rentabilidade nos setores produtivos. Investimentos maciços efetuados em: Energia, Transportes e Comunicações, realizados pelos Governos deveriam manter as taxas de crescimento do PIB, de 8 a 10% ao ano, dependendo, principalmente, de aumento na produção agrícola e industrial. Entre 1970 e 1971, foram dados novos impulsos no setor da Agricultura e Indústria, para que pudessem crescer acima de 7 e 10%, respectivamente.

O Governo pretendia o desenvolvimento de um núcleo de expansão básica, pelo qual os preços dos produtos nacionais se aproximariam daqueles da competição internacional e asseguraria o suprimento de insumos essenciais, como: energia elétrica, petróleo e derivados, transportes, comunicações, siderurgia além de matérias-primas industriais básicas.

2.10.1 - Estratégia Industrial e Agrícola de acordo com o previsto no I PND

A estratégia industrial pretendida pelo Governo Federal procurava fortalecer o poder de competição da indústria nacional, a fim de possibilitar que o Setor Industrial atingisse taxas de crescimento superiores a 10% ao ano, e favorecendo as condições adequadas para concorrer, com produtos vindos do exterior, seja pela redução de custos; ou pelo avanço qualitativo do produto final produzido no País. Para isso deveria adotar:

- cuidados para que, a prematura substituição de importações de certos componentes, a custos elevados, constituísse perda de poder de competição no produto final;
- uma política de insumos para a indústria, notadamente nos setores selecionados para a expansão do mercado interno e para a exportação;
- política de tecnologia industrial que permitisse acompanhar a revolução mundial nesse setor, bem como adaptar tecnologia e inovar, de modo autônomo no Brasil;
- a construção de centros de tecnologia industrial, ou até mesmo de fundações para pesquisa tecnológica, que acabariam constituindo a base para colocar a empresa na vanguarda da inovação tecnológica e elaborar as engenharias de produto e processo;
- fortalecer as empresas privadas nacional, equiparando suas condições de operação e funcionamento em face das condições das empresas estrangeiras, notadamente quanto à estrutura financeira, atualização tecnológica e desenvolvimento gerencial;
- acentuar o papel da Indústria como instrumento de transformação tecnológica dos demais setores; necessitava para isso executar uma política industrial visando:
 - a) desenvolver setores para substituir importações, com intensidade tecnológica, como por exemplo: Indústria Química; de Metais Não-Ferrosos; Eletrônica; Aeronáutica, de forma seletiva e a Construção Naval, no setor de supergraneleiros;
 - b) consolidar as Indústrias Básicas por meio de programas de expansão da Indústria Siderúrgica, Indústria de Bens de Capital, Construção Civil, Minerais Não-Metálicos;
 - c) reorganizar as Indústrias Tradicionais brasileiras para possibilitar seu crescimento anual, e para que ela possa alcançar, gradativamente, a mesma ordem de grandeza do atingido pela renda global nacional;
 - d) acelerar as exportações de produtos manufaturados e semimanufaturados, não só pela promoção do maior número possível de ramos tradicionais; mas, também pela seleção de ramos industriais de tecnologia mais refinada, em que o Brasil pudesse vir atuar em escala internacional.

O Governo Federal pretendia adotar uma estratégia para o desenvolvimento regional do País através do Programa de Integração Nacional (PIN). Com significado econômico-social destinava-se do ponto de vista da demanda, criar mercado interno estável, capaz de manter o crescimento acelerado e auto-sustentável; e do ponto de vista da produção, a possibilidade de alcançar a descentralização econômica. Isso seria conseguido pelo estabelecimento de pólos regionais no Sul e Nordeste, de sentido integrado agrícola-industrial, assim como no planalto Central e na Amazônia, notadamente agrícola-mineral, completando-se dessa forma o grande pólo do núcleo São Paulo/Rio de Janeiro/Belo Horizonte.

A partir de 1970, a região Centro-Sul do Brasil, pelo nível de renda já alcançado, passaria a enfrentar problemas típicos de sociedades modernas: crescimento explosivo de aglomerados urbanos como Grande São Paulo e Grande Rio, cada um com população, de 8 milhões de habitantes, comparável à das maiores concentrações humanas em áreas desenvolvidas; poluição, crítica em inúmeros centros urbanos; revolução tecnológica, com seus efeitos sobre a atividade econômica e social; intensificação das relações com o mundo exterior.

Para consolidar o desenvolvimento dessa região tornava-se necessário: implantar indústrias de tecnologia refinada e consolidar ramos industriais básicos, como Siderurgia e Construção Naval; criar estrutura integrada de Ciência - Tecnologia e Indústria; expandir a agricultura moderna de base empresarial; implantar conglomerados financeiros ou financeiro-industriais; estabelecer novas estruturas de comercialização, em larga escala, de produtos agrícolas e industriais, para conquista de mercados externos; instituir as primeiras regiões metropolitanas no País, principalmente Grande Rio e Grande São Paulo, como mecanismo coordenador da atuação dos Governos Federal, Estadual e Municipal, nos programas conjuntos, observadas as respectivas áreas de competência. Nestas duas áreas viviam cerca de 15% da população do País e respondiam por mais de 50% de toda sua produção industrial.

Os Estados mais desenvolvidos do Centro-Sul, como São Paulo, deveriam colaborar com o Governo Federal na política de integração nacional, apoiando o esforço desenvolvido no Nordeste e Amazônia, mediante intensa cooperação financeira, por intermédio dos bancos oficiais daqueles Estados do Nordeste. A região Centro-Sul continuaria a absorver a maior parcela do capital físico do País em equipamentos, instalações e edificações tanto na Indústria quanto na Agricultura. Para garantir altas taxas de crescimento, os novos programas relativos ao Nordeste e à Amazônia deveriam ser custeados pelos incentivos fiscais já existentes.

2.10.2 - Estratégia de Integração Social e Metas Setoriais do I PND

A par de todo esforço interno, o Brasil deveria crescer tanto pelas oportunidades oferecidas pelo intercâmbio internacional, como na oferta da poupança externa, para suplementar a poupança interna. Era importante acelerar com tais recursos o processo de modernização do País, com aproveitamento da experiência de outras nações. Duas características marcantes eram observadas na economia mundial entre 1960/1970: (a) efeito da revolução tecnológica sobre o desenvolvimento industrial e comércio internacional, com alteração das posições de vantagens comparativas de diferentes países; e (b) expansão rápida do comércio internacional, transporte e movimento de capitais, do que da produção interna em diferentes regiões. Como conseqüência da aceleração do progresso tecnológico e gerencial mundial, as empresas multinacionais passaram a ganhar importância, aumentando mais rapidamente suas vendas no exterior do que no próprio país de origem.

Integrando-se na economia mundial, o Brasil esperava crescer rapidamente; e reafirmava essa vontade através de sua estratégia econômica externa, principalmente, pela solidariedade com nações em desenvolvimento e mantendo-se fiel ao conjunto de instituições do sistema interamericano, no empenho de acelerar o progresso da América Latina. O Governo Federal enfatizava que tudo seria feito para consolidar os órgãos econômico-financeiros criados para aquele fim. Assim, o Brasil procurava crescer tirando proveito de sua dimensão continental, em consonância com a tradição de expandir-se dentro das suas fronteiras. Pretendia intensificar sua cooperação comercial, financeira, técnica e cultural com os demais países da América Latina.

No período 1972/1974, o governo brasileiro entendia que, para manter o crescimento em patamares elevados era preciso: (a) ampliar suas importações para atender as necessidades de bens de capital e matérias-primas industriais; (b) expandir a receita de exportações a taxas superiores a 10% ao ano, com aumento das de manufatura, a taxas acima de 20%; resultado indispensável para permitir a expansão de mercado e da produção interna, na indústria e em produtos agrícolas não-tradicionais; a conquista de mercados externos era vital para o aumento de eficiência do setor produtivo nacional; (c) limitar hiato de recursos reais, no balanço de pagamentos, em nível anual de até US\$ 300 milhões para evitar excessivo endividamento externo; e (d) manter um nível adequado de reservas externas, que na época representavam valores da ordem de US\$ 1,4 bilhão.

Naquela oportunidade as prioridades e metas setoriais nacionais estavam voltadas para incentivar uma nova revolução na Educação; incrementar a Agricultura e o Abastecimento; acelerar o Programa de Saúde e Saneamento, além de promover o desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro.

A Tabela 2.37 indica as possíveis perspectivas de crescimento por setores, compatível com a meta de aumento do PIB, entre 8 e 10% ao ano, no período 1970/1974.

Tabela 2.37 - Perspectiva de crescimento nacional por Setor no período 1966/1974

Setor da economia	Taxa média anual (%)	
	1966/1969	1970/1974
Infra-Estrutura	9,3	9,0 a 11,0
Transportes e Comunicações	9,4	9,0 a 10,0
Energia Elétrica	9,1	11,0 a 12,0
Primário		
Vegetal e Animal	4,1	7,0 a 8,0
Indústrias de Transformação e Extrativa Mineral	8,7	10,0 a 12,0
Construção	10,9	8,0 a 9,0
Outros Serviços	7,5	7,0 a 9,0
PIB Nacional	7,4	8,0 a 10,0

Fonte: Elaboração própria a partir do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – 1972/1974.

A Tabela 2.38 apresenta o Programa de Investimentos para o período 1972/1974 para diferentes setores da economia nacional, de acordo com previsões e estimativas do Governo Federal, efetuadas no final de 1971. Essa previsão era compatível com o comportamento do investimento bruto fixo.

Tabela 2.38 - Programa de Investimento de acordo com o I PND para 1972/1974

Setor	Valor a ser desembolsado	
	(Cr\$ milhões) (1)	Percentual (%)
Agricultura e Abastecimento	15.600	8,70
Comunicações	3.120	1,74
Desenvolvimento Científico e Tecnológico	1.750	0,98
Desenvolvimento Industrial	30.400	16,96
Educação	31.200	17,41
Energia	24.400	13,61
Habitação	17.500	9,76
Integração Nacional	10.550	5,89
Integração Social	5.730	3,20
Mineração	3.690	2,06
Saúde e Saneamento	15.200	8,48
Transportes	20.100	11,21
Total geral	179.240	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir de Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - 1972/1974.

Obs.:(1) Valores correspondentes a milhões de cruzeiros.

As aplicações governamentais chegariam a Cr\$ 15,60 bilhões, principalmente no setor da Agricultura e Abastecimento, representando parcela de 8,70% do total; não sendo computados os financiamentos de custeio e outros órgãos governamentais. Para o setor de Comunicações, englobando os segmentos de Telecomunicações, Comunicações Urbanas e Serviços Postais, os investimentos previstos eram de Cr\$ 3,12 bilhões, representando uma parcela de 1,74% do total programado.

Para execução do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, as aplicações do Governo Federal chegavam a Cr\$ 1,75 bilhão, com a menor parcela do total programado; ou somente 0,98%. Por intermédio de mecanismos financeiros criados, principalmente, com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e utilização de recursos oriundos do BNDE, além do fundo associado ao Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) seriam aplicados, daquele total destinados ao setor, uma parcela de Cr\$ 1,10 bilhão.

Para o Desenvolvimento Industrial, com elevada participação do setor privado, a previsão de investimentos era da ordem de Cr\$ 30,40 bilhões correspondendo a uma percentagem de 16,96% o segundo maior investimento do programa. O Governo esperava investir esse montante nas atividades descritas, de acordo com a Tabela 2.39 abaixo.

Tabela 2.39 - Programa de Desenvolvimento Industrial segundo o I PND: 1972/1974

Setor	Valor a ser desembolsado nessa área	
	(Cr\$ milhões) (1)	Percentual (%)
Mecânica e Elétrica	8.000	26,32
Siderurgia	7.700	25,33
Química	5.500	18,09
Bens de Consumo Não-Duráveis	4.000	13,16
Celulose e Papel	2.800	9,21
Cimento	1.000	3,29
Metais Não-Ferrosos	650	2,14
Fundidos de Ferro e Aço	450	1,48
Forjados de Aço	170	0,56
Ferro - Ligas	130	0,43
Total para o Desenvolvimento Industrial	30.400	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir de Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - 1972/1974.

Obs.:(1) Valores correspondentes a milhões de cruzeiros.

No Setor de Energia, os investimentos previstos eram de Cr\$ 24,40 bilhões, com um percentual de 13,61% do total, sendo a parcela de Cr\$ 17,30 bilhões para Energia Elétrica; ou cerca de 9,65% e Cr\$ 7,10 bilhões Petróleo e Xisto Betuminoso representando somente uma pequena parcela de 3,96% sobre o total programado.

A parcela destinada ao Setor Transportes de Cr\$ 20,10 bilhões e 11,21% do total previsto. Essa quantia seria repartida entre o Sistema Rodoviário Nacional, com Cr\$ 10,60 bilhões, ou 5,91%; para o Sistema Ferroviário Cr\$ 4,57 bilhões ou 2,55% do total; para o setor de Portos, Navegação Marítima e Fluvial Cr\$ 3,67 bilhões ou 2,05% e para Transportes Aéreos, abrangendo a área de Infra-Estrutura, cerca de Cr\$ 1,26 bilhões ou somente 0,70% desse total.

Considerando o Desenvolvimento Industrial, Educação, Energia e Transportes o Governo Federal estimava investimentos Cr\$ 106,10 bilhões; ou aproximadamente 60% do total previsto para o Programa de Investimento Nacional no triênio 1972/1974.

Ao lado dessa programação de investimentos e dispêndios gerais, o sistema de bancos oficiais desenvolveria importante programa de financiamento, em que se destacava o crédito para capital fixo, destinados a investimentos e o crédito especializado. A consolidação das aplicações dos principais bancos oficiais, como fundos do Banco Central, Banco do Brasil, BNDE, Banco Nacional da Habitação (BNH), Caixa Econômica Federal (CEF), e outros bancos, exclusivamente com recursos novos, alcançaria Cr\$ 43,70 bilhões, sem levar em conta o PIS e PASEP. Nesse montante havia certa duplicação com o valor dos investimentos já apresentados, principalmente com relação à Indústria e à Agricultura.

É importante recordar que 90% dos financiamentos previstos se destinavam atendimento do Setor Privado Nacional, uma vez que os projetos governamentais tinham, em geral, suas próprias fontes de recursos asseguradas e garantidas. Desse total, destacava-se o montante de Cr\$ 900 milhões do Fundo de Modernização e Reorganização Industrial (FMRI); uma parcela de Cr\$ 350 milhões do Programa de Modernização e Reorganização da Comercialização (PMRC); uma parcela de Cr\$ 4,73 bilhões, subdivididos em Cr\$ 3,14 bilhões do FINAME normal, e Cr\$ 1,59 bilhões do FINAME de longo prazo, e uma parcela de Cr\$ 300 milhões de outros fundos.

Os principais instrumentos de ação econômica a serem adotados eram voltados para a política fiscal, política monetária e de crédito, política de balanço de pagamento, política salarial, política de preços mínimos seriam utilizados, para a consecução dos objetivos básicos de crescimento, de contenção da inflação e distribuição de renda, bem como para a efetivação do modelo de competição e integração definido pelo Governo Federal, incluindo a abertura social e regional.

2.10.3 - Política Científica e Tecnológica de acordo com o I PND

A partir do final da década de 1950, importantes mudanças tecnológicas repercutiam no desenvolvimento industrial e no comércio internacional, passando esse novo processo de crescimento econômico mundial e nacional, cada vez mais pelo progresso tecnológico. Isso alterava vantagens comparativas entre países, como em diferentes setores, pelas reduções drásticas em custos de transporte, uso de sucedâneos sintéticos e alterações na estrutura de custos dos produtos. Áreas tecnológicas de acentuado progresso, como o da energia nuclear, eletrônica e pesquisa espacial exigiam investimentos vultosos para se desenvolver. Em meados da década de 1960, no Brasil, registrava-se a presença crescente de empresas multinacionais. Um fenômeno interessante observado era que as empresas norte-americanas cresciam mais rapidamente na Europa do que nos Estados Unidos, e as principais empresas européias, mais nos Estados Unidos do que na Europa.

Essa concepção, da estratégia tecnológica mundial, para o Brasil significava: (a) fortalecer o poder de competição nacional, em setores prioritários, entre os quais, certas indústrias, cuidadosamente selecionadas, de alta intensidade tecnológica; (b) suplementar a importação de tecnologia com a adaptação tecnológica e esforço de criação próprio; (c) aumentar o poder de competição da indústria nacional, indispensável à expansão de mercado, interna e externamente, dependendo de maior esforço de elaboração tecnológica interna; (d) incorporar a engenharia do produto e processos, na criação de modelos e tecnologias nacionais, permitindo adaptação dos produtos às condições de demanda e aproveitamento das vantagens comparativas do País, quanto aos custos de produção; (e) resolver problemas tecnológicos próprios, notadamente quanto à indústria, agricultura e pesquisa de recursos minerais; (f) concentrar recursos em prioridades tecnológicas claras, diante da impossibilidade de cobrir todo o espectro de novas áreas tecnológicas.

A pretendida execução dessa estratégia seria efetivada através da aceleração de transferência de tecnologia, associada a forte componente de elaboração tecnológica própria, segundo programa estabelecido para 1972/1974. O Governo Federal pretendia ordenar a operação do sistema financeiro para operar o desenvolvimento tecnológico, através do FNDCT; do BNDE; além de fundo associado ao Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) por meio de um conjunto de aplicações de Cr\$ 1,10 bilhão, a preços de 1972.

2.10.4 - Energia Nuclear e Atividades Aeroespaciais previstas no I PND

Tendo em vista o equacionamento e definição dos objetivos estratégicos, econômicos e de transferência de tecnologia nacional, o Programa Nacional de Energia Nuclear, em curso na Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) deveria prever:

- implantação da primeira Central Nuclear do País, com 600 MW, para complementação térmica da região Centro-Sul; considerando a importância da geração elétrica, de origem nuclear no Brasil, na década de 1980, em função da necessidade de expansão anual de 3.000 MW e do grau de utilização do potencial hidrelétrico. Os dispêndios previstos, para a realização desses projetos eram Cr\$ 834 milhões no período 1972/1974;
- o ingresso do Brasil no ciclo do combustível atômico, com implantação de complexo industrial, destinado a obter combustível nuclear e reprocessamento, em quantidades que atendessem o programa de longo prazo para implantar novas centrais nucleares;
- programa de pesquisa de urânio, em convênio com a CPRM, mediante recursos do imposto único de combustíveis, e deveria alcançar aplicações de Cr\$ 150 milhões, no triênio 1972/1974, em comparação aos Cr\$ 5 milhões de 1969. Ainda em 1972, o País poderia ultrapassar sondagens de até 200 quilômetros por ano, colocando-se em segundo ou terceiro lugar no mundo, na de atividade de exploração petrolífera;
- para lavra de minérios nucleares, tratamento e enriquecimento de urânio, deveria ser constituída a Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear (CBTN), para articular com a indústria nacional a gradual assimilação da tecnologia nuclear, além da participação no fornecimento de equipamentos para projetos nucleares brasileiros;
- assimilar, progressivamente, a tecnologia nuclear, com objetivo de propiciar às equipes nacionais o domínio de técnicas de desenvolvimento, produção e atualização de reatores nucleares, combustíveis e processamento de materiais nucleares;
- tecnologia de reatores, formação e treinamento de pessoal, que seriam incorporados a este programa em institutos vinculados ao CNEN: Instituto de Energia Atômica (IEA), Instituto de Pesquisas Radioativas (IPR); e Instituto de Engenharia Nuclear (IEN); e
- aplicação de radioisótopos especiais, usados na solução de problemas na Agricultura, Medicina, Engenharia e Indústria.

No campo das pesquisas espaciais, com o funcionamento da Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE), as pesquisas ganhariam importância e melhor sistematização.

2.11 - Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento: de 1975 a 1979

Desde 1973, a situação política e sócio-econômica do Brasil mostrava a necessidade de mudanças urgentes no regime político brasileiro. Em 1974, o Governo Geisel colocou em prática a estratégia de liberalização controlada, caracterizada primordialmente pela gradual valorização do processo político-eleitoral. O resultado da eleição de 1974 obrigou o governo a rever sua estratégia de reduzir o ritmo com que as mudanças seriam efetuadas. Se o projeto do general Golbery do Couto e Silva, chefe do Gabinete Civil, acentuava a importância das futuras eleições, o processo político-eleitoral mostrava o “papel” a ser desempenhado pelas variáveis políticas no decorrer da abertura política. Tratava-se da reconstrução da situação política, em meio à qual se encontravam os estrategistas do Governo Geisel; uma vez que o processo político-eleitoral se traduzia não apenas como variável essencial, mas como elemento de incerteza que revelou limites e paradoxos da “gênese dessa abertura”, dado o impacto negativo, para o governo, das consecutivas eleições no decorrer da distensão política, como assinalam, entre outros, (SANTOS, 1978; LAMOUNIER, 1988).

Em 1973, a crise internacional do petróleo, contribuiu para a recessão mundial. A dívida externa, contraída para financiar as obras do governo, ultrapassava os US\$ 10 bilhões; a inflação no País era de 35% ao ano o que dificultava a correção de salários dos trabalhadores brasileiros. O aumento das taxas de juros, além de reduzir o crédito, colocou a dívida externa brasileira em um patamar preocupante. Em 1973, os presidentes do Brasil e Paraguai assinaram a Ata de Constituição da Companhia Hidrelétrica de Itaipu¹²; enquanto a Petrobras anunciava a descoberta de petróleo na bacia de Campos, no litoral do Rio de Janeiro. O II PND, composto por seis Capítulos e desenvolvidos em 190 páginas, foi publicado em junho de 1975, pela Secretaria Geral do Ministério do Interior onde era ressaltada a importância do Programa de Ação do Governo para a Região Sudeste, no período de 1975 a 1979. O estudo dos problemas e a promoção do desenvolvimento regional constituíam uma das principais preocupações do Ministério do Interior.

¹² O presidente Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) sancionou a Lei Nº 5.899, de 05/07/1973, a Lei de Itaipu, impondo a compra de energia elétrica da Binacional pelas concessionárias das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. A medida era consequência de tratado assinado em abril com o Paraguai. Pelo tratado, os governos dos dois países se comprometiam a construir a usina binacional de Itaipu, no rio Paraná, entre Sete Quedas e Foz do Iguaçu e instalar 12.600 MW, que após a ampliação de duas máquinas chegaria a uma potência instalada de 14.000 MW, totalizando 20 máquinas de 700 MW. Na época essa potência instalada representava 75% da capacidade de geração do Brasil. As obras seriam realizadas pela Empresa Itaipu Binacional, que foi constituída em 1974, sendo seu capital dividido em partes iguais entre a Eletrobrás e a estatal paraguaia Administración Nacional de Electricidad (Ande). Ainda, segundo a Lei de Itaipu, somente a Eletrobrás, através de suas subsidiárias, poderia construir e operar centrais geradoras e sistemas de alta tensão supra-estaduais; no caso de Itaipu a tensão utilizada é de 750 kV, operando com correntes, alternada e contínua. Fonte: www.eletrobras.gov.br consultado em 21/07/2008.

2.11.1 - Evolução da Indústria na região Sudeste entre 1940 e 1970

A industrialização no Sudeste apresentava uma estrutura bastante diversificada e, que tendia a se acentuar ainda mais, na medida em que vinha ao encontro de novos fluxos de demanda, criado em decorrência do processo de substituição de importações no País. Ela pretendia a fabricação de bens mais sofisticados, além de insumos básicos, representados por bens de capital e de outros produtos. No contexto regional, distinguiam-se comportamentos diferentes quanto ao crescimento industrial apresentadas entre 1940 e 1968. A expansão da população ocupada nas indústrias e o valor da produção industrial mostrava que, a partir de 1950, os agrupamentos da Mecânica, Química e Indústria Metalúrgica ganharam participação crescente na Região. Os gêneros têxteis e produtos alimentares acusavam contínua diminuição relativa, no valor da produção, quando em 1940 ainda eram dominantes na região Sudeste. Em posição intermediária situavam-se os agrupamentos relativos às indústrias urbanas e às de produtos diversos, conforme mostrado na Tabela 2.40 abaixo apresentada.

Tabela 2.40 - Percentual (%) de pessoas empregadas na Indústria entre 1940 e 1969

Unidade	Ano	Principais ramos ou grupos industriais					
		Metalúrgico	Mecânico	Químico	Têxtil	Alimentar	Diversos
Brasil	1940	100	100	100	100	100	100
	1950	167	244	167	144	135	162
	1960	283	788	269	140	153	213
	1969	388	1.741	363	128	144	201
Sudeste	1940	100	100	100	100	100	100
	1950	170	241	173	148	128	155
	1960	289	815	289	194	152	202
	1969	386	1.463	392	139	146	205
São Paulo	1940	100	100	100	100	100	100
	1950	225	260	183	153	134	168
	1960	301	1.026	319	161	162	240
	1969	522	1.905	443	148	168	260
Rio de Janeiro	1940	100	100	100	100	100	100
	1950	166	104	153	125	108	139
	1960	292	306	245	123	110	149
	1969	321	613	305	104	130	152
Minas Gerais	1940	100	100	100	100	100	100
	1950	98	418	178	168	145	139
	1960	164	1.127	196	181	148	162
	1969	244	1.517	354	166	106	115
Espírito Santo	1940	100	100	100	100	100	100
	1950	334	100	190	100	199	181
	1960	488	144	200	60	147	286
	1969	1.909	397	345	105	176	342

Fonte: Elaboração própria a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento: programa de ação do governo para a Região Sudeste, 1975-1979, Brasília, 1975. Dados da Fundação IBGE. Anuário Estatístico do Brasil de 1973, Rio de Janeiro, 1974.

Uma primeira abordagem das diferenciações internas regionais refere-se às unidades estaduais. Como primeira observação cabe a que todos os Estados apresentaram mudanças de estrutura entre 1940 e 1968. Em termos de expansão relativa, pode-se reconhecer um maior padrão de evolução industrial na região Sudeste, com crescimento acentuado de gêneros dinâmicos e declínio de produtos tradicionais. Nos estados e municípios da região Sudeste confirmava-se como agrupamento mais dinâmico o da Mecânica, seguindo-se Metalurgia e Químico. Essas importantes características eram manifestadas por elevados índices de pessoal ocupado na indústria. Somente o Estado do Espírito Santo representou exceção, uma vez que o ramo de crescimento relativo mais acentuado foi o metalúrgico, secundado por indústrias do setor tradicional.

No padrão generalizado de evolução industrial, o Estado de São Paulo conquistou posição especial, em função da expansão do setor dinâmico, superior a dos demais estados da Região. Essa predominância se refletiu, sobretudo na expansão do ramo da Mecânica. Em 1969, o índice de crescimento do pessoal ocupado nesse conjunto chegou a 1.905 pontos, sendo 1940 considerado ano base, absorvendo 28% do total da indústria, quando em 1940 só respondia por 5%. Uma atividade dessa dimensão tornava expressiva a elevada participação relativa da Mecânica no valor da transformação industrial do Estado de São Paulo (II PND, 1975).

A acentuada expansão do setor motriz em São Paulo respondeu pelo declínio relativo de todos os gêneros do setor tradicional, se bem que, individualmente, o ramo Têxtil absorvia o maior número de pessoas no total industrial estadual. Nos demais Estados do País a expansão do agrupamento da Mecânica, em termos de pessoal ocupado, acusava índices inferiores aos de São Paulo. O Estado do Rio de Janeiro alcançou índice 613 em 1969, passando de 5% do total de pessoal ocupado em 1940 para 13% em 1969. Em Minas Gerais, isso representava em 1940, apenas 0,5% da ocupação na indústria e 4% em 1969. Entretanto, quanto a ganhos e perdas no valor da transformação industrial, aí se encontravam os índices mais elevados de expansão interna, referindo-se, porém, a dimensões de pequeno porte, em que o crescimento era alto em termos relativos. No Espírito Santo, porém, a Mecânica não chegou a figurar nesse sentido. A estruturação das indústrias no Sudeste era diferenciada. A expansão do setor motriz que conferia certa homogeneidade e um padrão de evolução industrial dessas unidades, ou não se revestia do dinamismo de São Paulo, como era o caso dos Estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, quanto à Metalurgia, ou era apenas incipiente e sem nenhuma importância maior.

Essas condições de evolução se referiam a indústrias com grande concentração espacial, como os ramos da Mecânica e da Química, principalmente o da Mecânica Pesada. O Estado de São Paulo reunia em 1969 cerca de 68% do pessoal ocupado na indústria de material de transporte e 65% na de material elétrico e comunicações. Aquela área concentrava, por exemplo, 95% do valor da produção industrial de *nylon*, fibras e resinas e 76% no da produção de ácido nítrico do País, além de outros produtos químicos de valor industrial. Essas condições seriam alteradas a partir de meados da década de 1970, na medida em que as indústrias mecânicas assumiam novas localizações geográficas, como já vinha ocorrendo com a implantação da FIAT em Betim, da Poclain Escavadeiras Hidráulicas em Conselheiro Lafayette, em Minas Gerais.

Graças à crescente adoção de tecnologia mais moderna, a indústria petroquímica vinha adquirindo maior liberdade de localização em relação às grandes refinarias existentes. A siderurgia apresentava maior flexibilidade espacial no Sudeste, situando-se tanto junto ao mercado consumidor, como próximo ao de matéria-prima. A metalurgia era ainda considerada a indústria mais tradicional do País.

Em 1971/1972, de acordo com o resultado das pesquisas industriais realizadas pelo IBGE, a indústria paulista era a mais desenvolvida da Região Sudeste e do Brasil. Em termos de pessoal ocupado, salários pagos, valor de produção e valor de vendas, a indústria paulista havia contribuído com mais de 50% dos valores correspondentes a cada um desses indicadores, em relação à indústria nacional. Em relação à produtividade nacional, cerca de 51% do pessoal ocupado na indústria brasileira trabalhava em São Paulo e recebia 61% dos salários pagos pelo setor. Esse pessoal era responsável por aproximadamente 57% do valor da produção industrial nacional (II PND, 1975).

Em 1971, o Estado de Minas Gerais e o antigo Estado da Guanabara, embora apresentando desempenho significativo nesse setor produtivo, no contexto nacional, se encontravam em situação inferior a São Paulo; uma vez que Minas Gerais participava com somente 5,6% dos salários pagos pelo setor a nível nacional e gerava 6,7% do valor da produção; enquanto isso, na Guanabara esses indicadores eram, respectivamente, de 9,8% e 8,1% como pode ser observado na Tabela 2.41 a seguir representada. Com os valores absolutos das informações, correspondentes aos dados da Tabela 2.41, novos indicadores podem ser estruturados, como os da Tabela 2.42 a seguir apresentada.

Tabela 2.41 - Indicadores da produção industrial (%) na região Sudeste em 1971

Unidade geográfica da Federação	Pessoal ocupado	Salários pagos	Valor	
			Produção	Vendas
São Paulo	50,8	60,8	56,2	56,7
Minas Gerais	6,7	5,6	6,7	6,6
Guanabara	9,0	9,8	8,1	8,0
Outros	33,5	23,8	29,0	28,7
Brasil		100,0		

Fonte: Elaboração própria a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento: programa de ação do governo para a Região Sudeste, 1975-1979, Brasília, 1975. Dados da Fundação IBGE. Anuário Estatístico do Brasil de 1973, Rio de Janeiro, 1974.

Tabela 2.42 - Indicadores de desempenho industrial (%) na região Sudeste em 1971

Unidade geográfica	São Paulo	Minas Gerais	Guanabara	Brasil
Salário anual por pessoa ocupada (Cr\$)	7.778,80	5.445,10	7.073,10	6.497,80
Valor da produção anual por pessoa ocupada (Cr\$)	60.477,70	54.645,90	49.169,70	54.652,00
Valor anual das vendas por pessoa ocupada (Cr\$)	60.303,70	53.194,10	48.277,20	54.088,10
Valor anual das vendas por valor anual da produção (%)	99,7	97,3	98,1	99,0
Salário anual por valor da produção anual (%)	12,9	10,0	14,4	11,9

Fonte: Elaboração própria a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento: programa de ação do governo para a Região Sudeste, 1975-1979, Brasília, 1975. Dados da Fundação IBGE. Anuário Estatístico do Brasil de 1973, Rio de Janeiro, 1974.

O Estado de São Paulo apresentava todos seus indicadores acima da média nacional, menos o da relação salário anual por valor da produção anual, superado pela Guanabara. Nota-se que 13% do valor da produção industrial paulista se destinava a remunerar o trabalho no setor, índice superior ao comprometimento médio nacional, porém inferior ao da indústria no Município do Rio de Janeiro.

Os salários pagos em São Paulo excederam os dos outros Estados e o médio do País. A não apresentação dos dados referentes aos estoques no início do fim do ano de referência não invalida totalmente a indicação de que, praticamente, toda a produção paulista foi escoada para o mercado, pois a relação entre o valor anual das vendas e o valor anual da produção chegou a 99,7%. O Estado de Minas Gerais apresentava as menores parcelas do valor da produção destinadas ao pagamento de salários, e também a mais baixa relação valor anual das vendas sobre valor anual da produção. Seus indicadores eram inferiores aos correspondentes da média nacional, que por sua vez, era altamente influenciada pelo peso e pelos resultados da economia industrial do Estado de São Paulo (II PND, 1975).

2.11.2 - Serviços básicos na região Sudeste na década de 1970

Na década de 1970, as condições da região Sudeste em matéria de prestação de serviços básicos, como Energia, Transporte e Comunicações, sempre que possível, eram efetuadas em comparação com as existentes em outras regiões do País. No caso do Setor de Transportes relacionavam-se diversos sistemas sob o aspecto de integração dos serviços, particularmente, quando o País passava a adotar a política dos corredores de exportação, tendo em vista a nova orientação dada à economia, no sentido da conquista de novos mercados.

A região Sudeste caracterizava-se por apresentar a maior concentração das atividades industriais. Era aquela onde havia a maior produção e consumo de energia no Brasil. Os dados do IBGE, em 1969, indicavam que a Região produziu 74,3% da energia elétrica do País; refinou 74,8% do petróleo consumido; produziu 75% de todos os derivados do petróleo; concentrou 82,8% do consumo do carvão vegetal; 98% do consumo de carvão mineral estrangeiro e 34,4% do consumo do carvão do Sul do País. Em termos de produção combustível líquido, com a descoberta de petróleo na plataforma continental, próximo a Campos, Rio de Janeiro, ao final de 1974, a Região Sudeste assumiu funções de produtora, havendo possibilidades dessa área vir a se transformar, efetivamente, na principal bacia petrolífera brasileira. Localizavam-se no Sudeste, com todo vasto equipamento de apoio, como oleodutos e terminais marítimos, sete das onze refinarias do País, destacando-se Duque de Caxias, Paulínea, Capuava, Cubatão, Betim, Matarazzo e Manguinhos (II PND, 1975).

Era forte a concentração da produção e de consumo de combustíveis líquidos na região Sudeste, que na ocasião era de cerca de 70% do total produzido, sendo exceção o querosene. Os combustíveis sólidos constituíam fontes energéticas de aplicação tradicional, mas vinham sendo paulatinamente substituídos pelos derivados de petróleo e energia elétrica. Subsistia ainda a utilização dos combustíveis tradicionais com aqueles outros mais modernos; mas, à medida que se expandia a oferta de energia elétrica, sobretudo no meio rural, e se ampliava a área de distribuição de gás engarrafado, a lenha era progressivamente abandonada.

A eletrificação progressiva das ferrovias criava alternativas para uso de combustíveis sólidos. Subsistia a utilização da lenha e do carvão vegetal para uso doméstico; do carvão mineral pela maioria das usinas siderúrgicas da região Sudeste. A prática do reflorestamento incentivado pelo governo começava a “dar seus primeiros frutos” (II PND, 1975).

A energia da região Sudeste provinha de fonte hidrelétrica, com aproveitamentos no vale do rio Grande, das UHE's: Furnas, Itutinga, Camargos, Mascarenhas, Estreito, Jaguará, Volta Grande, Marimbondo e Porto Colômbia. Esses empreendimentos constituíam a "célula energética" da Região Sudeste, servindo estados do Sudeste. O vale do rio Tietê abrigava as UHE's Edgard de Souza, Rasgão, Pereira de Souza, Porto Góis, Avanhandava, Barra Bonita, Bariri, Ibitinga e Promissão que atendiam São Paulo; enquanto no vale do rio Paranapanema as UHE's Armando Laydner, Lucas Nogueira Garcez e Chavantes serviam São Paulo e à Região Sul, particularmente Estado do Paraná; o vale do rio São Francisco era atendido pelas UHE's Três Marias, Gafanhoto e Cajuru; a primeira atendendo parte do Estado de Minas Gerais e as outras, Belo Horizonte; o vale do rio Doce, com UHE's Mascarenhas, Salto Grande e São Carvalho, atendendo Minas Gerais e Espírito Santo (II PND, 1975).

O atendimento às metrópoles do Rio de Janeiro e São Paulo era efetuado através do processo de transposição de águas de bacias: para o Rio de Janeiro, através dos rios Piraí, Lajes e Paraíba do Sul; e São Paulo, os rios Tietê e Sorocaba. O vale do rio Paraíba, com as usinas de Cachoeira Dourada, São Simão e Itumbiara atendia, por interligação, vasta área do Sudeste. O rio Paraná ganhava importância na geração de energia para a região Sudeste, através do complexo Urubupungá, com Jupia e Ilha Solteira. Outros aproveitamentos, de menor importância, atendiam cidades médias e pequenas da Região Sudeste.

O petróleo recém-descoberto na plataforma continental de Campos, no Rio de Janeiro, oferecia novas perspectivas para sua produção no Brasil e, ainda de acordo com técnicos do setor, ele poderia assegurar ao País auto-suficiência energética em curto prazo. A comprovada existência de xisto piro-betuminosos na bacia de Taubaté, em São Paulo, aliada à elevação dos preços do petróleo, colocava esse mineral em destaque. O carvão mineral era objeto de pesquisa em São Paulo e, caso fosse confirmada sua existência, seria preenchida importante lacuna, que obrigava o Brasil a crescentes volumes de importação desse insumo.

O potencial hidrelétrico da região Sudeste apresentava campo propício para atendimento às progressivas demandas exigidas. A situação criada com o acentuado aumento dos custos do petróleo determinavam a utilização dessa fonte energética. Esperava-se a expansão dos programas de eletrificação das ferrovias e das áreas rurais. O Governo Federal acreditava no avanço da energia nuclear, com a UTN Angra dos Reis. A exploração do minério de urânio, de Poços de Caldas, em São Paulo, propiciaria matéria-prima para essa atividade.

2.11.3 - Programas e Projetos para o Sudeste previstos no II PND: entre 1975 e 1979

O Programa Setorial de Energia e Recursos Minerais objetivava o suprimento de recursos compatíveis com o crescimento econômico desejado para o Brasil, com redução progressiva das importações, para atenuar a dependência dessas fontes externas. A programação que foi definida para a região Sudeste compreendia os seguintes projetos prioritários na área de: (a) Energia; (b) Desenvolvimento de Tecnologia; (c) Petróleo; e (d) Recursos Minerais.

O suprimento de Energia previsto no II PND contava com usinas hidrelétricas (UHE's) e termoelétricas (UTE's), além de linhas de transmissão como abaixo relacionadas:

- UHE Marimbondo, no rio Grande, entre São Paulo e Minas Gerais, com 1.400 MW, destinada à expansão da capacidade de geração do sistema interligado da região Sudeste. A ligação da Usina aos mercados consumidores seria efetuada por sistema de transmissão de 500 kV. O empreendimento iniciado em 1969 seria beneficiado pelos reservatórios de Furnas e Porto Colômbia, já construídos. Os investimentos previstos eram de Cr\$ 535 milhões e início de funcionamento para 1975/1977;
- UHE Itumbiara, no rio Paranaíba, entre Minas Gerais e Goiás, com 2.100 MW, que pretendia dotar a região Sudeste de infra-estrutura energética compatível com o comportamento da demanda, que na época crescia a 10% e que o Governo Federal acreditava fosse continuar a se mantendo ao longo dos 15 anos futuros. A entrada em operação das três primeiras unidades estava prevista para o ano de 1979 e o total de investimento programado de Cr\$ 1,99 bilhão para o triênio de 1975/1977;
- UTE Angra dos Reis I deveria ser a primeira usina núcleo-elétrica nacional e entrar em funcionamento em 1977, com uma potência de 626 MW. Tinha como objetivo não só produção de energia elétrica, mas também a obtenção de *know-how* para este tipo de empreendimento. A ampliação da UTE, pela adição de 1.200 MW seria realizado pela empresa regional, a Centrais Elétricas de S. A. (FURNAS), devendo entrar em operação em 1981, com investimentos previstos no triênio 1975/1977 de Cr\$ 1,33 bilhão;
- UHE Ilha Solteira, em implantação no médio rio Paraná, entre São Paulo e Mato Grosso, com 20 unidades geradoras de 160 MW e capacidade de 3.200 MW. Com a UHE Jupia, já em operação, formaria o Complexo Hidrelétrico de Urubupungá, um dos maiores do mundo, com uma capacidade instalada de 4.600 MW. Os recursos previstos para o triênio 1975/1977 eram de Cr\$ 937 milhões;

- UHE Promissão, localizada no rio Tietê, em São Paulo, objetivava a instalação da terceira unidade geradora de 88MW, prevista para entrar em funcionamento em 1976, com recursos no triênio de Cr\$ 69 milhões;
- UHE Capivara, situada no rio Paranapanema, entre São Paulo e Paraná, teria uma potência final programada para 640 MW. O início de operação estava previsto para 1976 e seus investimentos, para 1975/1979 eram de cerca de um bilhão de cruzeiros;
- UHE Água Vermelha, localizada na divisa dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, no rio Grande, com uma potência instalada total de 1.380 MW, tinha sua entrada em operação com dos primeiros 920 MW em 1979. Esta usina havia sido projetada em consonância com o programa integrado de aumento de capacidade energética da região Sudeste. O investimento no triênio era de Cr\$ 1,64 bilhão;
- UHE São Simão, localizada no rio Parnaíba, nos limites dos Estados de Minas Gerais e Goiás, em seu projeto previa capacidade instalada final de 2.600 MW, sendo a primeira etapa de 1.500 MW, programada para entrar em operação no período de 1978/1979. O investimento previsto no triênio 1975/1977 era de Cr\$ 1,21 bilhão;
- UTE Igarapé que deveria atuar como reforço da capacidade de geração do sistema interligado da região Sudeste e serviria para suprir os *déficits* de energia do subsistema CEMIG, no período de 1976/1977, com potência de 125 MW. Deveria entrar em operação em 1976, com investimento de Cr\$ 239 milhões para 1975/1977;
- Sistema de Transmissão em Extra Alta Tensão (EAT) na região Sudeste, como parte de grande sistema interligado, mediante o planejamento conjunto das linhas de transmissão do País, tomando-se por base as unidades geradoras instaladas, ainda em instalação e as projetadas, como Furnas, Estreito, Jupia, Ilha Solteira, Água Vermelha, São Simão. A pretensão do Governo Federal era suprir os principais centros consumidores do Sudeste, mediante a operação integrada dos sistemas de diversas concessionárias, em diferentes tensões e preparar sua interligação ao de Itaipu. Os investimentos previstos para o triênio 1975/1977 eram de Cr\$ 3,81 bilhões. Deveriam ser construídos, até 1979, cerca de 7,20 mil quilômetros de linhas de transmissão, sendo 3,20 na tensão de 500 kV; mais 2,25 na tensão de 440 kV e 1,75 mil quilômetros na tensão de 345 kV;
- Eletrificação Rural era um projeto que pretendia acelerar a eletrificação rural no País, tendo em vista a necessidade de apoiar o programa de mecanização agrícola. Este programa era de responsabilidade do Ministério da Agricultura, através do INCRA. Seriam beneficiados, no Sudeste, os Estados de São Paulo e Minas Gerais.

Quanto ao Desenvolvimento de Tecnologia, estava previsto, pelo escopo do II PND, a exploração de algumas atividades na área de materiais radioativos:

- Usina de concentração de minérios de urânio, com a previsão de entrada em operação primeira usina, em 1977, em Poços de Caldas, Minas Gerais, e destinada à concentração de urânio com o beneficiamento de 1.577 toneladas de minério até 1979. A Usina II teria sua construção iniciada ainda em 1977, em local a ser determinado e o investimento previsto para o triênio 1975/1977 era de Cr\$ 168 milhões;
- Usina Piloto de Conversão a ser construída em 1976, prevendo-se sua entrada em operação no início de 1979, a fim de converter o material concentrado das usinas de beneficiamento. No triênio estavam previstos investimentos de Cr\$ 28 milhões;
- Instalação Piloto de Enriquecimento de Urânio, a ser utilizado como combustível nuclear empregado nos reatores tipo PWR, de acordo com a opção feita pelo Brasil. O projeto teria seu início ainda em 1975 e a operação da usina em princípio de 1980. Os investimentos previstos para o triênio de 1975/1977 eram de Cr\$ 330 milhões;
- Usina de Fabricação de Elementos Combustíveis deveria ser iniciada em 1976 e entrar em operação em 1980. Ela pretendia a produção de elementos combustíveis para reatores PWR, da UTE Angra I e a sua capacidade de operação de até 300 toneladas por ano. Os investimentos previstos para o triênio eram de Cr\$ 33 milhões;
- Usina Piloto de Reprocessamento de Combustível Irradiado que tinha objetivo precípua de reprocessar o combustível nuclear irradiado na UTE Angra I, a fim de recuperar o urânio e o plutônio já utilizado. Estava previsto seu início de operação em 1978 e os investimentos previstos no triênio 1975/1977 eram de Cr\$ 90 milhões;
- Estocagem e Tratamento de Rejeitos Radioativos que visava dar proteção ao ser humano contra as irradiações oriundas de rejeitos de instalações nucleares, e deveria entrar em funcionamento em 1978, tendo em vista que os rejeitos da UTE Angra I surgiriam a partir de 1977. Estavam previstos investimentos para o triênio 1975/1977 de Cr\$ 55 milhões.

Em relação ao uso do Petróleo estavam previstas, no II PND, as seguintes atividades:

- conclusão da Refinaria de São José dos Campos, em São Paulo, com capacidade de produção de 30 mil metros cúbicos, ou o equivalente a 189 mil barris diários de petróleo. A refinaria deveria atender a demanda de São Paulo e os investimentos previstos para o triênio de 1975/1977 eram de Cr\$ 1,73 bilhão;

- ampliação da capacidade de processamento da Refinaria de Gabriel Passos, em Minas Gerais com um aumento previsto de 10 mil metros cúbicos, ou de 63 mil barris diários, para atender crescimento da demanda em áreas de Minas Gerais, Goiás e Distrito Federal. O investimento no triênio 1975/1977 era de Cr\$ 611 milhões;
- ampliação da Refinaria Duque de Caxias, no Rio de Janeiro, através da construção de um “complexo”, para produção de 144 mil toneladas por ano de “aromáticos” e de 55 mil toneladas por ano de “etilbenzeno”, matérias-primas consideradas básicas para a indústria petroquímica nacional. Era também procurada a duplicação da capacidade de produção da unidade de lubrificantes da refinaria para 5 mil barris de “parafínicos”, com investimentos de Cr\$ 878 milhões no triênio 1975/1977;
- construção da Segunda Unidade de Craqueamento Catalítico da Refinaria de Paulínea, no Estado de São Paulo, região de Campinas, que pretendia aumentar em 6,5 mil metros cúbicos sua produção de derivados leves, de modo a permitir adequado atendimento de mercado, com investimentos de Cr\$ 626 milhões no triênio 1975/1977;
- construção e ampliação de oleodutos e gasodutos com o objetivo de desenvolver o sistema de transporte de petróleo, gás e derivados, inclusive de tancagem operacional e de maior margem de segurança. O projeto contemplava o Sudeste com: (a) construção de oleoduto ligando São Sebastião ao Vale do Paraíba e instalação de armazenamento de petróleo em Guararema, em São Paulo; (b) ampliação de oleoduto interligando o Rio de Janeiro a Belo Horizonte; (c) ampliação dos Oleodutos de São Paulo (OSPAL); e (d) construção de gasodutos de modo a distribuir gás natural aos pontos de consumo;
- construção de Terminais e de Tancagem Reguladora de Portos, para implementar sistemas de armazenamento e escoamento de petróleo, gás e derivados. No Sudeste, o projeto previa a conclusão do Terminal da Bahia da Ilha Grande, no Rio de Janeiro e da construção de Tancagem Reguladora de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) e Terminal para combustível a granel em Santos, São Paulo.

Os recursos financeiros necessários à execução desses programas eram baseados em estimativas, uma vez que sua efetivação dependia de fatores aleatórios ou condicionantes de difícil controle governamental. Entre 1975/1979, o BNH deveria canalizar Cr\$ 58 bilhões correspondentes a 63% das aplicações programadas para o período. A Tabela 2.43 apresenta uma síntese das aplicações de recursos para a região Sudeste para o triênio 1975/1977 e para o quinquênio 1975/1979.

Tabela 2.43 - Resumo dos Investimentos para 1975/1977 e 1975/1979

Recursos (milhões de Cr\$)	Dotações previstas nos períodos			
	1975/1977	(%)	1975/1979	(%)
Programas especiais	2.286,4	1,64	500,0	0,41
Agricultura	34,8	0,03	58,0	0,05
Indústria e serviços	45.215,9	32,50	52.879,0	43,17
Energia e recursos minerais	21.435,0	15,41	1.007,0	0,82
Recursos humanos	4,2	-	-	-
Migrações internas	1,8	-	-	-
Transportes	34.557,7	24,84	8.928,4	7,29
Comunicações	137,2	0,10	22,3	0,02
Aplicações do bnh	34.836,0	25,04	58.059,0	47,40
Aplicações a cargo do dnos	620,1	0,45	1.033,6	0,84
TOTAL GERAL (milhões de cruzeiros)	139.129,1	100,00	122.487,3	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir de Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - 1975/1979.

De todas as políticas desenvolvimentistas contempladas no II PND, principalmente, para promover integração nacional estavam listadas: políticas de articulação com estados e municípios; com direcionamento de investimentos e distribuição da renda regional. Em 1975, na implementação do II PND o Governo Geisel instituiu três programas de desenvolvimento regional de Cr\$ 27,90 bilhões e execução prevista até o final de 1979, que acabou não acontecendo integralmente: (a) o POLOAMAZÔNIA deveria receber cerca de Cr\$ 7,60 bilhões ou 27,24%; (b) o POLONORDESTE uma parcela de Cr\$ 16,20 bilhões ou 58,06%; e finalmente (c) POLOCENTRO com Cr\$ 4,10 bilhões ou 14,70% do total.

Em função da política de desenvolvimento regional estabelecida no II PND, “o que se assistiu, no período, foi convergência da renda *per capita* das regiões no Brasil em torno da média nacional, com a renda das regiões menos desenvolvidas crescendo mais que a das regiões de renda por habitante maior que a média do País” (GUIMARÃES NETO, 1995).

A forma de “cooptação das lideranças políticas do Norte-Nordeste era aquela que trocava incentivos fiscais regionais e participação nos investimentos do Sul, utilizando-se dos fundos fiscais, como BNH e PIS/PASEP, por apoio parlamentar” (DIAS; AGUIRRE, 1992).

“A política de desenvolvimento regional de Geisel mostrava que a descentralização de recursos entre as unidades da federação ocorreu em meio a uma situação em que liberalização política se combinava com manutenção do crescimento da economia; período em que o processo do federalismo se deu, tanto no âmbito da economia, quanto no da política, sem que o poder central perdesse as rédeas de controle” (SADDI, 2003).

2.11.4 - Influência da ABDIB na política de desenvolvimento nacional

O setor de bens de capital ocupou seu espaço no processo brasileiro de industrialização, principalmente, entre as décadas de 1930/1950. Mas, foi no Governo Geisel que ocorreu nova tentativa de implementação de política industrial, específica para o setor de bens de capital.

O II PND, através do ajuste da estrutura industrial nacional conferia ao setor uma posição central no processo de desenvolvimento econômico do País. No Governo Geisel, a relação entre Estado e Empresariado, ocorreu em função da atuação da Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Indústria de Base (ABDIB)¹³, na busca da implementação de uma política industrial que atendesse às demandas do setor de bens de capital (BRANDÃO, 2007).

No período, duas importantes agências estatais se destacavam, no planejamento e financiamento da Política Industrial: o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e o BNDE.¹⁴ A inserção do Empresariado nacional, no aparelho do Estado, era constatada pela formação de Conselhos de Direção das empresas: Embramec, Ibrasa e Fibase, situadas na órbita do BNDE, que contavam com representantes do setor empresarial, em seus quadros.¹⁵

¹³ A ABDIB era uma entidade privada, com objetivo de apoiar o fortalecimento das indústrias brasileiras de bens de capital e para defender seus interesses na atuação no mercado nacional. Ela foi fundada em 1955, a partir de uma consulta às empresas brasileira, realizada pela Petrobras, sobre a possibilidade de produção de equipamentos dentro do País para ampliação da Refinaria Landulpho Alves, na Bahia. A BIDIB iniciou suas atividades com apenas sete empresas; pouco tempo depois de sua criação incorporou outras cinco e grande parte dos setores elétricos e de comunicações. Em 1964, a ABDIB contava com 35 associados e em 1974 com 89 empresas. As primeiras sete empresas eram: Aços Villares S. A., Bardella Indústrias Mecânicas S. A., Companhia Brasileira de Construção Fichet, Companhia Brasileira de Material Ferroviário, Indústria Mecânica Cavallari S. A. e Máquinas Piratininga. As outras cinco empresas agregadas posteriormente aos quadros da ABDIB eram: Indústrias Brasileiras de Embalagens S. A., Arno S. A., Indústria Dínamo-Elétrica do Brasil, General Electric S. A. e S. A. White Martins. Fonte: BRANDÃO, R. V. M. A ABDIB e a Política Industrial do Governo Geisel, 2007.

¹⁴ O CDE era um órgão vinculado diretamente à Presidência da República e cujo objetivo principal era o de se constituir em um órgão consultivo para a coordenação e o planejamento das políticas públicas na área econômica. O BNDE deveria ser o principal agente financiador do II PND. Em 1974, o BNDE determinou a criação de três empresas subsidiárias, de modo a ampliar as formas de capitalização das empresas brasileiras: a Empresa Brasileira Mecânica S. A. (Embramec), a Investimentos Brasileiros S. A. (Ibrasa) e a Financiamentos de Insumos Básicos S. A. (Fibase). Estas três empresas atuavam como companhias de investimentos, dando maior apoio à capitalização da empresa nacional através da concessão de capital de risco para a participação de projetos inscritos nas prioridades do II PND. Além da já existente FINAME, foram colocados sob a administração do BNDE recursos provenientes do PIS/PASEP, o que duplicava a capacidade financeira do banco oficial. Fonte: BRANDÃO, R. V. M. A ABDIB e a Política Industrial do Governo Geisel, 2007.

¹⁵ Quando da criação das três empresas subsidiárias, tomaram posse no Conselho da Embramec: Paulo Villares (Indústrias Villares S. A.); Cláudio Bardella (Bardella Indústrias Mecânicas S. A.); Giordano Romi (Indústrias Romi S. A.); Luís Eulálio Bueno Vidigal (Cobrasma S. A. - Indústrias e Comércio); Benedito Fonseca Moreira (CACEX), Haroldo Ramos da Silva (Petrobrás); Luis Verano (Codesid) e Mauro Moreira (Eletrobrás). Na direção da Ibrasa estavam: José Mindlin (Metal Leve); Paulo Velinho (Springler-Admiral); Júlio Rafael de Aragão Bozano (Grupo Bozano Simonsen); Edson Queirós (Grupo Edson Queirós, do Ceará); Olavo Egydio Setúbal (Banco Itaú América); Roberto Teixeira da Costa (Banco de Investimentos do Brasil); Casimiro Antônio Ribeiro (Associação Nacional dos Bancos de Investimentos); Fernando Carvalho (Presidente da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro) e Marco Túlio Felício da Silva (Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais). O Conselho da Fibase era composto por: Antônio Ermírio de Moraes (Grupo Ermírio de Moraes); Max Feffer (Companhia Suzano de Papel e Celulose); José Maria Oliva (Cimento Itaú); José Agostinho Drumond Gonçalves (Associação Nacional de Desenvolvimento de Adubos); Leopoldo Míguez (Petrobrás) Paulo Veira Belloti (Secretário Geral do Ministério da Indústria e Comércio) e Arnaldo Rodrigues Barbalho (Secretário Geral). Fonte: BRANDÃO, R. V. M. A ABDIB e a Política Industrial do Governo Geisel, 2007.

Em pesquisa realizada com 132 empresários paulistas, e selecionados em função de sua intensa participação política, entre 1960/1980, ficou constatado que 82,3% dos que iniciaram seus negócios antes de 1964, apoiavam decididamente, o golpe militar. Eles passaram a colher os frutos desse apoio, ocupando importantes cargos governamentais e influenciando decisivamente nas diretrizes econômicas do País, no período da ditadura militar brasileira. O golpe militar de 1964 inaugurava novo período de relacionamento entre o Estado e a ABDIB.

Entre 1975 e 1977, era reiterado pelos empresários ao Governo Federal; (a) necessidade de formulação de uma política industrial para o Brasil; (b) substituição de importações mediante uma política de estímulos e benefícios para a produção interna; (c) adoção de uma política de descentralização industrial; e (d) definição clara do papel dos investimentos estrangeiros no desenvolvimento industrial brasileiro.

Em 09/03/1976, em audiência com o presidente Geisel os empresários entregaram documento expondo pontos de vista, considerado como consenso no meio do “descontente empresariado nacional”. Nesse documento constavam as principais reivindicações, no sentido de alavancar o desenvolvimento do setor de bens de capital. Entre eles estavam:

- definição de uma política industrial para o Brasil que definisse, de forma clara, quais objetivos deveriam ser atingidos, áreas consideradas prioritárias a serem desenvolvidas, participação do empresário nacional, forma e amplitude da participação do capital e tecnologia estrangeira e o nível de desenvolvimento do próprio governo;
- que a política industrial para o setor de bens de capital fosse consolidada num conjunto de leis que garantisse sua permanência e continuidade por um longo prazo;
- que o mercado nacional de bens de capital passasse a ser considerado como uma reserva natural do País e, que a liderança dos projetos de engenharia fosse sempre conferida às empresas privadas nacionais de engenharia;
- fosse estabelecido um sistema de consultas entre governo e empresas privadas;
- que não fosse permitido acordos e trocas bilaterais que envolvessem a importação de bens de capital já fabricados no Brasil; e
- que fosse evitada a diluição do mercado entre muitos fabricantes impossibilitando, com isso, que fosse alcançada maior economia de escala.

Em agosto de 1977, ecoavam as críticas contra a falta de uma política industrial definida e com o descumprimento da Resolução Nº 09 do CDE. Elas eram ainda mais contundentes, do que as publicadas no Boletim da ABDIB anterior. A ausência de diretrizes superiores, que pudessem determinar os rumos a serem trilhados pela política industrial, seria responsável pela situação vivida pelo setor que, eleito prioritário pela estratégia de desenvolvimento econômico do II PND via-se frustrado em suas expectativas: vários fabricantes produzindo os mesmos tipos de equipamentos, ausência de uma reserva de mercado para os produtos nacionais, concorrência com empresas multinacionais acarretando desnacionalização do setor, entre outras conseqüências danosas (ABDIB, 1977).

O ano de 1978 foi marcado por lutas internas em torno da sucessão presidencial, e pelo Pacote de Abril com fechamento do Congresso. O descontentamento do empresariado, e em especial do setor de bens de capital era evidente, devido, em parte, ao fracasso do II PND, que teria suas metas revistas. Em junho de 1978, através do Fórum dos Líderes, oito empresários redigiram o famoso “Manifesto dos Oito”¹⁶ que, constituiu-se num das mais precisa e importante crítica político-econômica do empresariado contra a administração Geisel. “Justamente, o setor predileto do II PND: com o sonho de Nação-Potência perderia, naquele momento e, definitivamente, aquele que deveria ser o seu maior aliado” (LESSA, 1998).

A idéia de tornar as indústrias competitivas, a partir da exploração dos recursos hídricos do País incluía a conquista da Amazônia, realização de obras de porte, como UHE Tucuruí, no rio Tocantins, no Pará; e três centrais nucleares em Angra dos Reis, Rio de Janeiro: a primeira iniciada no Governo Médici (1969-1974). O governo Geisel, preocupado com projeções que apontavam crescimento do consumo de energia elétrica na Região Sudeste e possível esgotamento dos recursos hidrelétricos, até o final de 1980, estabeleceu acordo de cooperação com a Alemanha para a implantação de indústria nuclear integrada no País, com a construção de oito centrais nucleares, usinas de enriquecimento de urânio e indústrias de reprocessamento de combustível atômico. Esse programa nuclear foi orçado em US\$ 10 bilhões e confiado, uma empresa recém criada: Empresas Nucleares Brasileiras S.A. (Nuclebrás). No mesmo ano de criação do II PND, nasceu o Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel), para alavancar o desenvolvimento tecnológico de Setor Elétrico Brasileiro (SEB).

¹⁶ Assinaram o documento: Antonio Ermírio de Morais, Cláudio Bardella, Jorge Gerdau, José Mindlin, Laerte Setúbal Filho, Pulo Velhinho, Paulo Villares e Severo Fagundes Netto. Na sua maioria, eram representantes do setor de bens de capital. Fonte: BRANDÃO, R. V. M. A ABDIB e a Política Industrial do Governo Geisel, 2007.

No primeiro ano de seu governo, o presidente Geisel optou pela equalização das tarifas de energia elétrica no Brasil, criando a Reserva Global de Garantia (RGG), um fundo especial administrado pela Eletrobrás. A equalização tarifária foi justificada como sendo novo fator de desenvolvimento regional, criado para eliminar diferenças tarifárias que, desestimulavam investimentos industriais nas regiões Norte e Nordeste. A RGG pretendia a transferência de recursos das empresas da região Sudeste, como Light e Cesp para concessionárias de mercados menores e mais pobres, que apresentavam custos incompatíveis com a tarifa nacional unificada.

A Eletrobrás, já era a maior empresa do Setor Elétrico, nos últimos anos do “milagre econômico brasileiro”, quando explodiu a crise mundial do primeiro choque provocado pela elevação dos preços do petróleo. Desse modo, o Governo Geisel, que já enfrentava pressões inflacionárias internas formulou o II PND, estabelecendo ambiciosas metas de crescimento econômico e de expansão da oferta de energia elétrica.

Em 1975, era aberta à iniciativa privada a exploração de petróleo no território nacional, através de contratos de risco; sendo o primeiro deles assinado com a British Petroleum (BP), que pretendia investir 10 milhões de dólares.

O sucesso na implantação do I PND gerou um otimismo nacional exagerado; uma vez que se acreditava que o Brasil poderia superar, a forte crise econômica internacional, em função de suas típicas características naturais. O I PND correspondeu a uma fase de crescimento econômico extraordinário no Brasil, que esteve aliado à manutenção de baixas taxas de inflação no País.

Em 1976, era inaugurada a fábrica de automóveis Fiat, em Betim, Minas Gerais; firmado acordo entre a Nuclebrás e a empresa alemã ocidental KWU para a construção de uma fábrica de reatores nucleares em Itaguaí. Ao criar o II PND o Governo Geisel deu maior ênfase ao investimento em indústrias de base e a busca de autonomia em novos insumos básicos.

A preocupação com o problema energético nacional era evidente, e assim foi dado destaque à pesquisa do petróleo, adoção de intensivo programa nuclear, para geração de energia elétrica, ampliação do programa nacional do álcool, em função da elevação de preços pela Opep e a construção de UHE's, com a criação da Itaipu Binacional.

Em 1978, o Governo Geisel enviava ao Congresso, Emenda Constitucional que acabava com o AI Nº 5 e restaurava o *habeas corpus*. Com isso, abria caminho para a normalização política no Brasil. Nessa oportunidade existia uma preocupação constante com a eliminação ou redução das disparidades regionais, além da busca de forte integração nacional no País. Durante esse período, ocorreu relativa modernização da economia brasileira, e mais uma nova tentativa de redução da dependência externa.

Entre 1973 e 1982, o desenvolvimento do Setor Elétrico contribuiu para o crescimento da Indústria de Equipamentos Eletromecânicos no Brasil. O consumo de energia elétrica aumentou continuamente exigindo pesados investimentos em obras de geração e transmissão, o que levou a potência instalada a crescer. Esse progresso foi creditado às empresas regionais da Eletrobrás e três concessionárias de âmbito estadual: a Centrais Elétricas de São Paulo (Cesp), a Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig) e a Companhia Paranaense de Energia Elétrica (Copel). Além da conclusão de empreendimentos, como UHE Ilha Solteira, da Cesp, foram construídas e entraram em operação outras grandes hidrelétricas, como Itumbiara (Furnas), Paulo Afonso IV (Chesf), Salto Santiago (Eletrosul), São Simão (Cemig) e Foz do Areia (Copel). As obras de Itaipu e Tucuruí (Eletronorte) foram antecipadas. Era inaugurada a UHE Sobradinho, no rio São Francisco e a Eletrobrás comprou 83% das ações da Light, do grupo canadense Brascan Limited. Mais uma vez, o segundo choque mundial do petróleo provocou forte declínio no desempenho econômico nacional. A partir desse momento tinha início um período de inflação exacerbada e descontrolada. O planejamento governamental era esvaziado, tornando os planos futuros, como III PND e I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR), documentos com quase nenhuma representatividade, eles eram meramente formais.

O II PND, caracterizado por alteração nos rumos da industrialização brasileira, até então centrada na indústria de bens de consumo duráveis, contemplava pesados investimentos nas áreas: (a) insumos básicos, como metais não-ferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose; (b) na infra-estrutura e energia, com ampliação da capacidade hidrelétrica (Itaipu) e substituição dos derivados de petróleo por energia elétrica e pelo álcool (Pró-Álcool), expansão das ferrovias e utilização de carvão; e (c) bens de capital, mediante garantias de demanda, incentivos fiscais e creditícios, reservas de mercado (lei da informática) e política de preços. Os investimentos estatais adquiriram uma dimensão regional, com a distribuição espacial dos principais projetos.

O II PND não foi a resposta adequada e à altura da crise econômica mundial que se afigurava. O segundo choque do petróleo, em 1979, acarretou retrocesso no desempenho econômico bem como o declínio da noção de planejamento econômico, antes mesmo que a crise da dívida externa mergulhasse o Brasil numa longa fase de baixo crescimento e inflação elevada a partir daí e até alcançar o Plano Real, em 1994. Os efeitos positivos do II PND só se fariam sentir em meados da década de 1980, sobretudo no setor de bens intermediários.

Os mais importantes setores, que o II PND estabelecia como prioritários, para realizar rapidamente a substituição de importações, eram precisamente aqueles cujas compras externas estavam pressionando a pauta de importações do País, como: bens de capital, incluindo navios, aviões e computadores; insumos básicos e principalmente combustíveis. Ao mesmo tempo, buscava-se a consolidação de uma economia moderna, mediante implantação de novos setores, a criação e adaptação de novas tecnologias. O II PND buscava um caminho para superação da crise nacional que, ao mesmo tempo superasse a dependência externa, vencesse o subdesenvolvimento e pudesse alterar a estrutura produtiva do país. Contava para isso com instrumentos fundamentais: o investimento estatal e o financiamento público, incluindo a utilização de incentivos fiscais e creditícios a empresas privadas nacionais.

O processo de substituição de importações na área de bens de produção, viabilizado pelos investimentos e financiamento público efetuado no período de utilização do II PND impediu que, o fim do “milagre econômico brasileiro”, atingisse de imediato profunda crise, como ocorreu em outros países da América do Sul. O II PND foi a mais ampla e articulada experiência brasileira de planejamento após o Plano de Metas. Grande parte do financiamento para os empreendimentos produtivos deveria vir de fontes externas, aumentando em consequência o volume da dívida externa; as empresas estatais ocupariam o “centro do palco do espetáculo” de industrialização substitutiva. Os gigantescos investimentos a cargo da Eletrobrás, Petrobras, Siderbras, Embratel e outras empresas públicas seriam o sustentáculo do programa de desenvolvimento nacional (II PND, 1975).

O Governo Federal vislumbrava no II PND, com uma duração mais longa do que o I PND e que ia muito além do Plano Decenal, a possibilidade de fazer o País crescer aceleradamente. O II PND procurou traçar um perfil do Brasil como sendo uma “grande potência emergente” e pretendia uma renda *per capita* acima de mil dólares, em 1979, o certamente representava o dobro da renda média dos anos 1960.

CAPÍTULO 3 - AUSÊNCIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E DE PLANEJAMENTO NO BRASIL NO PERÍODO DE CRISE (1980-2002)

O segundo período de Planos de Governo analisados abrange 15 anos, englobando os governos de: João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985); José Ribamar Ferreira de Araújo Costa, mais conhecido como José Sarney (1985-1990); Fernando Affonso Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1995).

No início de 1979, ao final do seu mandato, o presidente Ernesto Geisel encaminhou ao Congresso Nacional a emenda constitucional que revogava o AI-5 que, desde 1968 havia norteado a vida política no País. Em 15/03/1979 tomava posse o presidente João Figueiredo, eleito de forma indireta pelo Colégio Eleitoral, com mandato previsto de até 15/03/1985.

Em 1982, o Governo interveio nos sindicatos dos metalúrgicos do ABC, alegando que as lideranças sindicais incitavam a categoria para greve geral. A expulsão de posseiros de uma reserva indígena no Rio Grande do Sul propiciou o recomeço dos movimentos no campo, pela Reforma Agrária, e acabaria levando à criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e, pouco mais tarde, a formação de outros movimentos ainda mais radicais.

Em 1984, era enviada ao Congresso Nacional a Emenda Figueiredo, que propunha a redução do mandato do próximo presidente da República para quatro anos, de eleições diretas para 1988 e restabelecimento de algumas prerrogativas do Poder Legislativo. Ainda em 1984, o Governo retirava do Congresso a Emenda Figueiredo, que previa eleições diretas para presidente em 1988, onde a oposição pretendia subemendar, ainda no mesmo ano de 1984.

Em 1985, Tancredo Neves, foi eleito presidente da República pelo Colégio Eleitoral. Como candidato pela união do PMDB e Partido da Frente liberal (PFL), criado de dissidência do PDS, a Aliança Democrática, ele recebeu 480 votos, contra 180 do candidato do (PDS-SP), Paulo Salim Maluf. Na véspera da posse, Tancredo Neves foi internado com problemas no aparelho digestivo e veio a falecer. Em 21/04/1985, seu vice-presidente, José Sarney, assumiu. A partir desse momento, o Governo Sarney instaurou o Governo da Nova República e começou a modificar a legislação herdada dos 21 anos de governo anteriores, exercido por militares. Foi restabelecida a eleição direta para a Presidência da República, legalizados vários partidos políticos, incluindo o PCB e Partido Comunista do Brasil (PC do B) e recriado o Partido Socialista Brasileiro (PSB).

3.1 - Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento: de 1980 a 1985

O Governo Figueiredo ao apresentar III PND ressaltava que a “plena execução da política nacional de desenvolvimento, para realizar o objetivo maior de construir uma sociedade democrática e desenvolvida, exigia a motivação e engajamento dos três Poderes de Governo e da população no esforço de mobilização das potencialidades do País” (III PND, 1980).

O III PND, na realidade era um documento qualitativo que explicitava a política de desenvolvimento a ser adotada para o País entre 1980 e 1985. Ele definia objetivos, diretrizes, critérios, medidas e instrumentos de ação enquanto perdurasse as seguintes condicionantes: (a) permanência e desdobramento da crise energética; (b) persistência do balanço de pagamentos como restrição crítica; (c) crescentes pressões sobre o nível e custo da dívida externa; (d) substancial pressão inflacionária de origem interna e externa; e (e) necessidade de crescer para criar o maior número possível de empregos.

A Tabela 3.1 apresenta o conteúdo do III PND, elaborado em 101 páginas, conforme documento apresentado ao Senado e Congresso Nacional, através do documento CN 48/1980.

Tabela 3.1 - Conteúdo do III PND adotado no período de 1980/1985

Capítulos e Seções	Conteúdo	Página
Capítulo I	Fundamentos	9
Capítulo II	Os grandes objetivos nacionais	15
Capítulo III	Estratégia	21
Capítulo IV	Políticas macroeconômicas	31
Seção 1	Política antiinflacionária	33
Seção 2	Política Financeira do Governo	41
Seção 3	Política de Comércio Exterior	49
Seção 4	Mercado de Capitais, Seguros e Previdência Privada	54
Capítulo V	Políticas setoriais, regional e urbana	57
Seção 1	Políticas setoriais	59
i	Setor de Agricultura e Abastecimento	60
ii	Setor energético	62
iii	Setores sociais	65
iv	Indústria	74
v	Setores de Infra-Estrutura	76
vi	Outros setores	79
Capítulo VI	Outras políticas governamentais	89
Seção 1	Temas especiais	91
i	Ciência e Tecnologia	91
ii	Meio Ambiente e Recursos Naturais	92
iii	Descentralização Administrativa e Desburocratização	94
iv	Recreação, Lazer e Esportes	95
Seção 2	Forças armadas	97
Seção 3	Relações exteriores	100

Fonte: Elaboração própria a partir do III PND de 1980/1985.

3.1.1 - Política setorial industrial definida pelo III PND

Nas fases iniciais de execução da estratégia definida pelo III PND, o setor industrial apresentava características semelhantes quanto ao tempo de maturação dos investimentos e à capacidade de resposta, na medida em que parcela substancial de aumento da produção correspondia à melhor utilização da capacidade industrial instalada. O País havia avançado na criação de maior capacidade interna de produção, de máquinas e equipamentos; entretanto, sua subutilização ainda era motivo de preocupação no Governo Federal.

A experiência do pós-guerra ensinou aos brasileiros que a instabilidade inflacionária era um fenômeno que, espelhava um estado de desorganização do sistema econômico e vinha acompanhado de: (a) estrangulamentos setoriais, como ocorreu com a descapitalização do setor exportador e das empresas de utilidade pública no passado; (b) expansão desordenada dos meios de pagamento; (c) expansão do *déficit* efetivo do setor público; (d) desorganização do sistema financeiro; e (e) flutuações substanciais dos preços relativos, particularmente de taxas reais de juros, taxa de câmbio, taxa de salários, preços de matérias-primas e alimentos básicos, em função de subsídios explícitos ou implícitos.

O Governo Figueiredo estava consciente das ineficiências econômicas e sociais advindas da forte instabilidade inflacionária e acreditava na capacidade de trabalho dos assalariados e na criatividade dos empresários brasileiros para superar crises e conseguir transformá-las em novas oportunidades de crescimento; uma vez que isso já havia ocorrido na década de 1930, mais tarde no período do pós-guerra de 1945 e novamente no pós-1964.

O III PND enfatizava que a definição de alguns setores prioritários era a nova condição imposta pelo processo de desenvolvimento nacional. Sem definir e hierarquizar prioridades alternativas de uso de recursos seria difícil administrar corretamente e praticar a política de desenvolvimento que o interesse social recomendava para aquele período. A definição de prioridades setoriais não poderia ser entendida senão como parte de um conjunto, mais amplo, que envolvia aquelas estabelecidas a nível geral, regional e urbano.

No período de vigência do III PND, entre 1980 e 1985, os setores considerados pelo Governo Federal, como sendo prioritários eram: primeiro a Agricultura e o Abastecimento, em seguida o Energético e o Social.

3.1.2 - Políticas energéticas recomendadas pelo III PND

Havia uma programação de atividades para os setores da Indústria, Infraestrutura e de outros mais, cuja implantação seria decisiva para a perfeita execução do III PND. A seguir são resumidas as políticas recomendadas para esses diversos setores da economia.

A prioridade do Setor Energético Brasileiro (SEB) decorria de sua “essencialidade” para o adequado desenvolvimento nacional. O funcionamento do sistema econômico estava sujeito à vulnerabilidade de suprimento externo de energia, tanto maior quanto mais dependente do exterior. Em meados de 1970, mais de 40% da energia consumida no Brasil provinha de fontes externas, respondendo o petróleo importado por sua totalidade (III PND, 1980).

A escalada de preços, a crescente incerteza quanto suprimento considerando o panorama internacional, com prejuízos à balança comercial brasileira, não apenas pelo aumento da “conta petróleo”, pressionava a inflação internacional e induzia a retração dos mercados mundiais, encarecendo as importações e dificultando as exportações nacionais. A descoberta de novos campos petrolíferos no território nacional era uma alternativa promissora; mas, sua incerteza impunha ações complementares. Uma nova política deveria considerar a inexorável exaustão das fontes de energia não-renováveis, de que resultavam elevações contínuas dos preços internacionais e dificuldades para conseguir maior regularidade de suprimento. Em função desse complexo quadro internacional, as principais indicações de política energética para o período 1980/1985 eram consideradas pelo Governo como sendo as seguintes:

- desestimular, via preço, o uso de fontes de energia primária importada, como petróleo e carvão mineral;
- estabelecer um quadro indicativo, de preços relativos, das principais fontes de energia sob controle governamental, como petróleo e seus derivados, carvão mineral, álcool e energia elétrica, com horizonte de médio prazo tendo em vista o objetivo de induzir a economia brasileira a acomodar-se num modelo energético, sem dependências externas;
- conceder prioridade e apoio integral à substituição do uso de derivados de petróleo no País; onde os novos programas deveriam concentrar-se nas soluções já testadas e comprovadamente viáveis, a exemplo do carvão como substituto da nafta para gás, do óleo combustível para a indústria do cimento, aliado ao alcatrão oriundo do óleo babaçu e, do álcool obtido a partir da cana-de-açúcar, como substituto dos automotivos;

- os projetos deveriam contemplar, de preferência, regiões onde as condições ecológicas e sócio-econômicas pudessem propiciar maior rapidez de resposta ao problema;
- alocar, através da Petrobrás, recursos aos projetos de pesquisa e exploração de petróleo, bem como expandir as áreas abertas aos contratos de serviço com a “clausula de risco”;
- acelerar o Programa Nacional do Alcool, mediante desenvolvimento de pesquisas no campo de sua produção, transporte, conservação e uso, para incorporar o respectivo progresso tecnológico, além do estímulo e apoio aos programas agroindustriais;
- privilegiar o equacionamento e a execução de projetos voltados para o aumento da capacidade de geração hidrelétrica;
- promover a economia e a racionalização do uso de fontes energéticas, particularmente de derivados do petróleo;
- estimular o uso dos transportes coletivos, em substituição ao individual, orientados os respectivos investimentos e esforços de pesquisa tecnológica e sua incorporação para a economia de combustíveis, inclusive por ajustes e progressiva substituição dos modelos de elevado consumo em uso;
- incorporar a geração nuclear, adotados processos de reação que pudessem maximizar a capacidade de produção energética de urânio;
- intensificar a pesquisa quanto ao aproveitamento do xisto e de fontes convencionais, a exemplo da energia solar, da eólica, da maremotriz, do hidrogênio e dos combustíveis extraídos da madeira e de outros vegetais, sempre considerando as políticas de proteção e de preservação dos recursos naturais do País; e
- o Governo deveria patrocinar o estabelecimento de uma nova Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil.

Quanto aos Setores Sociais a prioridade para seu desenvolvimento seria decorrência da realidade social existente e do objetivo-síntese para desenvolver e redemocratizar a sociedade brasileira. Essas ações beneficiavam diretamente a melhoria da: Educação e Cultura, Saúde e Saneamento, Previdência Social, Habitação popular.

O desenvolvimento comunitário se conjugava com o objetivo de redefinição do perfil da distribuição da renda nacional em benefício da população mais pobre do País. Era urgente e fundamental melhorar a relação benefício/custo em diversas áreas do território nacional, a fim de tornar acessíveis à população melhores serviços sociais.

3.1.3 - Políticas para o Setor Industrial e de Infraestrutura no III PND

O crescimento industrial brasileiro era fundamental para tornar possível o desenvolvimento nacional. Era necessário expandir os setores: Agricultura e Abastecimento, Energia e Sociais. Essa orientação se devia ao crescimento e desenvolvimento brasileiro, bem como ao novo quadro institucional do País. O Governo enfatizava: “a indústria era o mais amadurecido e moderno dos setores da economia nacional; no final da década de 1970, ela respondeu por 30% da renda interna e liderou o crescimento da economia brasileira” (III PND, 1980).

O Governo Federal explicava e ressaltava que o III PND reconhecia a inviabilidade de sua estratégia de desenvolvimento sem a conveniente adaptação e a urgente reformulação do Setor Industrial Nacional. Para o período 1980/1985 estavam previstas as atividades:

- elevar os índices de produtividade, estimular seu crescimento e transformação, de forma compatível com as exigências do mercado interno e internacional;
- introduzir medidas capazes de tornar o setor menos vulnerável e dependente de práticas protecionistas, estimulando a melhoria dos processos produtivos, da produtividade de mão-de-obra e da gestão empresarial, para ampliar ganhos de escala e reduzir custos;
- procurar, com relação às indústrias de base, assegurar em todo o período, um mínimo de demanda que pudesse proporcionar sua operação em nível satisfatório, inclusive mediante apoio e estímulo à exportação de seus produtos;
- promover e apoiar a reorientação espacial dos novos investimentos, de modo compatível com os interesses mais amplos da política nacional de desenvolvimento;
- promover a descentralização industrial, como forma de transferência de atividades das áreas industrializadas para outras, como privilegiamento relativo dos atrativos locais de novas áreas e possíveis pólos de desenvolvimento;
- dar preferência à execução de projetos viáveis, já decididos ou em execução, adotando prioridades para o período, os que pudessem substituir as importações ou ampliar as exportações, ou os que apresentassem alto coeficiente de absorção de mão-de-obra, os que permitissem elevar os padrões de consumo e bem-estar das populações de menor renda e os que beneficiassem a política antiinflacionária;
- conceder prioridade às iniciativas e projetos industriais que pudessem contribuir significativamente para a política energética, particularmente para aquela voltada para a substituição e a economia de derivados do petróleo; e

- coordenar a administração dos instrumentos de ação governamental, tais como: os financeiros, os fiscais, as facilidades de infra-estrutura e outros, em função dos objetivos e das prioridades da política nacional de desenvolvimento, inclusive para limitar a atuação do setor público, como produtor e investidor, somente às atividades e projetos industriais estratégicos que o setor privado não pudesse ou não tivesse interesse de realizar e aos que atendessem a interesses da Segurança Nacional.

O Governo Federal pretendia dar ênfase especial para empresas de menor porte e naquelas localizadas em áreas e regiões menos desenvolvidas que, deveriam ser estimuladas a tomar novas formas associativas de comércio, com centrais de compras, de treinamento de pessoal, de proteção do consumidor e de prevenção de abusos do poder econômico, além de atividades que se destinassem à promoção do comércio em geral.

No começo de 1980, existiam no Brasil sensíveis desequilíbrios regionais e intra-regionais de renda, atividades econômicas e qualidade de vida. Por outro lado, o vertiginoso processo de urbanização que acompanhou o desenvolvimento industrial das três décadas anteriores redefiniu e tornou complexo o quadro urbano nacional. Naquela oportunidade, cerca de 60% dos brasileiros residiam em cidades e, quase 30% dessa população viviam em nove regiões metropolitanas, oficialmente reconhecidas pelo Governo Federal (III PND, 1980).

O Governo Federal estava empenhado em coordenar o uso e fortalecer instrumentos de ação regional e urbana: (a) através de novos privilégios fiscais de investimentos privados no Nordeste e Amazônia; (b) com instrumentos financeiros proporcionados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), recursos do PIN e PROTERRA; e (c) de mecanismos institucionais, Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), superintendências além de outros órgãos regionais e urbanos de desenvolvimento, cuja função de planejar e executar novas tarefas deveria ser fortalecida. Quanto ao Nordeste brasileiro, a orientação governamental era desenvolver e estimular seu crescimento a um ritmo intenso que a média nacional, simultaneamente com elevação relativa da renda e nível de bem-estar das famílias mais pobres, com a redução da pobreza no meio urbano e rural. Pretendia estimular especialmente: o desenvolvimento agropecuário, agroindustrial e industrial, bem como desenvolver uma ampla pesquisa comprometida com a realidade regional e criar novas oportunidades de trabalho, possibilitando, decisivamente, a inversão do tráfego do Sul para o Nordeste (III PND, 1980).

Deveria ser realizado intenso esforço para o desenvolvimento da infra-estrutura e de setores sociais, com destaque em atividades previdenciárias, assistência social, energia, comunicações, transportes e facilidades para implantação ou consolidação de novas áreas industriais. Era necessário ampliar e fortalecer programas especiais de desenvolvimento existentes: POLONORDESTE, Projeto Sertanejo, Programas de Irrigação e Agroindústria. A SUDENE deveria ser fortalecida, bem como ampliadas as transferências financeiras da União e intensificada a atuação federal na região.

Na Região Amazônica, o Governo Federal enfatizava que o desenvolvimento deveria se concentrar na gradativa ocupação e integração da área, respeitadas suas vocações quanto a compatibilização dos projetos e atividades públicas e privadas, com exploração não-predatória de seus recursos naturais e com respeito rigoroso ao seu equilíbrio ecológico e população autóctone. Órgãos federais que atuavam na área seriam fortalecidos, em particular a SUDAM, e ampliado o apoio direto e indireto da União no desenvolvimento dessa região do País. Com relação ao setor urbano, o crescimento de cidades, como Manaus e seu papel fundamental na ocupação da área tornavam prioritário o disciplinamento de sua expansão e fortalecimento de sua infra-estrutura.

No Centro-Oeste, o esforço de desenvolvimento deveria privilegiar as ações voltadas para a máxima mobilização possível de seu vasto potencial agropecuário e agroindustrial, inclusive nas áreas dos cerrados. Era necessário conjugar a atuação do Governo, com o alargamento das fronteiras do POLOCENTRO e programas em andamento, para apoio direto à diversificação e expansão das atividades produtivas; ampliação e consolidação da infra-estrutura econômica e social, particularmente dos transportes, energia, comunicações, sistema de armazenagem, e de silos com maior capacidade de armazenamento e conservação das colheitas. Em atenção às disposições da Lei Complementar nº 31, continuaria prioritário o apoio do Governo Federal à implantação do Estado do Mato Grosso do Sul e à consolidação do Estado de Mato Grosso.

O desenvolvimento da Região Geo-econômica de Brasília também deveria ser cuidado e disciplinado, visando o fortalecimento de sua densamente habitada periferia, tanto pela qualidade de vida das respectivas populações como para proteger e preservar as características da moderna Capital Federal, alocando, quando possível, as verbas do POLOCENTRO e de outros programas em andamento. Analogamente, deveria ser enfatizada a adoção de medidas para disciplinar o desenvolvimento e a expansão das principais cidades da região.

3.2 - Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República: de 1986 a 1989

No final da década de 1980 e início de 1990, um fantasma “assombrava” os brasileiros: o crescimento acelerado e descontrolado da inflação. Entre 1980 e 1982, de acordo com o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), a inflação se mantinha em 100% ao ano; porém, nos três anos seguintes manteve-se sempre acima dos 200% ao ano; entretanto, no final dessa mesma década, já ultrapassava os 1.700%; e em 1993, esse índice atingia novo recorde nacional, ao alcançar o patamar de 2.708% ao ano. Nessa fase, os trabalhadores tiveram seus salários corroídos, apesar de práticas que se tornaram habituais na época, como antecipações salariais e reajustes trimestrais e até mensais de seus salários.

O Governo tentou ações alternativas, com o lançamento de vários planos econômicos para tentar conter o aumento generalizado dos preços. Inicialmente, em 1986 o presidente Sarney lançou o Plano Cruzado; no ano seguinte o Plano Bresser e em 1989 o Plano Verão. No ano seguinte, em 1990, foi a vez do presidente Collor implantar o Plano Collor. Pouco mais tarde, em 1994, o presidente Itamar Franco lançou o Plano Real. Nesse conturbado período, a moeda brasileira mudou de nome cinco vezes: passou do “antigo, bom e velho cruzeiro” para cruzado, depois para cruzado novo, em seguida voltou a se chamar cruzeiro, pouco depois de cruzeiro real e finalmente tomou o nome atual, real (I PND-NR, 1985).

Desses planos somente o último, o Plano Real acabou surtindo efeito no longo prazo, mantendo a inflação razoavelmente controlada até 2007, mesmo pagando um custo elevado, em função da adoção de altas taxas de juro, que de certo modo, desestimularam o crescimento da economia nacional. Em meados de 2008, o Governo Lula precisou tomar medidas e providencias desagradáveis para conseguir manter a inflação brasileira sob rígido controle e em patamares aceitáveis.

Voltando ao início de 1986, observa-se que a “Nova República começou com o firme compromisso de mudar a vida política, econômica e social do País. O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR) fazia parte do pretendido processo de mudança, uma vez que ele desejava ser: (a) Plano de Reformas; (b) crescimento econômico e (c) combate à pobreza. Todos os Programas e Recursos definidos no I PND-NR estavam sendo implementados para cumprir estas algumas importantes metas estratégicas governamentais” (I PND-NR, 1985).

A Tabela 3.2 apresenta o conteúdo do I PND-NR, em suas 261 páginas, de acordo com o documento apresentado pelo presidente Sarney, em novembro de 1985 (I PND-NR, 1985).

Tabela 3.2 - Conteúdo do I PND-NR adotado no período 1986/1989

Capítulos e Conteúdos	Página
Apresentação	7
Crescimento econômico, reformas e combate à pobreza	9
Parte I - A retomada do desenvolvimento	19
Introdução	21
I O setor público: impasse gerencial e desequilíbrio financeiro	23
II Renegociação da dívida externa	41
III Combate à inflação	44
Parte II - Desenvolvimento social	47
I A questão social: pobreza, desigualdade e desemprego	49
II Educação	59
III Melhoria dos padrões de alimentação	71
IV Saúde	77
V Saneamento básico	86
VI Habitação	92
VII Previdência social	97
VIII Assistência social	103
IX Justiça e segurança pública	106
X Programa nacional de desburocratização	115
Parte III - Desenvolvimento econômico	117
I Agricultura	119
II Indústria	133
III Comércio e turismo	159
IV Mineração	161
V Energia	166
VI Transportes	175
VII Comunicações	186
VIII Assistência às médias, pequenas e microempresas	193
Parte IV - Ciência e tecnologia	197
Parte V - Cultura	209
Parte VI - Política ambiental	215
Parte VII - Desenvolvimento regional e urbano	221
I Desenvolvimento regional	223
II Desenvolvimento urbano	240
Parte VIII - Forças armadas	247
Parte IX - Relações exteriores	259

Fonte: Elaboração própria a partir do I PND-NR de 1986/1989.

O I PND-NR era considerado diferente dos demais planos anteriores, uma vez que refletia a decisão de retomada do crescimento econômico no País, com clara e forte orientação social. O Governo recusava a recessão como alternativa de política econômica. “O plano era parte da tese de que nenhum modelo de crescimento seria, por si só, capaz de erradicar a pobreza que atingia, em níveis intoleráveis, grande parcela da população brasileira” (I PND-NR, 1985).

Não se tratava somente de evitar novos sacrifícios aos trabalhadores e às camadas sociais mais pobres. A retomada do crescimento nacional, conforme propósitos do I PND-NR, supunha uma gradual recuperação do salário real. Nas opções de ação, o Governo Federal considerava, como ponto essencial a erradicação da pobreza que, exigia investimentos específicos para atingir esse fim. A meta de combate à pobreza passava, de um lado, pela melhoria na distribuição de renda nacional, através da recuperação dos salários; e de outro, pela concentração de esforços e recursos em programas sociais para reduzir os problemas de saúde, alimentação e habitação dos brasileiros mais pobres.

O I PND-NR diferia ainda dos planos anteriores na sua concepção de desenvolvimento. O Governo Sarney partia do pressuposto que “cabia ao setor privado papel de destaque na retomada do crescimento. O Estado retornava às suas funções tradicionais, como a prestação dos serviços públicos essenciais e atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento nacional de longo prazo que eram complementares à iniciativa privada”. Entretanto essas prioridades exigiam profundas reformas, tanto na organização como nos métodos de trabalho do setor público, a fim de poder definir a participação do Estado nessa nova etapa de desenvolvimento. “A reforma do setor público era a meta estratégica deste plano e, ao mesmo tempo, condição de realização dos demais objetivos de retomada do crescimento e combate à pobreza” (I PND-NR, 1985).

De acordo com o Governo, a economia brasileira estava pronta para crescer de forma sustentada e superar a recessão dos últimos anos. Acreditava, segundo padrões internacionais vigentes que, o parque industrial e agropecuário nacional eram modernos e competitivos. Havia mão-de-obra capacitada e o setor privado era considerado dinâmico, capacitado e pronto para ser o propulsor do crescimento nacional. A estratégia para retomada sustentada do crescimento econômico nacional combinava três vertentes de política econômica: (a) redução do *déficit* público, (b) renegociação da dívida externa, de modo a reduzir a transferência de recursos para o exterior, e (c) o combate decisivo à inflação.

O Setor Industrial era um dos mais atingido pela recessão e seu desempenho considerado vital para o crescimento da economia. Era meta do I PND-NR o crescimento desse setor a, no mínimo, em 7% ao ano. O Setor Industrial Privado estava pronto para crescer e o Governo precisava assegurar queda na taxa de juros e disponibilidades de recursos financeiros de longo prazo. Parte central da política industrial era a definição de novo padrão de industrialização.

O Governo enfatizava que o crescimento industrial exigia investimentos em setores e processos que dependiam de tecnologia. Através de novas tecnologias e custos decrescentes, seria melhorada a competitividade no mercado externo e ampliado o mercado interno. A ampliação da capacidade tecnológica do País deveria ser efetuada por intermédio de centros de pesquisa e de sua articulação com universidades e indústrias, formando “redes de criação, absorção e transferência efetiva de tecnologia aos setores produtivos”. Esse novo padrão de industrialização recomendado incluía a descentralização regional da capacidade produtiva e apoio às pequenas e médias empresas. Esse apoio obedeceria ao duplo objetivo: desestimular a concentração industrial e criar mais empregos (I PND-NR, 1985).

O Setor Agrícola deveria expandir sua oferta interna de alimentos, aumentar ainda mais suas exportações e criar melhores oportunidades de ocupação de mão-de-obra, no Setor Rural. A orientação no desenvolvimento agrícola baseava-se na busca de ganhos expressivos de produtividade, tanto em setores ligados ao comércio exterior quanto na agricultura de mercado interno, da qual se esperava contribuições especiais, incorporando inovações técnicas que pudessem reduzir os custos de alimentação para o trabalhador brasileiro. O crescimento previsto para o Setor Agrícola era de, no mínimo 5% ao ano. Três milhões de hectares de novas terras seriam incorporadas à produção de alimentos, representando taxa de crescimento da área cultivada de 3% ao ano; enquanto na área de agricultura de exportação deveriam ser incorporadas mais de 1,5 milhões de hectares (I PND-NR, 1985).

A Reforma Agrária constituía um dos principais compromissos da Nova República. Seu objetivo central era o de “fornecer uma solução definitiva” para as desigualdades no campo, equacionando conflitos antigos e agudos existentes, elevar o nível de emprego e renda além de melhorar sua distribuição. O Estado desejava atuar positivamente, sobre a estrutura fundiária do País, sem desorganizar os segmentos produtivos, assegurando o regime de posse e uso de terra que, possibilitassem a elevação da produtividade e a melhoria do bem-estar das populações carentes. Para isso, eram apresentados como programa, três planos distintos: (a) o Social, (b) o Econômico e (c) o Tecnológico (I PND-NR, 1985).

Outra vertente, ao se considerar a estratégia para crescimento acelerado do País e o desenvolvimento nacional, era a necessidade de novos investimentos voltados para o Setor de Infra-Estrutura, em complementação e apoio à iniciativa privada. Destacavam-se naquele período os setores de Energia, Transportes, Comunicações e Mineração (I PND-NR, 1985).

No Setor de Energia, era preciso aumentar a produção interna e ampliar sua participação na oferta global; estabelecer a estrutura de preços para estimular a eficiência econômica e social na utilização das diversas fontes além de incentivar a conservação de energia. As metas incluíam aumento de 31% na produção de petróleo, ao passar de 565 para 740 mil barris por dia; na produção de gás natural de 5,8 para 8,4 bilhões de metros cúbicos, em 45% na sua produção; expansão da capacidade instalada de energia elétrica, passando de 44 para 57 GW, um aumento de 31% na geração; implantação de 8 mil quilômetros de linhas de transmissão e ampliação no consumo de álcool carburante, passando de 8,5 para 13 bilhões de litros, com crescimento de 53% no período (I PND-NR, 1985).

No Setor de Transportes, os objetivos voltavam-se para recuperação do capital fixo no setor, deteriorado ao longo dos anos, e melhoria dos serviços proporcionados pelos sistemas de transporte nacional. As diretrizes para transportes urbanos previam tornar compatíveis os preços dos transportes coletivos com o poder aquisitivo dos usuários e descentralizar a política e programa setorial, atribuindo-se poderes aos órgãos e instituições locais. As metas eram restaurar 3,3 mil quilômetros de linhas férreas de bitolas métrica nos “corredores de exportação”; efetuar benfeitorias em 2,5 mil quilômetros da malha ferroviária do Nordeste; adquirir 70 locomotivas e 4.900 vagões; recuperar 350 locomotivas e 2.400 vagões; restaurar 24 mil quilômetros de estradas federais; modernizar 28 pistas de pouso e pátios de manobra e 16 terminais de passageiros, em aeroportos para aeronaves de maior porte (I PND-NR, 1985).

No Setor de Comunicações, os objetivos eram: redução dos custos operacionais, ampliação dos serviços oferecidos e melhoria de sua qualidade. As metas a serem alcançadas no período 1986/1989 contemplavam a instalação de 4,1 milhões de telefones urbanos e 240 mil terminais telefônicos rurais; implantação de 140 mil circuitos de comunicação para ligações interurbanas e 3.100 canais de voz para telefonia internacional; instalação de 39 mil terminais de *telex* e 19 mil circuitos para comunicação de dados; implantação de 1.250 agências postais, de 7 mil postos de venda de selos e 4 mil postos de correio rural. Havia a necessidade de incorporar 1.530 municípios à rede de comunicação telegráfica do País (I PND-NR, 1985).

O Setor de Mineração procurava suprir o mercado interno, ampliar e diversificar a produção mineral, proporcionar aumento das exportações. Desejava ampliar a produção de minério de ferro do Programa Carajás, de 15 para 35 milhões de toneladas e, proporcionado ganho anual da ordem de US\$ 700 milhões (I PND-NR, 1985).

3.2.1 - Obstáculos ao desenvolvimento econômico nacional segundo o I PND-NR

O Governo Sarney acreditava que, entre 1986 e 1989 a economia brasileira deveria crescer no mínimo 6% ao ano para eliminar o desemprego e a pobreza. A potencialidade quanto a necessidade de crescimento esbarrava em três grandes obstáculos: (a) desequilíbrio financeiro do setor público; (b) dívida externa e (c) inflação. Estas dificuldades eram interdependentes. A solução de cada uma passava pelo equacionamento das demais. Do ponto de vista da dívida externa, os choques do petróleo da década de 1970, as elevadas taxas de juros internacionais, muito superiores às historicamente observadas e colapso financeiro externo levaram a economia brasileira a transferir para o exterior parcela crescente do produto nacional. A velocidade com que o País se ajustou à redução da oferta de recursos externos foi considerada surpreendente, uma vez que: o *déficit* em transações correntes de US\$ 14,8 bilhões, registrado em 1982, transformou-se dois anos depois, num *superávit* de US\$ 517 milhões. Ainda em 1984, o País estava exportando cerca de US\$ 25 bilhões gerando um superávit comercial superior a US\$ 12 bilhões (I PND-NR, 1985).

A rapidez do ajustamento das contas externas, como resultado de uma política de geração de *superávits* comerciais sem precedentes, teve conseqüências adversas sobre a inflação, o orçamento do setor público, nível de atividade, emprego e taxa de investimento da economia. Com a interrupção do acesso aos mercados financeiros internacionais, o Governo passou a financiar-se no mercado interno de crédito. O resultado, dada a magnitude da dívida externa sob sua responsabilidade, foi o crescimento vertiginoso do *déficit* público e a explosão da taxa de juros interna. Para financiar o *déficit* nacional o Governo Sarney elevou a taxa de juros; esta, por sua vez, elevou o *déficit* público. A correção do desequilíbrio externo traduziu-se em acentuado desajuste financeiro interno. Em conseqüência, o Governo Federal se viu obrigado a realizar cortes drásticos em seu Programa de Investimentos.

Para o Setor Privado, as elevadas taxas de juros inibiam o investimento produtivo porque poucos eram os projetos capazes de gerar retorno equivalente aos juros praticados. Os empresários com disponibilidades de recursos preferiam investir em papéis e obter lucros financeiros; enquanto empresários sem recursos próprios não tinham como cobrir o custo dos empréstimos. O desestímulo no meio empresarial era generalizado. Em 1975, o País chegou a investir 30% do PIB em capacidade de produção; e em 1985, os investimentos correspondiam apenas a 15% do PIB (I PND-NR, 1985).

3.2.2 - Propostas para retomada do desenvolvimento econômico conforme I PND-NR

No triênio 1981/1983, o setor industrial brasileiro enfrentou recessão sem precedentes; quando a taxa média anual de variação do produto industrial foi de menos 4%; a indústria de transformação apresentou queda média anual de 6% e a indústria de construção civil declinou 7% ao ano. Em 1984, graças a desempenho considerado extraordinário das exportações de manufaturados, a indústria nacional de transformação conseguiu crescer 6%. No contexto da política de estabilização, que se seguiu ao choque financeiro de 1982, as exportações de manufaturados cresceram e se diversificaram, ampliando sua participação no conjunto da produção industrial nacional brasileira. (I PND-NR, 1985).

Em 1985, ocorreu o crescimento da indústria de bens de consumo duráveis a taxas muito elevadas, em comparação com as verificadas na produção de bens de consumo não-duráveis. A concentração da produção, em termos de maior participação das empresas de grande porte, foi outro aspecto significativo do processo de industrialização do Brasil. Apesar da tendência de crescimento acelerado das grandes empresas, as pequenas e médias empresas deveriam passar a exercer papel relevante, sendo responsáveis por uma parcela substancial do emprego industrial. As várias medidas de apoio a esse segmento, adotadas entre 1970/1980, não passaram de ínfima parcela de toda política global, sem resolver seus problemas de capacitação gerencial, crédito, capitalização e tecnologia (I PND-NR, 1985).

Mesmo com dificuldade empresas líderes lograram aumentar sua eficiência produtiva acentuando níveis de heterogeneidade tecnológica e administrativa do parque industrial nacional. O processo de ajuste desencadeou modificações favoráveis, dentre as quais se destacavam consolidação da substituição de importações de insumos básicos e bens de capital, alteração da matriz energética e ganho de competitividade das exportações industriais. Entre 1980/1984 houve redução de importação de produtos industriais, devido à maturação de investimentos substitutivos de importações e à grave recessão observada nesse período.

O desenvolvimento nacional na produção de álcool, diminuindo em parte a dependência das importações de petróleo, foi um exemplo da capacidade de ajustamento do setor industrial. Entre 1977 e 1983 a participação do álcool, como combustível para automóveis passou de 10% para 39%, e sua produção anual cresceu de 984 mil para 5,41 milhões de toneladas equivalentes de petróleo (I PND-NR, 1985).

3.2.3 - Objetivos e diretrizes da política industrial de acordo com o I PND-NR

Em 1986, o Governo Sarney acreditava que a heterogeneidade de ociosidade na indústria nacional, manifestada pela indústria de modo geral era sinal de que, com a retomada do crescimento econômico, o aumento da oferta no mercado interno poderia ocorrer sem grandes pressões inflacionárias no País e, que os setores que se encontravam próximos de seus limites da capacidade produtiva deveriam retomar seus investimentos, reativando assim a demanda por novos bens de capital e de equipamentos mais modernos.

As empresas nacionais, na medida do possível, defenderam-se da recessão e da alta taxa de juros, aumentando sua produtividade, minimizando estoques, reduzindo dependência de empréstimos e ampliando aplicações no mercado financeiro. Entretanto, algumas empresas com reduzida flexibilidade de administração financeira, com as inúmeras pequenas e médias empresas, além de algumas estatais não conseguiram seguir esse caminho, no sentido de se proteger, garantir seu capital e sobrevivência física (I PND-NR, 1985).

A nova política industrial deveria ser orientada em função de duas diretrizes principais: (a) preservação e fortalecimento do parque industrial existente, com a retomada sustentada do crescimento do setor e (b) conformação gradativa de padrão moderno de industrialização pela incorporação intensiva do progresso técnico.

Em função da meta de crescimento médio anual de 6% para o produto agregado, os instrumentos de política econômica global e setorial deveriam ser mobilizados para permitir crescimento industrial em cerca de 7% ao ano e a indústria de construção civil expandindo-se a 6% ao ano. Os objetivos associados a essas diretrizes, para uma nova política industrial no País, poderiam ser observados através da conformação de um novo padrão de industrialização nacional, com a finalidade de:

- aumentar a capacidade de abastecimento e poder competitivo, via redução de custos, nos mercados interno e externo, respectivamente, através da incorporação intensiva do progresso tecnológico;
- ampliar a capacidade tecnológica do País, especialmente na área da empresa privada;
- orientar a produção para atendimento das necessidades básicas da população; e
- descentralizar regionalmente a capacidade produtiva.

No setor industrial era possível identificar investimentos complementares, de valor relativamente reduzido, ante o elevado retorno que, poderiam trazer em termos de acréscimo de capacidade, aumento de produtividade e saldo de divisas. Eram investimentos dirigidos para a ampliação da capacidade produtiva de setores que apresentavam parcela significativa de sua produção comprometida com o comércio exterior. No estágio de desenvolvimento industrial nacional não era razoável esperar que o crescimento continuasse a ser estimulado por substituição de importações. A forte contração das importações levava a admitir que a retomada dos investimentos, incluindo a reposição de estoques, ensejava sua ampliação.

A expansão das exportações de produtos manufaturados deveria continuar sendo um objetivo da política industrial brasileira. Mas, as perspectivas do mercado internacional, onde crescia protecionismo, lenta expansão econômica, instabilidade cambial e escassez de crédito, sugeria o crescimento menos dinâmico do comércio mundial. Para o desenvolvimento equilibrado, era necessário fortalecer as empresas de menor porte, enfatizando o papel que deveriam desempenhar na conformação do novo padrão de crescimento industrial. Sua contribuição seria fundamental na geração de empregos, ocupação de espaços na produção de manufaturados e provisão de serviços em mercados competitivos, tanto em áreas com finalidade de desenvolvimento social e regional quanto em atividades complementares às grandes indústrias (I PND-NR, 1985).

A visão do Governo, no que se referia à atuação dos agentes econômicos, na formação do novo padrão industrial, era de que a empresa nacional deveria ser o elemento dinâmico e central. A empresa estrangeira também deveria dar contribuição expressiva, particularmente no acesso à tecnologia fora do alcance da empresa nacional e na ampliação das exportações. A conformação desse novo padrão de industrialização nacional requeria que, durante vigência do I PND-NR, suas ações possibilitassem:

- desenvolvimento de atividades produtivas no campo da informática, da microeletrônica, da química fina e da mecânica de precisão;
- modernização da indústria, inclusive através da informática, destacando setores que empregavam processos contínuos de produção, em especial o siderúrgico e químico, além das indústrias de bens de consumo de uso mais difundido no País;

- capacitação tecnológica do setor de bens de capital, em especial na área de engenharia de produto, pela incorporação de modernos componentes em produtos existentes e no desenvolvimento de novos produtos;
- desenvolvimento de atividades nas quais o País apresentava vantagens comparativas, em termos de recursos naturais e energéticos, tais como siderurgia, papel e celulose, de metais não-ferrosos como alumínio, estanho e também do álcool-combustível;
- desenvolvimento da capacitação tecnológica nacional, particularmente nos setores de ponta, como a microeletrônica, biotecnologia e novos materiais; e
- aumento do grau de integração inter e intra-setorial dos parques industriais das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul do País.

A retomada dos investimentos no Brasil era fundamental para reduzir a ociosidade existente no setor de bens de capital e permitir ajustamentos requeridos pelo crescimento da produção. Com esse objetivo, era prioritário para o setor industrial:

- investimentos na expansão e na modernização da capacidade produtiva de setores de bens exportáveis, bem próximos da plena utilização ou de outras perspectivas favoráveis de mercado;
- investimentos na expansão da capacidade de produção de petróleo, gás natural, projetos de conservação de energia e, expansão do sistema de transmissão de energia elétrica;
- investimentos na produção de insumos, como fertilizantes, defensivos agrícolas e suas matérias-primas, bem como equipamentos para a agricultura, especialmente para atender às necessidades das pequenas e médias empresas agrícolas;
- investimentos complementares em unidades produtivas já instaladas, que permitiriam expandir suas atividades existentes e incorporar novas linhas de produção,
- aproveitamento de subprodutos ou visassem ao aumento da eficiência, inclusive para modernização e melhoria da produtividade das indústrias produtoras de bens exportáveis; e
- investimentos de rápido retorno em desenvolvimento tecnológico, particularmente no que se referia à eliminação de desperdícios na produção, absorção e adaptação de técnicas adquiridas no exterior,
- difusão do conhecimento tecnológico, principalmente entre as pequenas e médias empresas e, em projetos para conservação de energia e modernização dos processos industriais produtivos.

O Governo entendia que uma nova política de financiamento deveria evitar formas de subsídio generalizado à formação do capital industrial nacional. A mobilização de organismos oficiais de crédito deveria garantir volume e condições de financiamento das atividades prioritárias: financiamento à exportação de manufaturados, créditos de longo prazo para comercialização de bens de capital sob encomenda, financiamento aos setores estratégicos, à pesquisa científica e tecnológica e ao desenvolvimento regional da indústria. Dois aspectos eram enfatizados: o primeiro referia-se às políticas regionais de industrialização adotadas, que deveriam ser compatíveis com as políticas a nível nacional; quando pólos e complexos industriais em implantação deveriam ser consolidados. A agroindústria e indústrias tradicionais seriam estimuladas para integração inter e intra-setorial, dos parques industriais regionais. Os sistemas regionais de incentivos seriam aperfeiçoados, com a democratização do acesso, revisão dos critérios de análise de projetos, aprimoramento dos mecanismos de administração e política seletiva de recuperação de empreendimentos industriais incentivados que se encontrassem em dificuldades conjunturais momentâneas.

O segundo aspecto estava relacionado com o apoio às pequenas e médias empresas, que apresentavam tendência a crescer na esteira das empresas líderes, porém sem modificar substancialmente suas estruturas ou absorver de forma intensiva novas tecnologias de produção. Era fundamental que, nessa nova estratégia de crescimento, todas elas pudessem contar com os estímulos para se modernizarem e criar sólidas raízes no mercado. A atuação conjunta de universidades, centros de pesquisa e desenvolvimento e setor privado teriam especial atenção governamental. Seria incentivada a formação de complexos tecnológico-industriais, para absorção e transferência de novas tecnologias. Essas formas de cooperação deveriam contribuir para a difusão de técnicas para a modernização industrial.

A ação da política industrial exigiria ordenamento dos órgãos públicos responsáveis por sua formulação, execução, controle e avaliação, que juntamente com a clara definição sobre a autoridade responsável pela formulação da política industrial no País, permitiria a eliminação de conflitos e superposição entre os diferentes instrumentos, garantindo sua convergência para prioridades estabelecidas. Deveriam ser redefinidos mecanismos institucionais e financeiros de atuação governamental no setor industrial criados para intervir na fase de industrialização baseada na substituição de importações e subsídios à formação de capital, eram inadequados, na fase em que se procurava o crescimento industrial fundamentado principalmente na incorporação e difusão do progresso técnico e no aumento da produtividade.

3.2.4 - Aspectos institucionais e ações setoriais da política industrial do I PND-NR

A ação setorial englobava importantes setores da economia nacional brasileira, como: bens intermediários, bens de capital, bens de consumo não duráveis e construção civil. A partir de 1980, devido à maturação de projetos no segmento produtor de insumos básicos, e em menor escala, à retração do consumo interno, o País conseguiu reverter a situação de dependência externa, observada ao longo da década de 1970, no abastecimento desses insumos.

No período de 1980/1985, as importações de bens industriais intermediários caíram à taxa média de 18,5% ao ano, evidenciando ritmo de redução superior ao da retração da demanda interna por esses produtos. Em 1985 as importações representavam apenas 3,5% da demanda interna. Como alternativa, para o pequeno dinamismo do mercado interno, alguns produtores empreenderam crescente abertura para o exterior. Em função disso as exportações setoriais evoluíram, em termos reais, 27% ao ano no período 1980/1985, passando a representar cerca de 13% da produção interna, contra apenas 4% em 1980.

Em 1985, o desempenho favorável das exportações setoriais possibilitou atenuar os efeitos da recessão. Nos segmentos de **Siderurgia, Petroquímica, Papel e Celulose**, as exportações representavam parcelas significativas da produção interna, entre 20 a 45%, possibilitando atingir a plena utilização da capacidade instalada nacional e a contribuição expressiva para a geração de saldo na balança comercial brasileira. Nas indústrias siderúrgicas e petroquímicas, a manutenção das posições conquistadas no mercado externo, dentro da retomada do consumo interno, não acarretaria investimentos de grande porte, no curto prazo, para a expansão de sua capacidade instalada (I PND-NR, 1985).

Em 1985, o ramo de **Papel e Celulose**, operava a plena capacidade e a indústria nacional era competitiva no exterior. Nos segmentos produtivos, onde não era viável a abertura para o mercado externo, os níveis de produção caíram e setores como o de materiais de construção, e a indústria de cimento somente operava com 55% de sua capacidade instalada. Apesar do intenso processo de substituição de importações, persistia a dependência externa nos segmentos de fertilizantes, metais não-ferrosos e produtos químicos, com oportunidades de investimento nessas áreas. Destacava-se o fraco desenvolvimento interno na fabricação da “química fina”, que compreendia ampla gama de compostos de uso difundido na economia e de importância estratégica (I PND-NR, 1985).

Entre os inúmeros compostos estavam os **Aditivos e Corantes** insumos para a indústria química e farmacêutica, bens intermediários para defensivos agrícolas e processos químicos industriais, os catalisadores. O atraso nacional nessa indústria era função da inadequada capacitação tecnológica interna, dificuldade de acesso à tecnologia estrangeira, insuficiente dimensão do mercado interno em alguns segmentos e debilidade da estrutura empresarial. Cerca de 65% da demanda era atendida por importações de valores anuais de um bilhão de dólares. Cerca de 80% da produção interna era controlada por empresas estrangeiras, com baixo grau de verticalização e dificultando a entrada de indústrias nacionais na fabricação desses produtos.

As diretrizes e metas recomendadas para o setor de bens intermediários na **Siderurgia** pretendiam: (a) elevar a capacidade anual de produção de aço bruto, de 21,5 para 26 milhões de toneladas; (b) concluir o terceiro estágio de ampliação das usinas siderúrgicas estatais e da metalurgia da Açominas, além de expandir a capacidade de produção de aço bruto do Grupo Siderbrás, de 14 para 17,5 milhões de toneladas; (c) ampliar as linhas de produção de aços especiais e produtos nobres; (d) reduzir a vulnerabilidade externa da siderurgia brasileira, pela diminuição da relação exportação e produção interna de 35% para 25%, mantendo as posições conquistadas; (e) diversificar os mercados externos para produtos siderúrgicos brasileiros; (f) efetivar política realista de preços para produtos siderúrgicos; (g) retomar programas de modernização tecnológica com uso da informática; (h) racionalizar processos, aproveitar insumos e resíduos; (i) aprimorar programas de substituição e conservação de energia; (j) diminuir a dependência em relação ao abastecimento externo de carvão metalúrgico; (l) ampliar a produção interna de ferro-gusa e de ferro-liga, na iniciativa privada nacional.

As Indústrias interessadas no desenvolvimento da **Petroquímica** previam: (a) consolidar o Pólo Petroquímico do Rio Grande do Sul, com implantação de unidades de segunda geração e desenvolver a indústria de transformação de produtos petroquímicos na região; (b) melhorar a eficiência produtiva via controle eletrônico de processos e otimização, além da redução de requisitos energéticos; (c) fortalecer a estrutura empresarial; (d) intensificar o uso do etanol e do gás natural como insumos para a indústria química orgânica de base, nos segmentos com utilização vantajosa; e (e) estabelecimento de política de preços adequada para o etanol e desenvolvimento de processos produtivos mais eficientes na alcoolquímica, com aproveitamento de subprodutos.

A indústria **Química** fina pretendia: (a) intensificar sua capacitação tecnológica interna, através de pesquisas científicas e tecnológicas; (b) apoiar projetos de empresas privadas nacionais; (c) integrar a produção interna, com fabricação de produtos intermediários comuns a todos os ramos da química fina para garantir economias de escala à produção interna; (d) ampliar a oferta interna para atender as necessidades brasileiras, no segmento químico, farmacêutico e defensivo agrícola; (e) intensificar segmento químico-farmacêutico, com produção interna de fármacos essenciais, dando prioridade para os investimentos da empresa privada nacional e reduzindo o elevado grau de dependência de fontes externas de suprimento de produtos e tecnologia; e (f) diminuir a dependência externa, quase que absoluta de catalisadores para processos químicos, petroquímicos e para refino de petróleo.

Para o setor produtivo de **Papel e Celulose** pretendia: (a) concluir implantação e estimular empreendimentos de produção interna, tendo em vista as condições favoráveis dos mercados interno e externo; (b) ampliar a base florestal vinculada a empreendimentos para a fabricação de celulose e intensificar integração entre a produção de celulose e a florestal; (c) alterar estrutura fibrosa dos papéis produzidos no País pela maior utilização de pastas de alto rendimento, através da combinação de pasta mecânica com celulose química, permitindo redução dos custos de fabricação de papel e liberação crescente de fibras mais nobres para exportação; e (d) dar continuidade aos programas de substituição e conservação de energia no setor.

O segmento de **Fertilizantes** procurava: (a) ampliar a produção interna de ácidos sulfúrico e fosfórico e equacionar exploração das reservas de potássio na Amazônia e enxofre nativo em Sergipe; (b) intensificar programas de prospecção mineral para ampliação das reservas brasileiras de fosfato, enxofre e cloreto de potássio; (c) integrar pólos regionais; (d) regionalizar oferta de fertilizantes, para reduzir custos de movimentação e garantir eficiência ao sistema de transporte vinculado ao setor; (e) produzir fertilizantes adaptados às condições brasileiras de clima e solo; (f) racionalizar oferta interna de fertilizantes em função dos tipos de lavouras e das formas de produção do setor agrícola; (g) fixar política de importações de matérias-primas para fertilizantes que pudessem garantir o abastecimento interno de insumos como enxofre, potássio e ácido fosfórico; (h) ampliar produção de intermediários para fertilizantes com base em tecnologias alternativas que permitissem minimizar a dependência externa de enxofre; e (i) apoiar a engenharia genética para alcançar a fixação biológica de nitrogênio.

No setor de **Metais não-ferrosos** era esperada: (a) continuidade da implantação dos projetos de alumina e alumínio da Alunorte e Albrás; (b) exploração das reservas de minério de cobre em Carajás, para reduzir a dependência externa desse metal; intensificação dos programas de prospecção de minerais nos quais o País era carente, de metais básicos; (c) incentivos à implantação de projetos integrados de produção mínero-metalúrgica, evitando-se a dependência de concentrados importados; (d) política de importação de minerais e metais não-ferrosos, de forma a garantir o suprimento regular de produtos em que houvesse carência interna, como cobre metálico, concentrado de cobre e concentrado de zinco; e (e) desenvolvimento tecnológico visando à utilização de minérios brasileiros peculiares.

O Governo entendia que o setor de bens de capital havia sido duramente atingido pela desaceleração da economia e pelo crescimento industrial durante a recessão de 1981/1983. Na recessão, a produção de bens de capital sofreu uma redução de 17% ao ano. A taxa média anual de crescimento do setor caiu para 4,2% entre 1975/1980, contra um desempenho de 18,8% verificado no período anterior, de 1968/1974. Entretanto, a partir de 1984, a produção de bens de capital voltou a crescer novamente, chegando a 12,8% nesse mesmo ano e atingiu a marca de 10,2% nos primeiros cinco meses de 1985. Apesar disso, o nível de produção em 1984 era ainda aproximadamente 33% inferior ao verificado em 1980 (I PND-NR, 1985).

A utilização média da capacidade instalada no setor de bens de produção vinha caindo desde 1976 e atingiu seu ponto mais baixo no final de 1982. Observava-se que o nível de ociosidade no setor de bens de capital era de 31% no primeiro trimestre de 1985. A pior posição relativa era a da indústria da construção naval, com uma ociosidade de 52%. Entretanto, as melhores posições relativas eram dos segmentos de máquinas motrizes e de aparelhos de transmissão para fins industriais, com “apenas” 19% de ociosidade e, equipamentos de comunicações, com cerca de 28% (I PND-NR, 1985).

As importações de bens de capital, que representavam cerca de 33% das importações do País em 1975, tiveram sua participação reduzida para 20% em 1980 e de 16% em 1983. A posição das importações no atendimento do mercado interno de bens de capital caiu de 27,2% em 1975 para cerca de 20,4% em 1980 e chegou em 1983 a 19,8%. Para essa diminuição do peso das importações, além do efeito da recessão, contribuiu a maturação de vários projetos, particularmente na área de bens de capital sob encomenda, cuja capacidade de produção duplicou entre 1975 e 1980 (I PND-NR, 1985).

A política de financiamento industrial e participação acionária do sistema BNDES deveria ser aperfeiçoada, no sentido de fortalecer sua articulação com a política tecnológica. A atuação do Banco seria orientada pelo princípio básico da preservação da estrutura do setor, desde que eficiente, fortalecendo as empresas sob efetivo controle nacional, em especial aquelas que atuavam em mercados de alta densidade tecnológica (I PND-NR, 1985).

No setor de bens de capital, a indústria aeronáutica brasileira mostrou dinamismo e concorreu para o desenvolvimento tecnológico do País, alcançando destaque no mercado internacional. Entre 1971 e 1984 a Embraer produziu 3.230 aeronaves, das quais 344 foram exportadas. O valor acumulado das exportações, desde 1975, início do programa de vendas no mercado internacional atingiu o patamar de US\$ 600 milhões. A manutenção de posição de destaque em mercado de acelerada evolução e crescentes requisitos de sofisticação tecnológica exigia esforço de investimentos em novos produtos e em desenvolvimento tecnológico, ainda acima das disponibilidades de recursos gerados pela própria empresa. O apoio financeiro governamental era vital para possibilitar a continuidade dos programas da empresa. Os objetivos estabelecidos para a Embraer, no período do I PND-NR, eram:

- atender as necessidades de reequipamento da Força Aérea Brasileira (FAB), segundo as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Aeronáutica;
- desenvolver programas e produtos;
- melhorar a eficiência, competitividade e lucratividade;
- consolidar a presença da empresa no mercado externo, pela ampliação e melhoria da assistência técnica a aviões exportados; desenvolver programas de cooperação industrial internacional, visando à evolução tecnológica e penetração em novos mercados; e
- elevar os índices de nacionalização da produção, mediante estímulo ao desenvolvimento da produção interna de componentes.

Entre 1971 e 1979, a indústria de construção naval brasileira experimentou crescimento em razão da implementação de programas de construção; quando a produção cresceu 826% e emprego 112%. A partir de 1979, produção e emprego decresceram em razão da ausência de encomendas significativas e a escassez de recursos do Fundo de Marinha Mercante (FMM). A produção passou de 1.414 mil Toneladas de Porte Bruto (TPB) em 1979, para 411 mil TPB em 1984 e; no mesmo período o emprego caiu de 39 para 21 mil pessoas (I PND-NR, 1985).

Para atingir os objetivos da nova política nacional de informática, inicialmente definidos pela Lei Nº 7.232/84¹⁷ algumas ações de relevância seriam implementadas: (a) aperfeiçoar as formas de cooperação internacional, no sentido de apoiar o esforço de capacitação nacional; (b) conceder incentivos tributários e financeiros, para pesquisa e desenvolvimento, formação de recursos humanos, produção de microeletrônica, de *software* e investimento em ativo das empresas nacionais geradoras de bens e serviços; e (c) articular e compatibilizar as políticas industriais, setoriais e regionais com a política de informática.

¹⁷ A Lei Nº 7.232, foi instituída em 29/10/1984 através de 46 artigos e alterada inicialmente pela Lei Nº 8.248, de 23/10/1991, mais tarde foi alterada pela Lei Nº 8.402, de 08/01/1992; e ainda mais uma vez pela Lei Nº 9.649/98.

Art. 1º Esta Lei estabelece princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional de Informática, seus fins e mecanismos de formulação, cria o Conselho Nacional de Informática e Automação (CONIN), dispõe sobre a Secretaria Especial de Informática (SEI), cria os Distritos de Exportação de Informática, autoriza a criação da Fundação Centro Tecnológico para Informática (CTI), institui o Plano Nacional de Informática e Automação e o Fundo Especial de Informática e Automação.

Art. 2º A Política Nacional de Informática tem por objetivo a capacitação nacional nas atividades de informática, em proveito do desenvolvimento social, cultural, político, tecnológico e econômico da sociedade brasileira, atendidos os seguintes princípios: (I) ação governamental na orientação, coordenação e estímulo das atividades de informática; (II) participação do Estado nos setores produtivos de forma supletiva, quando ditada pelo interesse nacional, e nos casos em que a iniciativa privada nacional não tiver condições de atuar ou por eles não se interessar; (III) intervenção do Estado de modo a assegurar equilibrada proteção à produção nacional de determinadas classes e espécies de bens e serviços, bem assim crescente capacitação tecnológica; (IV) proibição à criação de situações monopolísticas, de direito ou de fato; (V) ajuste continuado do processo de informatização às peculiaridades da sociedade brasileira; (VI) orientação de cunho político das atividades de informática, que leve em conta a necessidade de preservar e aprimorar a identidade cultural do País, a natureza estratégica da informática e a influência desta no esforço desenvolvido pela Nação, para alcançar melhores estágios de bem-estar social; (VII) direcionamento de todo o esforço nacional no setor, visando ao atendimento dos programas prioritários do desenvolvimento econômico e social e ao fortalecimento do Poder Nacional, em seus diversos campos de expressão; (VIII) estabelecimento de mecanismos e instrumentos legais e técnicos para a proteção do sigilo dos dados armazenados, processados e veiculados, do interesse da privacidade e de segurança das pessoas físicas e jurídicas, privadas e públicas; (IX) estabelecimento de mecanismos e instrumentos para assegurar a todo cidadão o direito ao acesso e à retificação de informações sobre ele existentes em bases de dados públicos ou privados; (X) estabelecimento de mecanismos e instrumentos para assegurar o equilíbrio entre os ganhos de produtividade e os níveis de emprego na automação dos processos produtivos; (XI) fomento e proteção governamentais dirigidos ao desenvolvimento de tecnologia nacional e ao fortalecimento econômico-financeiro e comercial da empresa nacional, bem como estímulo à redução de custos dos produtos e serviços, assegurando-lhes maior competitividade internacional.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, consideram-se atividades de informática aquelas ligadas ao tratamento racional e automático da informação e, especificamente, as de: (I) pesquisa, desenvolvimento, produção, importação e exportação de componentes eletrônicos a semicondutor, opto-eletrônicos, bem como dos respectivos insumos de grau eletrônico; (II) pesquisa, importação, exportação, fabricação, comercialização e operação de máquinas, equipamentos e dispositivos baseados em técnica digital com funções técnicas de coleta, tratamento, estruturação, armazenamento, comutação, recuperação e apresentação da informação, seus respectivos insumos eletrônicos, partes, peças e suporte físico para operação; (III) importação, exportação, produção, operação e comercialização de programas para computadores e máquinas automáticas de tratamento da informação e respectiva documentação técnica associada ("software"); (IV) estruturação e exploração de bases de dados; (V) prestação de serviços técnicos de informática.

Art. 4º São instrumentos da Política Nacional de Informática: (I) o estímulo ao crescimento das atividades de informática de modo compatível com o desenvolvimento do País; (II) a institucionalização de normas e padrões de homologação e certificação de qualidade de produtos e serviços de informática; (III) a mobilização e a aplicação coordenadas de recursos financeiros públicos destinados ao fomento das atividades de informática; (IV) o aperfeiçoamento das formas de cooperação internacional para o esforço de capacitação do País; (V) a formação, o treinamento e o aperfeiçoamento de recursos humanos para o setor; (VI) a instituição de regime especial de concessão de incentivos tributários e financeiros, em favor de empresas nacionais, destinados ao crescimento das atividades de informática; (VII) as penalidades administrativas pela inobservância de preceitos desta Lei e regulamentos; (VIII) o controle das importações de bens e serviços de informática por 8 (oito) anos a contar da publicação desta Lei; (IX) a padronização de protocolos de comunicação entre sistemas de tratamento da informação; e (X) o estabelecimento de programas específicos para o fomento das atividades de informática, pelas instituições financeiras estatais. [...] ...

Art. 44. O Primeiro Plano Nacional de Informática e Automação será encaminhado ao Congresso Nacional no prazo de até 360 (trezentos e sessenta) dias a partir da data da publicação desta Lei.

Art. 45. Esta Lei entrará em vigor 60 (sessenta) dias após sua publicação.

Art. 46. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 29/10/1984; presidente da República João Figueiredo e Ministro Extraordinário para Assuntos Fundiários Danilo Venturini. Fonte www.sefaz.am.gov.com consultado em 16/09/2008.

3.2.5 - Diretrizes, metas setoriais e programas de política energética entre 1986 e 1989

Antes de 1970, a elevação de preços do petróleo acarretou restrições à economia brasileira. As perturbações dos “choques do petróleo”, de 1973 e 1979, contribuíram para aumento do *déficit* em transações correntes, devido a aumento do *déficit* comercial. O setor externo passou a condicionar o crescimento econômico nacional e a política de diminuição da dependência energética por fontes energéticas importadas. Em 1979, uma parcela significativa da energia consumida no Brasil era importada e derivada do petróleo (I PND-NR, 1985).

No período 1970/1980, o PIB brasileiro cresceu a uma taxa média de 8,6% ao ano, com o consumo de algumas formas de energia se elevando, também, a taxas anuais expressivas: a eletricidade a 12% ao ano e os derivados de petróleo a 8,3% ao ano. Os fatores determinantes, segundo o Governo, para esse desempenho foram: (a) as dimensões continentais do País; (b) a predominância de transporte rodoviário; (c) o desenvolvimento da indústria de base; e (d) ampliação da infra-estrutura para atender às necessidades de outras regiões do Brasil. Apesar dos elevados índices de consumo de eletricidade e de derivados de petróleo a Oferta Interna de Energia (OIE) cresceu 5,5% ao ano. A elasticidade da OIE em relação ao PIB cresceu apenas 0,64% indicando uma relação entre as taxas de crescimento da OIE e do PIB nacional. Essa condição foi atribuída ao crescimento do uso de biomassa, que aumentou somente 0,4% ao ano no período, sendo constantemente substituída por derivados de petróleo, como o gás liquefeito de petróleo no setor residencial e óleo combustível na indústria, além da redução do seu uso no setor agropecuário. A partir de 1980, sob o peso do ambiente recessivo da economia do País, decorrente da segunda elevação dos preços internacionais do petróleo em 1979, essas taxas declinaram e variaram consideravelmente (BEN, 2003).

O quinquênio 1980/1985 foi marcado por evolução da economia nacional em função: (a) acentuada expansão da indústria energo-intensiva, voltada para exportação de aço, alumínio e ferroligas, como forma de aproveitar o excesso de capacidade instalada de geração elétrica e de amenizar o *déficit* comercial; e (b) implementação de medidas de contenção do consumo de derivados de petróleo, por racionamento. A economia cresceu 1,3% ao ano, com índices variando entre menos 4,3% em 1981 e mais 7,9% em 1985 a OIE cresceu 2,7% ao ano, apresentando elasticidade de 2,11 em relação ao PIB. O consumo de eletricidade cresceu 7,2% ao ano; o carvão siderúrgico a 9,1% e a biomassa a 4,6% ao ano. Nessa oportunidade, o consumo de derivados de petróleo foi reduzido em 2% ao ano (BEN, 2003).

A partir de 1985, com a queda nos preços internacionais do petróleo, passando de mais de 40 dólares o barril para 15 dólares, as vantagens comparativas das fontes nacionais de energia foram perdendo a força, havendo o retorno parcial ao uso dos derivados de petróleo. É importante lembrar que pouco mais tarde; ou seja, entre 1985 e 1993 o ritmo de crescimento das exportações de produtos intensivo em energia seria atenuado e haveria maior recuperação dos combustíveis utilizados no ciclo de Otto¹⁸ para a movimentação de veículos de passeio.

Até 1985, apesar de sucessivos planos de governo, a economia não “deslanchou”, apresentando taxa média de crescimento de 1,8% ao ano. A OIE cresceu a 1,7% ao ano, com a gasolina e álcool crescendo a 4,7% ao ano e a eletricidade a 4,2% ao ano; mas, com a biomassa apresentando desempenho negativo de 1,2% ao ano.

A Figura 3.1 abaixo mostra o comportamento do Produto Interno bruto (PIB) e da Oferta Interna de Energia (OIE), entre 1970 a 2002, destacando a ocorrência de alguns eventos marcantes e, considerandos importantes no período, para a economia e desenvolvimento do País.

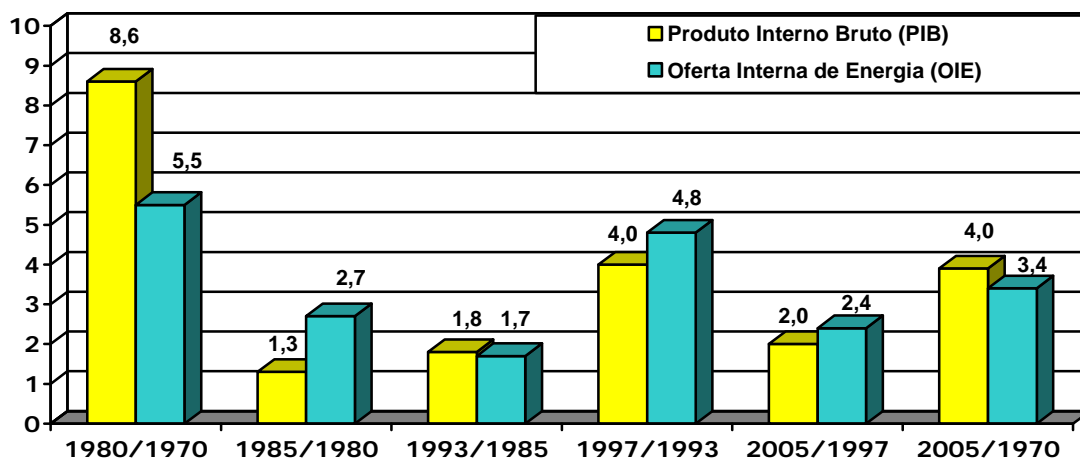


Figura 3.1 - Taxas médias de crescimento anual do PIB e da OIE entre 1970 e 2005
Fonte: Balanço Energético Nacional 2006 - Relatório Final

¹⁸ O Ciclo de Otto é um ciclo termodinâmico que idealiza o funcionamento de motores de combustão interna com ignição por faísca. Combustíveis leves, como a gasolina, o álcool e o GNV são empregados em motores de Ciclo Otto. Este ciclo foi idealizado originalmente pelo Engenheiro francês Alphonse Beau de Rochas em 1862, e batizado pelo engenheiro alemão Nikolaus Otto, em 1876 e mais tarde teve seu princípio aprimorado por Étienne Lenoir e Rudolf Diesel. O Ciclo Otto é um ciclo termodinâmico onde um determinado gás executa repetidamente transformações termodinâmicas, resultando em trabalho, com aplicações em: motores, turbinas, aquecimento ou refrigeração. Motores baseados neste ciclo equipam atualmente a maioria dos automóveis de passeio. O ciclo a quatro tempos é o mais eficiente e com combustão menos poluente que o ciclo a dois tempos, mas requer consideravelmente mais partes móveis e mais habilidade do construtor e resulta em um motor maior e mais pesado que um motor de dois tempos com a mesma potência. Fonte: www.overcar.com.br e www.wikipedia.org consultados em 17/09/2008.

A estratégia delineada para condução da política energética nacional privilegiou medidas de curto prazo, para aumento da produção interna, de modo a permitir rápida substituição de fontes importadas por fontes nacionais de energia. Adotou medidas de longo prazo onde a política setorial apoiou-se em programa de pesquisa tecnológica que considerou desde a tecnologia nuclear até o desenvolvimento do xisto betuminoso e de fontes não convencionais de energia, como aquelas oferecidas pela energia solar, eólica, fontes vegetais. Ressaltava a necessidade de economizar e racionalizar o uso da energia no País.

O confronto com a crise energética, sobretudo após o “segundo choque do petróleo”, demandou realinhamento de preços e aumento relativo dos custos da energia importada. Além disso, teve início programa de investimento no setor energético, através de investimentos públicos e racionalização de consumo no setor privado. Com alteração dos preços relativos, associada a medidas restritivas, o Governo pretendia desestimular o uso de fontes energéticas importadas e viabilizar a substituição de petróleo importado por fontes nacionais de energia. Nesse sentido, a política de preços e prioridades concedidas a programas de substituição de derivados de petróleo foram fundamentais na configuração de um novo modelo energético para o Brasil (I PND-NR, 1985).

Os investimentos em energia foram condicionados à própria capacidade de investimento global da economia. Uma elevação da participação do setor energético na formação bruta do capital do País somente seria viável com a redução de investimentos em outras áreas. As medidas adotadas traduziram-se na real efetivação de programa de investimento no setor, responsável pelo aumento da participação dos investimentos, responsável pelo aumento da participação dos investimentos em energia na formação bruta de capital fixo de cerca de 11%, no triênio de 1972/1974, para aproximadamente 17% em 1984.

O efeito das políticas de conservação, substituição e acréscimo da produção nacional de novos energéticos reduziu a participação do petróleo no consumo total de energia, de 42,8% em 1973, para 41,6% em 1979 e 32,8% em 1984. A produção e utilização da energia hidráulica, obtida de fontes renováveis e biomassa, derivada da cana-de-açúcar aumentaram suas participações de 19% para 28,8% e de 8% para 12%, no mesmo período. Com isso, a participação dessas fontes renováveis no consumo total energético do País cresceu de 54,1% para 60,7%, entre 1973 e 1984. A Tabela 3.3 apresenta os objetivos, metas, programas e projetos prioritários do Plano de Governo (I PND-NR, 1985).

Tabela 3.3 - Objetivos, metas, programas e projetos prioritários do I PND-NR

ATIVIDADE PREVISTA NO PERÍODO DE 1986 A 1989
OBJETIVOS E DIRETRIZES
Petróleo
Prosseguimento das atividades de exploração e produção, objetivando diminuir a dependência externa e elevar as reservas naturais; adequação do parque de refino às exigências dos mercados interno e externo; política de preços considerando cotações do mercado internacional do petróleo; exportação de derivados, aproveitando a capacidade instalada e os excedentes de oferta da indústria de refino; e aumento do esforço de capacitação tecnológica promovendo a pesquisa e desenvolvimento de novas técnicas de prospecção e exploração.
Gás natural
Intensificação dos serviços de avaliação das jazidas de gás natural no território nacional; aproveitamento do gás não-associado existente no Nordeste, dando prioridade ao seu uso industrial como matéria-prima, de modo a apoiar o desenvolvimento regional; consolidação do sistema de aproveitamento do gás da bacia de Campos, com prolongamento do gasoduto que liga as regiões produtoras do Rio de Janeiro a São Paulo; dimensionamento das jazidas e aproveitamento do gás não-associado da bacia de Santos, para o fornecimento às indústrias da região de Cubatão, substituindo nafta, gás liquefeito de petróleo (GLP), diesel e óleo combustível, com redução do nível de poluição local; ampliação do uso de gás natural, sem desconsiderar aspectos de segurança, na indústria, no transporte urbano e em substituição ao GLP, com estímulo à expansão e implantação de redes de distribuição em centros urbanos; e definição de modelo institucional para coordenar e orientar a distribuição de gás natural.
Energia elétrica
Fortalecimento econômico-financeiro do setor elétrico no sentido de permitir oferta de serviços condizentes com necessidades dos usuários; reavaliação dos motivos para descapitalização sistemática das empresas; reavaliação das políticas de tarifas praticadas visando ajustá-las à política do governo para o setor, garantindo a adequada remuneração dos investimentos; maior ênfase na execução de programas de transmissão, subtransmissão e distribuição de energia elétrica, a fim de recuperar o atraso em relação ao sistema de geração e evitar estrangulamento no suprimento; produção de energia elétrica predominantemente com base no aproveitamento de energia hidráulica; elaboração de estudos sobre a melhor utilização dos recursos hídricos, no conceito de uso múltiplo, como fator de desenvolvimento social e econômico; otimização do uso dos sistemas interligados de energia elétrica, estimulando-se o aproveitamento da capacidade instalada fora dos períodos de ponta ou nas épocas de baixo consumo e combinando, de forma econômica, o uso de duas ou mais fontes energéticas; desenvolvimento de ação governamental coordenada visando criar condições para a implantação de pequenas centrais elétricas, com a participação dos usuários, iniciativa privada e centros tecnológicos; continuidade do programa de eletrificação rural, visando à melhoria das condições de vida no campo e aumento da produtividade agrícola; e atualização do Código de Águas, adequando-o às mudanças ocorridas nos últimos 50 anos e com à elaboração de código de energia que inclua matéria pertinente às demais opções energéticas.
Carvão mineral
Aumento da utilização do carvão-vapor, através da elevação do fator de carga das usinas termoelétricas, permitindo compensar deficiências de suprimento por parte das usinas hidrelétricas; expansão do consumo de carvão metalúrgico nacional, principalmente mediante maior mistura com o similar importado, mantendo-se porém adequados níveis de rendimento energético; ajustamento da produção de carvão energético às necessidades do mercado, evitando-se acumulação excessiva de estoques e levando em conta os problemas ambientais e transferência gradual da comercialização do carvão energético para a iniciativa privada.
Alcool
Adequação da produção de álcool à evolução do mercado interno e às perspectivas de exportação, com ênfase na racionalização da utilização da capacidade instalada e no aumento da produtividade agrícola e industrial, de forma a obter reduções nos custos.
Lenha e carvão vegetal
Estudos visando a organizar o mercado de lenha e carvão vegetal como fonte energética, cuidando de preservar o meio ambiente e as florestas nativas; incentivo ao uso localizado de lenha em caldeiras ou em geração de eletricidade, assegurada a preservação ambiental.
Energia nuclear
Manutenção do programa de energia nuclear em regime de complementaridade à geração hidrelétrica e integração a esforços de desenvolvimento de tecnologia nacional, garantidas preservação ambiental e segurança da população; orientação do desenvolvimento tecnológico nuclear, considerando seus efeitos multiplicadores; e revisão do programa nuclear, de forma a adequá-lo à realidade econômica sócio-econômica do País.

continua...

continuação

Tabela 3.3 - Diretrizes, metas, programas e projetos prioritários do I PND-NR

ATIVIDADE PREVISTA NO PERÍODO 1986/1989
OBJETIVOS E DIRETRIZES
Conservação de energia
Formulação e desenvolvimento de programação de conservação de energia elétrica, mobilizando a iniciativa privada, centros de tecnologia, concessionárias de energia elétrica, governo e usuários em geral; estabelecimento de programas de melhoria do rendimento energético dos transportes como um todo, pela adoção de normas e racionalização do serviço; incentivo à economia de energia na indústria, mediante adoção de processos mais eficientes; estabelecimento de programa que proporcione melhor rendimento de aparelhos e equipamentos de uso doméstico e comercial; e disseminação de informações e capacitação das pequenas e médias empresas visando maior racionalização no uso de energia.
Outras fontes
Apoio ao desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre fontes alternativas de energia solar, eólica, bio-digestão e outras formas de energia.
METAS SETORIAIS
Petróleo e gás natural
Aumento da produção de petróleo, de 565 mil barris por dia, em 1985, para cerca de 740 mil barris por dia em 1989, com um aumento relativo, no período de aplicação do I PND-NR, de cerca de 31%; e elevação da produção de gás natural, de cerca de 5,8 bilhões de metros cúbicos, em 1985, para aproximadamente 8,4 bilhões de metros cúbicos, em 1989, com expansão de 45% no período.
Energia elétrica
Expansão da capacidade instalada de geração em 31%, passando de 44.050 MW, em 1985, para 57.600 MW em 1989; e execução de aproximadamente 8 mil quilômetros de linhas de transmissão, com destaque para os sistemas de corrente contínua e alternada de Itaipu e a interligação Norte-Nordeste.
Álcool e bagaço de cana
Aumento do consumo de álcool carburante em 53% passando de 8,5 bilhões de litros, em 1985, para 13 bilhões de litros, em 1989; elevação de 45% do consumo de bagaço de cana-de-açúcar, passando de 48,3 toneladas, em 1985, para 70 milhões, em 1989; e investimentos governamentais no setor, no período do I PND-NR, alçariam 521,2 trilhões de cruzeiros, assim distribuídos: energia elétrica com 309,0 trilhões de cruzeiros e equivalente a 59,29% do total; petróleo e gás natural com 172,3 trilhões de cruzeiros e equivalente a 33,06% do total; energia nuclear com 18,5 trilhões de cruzeiros e equivalente a 3,55% do total; e finalmente tecnologia e conservação de energia com 21,4 trilhões de cruzeiros e equivalente a 4,11% do total.
PROGRAMAS E PROJETOS DO SETOR ELÉTRICO
Programa de recuperação do setor elétrico
Execução de obras de geração, transmissão e distribuição, e reequilíbrio econômico-financeiro do setor. Entre os empreendimentos prioritários destacavam-se: (a) entrada em operação de, no mínimo, dez unidades da UHE Itaipu, no rio Paraná, com potência de 7.000 MW; (b) conclusão da primeira etapa da UHE Tucuruí, com mais 2.640 MW; (c) entrada em operação das primeiras unidades da UHE Itaparica, no rio São Francisco; (d) entre os projetos de transmissão estavam: o sistema de corrente contínua de Itaipu, com instalação de 600 km de linhas e tensão de 600 kV; o sistema de corrente alternada de Itaipu, com 685 km de linhas e 500 kV de tensão e 70 km de linhas na tensão de 345 kV; a interligação do Norte-Nordeste e suprimento a Belém, com instalação de 1.320 km de linhas na tensão de 500 kV; o suprimento ao Nordeste, para os Estados do Ceará, Sergipe, Alagoas e Maranhão e norte de Goiás, com 1.186 km de linhas na tensão de 230 kV; médio-norte goiano com 115 km de linha em 230 kV e 40 km em 138 kV, a Mato Grosso do Sul com 125 km de linha em 500 kV e 460 km em 230 kV, segundo circuito de Cuiabá com 800 km e 230 kV, Rio Grande do Sul com 510 km e 500 kV, norte do Paraná com 120 km e 500 kV e Sudeste com 460 km e 500 kV.
Programa fundo do barril
Este programa visava dar continuidade a modificações em unidades de refino, necessárias à adequação da estrutura de produção de derivados de petróleo ao mercado, minimizando as aquisições de petróleo e derivados; compreendia basicamente um conjunto de atividades destinadas a otimizar a operação das refinarias brasileiras.
Programa de aproveitamento do gás natural
Compreendia a construção de rede de gasoduto em consonância com a produção crescente de gás natural, a ser utilizado como matéria-prima e em substituição a derivados mais nobres de petróleo; entre os projetos, considerados prioritários, destacava-se a instalação de quatro unidades de produção de gasolina natural e implantação de mais mil quilômetros de gasodutos.

continua...

continuação

Tabela 3.3 - Diretrizes, metas, programas e projetos prioritários do I PND-NR

ATIVIDADE PREVISTA NO PERÍODO 1986/1989
OBJETIVOS E DIRETRIZES
Programa de aproveitamento do gás natural
Construção de rede de gasoduto com a produção crescente de gás natural, a ser utilizado como matéria-prima e em substituição a derivados de petróleo; entre os projetos, considerados prioritários, destacava-se a instalação de quatro unidades de produção de gasolina natural e implantação de mais mil quilômetros de gasodutos.
Programa nacional de conservação de energia elétrica
O programa pretendia promover, dentro de enfoque mais abrangente, as melhores alternativas de uso eficiente de energia elétrica, mobilizando ações governamentais e da iniciativa privada.
Programa de pequenas centrais elétricas
Promover e apoiar a implantação de PCH's visando ao atendimento a comunidades, indústrias, agroindústrias, projetos agropecuários e propriedades rurais afastadas de qualquer sistema elétrico interligado.

Fonte: Elaboração própria a partir do I PND-NR de 1986/1989.

A Tabela 3.4 destaca a participação do Setor Energético no I PND-NR, com emprego do petróleo, do gás natural, da energia elétrica, do carvão mineral energético, do álcool, do bagaço de cana-de-açúcar e da lenha, entre 1985 e 1989.

Tabela 3.4 - Participação do Setor Energético segundo o I PND-NR

Subsetores considerados	Valores		Variação (%) 1989/1985
	1985	1989	
Petróleo (mil barris por dia)			
Produção	565,0	740,0	30,97
Consumo	930,0	998,0	7,31
Importação líquida	345,0	258,0	- 25,22
Importação líquida de petróleo sobre exportação total do País (%)	15,2	9,5	-
Gás natural (bilhões de m³)			
Produção	5,8	8,4	44,83
Energia elétrica			
Capacidade instalada (GW)	44,0	57,6	30,91
Consumo (GWh)	170,7	219,6	28,65
Carvão mineral energético (milhões de toneladas)			
Produção	6,2	6,5	4,84
Consumo	5,5	6,0	9,09
Álcool (bilhões de litros)			
Consumo para fins carburantes	8,5	13,0	52,94
Bagaço de cana (milhões de toneladas)			
Consumo	48,3	69,4	43,69
Lenha (milhões de toneladas)			
Consumo	87,8	91,3	3,99

Fonte: Elaboração própria a partir do I PND-NR de 1986/1989.

Quanto à Assistência às Médias, Pequenas e Microempresas nacionais em atividade era significativo o número daquelas, em diferentes atividades na economia nacional. O comércio e o setor de serviços formado por empresas de menor porte, era responsável por uma parcela ponderável da renda gerada nesses setores.

3.3 - Plano de Ação Governamental: de 1987 a 1991

O presidente Sarney através do Decreto-Lei Nº 2.283/86, pouco mais tarde substituído pelo Nº 2.284/86, instituiu o Programa de Estabilização Econômica, conhecido como Plano Cruzado, em função da nova moeda criada no País. O Plano Cruzado foi estruturado e lançado pelo ministro da Fazenda, Dilson Funaro¹⁹. Esse Plano mudou o padrão monetário nacional, de Cruzeiro para Cruzado, e posteriormente, para Cruzado Novo; ele também congelou preços e salários e criou uma novidade: o gatilho salarial.

O objetivo do Plano era a contenção da inflação e para isso foram adotadas medidas: (a) substituição da moeda do País, de Cruzeiro para o Cruzado; (b) suspensão da correção monetária generalizada, porque a correção monetária provocava indexação quase completa da economia e realimentava a expectativa inflacionária; (c) congelamento de preços por um ano e fixação de preços no varejo, de acordo com valores praticados em 20/02/1986, uma medida adotada para eliminar a memória inflacionária; (d) antecipação dos reajustes salariais, unificando a época dos dissídios, antecipação de 33% do salário mínimo; e (e) implantação da Escala Móvel de Salários ou gatilho salarial com correção automática de salários sempre que a inflação acumulada pelo IPCA ultrapassasse 20% do valor de referência. O “congelamento de preços” era fiscalizado por cidadãos que ostentavam, orgulhosos, *bottoms* de “fiscal do Sarney”. Os fiscais depredavam estabelecimentos que aumentavam preços e chegavam a dar “voz de prisão” a gerentes de supermercados (SOUZA, 2007).

Entretanto, em poucos meses o Plano Cruzado começou a fracassar porque os preços relativos da economia estavam muito desequilibrados. Por não equalizarem os preços, os produtores que corrigiam seus preços somente na primeira quinzena do mês, ficavam com o valor tabelado abaixo da rentabilidade desejada ou até mesmo abaixo do seu custo de produção, o que ou inviabilizava a venda dos produtos para o consumo ou levava a uma queda acentuada na qualidade dos artigos oferecidos no mercado. Empresas que haviam reajustado seus preços nos dias anteriores ao plano acabaram saindo fortemente beneficiadas.

¹⁹ Além de Funaro outros economistas participaram da elaboração do Plano, como João Sayad, Edmar Bacha, André Lara Resende e Persio Arida. No dia 16/01/1986, João Sayad, Persio Arida, André Lara Resende, Oswaldo de Assis e Jorge Murad votaram a favor do Plano, Dilson Funaro, João Manuel Cardoso de Mello, Luiz Gonzaga Belluzzo, Andrea Calabi e Edmar Bacha acharam-no muito arriscado. Com a recusa da maioria, João Sayad, Ministro do Planejamento, afirmou que iria pedir demissão. Jorge Murad convenceu o seu sogro José Sarney a adotar o Plano Cruzado, apoiando Sayad, Persio Arida, Andre Lara Resende e Jorge Murad, a favor do Plano. Adotado, o plano logo conquistou maciço apoio popular e isto fez com que mesmo seus opositores iniciais o apoiassem com entusiasmo. Todos reivindicavam para si a paternidade do Plano, enquanto fez sucesso, mas quando mostrou suas deficiências, seus “pais” passaram a rejeitar o “filho bastardo” (SOUZA, 2007).

Como o congelamento adotado não permitiu que, preços sujeitos à sazonalidade se ajustassem foi gerado desequilíbrio de preços e o desabastecimento de bens, com surgimento de ágio na compra de produtos escassos, principalmente os que se encontravam na entressafra, como a carne e leite e os de mercados oligopolizados, como automóveis. Além destes fatores alguns economistas apontavam o abono concedido ao salário mínimo, com aumento real de 16% e ao funcionalismo público, com abono de 8% como responsáveis pelo aumento de consumo o que, pressionou ainda mais a demanda impedida de ser equilibrada por aumento de preços equivalentes.

Outros fatores que levaram ao fracasso do Plano foi a falta de medidas econômicas por parte do governo para controlar os gastos públicos. O congelamento da taxa de câmbio levou o país a perder uma parcela considerável de reservas internacionais e os juros da economia estavam negativos o que desestimulava a poupança e pressionava o consumo. Algumas medidas corretivas foram tomadas pelo governo, mas a proximidade das eleições fez com que o governo evitasse tomar medidas impopulares para garantir a sobrevivência do próprio Plano. Logo após as eleições, onde os partidos da situação, o PMDB e o PFL elegeram 22 dos 26 governadores, o presidente Sarney implementou medidas julgadas impopulares, como descongelamento de preços, com o intuito de tentar salvar o Plano Cruzado. No ano seguinte a inflação cresceu, atingindo o patamar mais elevado que em períodos anteriores.

Em 1986, o Plano Cruzado foi considerado pelos opositores “inconsistente, populista e eleitoreiro” visando apenas aumentar a popularidade do governo e de seus candidatos para vencer a eleição. A maioria dos candidatos do governo venceu as eleições. Foi até cunhada, por isso tudo, a expressão “Estelionato Eleitoral”. Aceita como verdade ou não, o Plano naufragou de vez logo após as eleições. A população se revoltou e provocou “quebra-quebra” de ônibus e invasão para saquear supermercados. A hiperinflação se instalou no País (SOUZA, 2007).

O Plano Cruzado não apenas fracassou como dele resultaram ações judiciais na qual cidadãos exigiam do Estado a reparação de perdas monetárias sofridas na sua vigência. No lugar de Funaro assumiu o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, que em 16/06/1987 baixou o Plano Bresser, congelando salários e preços por três meses. Porém, antes disso, ele reajustou os preços de algumas tarifas, como por exemplo: da eletricidade em 45%; telefônicas em 34%; do aço em 32%; do pão em 36%; do leite em 27% e dos combustíveis em 13%.

O Plano Bresser foi lançado pelos Decretos-Lei Nº 2335/87, Nº 2336/87 e Nº 2337/87. O Plano de Bresser Pereira seguiu o Plano Cruzado que, havia fracassado na tentativa de controlar a inflação. Um mês após a posse de Bresser, a inflação atingia o índice de 23,21%. O grande problema do momento era o *déficit* público pelo qual o governo gastava mais do arrecadava, sendo que nos primeiros quatro meses de 1987, já se havia acumulado um *déficit* de 7,2% do PIB (SOUZA, 2007).

O Plano Bresser instituiu o congelamento de preços, aluguéis, salários e adotou a Unidade Referencial de Preços (URP) como referência monetária para reajuste de preços e salários. Com intuito de reduzir o *déficit* público medidas foram tomadas, como: desativar o gatilho salarial, aumentar tributos, eliminar o subsídio do trigo e adiar obras de grande porte já planejadas, entre elas o trem-bala entre São Paulo e o Rio de Janeiro, a Ferrovia Norte-Sul e o pólo-petroquímico do Rio de Janeiro. As negociações com o FMI foram retomadas, ocorrendo suspensão da moratória impostas anteriormente. Mesmo com essas medidas, a inflação atingiu o índice alarmante de 366% em dezembro de 1987. O Ministro Bresser Pereira demitiu-se do Ministério da Fazenda e em 06/01/1988 foi substituído por Mailson da Nóbrega.

Neste contexto, o Governo Sarney, lançou o Plano de Ação Governamental (PAG) onde apresentou sua estratégia de desenvolvimento para o País no período de 1987/1991. Durante a gestão de Aníbal Teixeira no Ministério do Planejamento o PAG propunha a viabilização de objetivos de longo prazo para o Brasil, como fazer crescer o PIB e o emprego. O Governo Sarney, através do PAG, pretendia: eliminar desequilíbrios sociais, desenvolver novas tecnologias para a indústria nacional e formar recursos humanos de melhor qualidade.

O PAG constituiu importante plano quinquenal e programas setoriais de desenvolvimento., Em 1986, segundo as diretrizes econômicas do PAG seriam criadas 8,4 milhões de empregos, entre 1987 e 1991, com ênfase especial voltada para importantes investimentos na área social, pretendendo alcançar desenvolvimento do mercado interno e a expansão das exportações.

A partir de 1987, os principais objetivos do PAG eram: (a) crescimento do PIB médio entre 5 e 7% ao ano, entre 1987/1991; (b) crescimento e expansão da Agricultura como resultado da implantação de programas de irrigação; (c) apoio à Agroindústria e outros programas de maior incentivo nacional; e (d) crescimento industrial de 6 a 7% ao ano, com ênfase especial nos setores de insumos básicos e de alta tecnologia (MATOS, 2002).

O PAG, “servia como exemplo primoroso de processo de planejamento que, alcançava “maior elegância”, mas era despido de qualquer relevância prática. Na época da publicação, o PAG tinha suas metas de prioridades comprometidas, por restrições orçamentárias limitadoras de investimentos públicos e retração da empresa privada motivada pela desestruturação da economia nacional e forte inflação²⁰” (LOPES, 1990).

A partir de 1988, a área econômica passava a ser comandada por um dos membros da antiga equipe de Delfim Netto, Maílson da Nóbrega, que assumia com a saída de Bresser Pereira. O novo ministro, além de defender o retorno ao FMI e suspensão da moratória, declarava que não iria “inventar coisas novas”, “fazer choque” e, que praticaria uma “política feijão-com-arroz”. Essa política, na realidade significava corte do gasto público, manutenção do arrocho salarial, aumento dos juros reais (SOUZA, 2007).

O Governo ensaiou um novo pacto com empresários e trabalhadores; mas, era apenas a transição para mais um “pacote econômico”. O desemprego, que no Brasil vinha caindo desde 1985, entre as pessoas economicamente ativas, voltou a subir a partir de 1986 e com algumas leves alterações, entrem 1988/1989 e 1994/1995 não mais voltou a cair, conforme indicado na Figura 3.2 mostrada abaixo (SOUZA, 2007).

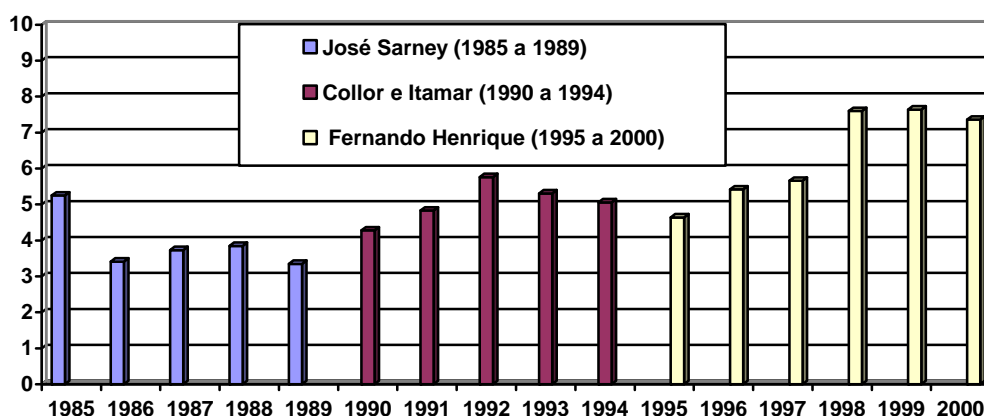


Figura 3.2 - Taxas médias de desemprego no Brasil entre 1985 e 2000

Fonte: Elaboração própria a partir MOURA, 2007.

Obs.: Com dados do IBGE e elaboração do Dieese/Sistema Serve.

²⁰ A partir de 1987, a inflação, ao invés de ser debelada com a nova política adotada, entrou em rota de hiperinflação: subiu de 416% em 1987 para 933% em 1988 e, novamente para 1.764% em 1989. Medida pelo IPC do IBGE, depois de situar-se no patamar mensal de 25 a 30% de junho a agosto de 1989, de 35 a 40% de setembro a novembro, subiu para 54% em dezembro e 56% em janeiro de 1990. Em fevereiro desse mesmo ano a inflação atingiu 74,5% pelo IPC da FIPE e 71,9% pelo IGP da Fundação Getúlio Vargas. A inflação recrudescceu com a política de contenção da demanda, a economia estagnou e o desemprego subiu. Fonte: Souza, N.A. Economia Brasileira Contemporânea, 2007.

3.4 - Utilização de Planos Plurianuais a partir dos anos 1990

Na década de 1980, a economia brasileira havia atravessado longo período de estagnação e inflação elevada, principalmente durante fase final do regime militar e de redemocratização do País. O planejamento governamental, tal como fora conhecido em fases anteriores, se achava desarticulado e tanto o III PND como o I PND-NR não chegaram a serem acionados, eles nem mesmo conseguiram sair do papel.

A nova Constituição de 1988, numa tentativa de preservação do planejamento nacional, instituiu o Plano Plurianual (PPA), como seu principal instrumento em médio prazo no sistema governamental brasileiro. O PPA deveria estabelecer, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como aquelas relativas aos programas de duração continuada. Cada novo PPA deveria conter diretrizes para organização, execução dos orçamentos anuais e consoante, uma prática anteriormente já estabelecida pelos governos militares, a vigência de um novo plano deveria começar no segundo ano de um período de governo e findar no primeiro mandato do governo seguinte, com o objetivo explícito de permitir a continuidade do planejamento governamental e das ações públicas pretendidas no País.

O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, (I PND-NR) para o quadriênio 1986/1989; o Plano de Ação Governamental, (PAG) para o quinquênio 1987/1991 e depois Primeiro Plano Plurianual de Desenvolvimento, (I PPA) para o quinquênio 1991/1995 não foram implantados e nem mesmo chegaram a ser utilizado no País.

Em curto período, o Brasil conheceu seis planos de estabilização, com duração média de 18 meses cada um, e sofreu forte aceleração inflacionária, após a aplicação de cada um deles. O último foi o Plano Collor, que representou um choque na história econômica do Brasil porque praticou nova reforma monetária às custas do confisco de todas as aplicações financeiras e limitou os saques das contas à vista. O Governo Itamar Franco que assumiu a presidência após o *impeachment* do presidente Collor, tentou controlar as altas taxas de juros e inflação que eram de 40% ao mês, com a troca sucessiva de ministros da Fazenda e presidentes do Banco Central. Foi somente a partir de dezembro de 1993, com adoção do Plano Real, implementado progressivamente, que o Brasil conseguiu atingir as condições para a recuperação da estabilidade econômica nacional (SOUZA, 2007).

3.5 - Primeiro Plano Plurianual de Desenvolvimento (I PPA): de 1991 a 1995

O Plano Verão não foi apenas uma tentativa de evitar a hiperinflação e descontrole da economia brasileira, mas a última cartada do governo tentando reunir crédito para a sucessão presidencial que se aproximava. O pacote híbrido, um pouco ortodoxo e um pouco heterodoxo abrigava discursos “privatistas” e trazia a público o “mito do neoliberalismo à brasileira”. O Plano foi decretado em cenário de deterioração da economia brasileira e “hiperinflação, estagnação, recessão e retração” eram palavras comuns na época. A política “feijão com arroz”, de Maílson da Nóbrega havia virado “anedota” e a descrença no governo Sarney superava os índices de impopularidade dos últimos governos militares (MANTEGA, 1989).

O esforço exportador nacional foi bem-sucedido e alcançou o maior saldo comercial da história brasileira, de US\$ 19 bilhões. Houve remessa recorde de capitais para o exterior, sob a forma de pagamento dos juros da dívida externa de US\$ 10 bilhões para pagamento de *royalties* e remessa de lucros, que ultrapassaram US\$ 2 bilhões. Para bancar *superávit* dessa grandeza, o Governo teve não apenas de proporcionar um volume enorme de subsídios à custa do contribuinte, como foi obrigado a trocar dólares faturados por exportadores por cruzados, a serem despejados no mercado doméstico. Tanto os subsídios quanto a “cruzeirização” do *superávit* pressionavam a dívida pública, tendendo a elevar a taxa de juros no mercado interno. O Brasil ficou insolvente para pagar seus vencimentos da dívida externa contando com reservas cambiais modestas, de pouco mais de US\$ 3 bilhões (MANTEGA, 1989).

O País foi submetido a um “regime de trabalho forçado” e obteve o maior superávit de todos os tempos, sacrificou o consumo doméstico, aumentou a dívida interna e a inflação. No final ficou numa situação pior que a inicial, com a mesma dívida externa e os mesmos juros para pagar, só que com a população mais empobrecida. Nisso consistiu a “estratégia conciliadora” do Governo Sarney e quando decretou o Plano Verão, atacou somente a inflação inercial por meio de um congelamento de preços e salários, ignorando as causas estruturais da crescente inflação brasileira. O governo acabou elaborando um novo plano recessivo e “concentracionista”, bem a gosto dos técnicos do FMI (MANTEGA, 1989).

O terceiro, mas não o último ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, seu antigo ministro de Relações Exteriores, deu início a um importante plano de estabilização, visando eliminar “pressões inflacionistas” na economia: o Plano Real.

Em muitos anos e, pela primeira vez, o Governo Federal procurou atacar as causas da inflação, como o *déficit* público, em lugar de tentar pelos mecanismos já conhecidos, como controle de preços e salários, em vez de minimizar seus efeitos deletérios. Os dados da Tabela 3.5 mostram a variação da inflação no País (ALMEIDA, 2008).

Tabela 3.5 - Indicadores econômicos observados no Brasil de 1985 a 2002

Ano	Governo	Valor e crescimento do PIB		Poupança (% do PIB)	Comportamento da taxa	
		(US\$ milhões)	(% real)		inflação	desemprego
1985		211,1	7,9	20,3	235,0	5,3
1986	José Sarney	257,8	8,0	18,0	65,0	3,6
1987		282,4	3,6	22,7	416,0	3,7
1988		305,7	(0,1)	25,7	1.038,0	3,8
1989		415,9	3,3	27,1	1.783,0	3,3
1990		469,3	(4,3)	18,0	1.477,0	4,3
1991	Fernando Collor e	405,7	1,3	11,4	480,0	4,8
1992		387,3	(0,5)	12,9	1.158,0	5,8
1993	Itamar Franco	429,7	4,9	14,6	2.708,0	5,3
1994		543,1	5,9	16,6	1.094,0	5,1
1995		705,4	4,2	20,3	21,9	4,4
1996		775,5	2,6	18,0	9,1	5,2
1997	Fernando Henrique Cardoso	807,8	3,2	17,7	4,3	5,1
1998		787,5	0,1	17,2	2,5	7,2
1999		529,4	0,8	16,0	8,4	7,3
2000		588,0	4,3	17,7	5,2	7,6
2001		510,4	1,3	18,1	7,7	6,8
2002		456,2	1,9	18,3	12,5	10,5

Fonte: Elaboração própria a partir de ALMEIDA, P.R. e utilizando dados fornecidos pelo IBGE, 2004.

O principal objetivo do Plano Real era controlar a hiperinflação, antigo problema brasileiro e considerado crônico. Para isso, foram combinadas algumas condições políticas, históricas e econômicas no sentido de permitir que o Governo brasileiro lançasse, ainda no final de 1993, as bases de um novo programa de desenvolvimento nacional, de mais longo prazo. Uma vez organizado em várias etapas, o Plano resultaria no fim de quase três décadas de inflação elevada e substituição da moeda pelo Real, a partir de 01/07/1994.

O Plano Real foi considerado por muitos, como sendo um importante marco na economia brasileira, uma vez que após sua implantação ele acabou interrompendo com um grande e duradouro ciclo inflacionário, de muitas e muitas décadas e terminou criando as novas bases para o crescimento econômico brasileiro de longo prazo. O Plano Real também foi essencial para a modernização da economia, tendo trazido credibilidade externa para uma economia que, até o final dos anos 1980, era considerada por muitos sem solução aparente.

CAPÍTULO 4 - RETOMADA DO PLANEJAMENTO E DA POLÍTICA ENERGÉTICA NO BRASIL (2002-2009)

A promulgação da Constituição Brasileira de 1988 acabou por instituir no País utilização do Plano Plurianual, como novo instrumento de planejamento estratégico, de médio prazo, no governo brasileiro. Assim sendo, o I PPA, para o período anterior a este, no quinquênio de 1991/1995, já foi elaborado com objetivo específico de cumprir essa mais nova exigência constitucional. Naquela oportunidade era ressaltado que, as LDO's e os Orçamentos Anuais deveriam ser compatíveis entre si, bem como com planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição de 1988 ou em quaisquer outros, instituídos durante determinado período de gestão governamental que viesse se instalar no futuro. Por esse motivo, nenhum investimento, cuja execução ultrapassasse um exercício financeiro, poderia ser iniciado sem a prévia inclusão no PPA ou sem a adoção de uma nova lei específica que autorizasse tal inclusão, sob pena do governante do momento ser legalmente imputado de crime de responsabilidade fiscal.

Da última fase de avaliação dos Planos de Governo é possível constatar que o I PPA, implementado entre 1991/1995 foi elaborado sob a forte expectativa de um maior crescimento nacional e deveria fornecer “resultados brilhantes” a serem alcançados como consequência do choque heterodoxo, montado pela jovem equipe econômica do Governo Fernando Collor de Mello, no início de sua conturbada gestão presidencial. Entretanto, o esperado fenômeno não aconteceu.

O Governo Collor e sua equipe econômica pretendiam conquistar e controlar, rapidamente a caótica inflação nacional, eliminar a ciranda financeira já no curto prazo, como forma de estabelecer novos parâmetros econômicos e financeiros além de restabelecer a credibilidade de comando do Governo Federal. Acreditavam que, somente desse modo seria alcançado um ambiente macroeconômico estável e propício ao planejamento de ações de longo prazo.

A divulgação de escândalos do período de campanha e crescimento de corrupção entre aliados do Governo Collor acabou impondo a aplicação do *impeachment* do presidente da República. Com o fracasso dos choques econômicos conjunturais aplicados pelo Governo Federal combinado com turbulência política nacional os resultados das ações implementadas foram insignificantes. O I PPA não conseguiu apresentar objetivos e metas definidos e foi praticamente ignorado pelo futuro governo e pela sociedade brasileira (LAGE, 2006).

4.1- Segundo Plano Plurianual: de 1996 a 1999 - Brasil em Ação

O Segundo Plano Plurianual (II PPA) foi planejado para ser implementado entre 1996 e 1999, sob responsabilidade do presidente recém empossado, em 01/01/1995, em sua primeira gestão: Fernando Henrique Cardoso. O II PPA, do mesmo modo que o I PPA foi elaborado na expectativa de obtenção de resultados favoráveis, seguindo na esteira do sucesso relativo e da euforia proporcionada pelo Plano Real, criado no Governo Itamar Franco. Naquela ocasião já se consolidava o controle parcial da inflação, estabelecimento e fixação de novos referenciais econômico-financeiros, considerados atuais e muito mais modernos que os anteriores. Esses aspectos positivos permitiram a instituição de um “plano factível”, com diretrizes específicas e estratégicas melhor definidas, mesmo que ainda de certa forma incipientes (LAGE, 2006).

O Regime Militar foi encerrado em 15/03/1985. A Assembléia Nacional Constituinte, instalada em fevereiro de 1987 concluiu seus trabalhos em 05/10/1988, quando assumiu o primeiro presidente da República, agora representado por um civil, após mais de vinte anos. Durante a longa fase do Regime Militar, o Congresso Nacional teve seus poderes reduzidos e fortemente cerceados. Na oportunidade, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's) nem eram apreciados pelos parlamentares, porque os orçamentos elaborados passavam apenas por um “ritual aparente de aprovação”, uma vez que não podiam ser emendados, modificados ou alterados na sua substância original. Esse mesmo processo também ocorreria durante a “famosa prestação de contas”, do Poder Executivo pelo Poder Legislativo (GARCIA, 2000).

Em 1988, os constituintes eleitos pretendiam criar um instrumento que, explicitasse as intenções do Governo Federal, proporcionasse maior coerência nas suas ações administrativas e organizasse, de forma bem mais consistente, as intenções parlamentares na montagem do orçamento nacional. Existia grande preocupação em criar condições para o exercício regular de avaliação e controle das ações governamentais e, em particular, das despesas públicas. Em seu artigo 74, I e II da Constituição Federal era determinado que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deveriam manter de forma integrada sistemas de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA, execução de programas de governo e Orçamento da União. Esse novo processo administrativo culminaria com o Congresso Nacional exercendo sua competência exclusiva de, a cada novo ano, julgar contas apresentadas pelo presidente da República além de apreciar os Relatórios sobre execução dos Planos de Governo, conforme o artigo 49, IX, da Constituição Federal Brasileira.

O Segundo Plano Plurianual (II PPA) deveria cobrir o quadriênio 1996/1999 e agora a nova administração federal era liderada por um presidente com representativo currículo acadêmico, em ciências políticas e significativa experiência parlamentar acumuladas durante sua participação no Governo Itamar Franco, no Ministério das Relações Exteriores e Fazenda. O novo ministério estruturado pelo presidente Fernando Henrique contava com políticos experientes, acadêmicos de expressão, tecnoburocratas competentes e alguns empresários.

Durante o Governo Itamar Franco, após o *impeachment* do presidente Collor, foi recriada a Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República; mas, não haviam sido previstos recursos e instrumentos necessários ao cumprimento das tarefas implícitas do órgão. A reforma administrativa que, inaugurou a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 1998, transformou a Secretaria do Planejamento em Ministério de Planejamento e Orçamento, colocando-o na mesma linha hierárquica dos demais, como clara afirmação do viés “econômico-fiscalista” e por destacar o Orçamento, como se não fosse parte integrante do próprio planejamento (GARCIA, 2000).

Em sua Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, o presidente Fernando Henrique encaminhava o II PPA de 1996/1999, e destacava que, “era preciso investir para crescer”, estabelecia novos princípios para o Planejamento Econômico Nacional; “norteava” agentes econômicos no País, sinalizava oportunidades de novas inversões e aplicações de recursos, tornando o II PPA importante instrumento de planejamento, não somente para o Governo, mas também para a iniciativa privada nacional. A Mensagem encaminhada enunciava três estratégias: (a) construção de um Estado moderno e eficiente; (b) redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e (c) inserção competitiva e modernização produtiva. Essas estratégias, mais pareciam “desejos”, por não qualificarem conteúdos das ações que, deveriam realizá-las, e arrolava Ações e Projetos que apresentavam maior expressão orçamentária, explicitando investimentos requeridos para alcançar seus objetivos e metas pretendidas, consideradas como viáveis naquele período (BRASIL, 1995).

O Cenário Macroeconômico do II PPA trabalhava com “um só futuro possível”, como se ele pudesse ser escolhido e também operava com variáveis econômicas, como se fossem decisivas para promover reformas constitucionais profundas no País. O resultado dessa precariedade podia ser vislumbrado ao se cotejar o futuro desejado pelo II PPA, no final de 1999, com a realidade que acabava por se impor no País naquele momento (GARCIA, 2000).

As diferenças observadas na Tabela 4.1 indicam que havia necessidade de criar novos cenários alternativos que, pudessem permitir ajustes rápidos nas ações previstas no II PPA, como forma de mantê-lo coerente e atuante diante das transformações da realidade brasileira.

Tabela 4.1 - Cenário de crescimento do País para o final de 1999

Variáveis analisadas	Cenário para 1999	
	Real (1)	Estimado (2)
Crescimento do PIB (%)	5,0	de - 1,0 a zero
Necessidades financeiras do Setor Público (% do PIB)	zero	15,5
Dívida Pública (% do PIB)	15,8	51,0
Déficit Conta Corrente (bilhões de dólares correntes)	18,10	25,00 a 27,00
Renda per capita (reais a preços de 1998)	6.195,00	5.137,00

Fonte: Elaboração própria a partir de GARCIA, R.C. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000 a 2003, 2000. Obs.: (1) Valores previstos pelo II PPA de 1996/1999; (2) BACEN; elaboração: IPEA e CGFP, setembro de 1999.

O II PPA foi estruturado tendo como referência o programa de campanha do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Em abril de 1995, o responsável pela coordenação geral, subordinado à diretoria da Secretaria de Planejamento e Avaliação do MPO, convocou técnicos do IPEA e da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República para que formulassem a estratégia do Plano e apontassem as principais “questões” a serem trabalhadas, e solicitou que “pensassem com a cabeça do presidente” (GARCIA, 2000).

Ainda em 1995, a metodologia de elaboração do II PPA pretendia incorporar as prioridades definidas a partir da visão intersetorial do País. A programação de dispêndios necessários foi precedida de ampla discussão no âmbito do Governo Federal. Esse trabalho foi desenvolvido por quatorze Comitês Temáticos, compostos por técnicos das áreas de planejamento dos ministérios setoriais, de acordo com o MPO e SAE (GARCIA, 2000).

O reducionismo conceitual e distanciamento dos altos dirigentes fizeram do II PPA, um “documento formal”; ou apenas “de cumprimento de determinações constitucionais”. De novo, e mais uma vez, o Plano não seria “um guia para ação”, mas somente “OPI expandido”, acompanhado de um texto bem elaborado, revelador de realidade complexa, sem articulação consistente com os projetos e ações que, ao final, acabaram por não acontecer plenamente, mesmo quando repensados e redimensionados, a cada novo exercício financeiro, como parte dos orçamentos anuais. Esse fato decorreu da “inexistência de sistemas de monitoramento e avaliação que permitissem tomar decisões seguras e direcionadas para a condução do governo no dia-a-dia do País”. Constatação: “faltava prática de planejamento, além da elaboração de Planos e Orçamentos, como instrumentos de direção estratégica pública” (GARCIA, 2000).

O não comprometimento da equipe dirigente do Governo Fernando Henrique Cardoso, ficou evidenciado em meados de 1996, apenas seis meses após o II PPA ter sido aprovado, com lançamento do Programa Brasil em Ação. Ele foi lançado para dar prioridade a um conjunto de 42 empreendimentos, onde 25 foram concluídos ou tiveram suas metas atingidas. Foram investidos cerca de R\$ 22 bilhões em infra-estrutura e R\$ 44 bilhões para a área social. O programa foi baseado, essencialmente em: (a) escolha de projetos prioritários para o desenvolvimento econômico e social do País; (b) utilização de métodos avançados de gestão e (c) formação de parcerias entre os setores público e privado. Os vários empreendimentos pretendiam promover o desenvolvimento sustentável nacional e foram escolhidos por sua capacidade de induzir investimentos produtivos, além de reduzir desigualdades regionais e sociais. A partir de 1999, o Programa Brasil em Ação foi ampliado para 58 empreendimentos.

Na oportunidade, cada projeto passou a ter um gerente designado pelos ministros, que cuidava da articulação entre os envolvidos na execução e realização das metas previstas a cada estágio. O gerente deveria informar ao Ministério do Planejamento e à Casa Civil o andamento dos projetos e eventuais dificuldades encontradas. As liberações financeiras, para aqueles projetos considerados prioritários ficariam, teoricamente, asseguradas, segundo cronogramas de implementação e desempenhos alcançados em cada etapa. Muitos projetos que, estavam incluídos no Plano Brasil em Ação contavam com participação do setor privado, principalmente em obras de infra-estrutura. No sentido de permitir que, a desejada interação, entre os vários agentes públicos e privados fosse agilizada e tornada mais fluente, foi criado o Sistema de Informações Gerenciais (SIG) do Plano Brasil em Ação. Esse sofisticado sistema de controle deveria possibilitar o acompanhamento compartilhado, com atualização diária, de cada um dos projetos, em suas dimensões físicas, financeiras e gerenciais.

A criação do SIG; uma rede informatizada em tempo real interligando gerentes, parceiros e gestores públicos envolvidos nos projetos; deveria garantir o acesso imediato a informações atualizadas sobre o estágio de cada um dos empreendimentos. Com esse “moderno ferramental tecnológico” deveria ser possível antecipar problemas e restrições envolvendo os projetos, além de facilitar a busca de soluções por parte da União e de seus parceiros. Esse novo tipo criativo de acompanhamento pretendia oferecer melhores vantagens, tanto em termos de rapidez e como qualidade de fluxo de informações entre todos agentes envolvidos, bem como melhorar sensivelmente a capacidade sistemática de antecipação de problemas e na oferta de soluções mais adequadas (BRASIL, 1996).

O Governo Federal considerava que o efeito multiplicador desses projetos poderia ser tomado como novo e significativo exemplo: no caso do Gasoduto Bolívia-Brasil; para cada real investido na obra seriam gerados sete reais em novos projetos de investimento, especialmente na construção de UTE's que iriam utilizar o gás natural boliviano. A modernização do Porto de Suape, que custou ao Brasil, cerca de R\$ 185 milhões deveria permitir a implantação de novos projetos nas áreas de serviços portuários, metalurgia, cerâmica, materiais cirúrgicos, têxteis e embalagens, avaliados em R\$ 600 milhões. No caso da duplicação da Rodovia Fernão Dias, interligação de Belo Horizonte e São Paulo, para cada real investido na estrada de rodagem seria gerado investimento de até quatro reais no setor automobilístico nacional (BRASIL, 1996).

Paralelamente, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão era criada força-tarefa para dar suporte a gerentes e ministérios responsáveis pelos projetos. Por meio do SIG, desfrutavam de linha direta com a força-tarefa e diferentes escalões e entidades do governo, incluindo ministros e presidente da República. Esse constante monitoramento permitiria aos gerentes alertar, ainda em tempo hábil, os ministros sobre qualquer problema que pudesse comprometer o andamento dos empreendimentos. Segundo o Governo FHC, o gerenciamento intensivo deu resultados: o Gasoduto Bolívia-Brasil, ainda na fase de construção, teve redução de custos de 20% em relação ao preço básico de referência. Empreendimentos complexos, como a Linha de Transmissão Norte-Sul, foram concluídos dentro do cronograma original de implantação. Em outros casos, como modernização do Porto de Sepetiba, as obras terminaram antes do prazo. Na área social, o modelo de gestão se mostrou eficaz e projetos como Carta de Crédito, Reforma Agrária, Ação Social em Saneamento, Dinheiro Direto na Escola e Programa Nacional de Qualificação e Requalificação superaram as metas originais previstas em meados de 1996 (BRASIL, 1996).

De acordo com o presidente Fernando Henrique, o papel das Parcerias Público-Privadas foi determinante, para o sucesso do Programa Brasil em Ação. Como o Estado não contava com recursos necessários para financiar o desenvolvimento nacional, era preciso buscá-los na sociedade por meio de novas parcerias. Para tanto, era essencial contar com “bons projetos e uma gestão confiável”, considerados como dois fortes atributos do Plano Brasil em Ação e que, poderiam assegurar ao empresário privado brasileiro um retorno condizente com seus investimentos. Ao final de três anos e meio, a participação de capitais privados no Programa chegou a 21,5%, resultado considerado sem precedentes na história do País (BRASIL, 1996).

A partir de 1999 foram incluídos no Programa Brasil em Ação outros 18 novos projetos. Eram basicamente obras para o Setor de Transportes e constavam do II PPA. Segundo o Ministério do Planejamento foram adequados à capacidade de investimento do Governo Federal. Em cinco anos deveriam ser investidos R\$ 4,8 bilhões, com R\$ 2,1 bilhões da União. A Tabela 4.2 apresenta os 18 projetos e investimentos para o Programa Brasil em Ação.

Tabela 4.2 - Previsão orçamentária para 18 novos projetos indicados para após 1999

Nº	Projetos no Programa Brasil em Ação	Valor (R\$ milhões)	Percentual (%)	
			Simple	Acumulado
1	Pavimentação de 460 km da BR 156	140,00	2,91	2,91
2	Recuperação da BR 317	80,00	1,66	4,57
3	Pavimentação da BR 230	150,00	3,11	7,68
4	Ferrovias Transnordestina	380,00	7,89	15,57
5	Interligação da rede de gasodutos do Nordeste	107,50	2,23	17,80
6	Duplicação da BR 153 e da BR 365	400,00	8,30	26,10
7	Rodoanel	778,60	16,16	42,26
8	Complexo Cabiúnas	395,50	8,21	50,47
9	Pavimentação da BR 364	60,00	1,25	51,72
10	Rodovia do Mercosul	480,00	9,96	61,68
11	Desenvolvimento Energético de Estados e Municípios	64,00	1,33	63,01
12	Produtur (Fase II)	360,00	7,47	70,48
13	Educação Profissional	500,00	10,38	80,86
14	Inovação Tecnológica na Agropecuária	50,00	1,04	81,90
15	Biocombustíveis na Amazônia (Probem)	60,00	1,25	83,14
16	Desenvolvimento Sustentável do Pantanal	452,00	9,38	92,52
17	Desenvolvimento do Eco-turismo: Amazônia Legal	200,00	4,15	96,68
18	Adequação do Porto de Rio Grande	160,00	3,32	100,00
Investimentos previstos no período (milhões de reais)		4.817,60	100,00	-

Fonte: Elaboração própria a partir de www.indexet.gazetamercantil.com.br, consultado em 13/10/12008.

É importante ressaltar que o Brasil viveu a partir de 1996, uma experiência que mudou a administração pública federal, pois foi considerada como “revolucionária” e forneceu ao Governo as lições necessárias para a implantação de uma cultura gerencial empreendedora no setor público: o Programa Brasil em Ação. Concluído em 1999, o Programa Brasil em Ação “fez escola na administração pública brasileira”. Sua experiência foi estendida para o setor público federal e constituiu a base da nova estrutura do Terceiro Plano Plurianual (III PPA) para 2000/2003. As lições do II PPA e do Brasil em Ação foram incorporadas à ação governamental. Apesar dos níveis de desempenho apresentarem resultados diferentes, nos projetos e atividades do Programa Brasil em Ação, havia espaço para o aperfeiçoamento de mecanismos, geração de métodos e técnicas adequadas à gestão de ações governamentais. Sua criação foi considerada importante para reduzir o caráter formal, pouco dinâmico e normativo do planejamento público brasileiro que, a partir daí passou a incorporar, constantemente, crescentes doses de pensamento estratégico e visão situacional (GARCIA, 2000).

4.2- Terceiro Plano Plurianual: de 2000 a 2003 - Avança Brasil

O III PPA inovou ao introduzir na administração pública federal a “gestão por resultados”, adoção de programas, unidade de gestão, uma integração entre o plano, orçamento e gestão, além do fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo dos Eixos Nacionais de Integração (ENID’s). Tanto o II PPA, como o III PPA foram fortemente perturbados, em sua fase de implementação, pelo ciclo de crises financeiras internacionais iniciadas no México, no final de 1994, prolongando-se pela Ásia e Rússia em 1997 e 1998. Em setembro de 1998, o Brasil também foi atingido e afetado, obrigando aceitar um plano de sustentação do FMI e de países credores, com valor de US\$ 41,5 bilhões (ALMEIDA, 2004).

O III PPA foi criado pela Lei Nº 9.989/00 no segundo Governo Fernando Henrique. Ele inovou tecnicamente, ao incluir ajustes a serem efetuados, estabelecendo critérios específicos e análogos ao da fase de elaboração, prevendo a: utilização de “diagnóstico” para justificar a inclusão de programa a ser executado em seu período de vigência, delimitando explicitamente o problema a ser enfrentado ou demanda da sociedade a ser atendida, além da necessidade de indicar claramente a fonte de recursos que o financiaria, no caso de alteração ou exclusão de programa, com “simples exposição de motivos” para estimular a discussão e aprovação, pelo Poder Legislativo Brasileiro. Neste contexto administrativo, gestores e governantes seriam penalizados por meio de um “instrumento responsabilizador”, tanto pelos critérios utilizados, ao balizarem as perspectivas do Plano, como pelas “dimensões de suas ações”, desestimulando a criação de planos impossíveis de serem executados e instigando o planejamento responsável. Com a previsão de que o Plano Avança Brasil poderia ser alterado; mas, somente no sentido de ser melhorado, a alteração seria condicionada à real necessidade que, acabaria conferindo maior transparência a “eventuais mudanças de trajetória” ou de “adequações de novos e melhores” rumos pretendidos (LAGE, 2006).

Os dois primeiros PPA’s foram elaborados sem embasamento teórico ou metodologias próprias, necessitando definir: “plano plurianual” e “modalidade de planejamento de médio prazo”. Isso aconteceu em decorrência do descaso atribuído pelo Poder Executivo Federal ao Planejamento Governamental, uma vez que a Constituição de 1988 previa: “lei complementar estabelecerá sobre o exercício financeiro, vigência, prazos e organização do Plano Plurianual, além de orientar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO’s) e a Lei Orçamentária Anual (LOA’s), conforme artigo 165, § 9º, I e II” (LAGE, 2006).

O III PPA, com o Plano Avança Brasil, elaborado para o quadriênio 2000/2003 passou por importantes modificações em seu conteúdo básico, na forma de apresentação e linguagem, visando não apenas compatibilizá-lo com a estrutura do orçamento anual, mas, para facilitar seu entendimento e acompanhamento pela sociedade. Desse modo, ele apresentava etapas da estratégia de longo prazo desenhadas pelos cinco Eixos. Vale ressaltar que o estudo dos Eixos de Integração norteou a confecção do IV PPA, mas não uma correlação direta entre as programações constantes nos diferentes planos de governo (ROSA, 2001).

De acordo com a Mensagem Presidencial que encaminhou o III PPA, as diretrizes que norteavam as ações de governo para o período eram: (a) consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; (b) promover o desenvolvimento sustentável do País voltado para geração de empregos e oportunidades de renda; (c) combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; (d) consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos; (e) reduzir as desigualdades inter-regionais; e (f) promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação. A visão estratégica de longo prazo estava assentada nos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento” (ENID’s). A partir da análise dos problemas nacionais, vocações e potencialidades de crescimento de cada região brasileira, todos esses eixos foram delineados e identificados como projetos necessários para alavancar o desenvolvimento sustentado do País, num horizonte de até oito anos (LAGE, 2006).

Os cinco principais Eixos foram definidos por: (a) Eixo da Amazônia, composto pelo Arco Norte e Madeira-Amazonas; (b) Eixo do Nordeste, composto pelo Transnordestino e São Francisco; (c) Eixo do Centro-Oeste, composto pelo Araguaia-Tocantins e Oeste; (d) Eixo do Sudeste, composto pela Rede Sudeste; e (e) Eixo do Sul, composto pelo Sudeste e Sul.

O III PPA foi elaborado e baseado em 365 Programas, envolvendo as mais diferentes áreas de atuação do Governo Fernando Henrique Cardoso. Cada um desses Programas se subdividia em ações pretendidas como, por exemplo: projetos, atividades e operações especiais que integravam a lei orçamentária anual. O Programa era considerado a peça principal do III PPA, onde eram indicados: objetivos descritivos e indicadores de desempenho, destacando-se os índices registrados e os índices previstos ao final do III PPA, em função de sua capacidade de execução. O Programa Energia no Eixo Arco Norte tinha como objetivo suprir de energia elétrica a região compreendida pelos Estados do Amapá e Roraima; e como indicadores o consumo de eletricidade e taxa de atendimento domiciliar.

A Tabela 4.3 abaixo apresenta distribuição total de investimentos públicos e privados, considerados para o período de 2000 a 2007, segundo as áreas: Infraestrutura Econômica, Desenvolvimento Social, Meio Ambiente, além de Informação e Conhecimento.

Tabela 4.3 - Investimentos Públicos e Privados entre 2000 e 2007

Áreas de aplicação dos investimentos	Valor (R\$ bilhões)	Participação (%)
Infra-Estrutura Econômica	186,10	58,71
Desenvolvimento Social	112,80	35,58
Meio ambiente	15,70	4,95
Informação e conhecimento	2,40	0,76
Total geral	317,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir de III Plano Plurianual 2000-2003, Orçamento da União 2000, e Avanço Brasil.

O Governo Federal acreditava que o aumento de competitividade na economia e criação de ambiente mais favorável ao crescimento nacional dependia da infra-estrutura econômica do País. O estudo dos ENID's indicava necessidade de R\$ 186,10 bilhões em investimentos públicos e privados, essenciais para desenvolver: transportes, energia, telecomunicações e recursos hídricos no Nordeste. A Figura 4.4 apresenta a distribuição desses recursos.

Tabela 4.4 - Investimentos em Infraestrutura Econômica entre 2000 e 2007

Infraestrutura Econômica	Valor (R\$ bilhões)	Participação (%)	
		simples	acumulada
Telefonia Fixa, Pública e Móvel	67,70	36,38	36,38
Usinas Hidrelétricas	29,10	15,64	52,02
Rodovias	22,40	12,04	64,05
Ferrovias	18,90	10,16	74,21
Usinas Termelétricas	17,60	9,46	83,66
Aeroportos	9,60	5,16	88,82
Recursos Hídricos do Nordeste	8,60	4,62	93,44
Linhas de Transmissão	3,30	1,77	95,22
Hidroviás	2,90	1,56	96,78
Radiochamada e Rede de Telecomunicações	1,40	0,75	97,53
Fibra ótica	1,40	0,75	98,28
Portos	1,30	0,70	98,98
Gasodutos	1,30	0,70	99,68
Comunicação de dados	0,60	0,32	100,00
Total geral	186,10	100,00	-

Fonte: Elaboração própria a partir de III Plano Plurianual 2000-2003, Orçamento da União 2000, e Avanço Brasil.

Na época, o País apresentava indícios de graves problemas sociais. Eram considerados, como exemplos marcantes de sua presença: a falta de alimentação adequada, deficiências nas áreas de educação, saúde, habitação, saneamento básico e segurança pública. Entretanto, a solução desses problemas era uma realidade ainda muito distante para milhões de brasileiros pobres que viviam no campo, em pequenas cidades do interior País ou na periferia das grandes metrópoles brasileiras (III PPA, 2000).

Estudos do III PPA indicavam que entre 2000 e 2007, o Setor Energético Brasileiro apresentaria uma interessante oportunidade de investimentos públicos e privados, da ordem de R\$ 51,30 bilhões para a construção de: usinas hidrelétricas (UHE'S), usinas termelétricas (UTE's), linhas de transmissão (LT's) e gasodutos. Esses investimentos estavam voltados para suprir necessidades de energia de modo articulado com os segmentos de Infra-Estrutura econômica em cada região.

Os projetos destinavam-se à construção e à ampliação de UHE's e UTE's, implantação e aumento da capacidade das linhas de transmissão. Deveriam ser construídos gasodutos para aumentar oferta de gás natural (GN), diversificando estrategicamente a matriz energética do País. A Tabela 4.5 apresenta a participação do setor no investimento total.

Tabela 4.5 - Investimentos em Energia entre 2000 e 2007

Energia	Valor (R\$ bilhões)	Participação (%)	
		simples	acumulada
Usinas Hidrelétricas (UHE's)	29,10	56,73	56,73
Usinas Termelétricas (UTE's)	17,60	34,31	91,03
Linhas de Transmissão (LT's)	3,30	6,43	97,47
Gasodutos de grande porte	1,30	2,53	100,00
Total geral	51,30	100,00	-

Fonte: Elaboração própria a partir de III Plano Plurianual 2000-2003, Orçamento da União 2000, e Avança Brasil.

Na mais extensa região do País, o acervo de recursos naturais e o uso de tecnologias mais limpas e renováveis abriam novas oportunidades de investimento. A exploração sustentada de produtos da floresta, ecoturismo e biotecnologia somavam-se à agropecuária, agroindústria, exploração mineral e serviços, constituindo a base de desenvolvimento dos Eixos Amazônia, composto pelo Arco Norte e Madeira-Amazonas.

O desenvolvimento sustentável da região demandava uma infra-estrutura moderna, muito mais ágil para se integrar à natureza amazônica e viabilizar inclusive a aproximação com outros países vizinhos. Esse era o caso das hidrovias, meio natural de organização do sistema de transporte, da energia limpa produzida a partir do gás natural e de sistemas avançados de telecomunicações. Investimentos nas áreas de tecnologia de informação e de conhecimento deveriam crescer progressivamente para “agregar valor aos produtos da região”, superar problemas sociais, conservar a diversidade biológica e cultural e, sobretudo, “garantir a valorização do patrimônio ambiental em benefício do desenvolvimento da Amazônia” e do Brasil (III PPA, 2000).

A Tabela 4.6 mostra necessidade de investimentos públicos e privados, no Arco Norte e Madeira-Amazonas, entre 2000/2007 no valor de R\$ 24,10 bilhões.

Tabela 4.6 - Investimentos no Arco Norte e Madeira-Amazonas entre 2000 e 2007

Arco Norte e Madeira-Amazonas	Valor (R\$ bilhões)	Participação (%)	
		simples	acumulada
Infra-Estrutura Econômica	14,00	58,09	58,09
Desenvolvimento Social	8,60	35,68	93,78
Meio Ambiente	1,40	5,81	99,59
Informação e Conhecimento	0,10	0,41	100,00
Total geral	24,10	100,00	-

Fonte: Elaboração própria a partir de III Plano Plurianual 2000-2003, Orçamento da União 2000, e Avanço Brasil.

O maior desafio da região Nordeste era o combate à pobreza. Os indicadores sociais desfavoráveis e o grave problema da falta de água exigiam um esforço redobrado para superar as desigualdades regionais. No ano 2000, esta região crescia a taxas que demonstravam o potencial de desenvolvimento dos Eixos Transnordestino e São Francisco.

Os Eixos da região Centro-Oeste, composto pelo dois Eixos Araguaia-Tocantins e Oeste criaram sólidos laços econômicos entre aquelas regiões do País, viabilizados pela forte e crescente expansão da agropecuária e da agroindústria. A importante e extensa região do Cerrado, que se tornou mais fértil, graças à pesquisa tecnológica nacional, foi a base dessa nova expansão, gerando oportunidades, empregos e melhor renda para os brasileiros de todas as regiões do País. Os grandes investimentos e projetos, nos setores de transportes, energia e telecomunicações deveriam reduzir os custos e facilitar o acesso dos produtos da região aos mercados interno e externo (III PPA, 2000).

A Tabela 4.7 abaixo apresentada mostra a distribuição de recursos programados, entre 2000 e 2007, no valor total de 49,80 bilhões de reais para os Eixos do Centro-Oeste, composto pelos Eixos Araguaia-Tocantins e Oeste, entre 2000 a 2007.

Tabela 4.7 - Investimentos no Eixo Centro-Oeste entre 2000 e 2007

Eixos Araguaia-Tocantins e Oeste	Valor (R\$ bilhões)	Participação (%)	
		simples	acumulada
Infra-Estrutura Econômica	31,50	63,25	63,25
Desenvolvimento Social	16,10	32,33	95,58
Meio Ambiente	1,80	3,62	99,20
Informação e Conhecimento	0,40	0,80	100,00
Total geral	49,80	100,00	-

Fonte: Elaboração própria a partir de III Plano Plurianual 2000-2003, Orçamento da União 2000, e Avanço Brasil.

A região Centro-Oeste sem contar com grandes benefícios governamentais abrigava um ecossistema especial e considerado único no mundo: o Pantanal. Ele deveria ser preservado e utilizado de forma sustentável; projetos de desenvolvimento social poderiam melhorar os padrões de educação, saúde, habitação e saneamento básico para a população do Centro-Oeste. O Governo Federal acreditava que, com uma tecnologia muito mais moderna e com conhecimento avançado, seria possível aproveitar os recursos naturais e adicionar valor à produção nacional regional (III PPA, 2000).

A Tabela 4.8 a seguir apresentada fornece uma relação dos setores mais importantes e dos principais empreendimentos escolhidos, tendo como recursos programados o valor total de R\$ 107,90 bilhões, destinados para desenvolvimento do Eixo Sudeste, também designado por Rede Sudeste, para o período de 2000/2007.

Tabela 4.8 - Investimentos no Eixo Sudeste entre 2000 e 2007

Eixos Araguaia-Tocantins e Oeste	Valor (R\$ bilhões)	Participação (%)	
		simples	acumulada
Infra-Estrutura Econômica	70,20	65,06	65,06
Desenvolvimento Social	35,20	32,62	97,68
Meio Ambiente	2,10	1,95	99,63
Informação e Conhecimento	0,40	0,37	100,00
Total geral	107,90	100,00	-

Fonte: Elaboração própria a partir de III Plano Plurianual 2000-2003, Orçamento da União 2000, e Avança Brasil.

Os desafios da região Sul concentravam-se na possibilidade de aproveitar a proximidade com grandes mercados, mediante aumento do valor agregado da produção, elevação da competitividade de setores industriais e agroindústrias e difusão do desenvolvimento para a faixa de fronteira. O processo de integração internacional poderia atrair investimentos para os setores de infra-estrutura econômica e para as novas unidades fabris projetadas.

A região reunia centros avançados de educação e de pesquisa básica capazes de oferecer a informação e todo conhecimento necessários aos avanços requeridos pelo crescimento econômico. Os investimentos em desenvolvimento social deveriam contribuir para reduzir os problemas típicos das regiões metropolitanas como desemprego e poluição, assim como as carências nas áreas de saúde, educação, moradia e segurança pública (III PPA, 2000).

A Tabela 4.9 mostra a distribuição de 61,40 bilhões de reais, na forma de recursos programados para o Eixo do Sul, composto pelo Sudoeste e Sul, entre 2000 a 2007.

Tabela 4.9 - Investimentos no Eixo Sul entre 2000 e 2007

Eixos Araguaia-Tocantins e Oeste	Valor (R\$ bilhões)	Participação (%)	
		simples	acumulada
Infra-Estrutura Econômica	38,70	63,03	63,03
Desenvolvimento Social	19,80	32,25	95,28
Meio Ambiente	2,40	3,91	99,19
Informação e Conhecimento	0,50	0,81	100,00
Total geral	61,40	100,00	-

Fonte: Elaboração própria a partir de III Plano Plurianual 2000-2003, Orçamento da União 2000, e Avanço Brasil.

Pode-se observar na Tabela 4.10 que, a região Sudeste deveria receber 34,89% dos investimentos previstos para o período 2000/2007. Em segundo lugar a região Nordeste, com 21,37% e em terceiro a região Sul com 19,85%. Na quarta posição estava a região Centro-Oeste com 16,10% e em última a região Norte com 7,79% do total previsto (III PPA, 2000).

Tabela 4.10 - Recursos para os Eixos do Programa Avanço Brasil: de 2000 a 2007

Atividade (R\$ bilhões) e (%)	Região					Total geral
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Infra-Estrutura	14,00	30,40	31,50	70,20	38,70	184,80
	4,53	9,83	10,18	22,70	12,51	59,75
Desenvolvimento Social	8,60	33,00	16,10	35,20	19,80	112,70
	2,78	10,67	5,21	11,38	6,40	36,44
Meio Ambiente	1,40	2,30	1,80	2,10	2,40	10,00
	0,45	0,74	0,58	0,68	0,78	3,23
Informação e Conhecimento	0,10	0,40	0,40	0,40	0,50	1,80
	0,03	0,13	0,13	0,13	0,16	0,58
Total geral (R\$ bilhões) e (%)	24,10	66,10	49,80	107,90	61,40	309,30
	7,79	21,37	16,10	34,89	19,85	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir de III Plano Plurianual 2000-2003, Orçamento da União 2000, e Avanço Brasil.

Para contemplar 365 objetivos listados no III PPA, eram necessários recursos, públicos e privados de R\$ 1.113,42 bilhões. A distribuição seria: R\$ 248,88 bilhões ou 22,36% em 2000; R\$ 274,72 bilhões ou 24,68% em 2001; R\$ 289,45 bilhões ou 26,00% em 2002 e R\$ 300,27 bilhões ou 26,97% em 2003; a Tabela 4.11 apresenta valores entre 2000/2003.

Tabela 4.11 - Dispêndios globais por Fonte de Recursos entre 2000 e 2003

Setor da economia ou atividade	Valor (R\$ bilhões)	Participação (%)	
		simples	acumulada
Fiscal e Seguridade	741,59	66,61	66,61
Empresas Estatais	117,57	10,56	77,17
Parcerias	115,43	10,37	87,54
Agências Oficiais de Crédito	96,51	8,67	96,21
Fundos	32,25	2,90	99,10
Renúncia Fiscal	9,97	0,90	100,00
Total geral	1.113,42	100,00	-

Fonte: Elaboração própria a partir de III Plano Plurianual 2000-2003, Orçamento da União 2000, e Avanço Brasil.

Tabela 4.12 - Dispendios destinados a cada região geográfica do Brasil (1)

Região	Valor (R\$ milhões)	Participação (%) na	
		própria região	no País
Norte			
Infra-Estrutura Econômica	15.042,00	46,81	5,62
Desenvolvimento Social	8.852,00	27,54	3,31
Setor Produtivo	6.098,00	18,98	2,28
Outros	1.767,00	5,50	0,66
Meio ambiente	177,00	0,55	0,07
Justiça e Cidadania	133,00	0,41	0,05
Informação e Conhecimento	68,00	0,21	0,03
Subtotal Norte	32.137,00	100,00	12,00
Nordeste			
Desenvolvimento Social	33.466,00	50,79	12,50
Infra-Estrutura Econômica	13.879,00	21,06	5,18
Setor Produtivo	9.369,00	14,22	3,50
Outros	4.528,00	6,87	1,69
Infra-Estrutura Hídrica	3.237,00	4,91	1,21
Meio Ambiente	1.061,00	1,61	0,40
Justiça e Cidadania	204,00	0,31	0,08
Informação e Conhecimento	149,00	0,23	0,06
Subtotal Nordeste	65.893,00	100,00	24,61
Centro-Oeste			
Infra-Estrutura Econômica	10.104,00	39,03	3,77
Desenvolvimento Social	8.841,00	34,15	3,30
Setor Produtivo	4.656,00	17,99	1,74
Outros	1.786,00	6,90	0,67
Meio Ambiente	316,00	1,22	0,12
Justiça e Cidadania	145,00	0,56	0,05
Informação e Conhecimento	37,00	0,14	0,01
Subtotal Centro-Oeste	25.885,00	100,00	9,67
Sudeste			
Desenvolvimento Social	44.430,00	50,80	16,59
Infra-Estrutura Econômica	26.611,00	30,43	9,94
Setor Produtivo	15.174,00	17,35	5,67
Outros	812,00	0,93	0,30
Justiça e Cidadania	189,00	0,22	0,07
Meio Ambiente	129,00	0,15	0,05
Informação e Conhecimento	117,00	0,13	0,04
Subtotal Sudeste	87.462,00	100,00	32,67
Sul			
Infra-Estrutura Econômica	26.356,00	46,75	9,84
Desenvolvimento Social	16.353,00	29,01	6,11
Setor Produtivo	13.336,00	23,66	4,98
Informação e Conhecimento	106,00	0,19	0,04
Justiça e Cidadania	82,00	0,15	0,03
Outros	78,00	0,14	0,03
Meio Ambiente	60,00	0,11	0,02
Subtotal Sul	56.371,00	100,00	21,05
Total geral	267.748,00	-	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir de III Plano Plurianual 2000-2003, Orçamento da União 2000, e Avanço Brasil.

Obs.: (1) Exclusive os destinados ao atendimento da Previdência Social.

A Tabela 4.12 mostra dispêndios previstos de R\$ 267.748,00 milhões, para cada região geográfica do Brasil, entre 2000 e 2003, excluindo deste montante a parcela correspondente e destinada à Previdência Social.

A Tabela 4.13 apresenta a distribuição de recursos, no montante de R\$ 134,84 bilhões, em função dos Programas Finalísticos, para atender expansão do Setor Produtivo do País, onde o Comércio ficaria com pouco mais de 50% do total previsto, entre 2000/2003. A Tabela 4.2.6 apresenta dispêndios previstos para cada região do País, entre 2000 e 2003, excluindo deste montante a parcela destinada à Previdência Social.

Tabela 4.13 - Recursos para Programas Finalísticos no Setor Produtivo Nacional

Programas de Governo por setor	Valor (R\$ bilhões)	Participação (%)	
		simples	acumulada
Comércio e Serviços	67,75	50,25	50,25
Agricultura	42,35	31,41	81,65
Indústria	24,74	18,35	100,00
Total geral	134,84	100,00	-

Fonte: Elaboração própria a partir de III Plano Plurianual 2000-2003, Orçamento da União 2000, e Avanço Brasil.

Para região Norte do País pode ser observada predominância de alocação de recursos em Infraestrutura Econômica, revelando o estágio de adensamento econômico da região e suas carências, especialmente nas áreas de Energia e Transportes, com 46,81% dentro na própria região e 5,62% em relação ao total do País.

No Nordeste, a distribuição de recursos indicava a vontade do Governo Federal de enfrentar as principais carências da região: Desenvolvimento Social e Infra-Estrutura Hídrica.

Na região Centro-Oeste, destacava-se a forte participação dos recursos destinados à Infra-Estrutura Econômica, refletindo a sua vocação para a Integração Nacional.

A região Sudeste mostrava uma distribuição mais equilibrada entre as diferentes áreas, típica de região mais dinâmica. A menor presença do Governo no Setor Produtivo, se comparada com as demais regiões, revelava o estágio de desenvolvimento do Sudeste.

Na região Sul, a distribuição de recursos mostrava o esforço e crescimento de investimentos nos setores de Energia e Transporte, imprescindíveis para que a região pudesse tirar maior proveito do processo de integração internacional através do Mercosul.

4.3 - Quarto Plano Plurianual: de 2004 a 2007 - Brasil para Todos

O Quarto Plano Plurianual (IV PPA) para ser implementado no período de 2004 a 2007 foi estruturado para tentar mudar, definitivamente, o Brasil. Deveria inaugurar novo e vigoroso modelo de desenvolvimento, de longo prazo, e para além de 2007. Ele estava destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira. Era considerado peça-chave do planejamento social e econômico do Governo Lula. O IV PPA deveria conferir racionalidade e eficácia às ações do Governo Federal na direção dessas profundas mudanças.

A estratégia na criação do IV PPA - Brasil para Todos ou Brasil de Todos, adotava sólida base econômica e visão da realidade nacional. Era indispensável estratégia macroeconômica que valorizasse a estabilidade, além de políticas adequadas de estímulo à produtividade e à competitividade, pois, na sua falta, a própria dinâmica de expansão da economia poderia gerar uma série de desequilíbrios que, acabariam por reverter essa expansão. A formulação e seleção de programas previam constante avaliação de sua execução e consistência ao longo do tempo. Ela era composta por Orientação Estratégica de Governo e Orientações Estratégicas dos Ministérios, que definiam objetivos de políticas setoriais, voltados à concretização dos compromissos de Governo. Com base nesses elementos seriam formulados, definidos e detalhados programas e ações que deveriam compor o IV PPA (SOUZA, 2007).

O planejamento econômico e social, expresso no IV PPA, seria efetuado com a participação ativa da sociedade brasileira e das várias esferas de Governo Federal. O caráter participativo do PPA era uma fórmula de enriquecimento permanente do planejamento e da gestão das ações do Governo Lula, conferindo aos mesmos: transparência e eficácia. Os problemas fundamentais a serem enfrentados eram: a concentração da renda e riqueza, a exclusão social, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras.

As políticas, programas e ações do Governo Lula que, deveriam dar substância a essa estratégia distribuíam-se nas dimensões: (a) social, (b) econômica, (c) regional, (d) ambiental, (e) cultural e (f) democrática; que se articulavam em torno de três Mega-Objetivos, com 30 novos desafios, a serem enfrentados por meio de 374 programas, que abarcavam cerca de 4.300 ações governamentais. A Tabela 4.14 apresentada a seguir indica os Mega-Objetivos previstos no IV PPA - Brasil para Todos.

Tabela 4.14 - Mega-Objetivos adotados no Plano Brasil para Todos entre 2004 e 2007

MEGA - OBJETIVOS I
INCLUSÃO SOCIAL E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS
<p>Combater a fome visando a sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo o caráter de inserção e cidadania;</p> <p>Ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar os seus mecanismos;</p> <p>Promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social, saúde, previdência e assistência;</p> <p>Ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação e ao patrimônio cultural do país;</p> <p>Promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular;</p> <p>Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio-ambiente;</p> <p>Reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos sociais e culturais;</p> <p>Promover a redução das desigualdades raciais, com ênfase na valorização cultural das etnias.</p> <p>Promover a redução das desigualdades de gênero, com ênfase na valorização das diferentes identidades.</p> <p>Ampliar o acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias, promovendo a inclusão digital e garantindo a formação crítica dos usuários.</p>
MEGA - OBJETIVOS II
CRESCIMENTO COM GERAÇÃO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA, AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL E REDUTOR DAS DESIGUALDADES SOCIAIS
<p>Alcançar o equilíbrio macroeconômico com a recuperação e sustentação do crescimento e distribuição da renda, geração de trabalho e emprego.</p> <p>Ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo.</p> <p>Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a informação e a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade.</p> <p>Implantar um efetivo processo de reforma agrária, recuperar os assentamentos existentes, fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, levando em consideração as condições e “dafo-climáticas” nas diferentes regiões do país.</p> <p>Coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade, com ênfase na redução da vulnerabilidade externa.</p> <p>Ampliar, desconcentrar regionalmente e fortalecer as bases culturais, científicas e tecnológicas de sustentação do desenvolvimento, democratizando o seu acesso.</p> <p>Impulsionar os investimentos em infra-estrutura de forma coordenada e sustentável.</p> <p>Reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais com integração das múltiplas escalas espaciais nacional, macro-regional, sub-regional e local, valorizando as identidades e diversidades culturais e estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local.</p> <p>Melhorar a gestão e a qualidade ambiental e promover a conservação e uso sustentável dos recursos naturais, com ênfase na promoção da educação ambiental.</p> <p>Ampliar a participação do País no mercado internacional preservando os interesses nacionais.</p> <p>Incentivar e fortalecer micro, pequenas e médias empresas com desenvolvimento de capacidade empreendedora.</p>
MEGA - OBJETIVOS III
PROMOÇÃO E EXPANSÃO DA CIDADANIA E FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA
<p>Fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos, respeitando a diversidade das relações humanas.</p> <p>Garantir a integridade dos povos indígenas respeitando sua identidade cultural e organização econômica.</p> <p>Valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais.</p> <p>Garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas descentralizadas e integradas.</p> <p>Valorizar a identidade e preservar a integridade e a soberania nacionais.</p> <p>Promover os valores e os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz, solidariedade e de direitos humanos no cenário internacional.</p> <p>Implementar uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão.</p> <p>Combater a corrupção.</p> <p>Democratizar os meios de comunicação social, valorizando os meios alternativos e a pluralidade de expressão.</p>
<p>Fonte: Elaboração própria a partir de IV Plano Plurianual, Programa Brasil para Todos, de 2004 a 2007.</p>

Entre 2004 e 2007, o Governo Lula pretendia atuar no sentido de garantir a todos os brasileiros o direito à informação diversa e plural, com ampla liberdade de expressão, através da maior universalização na educação de nível superior, objetivando a complementaridade dos sistemas privados, educativos, públicos e comunitários existentes no Brasil. As principais diretrizes a serem implementadas eram:

- desenvolvimento de meios de comunicação de massa com programação de cunho alternativo a serviço da cidadania;
- atualização da política de concessões dos meios de comunicação;
- fortalecimento das emissoras públicas de rádio e televisão educativas;
- uso educativo dos meios de comunicação;
- estímulo à criação e aprimoramento das emissoras de TV e rádios comunitárias legalizadas, com função pública e social ampliada;
- avaliação da qualidade da programação dos meios de comunicação no sentido de promover a formação para exercício da cidadania;
- fortalecimento da liberdade de expressão; e
- fomento à produção local e regionalização dos meios de comunicação social.

O grande desafio consistia em democratizar os meios de comunicação, fortalecer emissoras públicas de rádio e televisão educativas; fortalecer a liberdade de expressão no País. É interessante recordar que, o quadro “estagnacionista” do começo de governo do presidente Lula começou a mudar e a economia nacional passou a se movimentar. Parecia que os fatos estavam dando razão a defensores da política econômico-financeira vigente na oportunidade. O Governo Lula acreditava ter derrubado a inflação e pretendia a retomada de crescimento econômico do País.

Em 2004, de acordo com o IBGE, a produção industrial nacional cresceu 8,3% e representou a maior taxa de crescimento desde o Plano Cruzado, em 1986. Esse elevado crescimento alavancou o PIB, que cresceu 4,9% e também representou o maior crescimento desde 1994. Como consequência, a taxa de desemprego caiu pela primeira vez depois de três anos: diminuiu de 12,3% em 2003 para 11,5% em 2004; na região metropolitana de São Paulo, pelo levantamento do Dieese/Seade, no critério de desemprego total, baixou de 19,9% em 2003 para 18,7% em 2004 (SOUZA, 2007).

4.4 - Programas de longo prazo do Governo Lula: de 2007 a 2022

Seguindo uma estratégia inaugurada por Getúlio Vargas e copiada por outros nas décadas seguintes, o presidente Lula lançou em 22/01/2007, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para vigorar até 2011. De acordo com o Governo Federal, o PAC tinha por objetivo investir em projetos de infra-estrutura para facilitar a aceleração do desenvolvimento sustentado, aumentar a produtividade nacional e superar desequilíbrios regionais e sociais do País. O PAC era considerado um projeto que envolvia ações conjuntas entre governo e iniciativa privada para impulsionar o crescimento econômico do Brasil, com investimentos, principalmente, em **logística, energia e infra-estrutura social e urbana**.

No seu último item, o PAC previa a urbanização e saneamento de áreas carentes, tais como favelas e palafitas, além de projetos de irrigação de pequenas lavouras em áreas críticas, a partir da revitalização de bacias hidrográficas, a exemplo das bacias dos rios São Francisco e Parnaíba. É possível observar que, nos últimos anos, o País apresentou *déficit* elevado no sistema de transportes, causado pela falta de investimento na expansão, manutenção e modernização dos serviços rodoviário, marítimo, fluvial e ferroviário. Em função de todas essas carências, o PAC previa investimentos envolvendo projetos de integração de sistema de transportes, concessões à iniciativa privada e ampliação de portos e aeroportos.

De acordo com informações da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), até 2009, seriam instalados 12.386 MW para geração de eletricidade com a finalidade de atender a crescente demanda brasileira por energia elétrica. Para acompanhar o desejado crescimento econômico sustentável do Brasil, seria essencial que o sistema de fornecimento de energia elétrica tivesse condições de fornecer um serviço de qualidade e em quantidade.

De acordo com o PAC, entre 2007 e 2010, seriam investidos R\$ 503 bilhões nos setores de Infra-Estrutura, com uma parcela de R\$ 274 bilhões ou 55% dos recursos destinadas à área energética. Desse total, uma parcela de R\$ 287 bilhões e representando 57% do total deveriam ser fornecidos e garantidos pelo Governo Federal e por empresas estatais, ficando os outros R\$ 216 bilhões restantes, e equivalentes a 43% a cargo da iniciativa privada. Dessa forma, o Governo Lula acreditava na ação efetiva das Parcerias Público Privadas (PPP), no sentido de atrair maior participação e investimento de muitas empresas, para alcançar êxito completo nos projetos nacionais, do Plano de Aceleração do Crescimento.

A Figura 4.1 apresenta uma esquematização, a partir do próprio Programa de Aceleração de Crescimento, mostrando os fundamentos econômicos pretendidos pelo Governo Federal ao formalizar a estruturação do PAC, em 22/01/2007.



Figura 4.1 - Esquematização dos fundamentos econômicos do PAC
Fonte: Elaboração própria a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007 a 2010.

O PAC, como programa de desenvolvimento nacional pretendia promover: (a) a aceleração do crescimento econômico; (b) o aumento do emprego; e (c) a melhoria das condições de vida da população brasileira. Ele empregava um conjunto de medidas destinadas a: (a) incentivar o investimento privado; (b) aumentar o investimento público em infra-estrutura; e (c) remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento. O programa dependia da participação do Governo, trabalhadores e empresários brasileiros.

O PAC apresentava pontos positivos, como por exemplo: apreciáveis investimentos em logística, tidos como essenciais para manter um crescimento econômico sustentável e aumentar a competitividade no mercado internacional; preocupação energética, no sentido de evitar futuros racionamentos de energia elétrica e uso de outros tipos de combustíveis. Pretendia: (a) estímulo ao crédito e ao financiamento; (b) desoneração e aperfeiçoamento do sistema; (c) melhoria do ambiente de investimento; (d) medidas fiscais de longo prazo; e (e) investimento em infra-estrutura. O PAC não fazia qualquer referência a temas essenciais, como: corte de gastos públicos, redução da carga tributária e da taxa de juros. Ainda em 2007, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) procurava alertar que o PAC seria instrumento adequado para o desenvolvimento nacional; mas, não o suficiente para garantir um crescimento do PIB acima de 5% ao ano.

Entre as medidas de estímulo ao crédito e financiamento estavam: crédito da Caixa Econômica Federal (CEF), de R\$ 5,20 bilhões, definido por Medida Provisória (MP) para aplicação em Saneamento e Habitação; ampliação do limite de crédito do Setor Público, de R\$ 7 bilhões, por resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN), para Saneamento e Habitação; criação de Fundo de Investimento em Infra-Estrutura, de R\$ 5 bilhões, definido por Medida Provisória (MP), com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); elevação da liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial, definido por Medida Provisória (MP); redução da Taxa de Juros à Longo Prazo (TJLP), conforme resolução do CMN de 9,75% em dezembro de 2005, para 6,50% em janeiro de 2007; redução do valor do *spread* utilizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), continuar o desenvolvimento do mercado de crédito e capitais, aumentando a oferta e diminuindo juros; e dar continuidade ao aumento do volume de crédito: do crédito destinado para pequenas e médias empresas, do crédito habitacional e crédito de longo prazo para investimentos em infra-estrutura.

A Tabela 4.15 indica a redução percentual (%) do *spreads* empregados pelo BNDES para atender necessidades de financiamento nacional.

Tabela 4.15 - Fundos do BNDES para desenvolvimento nacional entre 2005 a 2007 (1)

Logística	2005	2006	2007	2007/2005
Geração de energia elétrica				
Hídrica e termelétrica	2,5	1,5	1,0	- 60,0
Hídrica estruturante (mais de 2.000 MW médios)	2,5	1,5	0,5	- 80,0
PCH's, co-geração a gás e bioeletricidade	2,5	1,5	1,0	- 60,0
Transmissão	2,5	2,0	1,5	- 40,0
Distribuição	3,0	3,0	2,0	- 33,0
Energia renovável	2,5	1,5	1,0	- 60,0
Gás				
Desenvolvimento, produção e processamento	2,5	2,0	1,5	- 40,0
Transporte e distribuição	2,5	2,0	1,5	- 40,0
Ferrovias				
Regiões Norte e Nordeste e redução de gargalos	2,5	0,0	0,0	- 100,0
Demais investimentos	2,5	1,5	1,0	- 60,0
Rodovias, aeroportos, portos e terminais	2,5	1,5	1,0	- 60,0
Concessões rodoviárias	3,0	3,0	2,0	- 33,0
Transporte urbano integrado	3,0	2,0	1,5	- 50,0
Modal ferroviário				
Regiões Norte e Nordeste e redução de gargalos	2,5	0,0	0,0	- 100,0
Demais investimentos	2,5	1,5	1,0	- 60,0
Modais: rodoviário, aéreo, portos e terminais	2,5	1,5	1,0	- 60,0
Desenvolvimento urbano				
Transporte urbano integrado	3,0	2,0	1,5	- 50,0
Saneamento ambiental	3,0	1,5	1,0	- 67,0

Fonte: Elaboração própria a partir do Programa de Aceleração do Crescimento, de 2007 a 2010.

Obs.: (1) Redução percentual (%) de *spreads* do BNDES para acelerar o desenvolvimento nacional: 2005/2007.

O Governo Lula advertia que o PAC não deveria ser confundido com um programa de governo, pois a ação governamental era mais ampla que ele, implementadas através de políticas públicas, por diversos ministérios, órgãos públicos e empresas estatais. A Tabela 4.16 apresenta a previsão de investimento regional em infra-estrutura para o País, de acordo com as atividades do PAC, entre 2007 e 2010.

Tabela 4.16 - Investimento regional em Infraestrutura (R\$ bilhões) entre 2000 e 2007

Região	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	Subtotal	Nacional	Total
Logística	6,30	7,40	7,90	4,50	3,80	29,90	28,40	58,30
Energética	32,70	29,30	80,80	18,70	11,60	173,10	101,70	274,80
Social e Urbana	11,90	43,70	41,80	14,30	8,70	120,40	50,40	170,80
Total	50,90	80,40	130,50	37,50	24,10	323,40	180,50	503,90
Percentual (%)	16,00	25,00	40,00	12,00	7,00	100,00	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir do Programa de Aceleração do Crescimento, de 2007 a 2010.

Esse conjunto articulado de medidas estavam voltadas para a área econômica, através das quais o Governo Lula estabeleceria suas metas para crescimento de 5% ao ano. Para que as metas pudessem ser atingidas, o Governo propunha um conjunto de medidas que, visavam identificar e enfrentar os pontos de estrangulamento do crescimento, como: insuficiência de infra-estrutura nacional, nos setores de energia e transportes, além do baixo nível de crédito e recursos para financiamento de investimentos, como aspectos regulatórios, fiscais e tributários.

A infra-estrutura energética existente no País, com seus correspondentes segmentos de Geração e Transmissão de Energia Elétrica possibilitavam agregar em curto prazo, pouco mais de 12.000 MW até 2010 e após essa data mais 27.000 MW. O Governo também esperava implantar 14 mil quilômetros de linhas de transmissão até 2010 e após essa data mais 5 mil quilômetros. Existia previsão de contar com um total de R\$ 78,4 bilhões até 2010 e após essa data, um novo aporte de R\$ 24,10 bilhões.

Com o PAC, o Governo Lula previa investir em Infraestrutura R\$ 504 bilhões divididos: (a) R\$ 287 bilhões em recursos Públicos e (b) R\$ 217 bilhões de recursos Privados. Aplicar R\$ 160,20 bilhões, nas Estatais Federais: sendo que a Petrobras ficaria com R\$ 148,70 bilhões ou 93% do total e a Eletrobrás com R\$ 11,50 bilhões, ou apenas 7%. Desse montante seria destinado para Energia R\$ 274,80 bilhões; para Infra-Estrutura Social R\$ 170,80 bilhões distribuídos entre: (a) Orçamento Fiscal e Seguridade R\$ 34,80 bilhões e (b) Estatais Federais e demais fontes R\$ 136,00 bilhões, entre 2007 e 2010.

Em 27/08/2008, era encaminhada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Congresso Nacional, através da Mensagem Presidencial nº 635/08, o Orçamento da União e o texto do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício Financeiro 2009, conhecido como (PLOA-2009) que explicitava a receita e fixava a despesa da União no Exercício Financeiro de 2009.

O conteúdo da Mensagem Presidencial, com o Orçamento da União Exercício Financeiro 2009 apresentava o Projeto de Lei Orçamentária em seis volumes abrangendo o seguinte:

- Volume 1: Texto do projeto de lei, quadros orçamentários consolidados, detalhamento da receita, legislação da receita e da despesa;
- Volume 2: Consolidação dos programas de governo;
- Volume 3: Detalhamento das ações: órgãos do Poder Legislativo, órgãos do Poder Judiciário, Tribunal de Contas da União, Ministério Público da União;
- Volume 4, tomo 1 e 2: Detalhamento das ações: órgãos do Poder Executivo, Presidência da República e Ministérios (exceto MEC);
- Volume 5: Detalhamento de ações: órgãos do Poder Executivo, Ministério da Educação;
- Volume 6: Orçamento de Investimento: diversos quadros orçamentários consolidados, detalhamento da programação, detalhamento das ações.

O Governo Federal acreditava que o esforço cumulativo e coordenado da política econômica implementada ao longo dos últimos anos, nos âmbitos fiscal e monetário, permitiria formular, por meio do PLOA-2009, novas políticas e instrumentos para dar continuidade ao crescimento sustentado da economia, com mais justiça social. A consolidação da estabilidade econômica se daria através de medidas eficientes, visando assegurar: (a) equilíbrio fiscal, por meio da manutenção de *superávits* fiscais, melhora qualitativa na alocação de despesas, alongamento do prazo médio da dívida e suavização do perfil de vencimentos, redução das parcelas da dívida pública expostas à volatilidade de mercado, como câmbio e juros; (b) controle da inflação, no âmbito do regime de metas, com atuação da política monetária mostrando autonomia operacional da autoridade monetária; e (c) manutenção do regime de câmbio flexível que permitiu, no contexto global e favorável ao comércio, a elevação significativa do estoque de reservas internacionais e a redução estrutural da vulnerabilidade externa.

A Indústria em geral elevou seu crescimento para 6% entre o final de 2007 e meados de 2008, impulsionado pela Indústria de Transformação e Indústria de Construção Civil, com 6,5% no acumulado. O menor desempenho do setor foi marcado pela Indústria Extrativa, com 2,8% no acumulado no primeiro trimestre de 2008 como reflexo de paralisações técnicas ocorridas na Petrobras. Entre setores da Indústria de Transformação, destacava-se o da produção de bens de capital, com crescimento de 19,5% em 2007 e no acumulado em doze meses até junho de 2008. O desempenho favorável, com o aumento na importação de bens de capital, em 32,1% em 2007, elevou o consumo de máquinas, equipamentos e bens para construção civil, além de contribuir para aumento do investimento no País, que passou de 10% em 2006, para 13,4% em 2007 e para 14,9% no início de 2008 com expansão do PIB nacional (PLOA-2009, 2007).

A Tabela 4.17 apresenta distribuição de crédito por atividade econômica. Essa distribuição revela que 98,20% dos financiamentos liberados foram destinados para o setor privado e registraram expansão de 14,27% em junho de 2008, considerados em relação a 2007.

Setorialmente, destacaram-se operações contratadas com pessoas físicas, no montante de R\$ 356,90 bilhões, cuja expansão traduz o desempenho das modalidades de crédito pessoal, como no segmento consignado em folha de pagamento e financiamento para aquisição de veículos. O total de crédito destinado ao setor público somou R\$ 19,30 bilhões em junho de 2008, com elevação de 2,66% em relação ao ano anterior. Os financiamentos contratados com o Governo Federal cresceram 8,70% no período e a dívida bancária dos governos estaduais e municipais aumentou 1,20%, chegando a R\$ 15,40 bilhões concentrando-se em operações com empresas do setor de eletricidade e de saneamento básico (PLOA-2009, 2007).

Tabela 4.17 - Distribuição de crédito por atividade econômica entre 2006 e 2008

Discriminação	Participação (R\$ bilhões)			Variação (%) 2008/2007
	2006	2007	2008 (1)	
Setor Público	18,90	18,80	19,30	2,66
Setor Privado	713,70	917,10	1.048,00	14,27
Indústria	164,60	213,80	244,70	14,45
Outros serviços	121,50	156,30	184,70	18,17
Rural	77,70	89,20	98,30	10,20
Comércio	78,40	97,60	110,80	13,52
Pessoas físicas	235,80	314,40	356,90	13,52
Habitação	35,70	45,90	52,60	14,60
Total (R\$ bilhões)	732,60	936,00	1.067,40	14,04

Fonte: Elaboração própria a partir do Projeto de Lei Orçamentária-2009. Fonte Bacen.

Obs.: (1) dados referentes até o mês de junho de 2008.

O Governo Lula acreditava que o fomento à inovação e o apoio tecnológico nas empresas seriam intensificadas pelo acesso de pesquisadores ao setor produtivo, com estímulo à cooperação entre empresas e Instituições Científicas e Tecnológicas. Além disso, seria procurada a formação de recursos humanos para inovação, apoio à implementação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovações empresariais, visando a expansão do emprego, renda e valor agregado nas etapas da produção, incentivo à criação e consolidação de empresas intensivas em tecnologia, mediante o apoio a incubadoras de empresas, parques tecnológicos e atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação. Para essas ações seriam destinados cerca de R\$ 2,37 bilhões, em 2009.

As áreas de biotecnologia e nanotecnologia contariam com recursos orçamentários no montante de R\$ 54,50 milhões em 2009, visando o estabelecimento de prioridades, criação de condições institucionais, materiais e recursos humanos para estímulo à inovação, por meio da agilização do processo de transferência de conhecimento para geração de produtos e processos que utilizariam essas novas tecnologias. A biotecnologia deveria receber novos incentivos para o desenvolvimento tecnológico e inovação em setores estratégicos de sua aplicação, como agropecuária, saúde humana e animal, meio ambiente e indústria, em sintonia com a Política de Desenvolvimento da Biotecnologia. Seria fortalecida a infra-estrutura necessária para desenvolvimento de plataformas tecnológicas e cadeias de serviços, relacionadas ao desenvolvimento de produtos, processos biotecnológicos, além de incentivada a formação de mais empreendedores em biotecnologia. Seriam também implementadas ações para estimular a inovação na área de nanotecnologia, considerada estratégica para o País, criando forte interação entre instituições científicas, tecnológicas e empresas nacionais.

Para 2009, estavam previstos R\$ 10,70 milhões para a criação e aperfeiçoamento de mecanismos e instrumentos de proteção à biodiversidade nacional e ao conhecimento sobre ela produzido, além de apoio ao desenvolvimento, aprimoramento de produtos, processos e serviços voltados para agregação de valor na produção realizada a partir da biodiversidade.

O Programa Espacial, com R\$ 340,40 milhões, no Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), teria foco na capacitação do Brasil para desenvolver tecnologias espaciais voltadas à solução de problemas nacionais e em benefício da sociedade brasileira, incluindo questões associadas ao monitoramento ambiental, levantamento de recursos naturais, mudanças globais de clima, observação do território nacional, comunicações e melhor controle de tráfego aéreo.

Desde a criação do PAC, em 2007, o Governo vinha procurando aprimorar e executar novo padrão de investimento público, orientado para realização de projetos capazes de gerar maior retorno sócio-econômico. A recuperação e ampliação da infra-estrutura nacional ocupavam posição central nesta etapa do desenvolvimento brasileiro, e era condição necessária para redução de custos, aumento da produtividade e melhoria da qualidade dos bens e serviços. As ações relacionadas a grandes e médios projetos de infra-estrutura, previa desembolso do BNDES de R\$ 9,40 bilhões para os setores produtores de Energia; de R\$ 3 bilhões para Logística; e R\$ 3,70 bilhões para Telecomunicações. A ampliação da participação do Brasil no mercado mundial dependia de mecanismos de financiamento de longo prazo, que poderiam dar às empresas brasileiras melhores condições de competitividade em custo e condições financeiras condizentes com as praticadas em seus respectivos mercados.

No que se referia à política voltada para o setor elétrico, seriam investidos 46,0 milhões de reais em estudos de viabilidade para implantação de usinas eólicas, geração de eletricidade, com unidades de geração de energia elétrica e térmica utilizando a biomassa e a energia solar.

Era esperada ampliação da capacidade de geração e transmissão de eletricidade, sendo um dos principais objetivos ampliar o conhecimento do potencial hidrelétrico nacional, com obtenção de informações que, pudessem ser empregadas na comparação de alternativas e estabelecer limites do potencial ainda disponível, em termos de viabilidade ambiental, qualidade, confiabilidade, economia de combustíveis e maximização das diversidades hidrológicas regionais, com custos compatíveis e aceitáveis para atendimento da crescente demanda de energia elétrica no Brasil.

Quanto ao petróleo e gás natural a política setorial de curto prazo visa garantir o abastecimento do mercado interno, com qualidade, modicidade de preços bem como participação equilibrada dos seus derivados, além de incluir combustíveis renováveis na matriz energética brasileira, com formulação de diretrizes para assegurar o desenvolvimento sustentável das indústrias nacionais.

No médio e no longo prazo, a política setorial voltada para esses energéticos visava a exportação do excedente de produção, a partir das descobertas de promissores campos de petróleo e gás, uma vez que criaram fortes expectativas de o País vir a ocupar lugar de destaque na produção mundial de petróleo.

Entre 2009 e 2010, em relação à expansão da Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico na área de petróleo, gás e energias alternativas, eram previstos investimentos de R\$ 2,1 bilhões em tecnologias de exploração, produção, transporte, refino e desenvolvimento sustentável, além de mais R\$ 600 milhões para o segmento de distribuição, manutenção, ampliação e modernização da rede de postos, produção de asfalto e distribuição de gás.

O Governo Federal deveria aplicar R\$ 295,10 milhões em ações preparatórias para realização de dragagem e derrocagem na hidrovía Paraguai-Paraná, voltar a dar continuidade na construção das Eclusas de Tucuruí que já se encontravam com 64% de execução física, incrementar as obras de expansão de 24 terminais hidroviários nos Estados do Amazonas, Pará e Rondônia, para atendimento de população estimada em 3,20 milhões de habitantes, cujo meio principal de locomoção para centros urbanos em busca de hospitais, educação, comércio e escoamento da produção agrícola local se baseava, essencialmente, no transporte fluvial (PLOA-2009, 2007).

Desde há muito, a política setorial brasileira considerava o Setor Energético, de modo especial, uma vez que ele era considerado de importância fundamental para a exploração, produção de petróleo e de gás natural, e como um dos responsáveis para garantir a política de desenvolvimento do Governo Federal. A partir de 2007, por meio do PAC, ele recebeu a responsabilidade de garantir o suprimento do País. O Governo Lula procurou incrementar as atividades em: (a) prospecção geológica, (b) aceleração da implantação da infra-estrutura e (c) a construção de novas plataformas marítimas de exploração em grandes profundidades.

No final de 2009, as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural previam serem suportadas por investimentos na ordem de R\$ 84,8 bilhões. Até o final do ano de 2010, no âmbito do PAC, existia previsão de construir e implantar 15 plataformas marítimas para a exploração e produção de petróleo e gás natural, que seriam localizadas, predominantemente, nas bacias de Campos, Rio de Janeiro, em Santos, Estado de São Paulo e ainda no Estado do Espírito Santo. Tais instalações, associadas a projetos distribuídos em outros Estados, onde existem exploração e produção de hidrocarbonetos, devem contribuir para que o Brasil alcance a meta de produção de 2,6 milhões de barris de petróleo ao dia. Em 2010, as empresas do Grupo Petrobras, objetivando a ampliação da oferta de petróleo e gás natural e manutenção da estrutura de produção no Brasil, em condições adequadas, estavam projetando gastar o montante de R\$ 29,2 bilhões (PLOA-2009, 2007).

No setor de refino, até 2010, as onze refinarias existentes deverão receber, no âmbito do PAC, investimentos de R\$ 25,6 bilhões com a finalidade de aprimorar a qualidade dos produtos, ampliar ganhos ambientais e participação do processamento de petróleo nacional pesado em substituição ao importado. Esses recursos possibilitarão aumentar a capacidade nacional de refino em 100 mil barris de petróleo por dia.

Ainda em 2010, dispêndios no Sistema Petrobras com modernização e adequação dos sistemas de produção das unidades de refino de petróleo, manutenção da estrutura das refinarias, aumento do processamento do petróleo nacional e construção de novas unidades deverá atingir o montante de R\$ 18,2 bilhões, com destaque para projetos de construção das Refinarias Premium I, Maranhão, Premium II, Ceará, além da Refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco, com investimento de R\$ 4,5 milhões. A denominação Premium representa o empreendimento de esforços para construção de unidades que maximizem a produção de óleo diesel.

A Refinaria Abreu e Lima, um complexo empreendimento binacional, com investimento total estimado em mais de R\$ 10 bilhões refinará petróleo pesado brasileiro e venezuelano. A construção dessa refinaria permitirá o aumento da capacidade do atual parque de refino nacional, que já esgotou suas possibilidades de ampliações onde se encontram instaladas as antigas unidades. Além disso, suprem a necessidade de atender ao crescimento das demandas por derivados de petróleo no mercado brasileiro, em especial, nas regiões Norte e Nordeste do País.

No campo dos combustíveis renováveis, o PAC previa a implantação de 77 novas usinas de etanol, sendo que 17 delas entraram em operação em 2007. No campo do biodiesel, estão previstas 46 usinas, sendo que 20 já entraram em operação em 2007.

Destacam-se também os investimentos em infra-estrutura logística para movimentação do etanol, por meio da construção do álcoolduto Senador Canedo, em Goiás; de São Sebastião, em São Paulo, desenvolvido pela Petrobras em parceria com investidores privados.

Outro importante projeto pretendido era a construção de um poliduto ligando a cidade de Cuiabá, em Mato Grosso ao Porto de Paranaguá, no Paraná, que em 2008, ainda se encontrava em fase de estudo de viabilidade econômica.

No final de 2008, várias usinas geradoras de energia elétrica se encontravam em fase de implantação e deveriam permitir incremento de 3.154 MW na capacidade instalada nacional. Em 2009, entre as obras consideradas estratégicas para o equilíbrio entre oferta e demanda de eletricidade estavam previstos desembolsos de R\$ 2,40 bilhões, para construção das usinas: Simplício, Batalha, Angra III, Candiota III e Mauá. Nessa mesma oportunidade estavam sendo reservados mais R\$ 673,60 milhões, para ampliação, modernização, manutenção e revitalização do sistema de geração de energia elétrica brasileiro (PLOA-2009, 2007).

Seriam realizados leilões para compra de energia proveniente de novos empreendimentos de geração elétrica, com o objetivo de complementar o atendimento ao mercado previsto pelo planejamento da expansão, já a partir de 2012 e 2014. Deverão também ser leiloadas as concessões para exploração de quatro importantes potenciais hidrelétricos, dentre as quais a primeira etapa da UHE Belo Monte, localizada no rio Xingu, Estado do Pará, com potência inicial ser instalada de 5.681 MW e no quase final 11.000 MW (PLOA-2009, 2007).

Em 2009, com relação à expansão da transmissão de energia elétrica, estavam em fase de implantação cerca de 5.120 quilômetros de linhas de transmissão e 10.158 MVA de potência de transformação, para início de operação em 2010, utilizando recursos de R\$ 755,90 milhões. Destacavam-se as interligações energéticas entre regiões brasileiras, ressaltando-se a interligação dos Estados de Rondônia e Acre ao Sistema Interligado Nacional (SIN), por meio da linha de transmissão Jauru, em Mato Grosso e Samuel, em Rondônia.

No final de 2009 deveriam ser destinados recursos de R\$ 1,20 bilhão para implantação de novas linhas de transmissão, manutenção, reforços e melhorias no sistema de transmissão de energia elétrica, além de aporte de R\$ 331,20 milhões em ações específicas para ampliação, manutenção e modernização das áreas de distribuição de energia elétrica em inúmeras localidades.

Essa busca constante, pela maior garantia e segurança energética e pelo desenvolvimento do potencial energético é indicada permanentemente, nos planos decenais de energia e nos planos de longo prazo, como o PNE 2030 e a Matriz Energética Nacional 2030. Esses planos, ainda hoje indicam, e no passado sempre procuraram apresentar o melhor conjunto de empreendimentos para geração de energia elétrica, harmonizados com o seu adequado transporte e distribuição regional.

O Governo Federal procurava novas fontes alternativas de geração de energia, baseada em mecanismos de desenvolvimento sustentável, em consonância com o Protocolo de Kyoto. No Brasil a oferta interna de energia renovável é de 46,4%, enquanto a proporção de fontes renováveis na matriz energética mundial é de 12,7% e nos países-membros da OCDE 6,2%. Nesse contexto, o PROINFA tem como objetivo estratégico: diversificar a matriz energética nacional, reduzir emissões de gases de efeito estufa, promover fontes eólicas e de biomassa com complementaridade de geração hidráulica (PLOA-2009, 2007).

A meta para 2009 era instalação de 3.300 MW e um acréscimo de 1.057 MW de potência instalada, no SIN. Desse total, cerca de 91,50 MW ou 2,77% seriam obtidos a partir da biomassa, mais 747,43MW ou 22,65% a partir de fontes eólicas e outros 218,10 MW ou 6,61% gerados a partir de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH's). Cabe ressaltar que o PROINFA conta com investimento privado da ordem de R\$ 11 bilhões, além de fundos do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Com o objetivo de promover a universalização do acesso à energia elétrica em áreas isoladas, pobres e carentes, o Governo Federal pretendia investir cerca de R\$ 550,60 milhões no Programa Luz Para Todos, com recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e de Investimento (PLOA-2009, 2007).

Na programação, proposta pelo IV PPA até 2011 deveriam ter continuidade ações em curso no âmbito dos programas Gestão da Política de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, Geologia do Brasil e Mineração e Desenvolvimento Sustentável. Além disso, teriam continuidade os projetos vinculados ao Plano Nacional de Extensionismo Mineral, o Plano Nacional de Agregados Minerais para a Construção Civil e o Plano Nacional de apoio às Políticas Estaduais de Geologia, Mineração e Transformação Mineral. Em 2009/2010, deveriam ser investidos R\$ 113,50 milhões em levantamentos geoquímicos, aerogeofísicos, geológicos, hidrogeológicos e da geodiversidade, que visam atrair investimentos necessários ao desenvolvimento da indústria extrativa e de transformação mineral, além do conhecimento do meio físico, possibilitando o desenvolvimento regional com sustentabilidade. Com a implementação do subprojeto Cartografia Geológica da Amazônia, iniciado em 2008, o Governo espera recobrir áreas de maior potencial mineral na região, até 2014. Cabe destacar ação a ser desenvolvida na elaboração do Plano Duodecenal de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, para o período de 2009/2029. Os estudos que balizarão a elaboração do plano encontram-se em fase de contratação e deveriam ser concluídos no início de 2010 (PLOA-2009, 2007).

Encerrando a análise de Planos e Programas adotados pelo Brasil, entre 1947 e 2008, comparece o Projeto Brasil 3 Tempos (PBTT) elaborado e publicado, em julho de 2004, pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE), órgão da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica (Secom), no primeiro mandato do presidente Lula através de um Relatório com 120 páginas. Estruturado como programa de longo prazo deveria ser utilizado entre 2007 e 2022. O conteúdo do PBTT foi dividido em: Introdução, Apresentação, além de duas outras Seções, a primeira descrevendo o “espírito” do Projeto e a segunda a “experiência histórica” brasileira em planejamento econômico, como observado na Tabela 4.18 abaixo (PBTT, 2004).

Tabela 4.18 - Conteúdo do Projeto Brasil 3 Tempos: de 2007 a 2022

Sumário	Página
Apresentação	5
Seção do Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022	7
O Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022	9
A gestão do Projeto	27
A metodologia de gestão estratégica do NAE	41
Anexo: Glossário	67
Seção das experiências	73
A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica	75

Fonte: Elaboração própria a partir do Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022.

O Projeto estava centrado na análise das potencialidades estratégicas do País, buscando identificar as principais áreas e metas a serem priorizadas além dos atores sociais capazes de implementá-las. O “horizonte temporal foi inicialmente definido em 3 marcos e determinado de modo que o planejamento fixasse um futuro nem tão perto a ponto de confundir-lo com o presente, nem tão longínquo a ponto de se perder no horizonte”. [...] “Os três marcos contemplam o seguinte significado: em 2007, seria iniciado novo mandato de governo, do presidente Lula; em 2015 realizada a Conferência Mundial sobre os Desafios do Milênio e, finalmente, em 2022 o Brasil comemoraria seus duzentos anos de independência de Portugal” (PBTT, 2004).

O PBTT adotava o conceito de “conhecimento” como eixo motor das ações estratégicas, diferentemente dos projetos de planejamento estratégico do passado, nos quais o foco central estava assentado, ora na idéia de infra-estrutura da indústria pesada, ora no de equilíbrio macroeconômico. A “questão do conhecimento remete à valorização do cidadão como centro de toda ação pública voltada para o aperfeiçoamento dos processos” (PBTT, 2004).

A indução do desenvolvimento nacional por meio da implementação de algum tipo de planejamento ou plano econômico era uma atividade que já vinha sendo utilizada desde o Governo Dutra, passando pelo Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento, os PND's dos governos militares, alcançando o III PPA, o Programa Avança Brasil do presidente Fernando Henrique Cardoso e chegando ao IV PPA, o Plano Brasil de Todos do presidente Lula, estes últimos constituindo Planos Plurianuais, nos termos da nova exigência constitucional.

Uma característica comum a vários destes planos era a relativa concentração nos setores básicos de infra-estrutura e desenvolvimento industrial. Simultaneamente, alguns deles se dedicavam também a novas tentativas de estabilização econômica. “O princípio norteador do planejamento econômico brasileiro era o de que: a forte industrialização e o correspondente crescimento econômico provocariam o desenvolvimento e a melhor distribuição de renda no País. Se a utilização do princípio do planejamento indicativo resultou benéfica em outros países, o mesmo não ocorreu no Brasil, onde se observavam crescentes desigualdades sociais e fortalecimento de desequilíbrios regionais”. Ao considerar a trajetória de desenvolvimento econômico e social de países mais avançados, pode-se dizer que, na verdade, a equação apresentava outras facetas: o processo de desenvolvimento social não era simples decorrência do crescimento econômico e sim de outra dimensão de sua própria natureza de desenvolvimento. Na maioria dos casos, “um país só consegue atingir um outro patamar de progresso econômico e social se o seu processo de crescimento for objeto de um plano de desenvolvimento integrado, visto em suas várias dimensões: política, econômica, social, ambiental e internacional, entre outras. Era nessa mesma linha que o Governo Lula pretendia traçar e implementar o Projeto Brasil 3 Tempos” (PBTT, 2004).

A formulação do projeto nacional e sua implementação requeriam articulação cooperativa dos entes federativos como União, Estados e Municípios, além de seus órgãos e instituições, bem como a mobilização participativa de toda sociedade e suas inúmeras organizações. Na primeira etapa, a visão estratégica, os objetivos e as metas para os intervalos escolhidos deveriam ser definidos, por um número limitado de atores, dado o exíguo tempo disponível para sua realização. Entretanto, na segunda etapa, deveria ser implantado novo processo, para o aprofundamento dessa visão, agregando-se os segmentos representativos da sociedade brasileira, corrigindo-se limitações observadas no estudo inicial e buscando construir uma visão prospectiva abrangente e de longo prazo para o Brasil (PBTT, 2004).

4.5 - Desenvolvimento econômico mundial e nacional na atualidade

É interessante observar que desde meados de 1990, o consumo de energia tem aumentado constantemente e representa um fenômeno que atinge países emergentes e ricos. Na Índia, o consumo dobrou em duas décadas; em Bangladesh, o aumento foi de 150% e no Brasil, de 250%. Apesar desse acelerado crescimento, a disparidade existente entre os mais ricos e os mais pobres ainda é bastante significativa (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

O consumo de energia *per capita* dos brasileiros equivale a 30% do consumo *per capita* de cidadãos espanhóis e coreanos. Na Índia, o consumo *per capita* é de 20% do registrado na França. Quando se comparam Bangladesh e Estados Unidos, extremos de riqueza, os dados nem parecem reais. Uma família média bengalesa leva nove anos para consumir a mesma quantidade de energia que uma família americana gasta num só mês. Por mais que se possam identificar formas de reduzir o consumo das nações mais desenvolvidas a produção global de energia terá de dobrar nos próximos 50 anos (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

A partir do início do século passado, a energia dominante no mundo originou-se de combustíveis fósseis, que respondiam por mais de 60% do consumo energético. Estimativas indicam que existe combustível fóssil somente para mais 40 anos, mantidas as atuais taxas de consumo. Cerca de 75% do petróleo mundial vem sendo extraído de poços com até 30 anos de idade e uma parcela de 25% é retirada de poços com idade entre 10 e 15 anos. Novos campos vêm diminuindo em número e tamanho de bacia de acumulação, tendência que perdura já há mais de uma década. Graças a esta complexa matriz energética, a população mundial saltou de 1,5 bilhão de habitantes, na virada do século XX, para mais de 6,6 bilhões em 2008. Como produzir mais energia para garantir o crescimento mundial será com certeza um dos maiores desafios que o mundo deverá enfrentar no futuro. Anúncios como o da camada pré-sal, feito pelo Brasil, são cada vez mais raros no mundo moderno (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

Indicações técnicas internacionais costumam apontar para a necessidade de intensificação da produção de energia nuclear. Há mais de meio século, o uso da energia nuclear vem sendo alvo de controvérsia mundial, isso desde que o EUA propôs o Programa Átomos pela Paz, em 1953. Existem no mundo: cerca de 440 usinas nucleares em Operação, 36 em Construção e 100 Contratadas ou em fase de Planejamento e ainda outras 232 Propostas para Estudos de Viabilidade (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

Para avaliar o desempenho da economia de um país deve-se analisar o comportamento e evolução de sua macroeconomia. O Produto Interno Bruto (PIB) pode ser considerado um fator importante, uma vez que representa a soma do valor de todos os bens materiais e serviços produzidos durante um determinado período de tempo: em geral um ano. A Tabela 4.19 abaixo apresenta o crescimento do PIB, no Brasil e em outros três países, que formam o Grupo Econômico conhecido como BRIC, constituído por: Brasil (B), Federação Russa (R), Índia (I) e China (C), no período de 1998 a 2007. O Brasil apresentou crescimento médio de 5,7% em 2004, enquanto a média mundial de crescimento permanecia em torno de 5,3% no mesmo ano e somente atingiu 5,4% em 2006.

Tabela 4.19 - Comportamento do PIB nos países do grupo do BRIC entre 1998 e 2007

Período	Brasil	Federação Russa	Índia	China	Mundo
1998	0,0	- 5,3	5,9	7,8	2,8
1999	0,3	6,4	6,9	7,6	3,7
2000	4,3	10,0	5,4	8,4	4,9
2001	1,3	5,1	3,9	8,3	2,6
2002	2,7	4,7	4,5	9,1	3,1
2003	1,1	7,3	6,9	10,0	4,1
2004	5,7	7,2	7,9	10,1	5,3
2005	2,9	6,4	9,0	10,4	4,8
2006	3,7	6,7	9,7	11,1	5,4
2007	5,4	8,1	9,3	11,9	4,9

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Fundo Monetário Internacional (FMI) - 2007.

A China apresentou índices entre 10% e 11,9% e a Índia 9,5% entre 2003 e 2007. O PIB da Federação Russa, oscilou entre 7,3 e 7,2% entre 2003/2004 e a 8,1% em 2007. O PIB mundial cresceu passando de 2,8% em 1998 para 4,9% em 2000. Em 2001 passou de 2,6% para chegar a 5,3% em 2004; e em 2006 chegou a 5,4% caindo depois para 4,9% em 2007.

A Tabela 4.20 mostra valores das taxas médias anuais de crescimento do PIB brasileiro, entre 1998 e 2007, classificado por setor econômico. Pode-se observar que a Agropecuária apresentou seu melhor desempenho entre 2001 e 2002, quando atingiu 6,0% e depois em 2005, chegou ao seu nível mais baixo, com 0,3% ao ano. Verifica-se que o Setor Industrial apresentou fraco desempenho ao longo de todo tempo, e somente melhorou em 2004 ao chegar a 7,9%; enquanto isso, o Setor Serviços apresentou seu melhor desempenho em três oportunidades: em 2000, com 3,6% ao ano; em 2004, com 5,0% e em 2007, com somente 5,4% ao ano. Do mesmo modo, que o Setor Industrial, o PIB nacional apresentou seu melhor desempenho em três oportunidades: em 2000, com 4,3% 5,7% em 2004 e 2007.

Tabela 4.20 - Crescimento anual do PIB no Brasil por setor econômico entre 1998 e 2007

Setor	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agropecuária	3,4	6,5	2,7	6,1	6,6	5,8	2,3	0,3	4,5	5,9
Indústria	- 2,6	- 1,9	4,8	- 0,6	2,1	1,3	7,9	2,1	2,3	4,7
Extrativo mineral	3,6	- 4,4	9,1	2,2	11,6	4,7	4,3	9,3	4,4	2,8
Transformação	- 4,8	- 1,9	5,7	0,7	2,4	1,9	8,5	1,2	1,1	4,7
Construção civil	1,1	- 2,9	2,0	- 2,1	- 2,2	- 3,3	6,6	1,8	4,7	5,0
Serv. ind. util. pública	1,2	0,5	4,2	- 6,2	2,9	4,0	8,4	3,0	3,5	5,9
Serviços	1,1	1,2	3,6	1,9	3,2	0,8	5,0	3,7	4,2	5,4
Comércio	- 1,9	- 2,2	4,5	- 0,5	- 0,2	- 0,3	7,2	3,4	5,9	7,1
Transportes	0,7	- 4,0	5,7	2,4	2,8	- 3,1	5,9	3,5	2,1	5,3
Comunicações	7,9	13,0	16,6	5,3	5,0	4,4	5,5	4,0	1,6	7,0
Administração pública	2,9	3,3	1,7	3,2	3,6	3,0	3,8	1,1	3,3	2,4
Instituição financeira	- 1,5	0,3	2,2	1,2	2,3	- 4,8	3,7	5,3	8,4	14,5
Variação do PIB	0,0	0,3	4,3	1,3	2,7	1,1	5,7	3,2	4,0	5,7

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - 2008.

A Tabela 4.21 apresenta os principais indicadores econômicos do Brasil, por setor e por tipo de atividade, entre 1998 e 2007. O PIB brasileiro e o PIB *per capita*, cresceram desde meados de 1998 até o final de 2007. O primeiro cresceu 55%, enquanto o segundo 36% nesse mesmo período. A balança comercial brasileira, depois de apresentar resultados negativos passou a crescer, passando de US\$ 2.716 milhões em 2001 para US\$ 46.456 milhões em 2006; ou uma expansão de 1.710% em 5 anos.

Entre 1998 e 2007 o nível de investimento estrangeiro direto cresceu 17%; enquanto a renda média mensal apresentou variação positiva cerca de 3%, entre 1998 e 2007. O índice de desemprego permaneceu ao redor de 9% e 8% em quase todo o período de 1998 a 2007.

Tabela 4.21 - Principais indicadores econômicos do Brasil entre 1998 e 2007

Fator	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIB (R\$ trilhões)										
Variação	1,653	1,666	1,738	1,761	1,795	1,805	1,894	1,937	2,322	2,558
PIB per capita (R\$)										
Variação	9,944	9,873	10,152	10,135	10,179	10,087	10,433	10,520	12,437	13,515
PIB (US\$ bilhões)										
Variação	913	612	672	556	492	532	619	796	1,130	1,295
PIB per capita (US\$)										
Variação	5,077	3,477	3,766	3,186	2,859	3,093	3,655	4,791	5,740	6,844
Balança comercial (US\$ milhões)										
Variação	- 6.624	- 1.282	- 721	2.716	13.200	24.911	33.842	44.921	46.456	40.028
Investimento estrangeiro direto líquido (US\$ milhões)										
Variação	28.855	28.578	32.779	21.041	18.778	12.902	20.265	21.521	22.231	33.704
Renda média mensal (R\$)										
Variação	929	864	-	854	833	770	770	805	888	960
Desemprego (%)										
Variação	9,0	9,6	-	9,4	9,2	9,7	8,9	9,3	8,4	8,2

Fonte: Elaboração própria a partir de informações e dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - 2008.

4.5.1 - Papel e Celulose

Entre 1985 e 1990, em muitos países, a expansão do setor energético estagnou ou sofreu forte desaceleração. Reservas mundiais de petróleo adormecidas começaram a ser ativadas e o potencial de fontes de energia renovável, como a hidrelétrica, pouco utilizados começaram a ser explorados. No início de 2001, a busca por mais energia atingiu novo patamar. Esse insumo tornou-se caro e difícil de ser encontrado. As reservas de petróleo mundiais encontravam-se em regiões de permanente conflito armado; por outro lado, fontes alternativas renováveis de energia apresentavam boas perspectivas de uso e de custo mais baixo; mas, não haviam conseguido ganhar a confiança do mercado internacional.

Segundo consultores do ramo quem não se preparar para a auto-suficiência corre o risco de ver sua atividade produtiva inviabilizada pelo elevado custo da energia consumida no processo produtivo. A percepção de quem acompanha as mudanças observadas, uma vez que não existe mais tempo para “ficar esperando, e de avaliar com mais calma, é necessário fazer alguma coisa urgentemente” (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

As empresas brasileiras de Papel e Celulose estão perto de alcançar sua auto-suficiência, com o uso de resíduos para geração termelétrica; com aproveitamento do licor negro, resíduo resultante do processo de separação da pasta celulósica. Este segmento é um dos maiores consumidores de energia no Brasil, respondendo por cerca de 4% de toda a energia elétrica produzida no País; ou 10% de toda a energia consumida pelo setor industrial nacional. A demanda por energia é elevada devido ao processo de separação da celulose e secagem do papel, que utiliza vapor a temperaturas da ordem de 170 °C.

As principais unidades industriais produtivas de papel e celulose brasileiras geram o necessário e suficiente para abastecer mais da metade de sua própria demanda por energia elétrica. A maior parte dela é responsável pela queima de licor negro. Algumas empresas já atingem índice superior a 90% de autogeração. Depois de atingir sua auto-suficiência, o próximo passo será o de gerar excedentes e vender toda essa energia para a rede alimentadora regional ou local. O aproveitamento do licor negro neste setor avançou, significativamente, desde 1970 substituindo óleo combustível na geração termelétrica. Em 2007, cerca de 66% da energia gerada pelas empresas produtoras de papel e celulose foi resultado de queima de licor negro, comparado com os 20% utilizados em 1970.

A queima total incluindo outros combustíveis de biomassa, representou 85% da energia produzida, sendo os 15% restantes atendidos por outros combustíveis fósseis: gás natural e óleo combustível. No fim dos anos 1970, a balança pesava para o lado dos combustíveis fósseis, com participação de 63% na geração do setor de papel e celulose.

As empresas brasileiras podem utilizar energia mais limpa, gerada em UHE's ou em UTE's movidas a gás natural. No final de 2008, de acordo com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), atuavam no segmento de papel e celulose 22 empresas que eram proprietárias ou possuíam participação em 47 usinas de geração de energia. Entre os empreendimentos estavam 20 UHE's e PCH's, e o restante em UTE's onde 13 utilizavam o licor negro como principal combustível. Entre as usinas termelétricas em operação no Brasil, e que utilizam biomassa as quatro maiores pertencem a companhias de papel e celulose. A empresa Aracruz possui a maior usina de biomassa do País, com potência de 210 MW; a sua subsidiária, a Veracel explora um empreendimento de 127 MW; a empresa Klabin utiliza 113MW, e a Empresa Celulose Nipo - Brasileira (Cenibra) possui uma unidade de 100MW (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

As companhias de papel e celulose estão investindo para substituir insumos em suas UTE's que ainda queimam combustíveis fósseis, como gás natural (GN) e óleo combustível (OC) por outros resíduos obtidos a partir da biomassa. A International Paper do Brasil desenvolve um projeto que prevê orçamento de US\$ 100 milhões até 2012 para ampliar a utilização de resíduos de madeira (RM). A empresa conta com 277 MW, em duas UTE's, empregando combustível fóssil: uma delas de 139 MW com óleo combustível (OC) e a outra de 138 MW empregando gás natural (GN). Essa empresa utiliza uma potência instalada de 60 MW, dos quais 33MW são provenientes de autogeração com base no licor negro (LN). A perspectiva da empresa é que até 2010 aproximadamente 80% de toda energia consumida pela companhia seja gerada pela queima desse resíduo industrial; entretanto, o início da transição de uso do óleo combustível para o gás natural se deu em 1998, com substituição das antigas caldeiras utilizadas pela companhia.

O segmento de Papel e Celulose brasileiro além do licor negro passou a utilizar o gás natural em substituição ao óleo combustível para complementar seu fornecimento energético. Em 2004, como citado, a empresa International Paper do Brasil efetuou a troca, que resultou em diminuição de quase 10% do seu consumo total de energia (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

4.5.2 - Siderurgia

A indústria de transformação é formada por empresas que transformam a matéria-prima bruta, extraída da natureza, em matéria-prima refinada, e a partir da qual outras indústrias produzem suas mercadorias. As indústrias siderúrgicas que produzem aço a partir de ferro bruto, as petroquímicas que produzem diversos produtos químicos são exemplos importantes. O nível de autogeração na Siderurgia nacional avançou mais de 70% nos últimos anos. Em 2007, as companhias siderúrgicas brasileiras geraram 34% de toda energia elétrica consumida por suas unidades produtivas. Essa evolução indica que o setor pretende ampliar o seu nível de autogeração de energia. No período de 2004 a 2007, o volume de autogeração das siderúrgicas brasileiras cresceu 66% chegando a 6,4 TWh ao ano. A Tabela 4.22 apresenta a produção mineral no Brasil e no Mundo em 2006.

Tabela 4.22 - Produção mineral no Brasil e no Mundo em 2006

Substância	Produção (mil toneladas)		Participação (%)	Colocação dos países no Mundo	
	Mundial	Brasil	Brasil	Brasil	Líder mundial
Alumínio	179.266,0	22.836,0	12,74	3º	Austrália
Caulim	37.370,0	2.455,0	6,57	5º	EUA
Crisolita	2.332,0	227,0	9,73	3º	Federação Russa e Cazaquistão
Estanho	352.628,0	9.528,0	2,70	6º	Indonésia
Ferro	1.800.000,0	317.800,0	17,66	2º	China
Grafita	1.030,0	76,0	7,38	3º	China
Magnesita	4.332,0	383,0	8,84	3º	China
Manganês	12.872,0	3.128,0	24,30	2º	África do Sul
Nióbio	109.425,0	104.885,0	95,85	1º	Brasil
Tantalita	1.263,0	215,0	17,02	2º	Austrália
Vermiculita	514,0	19,2	3,74	4º	África do Sul

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério de Minas e Energia (MME) - 2007.

Além da alocação de capital em novas UTE's para o setor que, utilizavam, principalmente, o combustível carvão algumas empresas iniciaram, ainda nos anos de 1990, investimentos em equipamentos denominados “turbinas de topo”²¹ para gerar mais energia. Em 2007, investimentos complementares em turbinas de topo incluíram a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) que implantou moderno equipamento em sua usina Presidente Vargas, em Volta Redonda, no Rio de Janeiro.

²¹ Durante o processo de fusão do minério de ferro é produzido gás com elevada pressão no topo do alto-forno. Para que este gás seja aproveitado como combustível é necessário reduzir sua pressão, o que é feito normalmente por meio de válvulas. A turbina de topo substitui as válvulas e transforma a energia da pressão do gás em energia elétrica, sem grandes impactos para o meio ambiente. A empresa ArcelorMittal Tubarão instalou a sua primeira turbina de topo em 1996. A companhia utiliza também o processo Coke Dry Quenching (CDQ), que promove o aproveitamento de energia na produção do coque. Na coqueria do grupo é utilizada a tecnologia Heat Recovery. O processo consiste em substituir a água utilizada para resfriar o coque por um gás. Após a fase de resfriamento do coque, é possível reaproveitar o gás quente para produzir energia elétrica. Atualmente essa empresa gera 31% mais energia do que seu consumo, possibilitando a venda de excedente para o sistema.

4.5.3 - Vidros

O próximo passo a ser dado pelas empresas produtoras de vidros, para aumentar sua eficiência energética, está na reciclagem de seus produtos. Atualmente, segundo as maiores empresas do setor, o potencial para novos avanços e para melhorias significativas já existe no Brasil. Na indústria produtora de vidros o avanço na reciclagem de matéria-prima poderá resultar em redução de até 30% no consumo de energia.

No Brasil, o potencial²² existente para melhorias ainda é bastante significativo, uma vez que reciclou somente metade do vidro disponível, enquanto a média alcançada em outros países europeus chegou a 90% do total recolhido.

Os índices de reciclagem de vidro continuam a apresentar tendência crescente no Brasil uma vez que os fabricantes têm capacidade para processar muito mais cacos de vidro. Em 1991, cerca de 15% do vidro nacional disponível era reciclado, número esse que subiu para 39% em 1997 e alcançou 47% em 2007.

As empresas do setor afirmam que existe grande potencial para ganhos em eficiência, em função dos novos avanços tecnológicos introduzidos no processo de produção de vidro. Entre as principais iniciativas desenvolvidas pelas empresas produtoras está o adequado isolamento dos fornos especiais utilizados para o processo de fusão. Essas companhias afirmam que, cerca de 40% de toda energia utilizada nesse processo é perdida.

O Grupo Wheaton Brasil, fabricante de embalagens de vidro e utilidades domésticas, investiu em uma avaliação completa de seu sistema de fabricação e reduziu o consumo, entre 18 e 20%, nos processos de recozimento que, consiste em resfriar e retirar bolhas de gás e outras impurezas do vidro. O sensível aumento de eficiência energética verificada no setor produtivo, somente foi alcançado como resultado do uso de novos queimadores de gás natural, mais eficientes que os anteriores; pelo melhor controle do processo de combustão, além do desenvolvimento e utilização de isoladores mais eficientes nos fornos.

²² À medida que mais “cacos” de vidro são utilizados para fabricar materiais novos é reduzida a temperatura necessária para realizar a fusão de todo material. A fusão é a etapa que mais consome energia na fabricação do vidro; ou seja, entre 70 e 80% de todo o processo, por conta das altas temperaturas necessárias. As fabricantes brasileiras de chapas e artefatos de vidros esclarecem que o ganho total com o uso de insumos recicláveis é de apenas cerca de 3% do consumo de energia total. Segundo informações da Associação Técnica Brasileira das Indústrias Automáticas de Vidro (Abividro) a utilização de 10% de material reciclável na fabricação de novos produtos é traduzida em um ganho de eficiência energética de somente 4%. Realizar a fusão de uma tonelada de cacos de vidro consome 30% menos energia do que a mesma quantidade de matéria-prima não reciclada. Desse modo, ainda existe um potencial de ampliar em até dez vezes a economia de energia.

4.5.4 - Alumínio

A indústria mundial de alumínio está perto de atingir seu limite de eficiência energética em processos produtivos e precisa considerar qual será o próximo passo para continuar reduzindo ainda mais seu consumo energético. O conhecido processo de fundição de alumina, utilizado para produzir o alumínio primário, é muito antigo e data do século XIX. Entretanto, nos últimos 40 anos houve uma considerável evolução tecnológica na utilização de modernas e eficientes células eletrolíticas, o que possibilitou a redução do consumo de energia em cerca de 26 MWh por tonelada produzida nos anos 1960, para a nova média mundial de 15,3 MWh por tonelada, registrada ainda em 2007.

Segundo a Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (Abrace) e da Associação Brasileira do Alumínio (Abal), as tecnologias mais avançadas de produção de alumínio primário, ainda em fase laboratorial, chegam ao patamar de consumo e produtividade de 13 MWh por tonelada produzida.

No Brasil, a média de consumo de energia na produção de alumínio primário ficou no patamar de 15 MWh por tonelada de produto, nos últimos dez anos, ou ligeiramente abaixo da média mundial. O ganho de eficiência alcançado nas últimas décadas foi significativo. Atualmente, a indústria produtora de alumínio esbarra em limites tecnológicos que, até o momento, sinalizam grande dificuldade para sua superação (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

Em 2008, a indústria brasileira de alumínio gerou 31% do seu consumo total de energia elétrica e pretende, no momento, ampliar essa participação nos próximos anos. O setor, de acordo com informações da Abal, prevê investimentos totais de US\$ 2,4 bilhões destinados à participação na construção de 14 usinas de geração de energia no País. Quando entrarem em operação, haverá mais 7.000 MW de capacidade adicionada instalada, dos quais 4.000 MW para uso da própria indústria produtora de alumínio.

Unidades produtivas de companhias que atuam no setor de papel e celulose e de siderurgia produzem mais da metade da energia que consomem. Em 2007, a indústria brasileira do alumínio consumiu 25,1 TWh de energia, para produzir 1,7 milhão de toneladas de alumínio primário e para fabricação de outros 7,1 milhões de toneladas de alumínio foram consumidos 1,8 TWh de energia elétrica (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

4.5.5 - Indústria automotiva

Em 2008, o consumo de álcool combustível no Brasil, para atender a indústria automotiva, chegou a 14 bilhões de litros, superando as vendas de gasolina, descontada adição de 25% de álcool anidro, ou 200 milhões de litros. O componente nessa equação é o biodiesel. Entrou em vigor a lei que regulamenta a adição de 2% do insumo ao óleo diesel. O índice de adição deverá evoluir e o Governo Lula estuda trazer para 2010 a marca de 5%, antes prevista para 2013. Fabricantes de veículos de carga, ônibus e máquinas agrícolas estão lançando no mercado motores adaptados ao biodiesel. O uso de biocombustíveis nos transportes pretende a redução de emissão de poluentes dos veículos, mas o ganho em eficiência energética resultante é pequeno. O próximo salto para redução efetiva de consumo de combustível nos veículos está na introdução de motores que utilizam energia elétrica²³. A inovação tecnológica pretende diminuir o peso do veículo e reduzir consumo de combustível. Montadoras utilizam duas estratégias: redução da espessura das peças e substituição de materiais, como utilizar uma roda de liga leve, composta de alumínio 20% mais leves. A principal tendência é a ampliação do uso de alumínio e peças plásticas nos veículos, além de peças de cerâmica.

²³ Em 2006, o setor automotivo participou na formação do PIB brasileiro com uma parcela de 10,4% do total e uma receita de pouco mais de 152 milhões de reais. Os novos e modernos motores híbridos, que combinam gasolina com baterias elétricas, já estão disponíveis para o consumidor no exterior, porém a preços elevados. O exemplo mais notório é o Prius, da montadora japonesa Toyota. A penetração dessa tecnologia em mercados como o dos Estados Unidos é insignificante. No Brasil, não existe uma previsão de quando os modelos híbridos estarão disponíveis no mercado. A moderna tecnologia para produção de automóveis econômicos, que possam “rodar” até 25 quilômetros por litro de combustível, está disponível e poderia ser utilizada de forma abrangente. Uma das causas que impedem esse avanço é a constante exigência do mercado consumidor por veículos de maior potência. Os modelos, com motores 1.0 hoje disponibilizados, tradicionalmente têm cerca de 70 cavalos-vapor (CV), o que resulta em um desempenho médio de 15 quilômetros por litro de combustível. Se os veículos contassem com somente 40 a 50 CV, teriam menor desempenho, mas poderiam render muito mais em termos de consumo. Existe a tecnologia para se construir veículos mais leves, com motores menores e de menor potência; o problema é que a indústria tem a percepção de que não existem compradores para esse tipo de automóvel. Os “automóveis de passeio” tradicionais disponíveis no mercado nacional ainda são considerados pouco eficientes. Apenas cerca de 30 a 40% do real conteúdo energético dos combustíveis utilizados chega à roda dos veículos por conta de perdas com calor e atrito. A média é um pouco maior em motores a diesel, chegando próximo de 50% de aproveitamento efetivo. Os veículos híbridos, que utilizam combustíveis tradicionais combinados com energia elétrica, devem ser o próximo salto de eficiência energética do transporte nacional. O híbrido possui um motor de combustão tradicional, normalmente movido a gasolina, que gera energia elétrica a bordo do veículo. Com isso, ao invés de o próprio motor de combustão transferir energia para a roda, ele gera energia que alimenta um motor elétrico. A eficiência aumenta porque o motor perde menos ao acionar a roda do veículo. Uma das principais razões é que a transferência de energia elétrica dentro do carro é mais simples, o que permite que haja um motor ao lado de cada roda. O motor elétrico pode apoiar o motor a combustão em altas velocidades ou trabalhar sozinho em baixas velocidades, como em percursos dentro da cidade, onde o motor a combustão costuma ser menos eficiente e mais poluidor. O Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) lançou, no fim de 2008, uma nova “etiqueta” ou “selo de qualidade” que trará informações a respeito da eficiência de veículos em relação ao consumo de combustíveis. A iniciativa é similar àquela já adotada para aparelhos eletrodomésticos e eletroeletrônicos. Esse programa governamental realizará comparações entre os veículos de porte semelhante, dando uma “nota de A a E” para o consumo de cada modelo. Os primeiros automóveis deverão receber o respectivo “selo de qualidade” a partir de meados de 2009; entretanto, a adoção pelas montadoras ainda será “voluntária” (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

4.5.6 - Eletrodomésticos

A chamada indústria de ponta na atualidade é representada pela empresa ou pelo conjunto de empresas que em uma economia produzem bens de consumo; produtos que emergem do processo fabril na forma final pela qual serão distribuídos para o consumidor, sejam produtos acabados ou componentes de produtos que serão montados por outras indústrias.

O racionamento compulsório de energia em 2001 provocou uma revolução no segmento de eletro-eletrônicos e eletrodomésticos no País. As questões levantadas naquele momento em relação à eficiência de aparelhos domésticos criaram raízes e a redução no consumo desses itens não parou mais.

É possível observar que ao longo dos últimos 15 anos, o consumo médio de energia dos refrigeradores caiu em até 50%. Segundo informações da Eletrobrás, atuando na coordenação do Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel), modernos e econômicos refrigeradores de uma só porta, fabricados no Brasil em 2007 eram, em média, 35% mais eficientes do que aqueles fabricados em 1999 (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

Nos aparelhos de ar-condicionado o avanço foi maior, com 42% de ganho desde 1998. De acordo com dados da Whirpool, fabricante das marcas Brastemp e Cênsul, de 1998 a 2008 o consumo médio de energia da linha Brastemp Club e similares, que incluem refrigeradores de alto valor agregado, foi reduzido em cerca de 40% (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

A aprovação de produtos²⁴ por meio de selos e participação em programas como Procel e Programa Nacional da Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural (Conpet) da Petrobras, apesar de não obrigatório, tornou-se incentivo às empresas do ponto de vista econômico. O Brasil está entre os cinco países mais bem estruturados nessa questão e investe cerca de R\$ 400 milhões ao ano em eficiência energética para esse tipo de produto. Os padrões utilizados no Brasil são competitivos quando comparados ao de países ainda em fase desenvolvimento. Em fogões a gás, por exemplo, exige elevado nível de eficiência nos queimadores, com 62% na qualidade de uso.

²⁴ O que mudou depois de 2001 foi a maior necessidade de conservar a energia, sob a pena de que ela acabe de vez. O aumento da eficiência nos últimos anos é resultado de evolução em diversos itens em eletrodomésticos, como o fluxo e a circulação de ar em geladeiras. Avanços, por exemplo, na produção e nos materiais utilizados para fabricar a borracha de vedação da porta também são considerados relevantes. O esforço concentra-se em reduzir o desperdício de energia pelo aparelho. No caso das geladeiras, o maior consumidor de energia entre os eletrodomésticos, a tecnologia na fabricação de compressores avançou para o uso de fios de alumínio em vez de cobre, o que reduz as perdas.

4.5.7 - Agronegócio

O termo Agronegócio não se refere apenas à Agricultura e à Pecuária. Ele representa o conjunto de atividades ligadas a essa produção, incluindo os fornecedores de equipamentos e de serviços para a zona rural, além de insumos para melhor industrialização de seus produtos; representa uma cadeia produtiva vinculada à Agropecuária nacional.

É importante lembrar que em 2007, a participação do Agronegócio no desempenho da economia brasileira foi responsável por quase 25% do PIB brasileiro, representando 42% das exportações e de 37% dos empregos criados no Brasil. O Agronegócio vem crescendo nos últimos anos, mas, passa por crise, em função de juros altos, dólar desvalorizado diante do real e de enchentes descontroladas no Norte e Nordeste, além da falta de infra-estrutura existente no setor.

A Tabela 4.23 mostra a participação e influência do Agronegócio no PIB do Brasil, entre 1997 e 2007. Agroenergia é a energia produzida com produtos e resíduos do agronegócio e inclui, além do etanol, produzido a partir da cana-de-açúcar; biodiesel, combustível obtido de vegetais, gorduras animais e resíduos oleaginosos do agronegócio; biomassa que compreende lenha e carvão produzidos a partir de florestas cultivadas; e biogás, ou metanol, que resulta da digestão anaeróbica de material orgânico.

A agroenergia é uma subdivisão da bioenergia, que inclui outras fontes de matéria-prima além da agropecuária²⁵. Uma esperança em longo prazo, para o setor é o desenvolvimento do mercado de Agroenergia. (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

Tabela 4.23 - Participação do Agronegócio no PIB brasileiro entre 1997 e 2007

Setor	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Participação (%)	21,29	21,33	22,24	22,87	23,26	25,31	28,79	28,28	25,83	24,30	25,11

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Anuário do IBGE - 2008.

A agropecuária é um dos mais importantes setores produtivos considerado no cálculo do PIB nacional brasileiro. A Tabela 4.24 apresentada a seguir indica a produção Agropecuária no Brasil e no Mundo em 2005.

²⁵ Agropecuária é o conjunto de atividades ligadas à criação de qualquer forma de vida, como plantas e animais para consumo humano. Destacam-se, em termos de quantidade e valor: a agricultura, com o cultivo de plantas; a pecuária, com a criação de bovinos; a suinocultura, com a criação de porcos; a avicultura, com a criação de aves, especialmente galinhas; e a piscicultura, criação de peixes e crustáceos. Há diversas atividades agropecuárias menores, como a caprinoculturas (cabras), a ovinocultura (ovelhas) e a apicultura (abelhas).

Tabela 4.24 - Produção e atividade Agropecuária no Brasil e no Mundo em 2005

Produto	Produção (tx10 ³)		Brasil (%)	Posição mundial
	Mundial	Brasil		
Abacaxi	16.769,7	1.418,4	8,46	1º Tailândia; 2º Filipinas; 3º China e 4º Brasil
Banana	72.465,8	6.702,8	9,25	1º Índia; 2º Brasil e 3º China
Café	7.779,5	2.179,2	28,01	1º Brasil; 2º Vietnã e 3º Indonésia
Cana-de-açúcar	1.291.685,9	420.121,0	32,53	1º Brasil; 2º Índia e 3º China
Caqui	2.561,7	67,0	2,62	1º China; 2º Coreia do Sul; 3º Japão e 4º Brasil
Carne bovina	60.209,8	7.778,6	12,92	1º EUA; 2º Brasil e 3º Argentina
Carne de frango	69.763,7	8.668,5	12,43	1º EUA; 2º Brasil e 3º México
Carne suína	102.485,5	3.110,4	3,03	1º EUA; 2º Alemanha; 3º Espanha e 4º Brasil
Castanha-de-caju	2.337,4	251,3	10,75	1º Vietnã; 2º Índia e 3º Brasil
Coco	55.234,1	3.033,8	5,49	1º Indonésia; 2º Filipinas; 3º Índia e 4º Brasil
Feijão	18.747,7	3.076,0	16,41	1º Brasil; 2º Índia e 3º China
Laranja	59.672,2	17.804,6	29,84	1º Brasil; 2º EUA e 3º México
Mamão	6.810,7	1.650,0	24,23	1º Brasil; 2º México e 3º Nigéria
Mamona	1.393,8	176,7	12,68	1º Índia; 2º China e 3º Brasil
Mate	882,6	560,0	63,45	1º Brasil; 2º Argentina e 3º Paraguai
Milho	701.666,2	34.859,6	4,97	1º EUA; 2º China e 3º Brasil
Pimenta	411,4	64,5	15,68	1º Vietnã; 2º Indonésia e 3º Brasil
Seda	413,8	11,0	2,66	1º China; 2º Índia; 3º Uzbequistão e 4º Brasil
Soja	214.347,3	50.195,0	23,42	1º EUA; 2º Brasil e 3º Argentina
Tabaco	6.564,0	878,7	13,39	1º China; 2º Brasil e 3º Índia
Tangerina	23.329,5	1.270,0	5,44	1º China; 2º Espanha e 3º Brasil

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Organização para Alimentos e Agricultura da ONU (FAO) - 2007.

A Tabela 4.25 indica as principais exportações brasileiras efetivadas pelo Brasil e os correspondentes países compradores em 2007.

Tabela 4.25 - Principais exportações brasileiras e países compradores em 2007

Produtos mais exportados do Brasil		Principais destinos de exportação	
Produtos	Exportado (%)	País comprador	Exportado (%)
Minério de ferro, ferro fundido e aço	6,57	EUA	15,6
Soja e derivados	6,02	Argentina	9,0
Óleos brutos de petróleo	5,54	China	6,7
Aviões	2,94	Holanda	5,5
Automóveis	2,90	Alemanha	4,5
Carne de frango	2,63	Venezuela	2,9
Carne bovina	2,17	Itália	2,8
Café não torrado (grãos)	2,10	Japão	2,7
Peças para automóveis e tratores	1,98	Chile	2,7
Açúcar de cana (em bruto)	1,95	México	2,7
Pastas químicas de madeira	1,87	Bélgica	2,4
Motores para automóveis	1,59	Federação Russa	2,3
Laminados de ferro e aço	1,58	Espanha	2,2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério de Desenvolvimento e Organização Mundial do Comércio - 2008.

A Tabela 4.26 aponta os principais destinos das exportações nacionais em 2007.

Tabela 4.26 - Principais destinos das exportações brasileiras em 2007

Nº	Destinos das exportações brasileiras	Volume de vendas (US\$ bilhões)
1º	Europa	43
2º	América do Sul e Central	38
3º	América do Norte	32
4º	Ásia	26
5º	África	9
6º	Oriente Médio	6
7º	Federação Russa e CEI (1)	4

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério de Desenvolvimento e Organização Mundial do Comércio - 2008.
Obs.: CEI - Comunidade dos Estados Independentes, formada por 12 países saídos da antiga URSS.

A Tabela 4.27 mostra relação parcial das importações nacionais e países fornecedores de produtos para a economia brasileira em 2007. A Tabela 4.28 apresenta o desempenho de setores produtivos e receitas correspondentes em 2006.

Tabela 4.27 - Principais importações brasileiras e países fornecedores em 2007

Produtos mais importados pelo Brasil		Principais origens de importação	
Produtos	Importado (%)	País exportador	Importado (%)
Petróleo bruto	9,93	EUA	15,5
Peças para automóveis e tratores	2,96	China	10,5
Medicamentos	2,65	Argentina	8,6
Automóveis	2,59	Alemanha	7,2
Óleos combustíveis	2,54	Nigéria	4,4
Circuitos eletrônicos	2,52	Japão	3,8
Nafta	1,62	França	2,9
Compostos químicos heterocíclicos	1,55	Chile	2,9
Instrumentos de medição	1,46	Coréia do Sul	2,8
Circuitos de telefonia	1,45	Itália	2,8
Motores e turbinas para aviões	1,37	Taiwan	1,9
Minério de cobre	1,31	Argélia	1,9
Computadores, impressoras e processadores	1,31	Suíça	1,8

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério de Desenvolvimento e Organização Mundial do Comércio - 2008.

Tabela 4.28 - Principais atividades e receitas dos setores industriais do Brasil em 2006

Atividade do setor	Receita (R\$ milhões)	Participação (%)	
		Simple	Acumulada
Alimentos e bebidas	262.377,00	17,88	17,88
Produtos químicos	177.984,00	12,13	30,01
Veículos	152.587,00	10,40	40,41
Combustíveis	148.904,00	10,14	50,55
Produtos metalúrgicos básicos	116.178,00	7,92	58,47
Máquinas e equipamentos	78.013,00	5,32	63,79
Extração de minerais metálicos	57.270,00	3,90	67,69
Produtos de plásticos e borracha	51.328,00	3,50	71,19
Eletrônicos	45.848,00	3,11	74,30
Outros	377.281,00	25,70	100,00
TOTAL OBSERVADO	1.467.770,00	100,00	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Anuário do IBGE - 2008.

4.5.8 - Disponibilidade e Oferta de energia

Se a maioria das obras previstas no PAC for concluída, dentro do prazo estimado, e o sistema elétrico alimentado, de acordo com as projeções da Aneel, o Brasil estará livre de um novo racionamento de eletricidade. Segundo previsões otimistas, o Brasil só deverá enfrentar risco de desabastecimento de energia caso venha a crescer em média mais de 6% ao ano, nos próximos cinco anos. No momento, trata-se de um risco aparentemente muito baixo. Caso as obras previstas pela Aneel sofram atrasos e a quantidade de energia anual injetada no sistema seja reduzida o risco de desabastecimento deverá crescer. No momento, o volume de água nos reservatórios das UHE's pode ser considerado adequado para o atendimento de geração anual de energia elétrica, em todas as Regiões do País, em função das intensas chuvas ocorridas durante o ano de 2009.

A Tabela 4.29 mostra previsão de acréscimo de potência instalada, “energia nova”, a ser introduzida no sistema gerador nacional, com a inclusão de cerca de 10.758 MW, entre 2009 e 2012. Este montante será atendido pela participação de 8.037 MW gerados por UHE's representando 74,71% do total produzido. Outros 2.353 MW serão atendidos por UTE's com 21,87% do total e finalmente uma parcela de 368 MW gerados por PCH's com percentual de 3,42% do total previsto para o período de 2009/2013 (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

Tabela 4.29 - Previsão de acréscimo de potência instalada (MW) entre 2008 e 2012

Tipos de usinas	2009	2010	2011	2012	Total	
					(MW)	(%)
UHE's	988	1.620	2.279	3.150	8.037	74,71
UTE's	1.437	247	669	-	2.353	21,87
PCH's	301	67	-	-	368	3,42
Total	2.726	1.934	2.948	3.150	10.758	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Anuário 2008, com dados da Aneel e do ONS - 2007.

De acordo com o indicado na Tabela 4.30, a parcela da Matriz Energética Nacional, para a produção de eletricidade é constituída por 652 geradoras de energia elétrica e agrupadas entre: 158 UHE's, com capacidade acima de 30 MW; de mais 285 PCH's, com capacidade de 1 a 30 MW e de outras 209 CGH's com capacidade de geração de até 1 MW. Em complementação ao emprego da energia hidráulica utilizada no atendimento de geração de eletricidade no País, concorre a utilização da energia térmica, obtida a partir de 998 usinas: sendo 980 UTE's; de 2 UTN's, de 15 EOL's e apenas uma usina solar (SOL's). Essas informações podem ser observadas na Tabela 4.30 a seguir representada.

Tabela 4.30 - Usinas em operação para geração de energia elétrica em 2007

Usinas em operação		Quantidade		Potência (MW)		Participação (%)	
UHE's		158		74.704,29		74,62	
PCH's	Hidrelétricas	285	652	1.722,25	76.537,09	1,72	76,45
CGH's		209		110,55		0,11	
UTE's		980		21.317,77		21,30	
UTN's	Térmicas	2	998	2.007,00	23.561,65	2,01	23,55
UOL's		15		236,86		0,24	
SOL's		1		0,02		-	
Total		1.650	1.650	100.098,74	100.098,74	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Anuário 2008: Análise Energia, com dados da Aneel, ANP, Abegás, BEN, MME, Eletrobrás Termonuclear, GWEC, IAEA, IEA, Única, Udop, Petrobras, RFA, DOE, EIA e ONS - 2007.

A Tabela 4.31 apresenta as fontes geradoras de energia em 2007, por meio das UHE's, UTN's, EOL's e UTE's. Observa-se que a participação das UHE's era preponderante, com 76.818 MW de potência instalada; na segunda posição as UTE's com 21.132 MW; na terceira as UTN's com a potência instalada em Angra I e II, com 2.007 MW e por último as EOL's ainda pouco representativas para o atendimento da demanda nacional, com apenas 237 MW.

Tabela 4.31 - Geração de energia elétrica com UHE's, UTN's, EOL's e UTE's em 2007

Discriminação	Unidade	UHE's	UTN's	EOL's	UTE's	Total
Geração de energia em 2006	(TWh)	349	14	-	35	398
Crescimento de produção (05/06)	(%)	3,4	39,0	717	- 1,4	-
Quantidade de usinas	(unidades)	158 (1)	2	15	994	1.169
Participação na Matriz Energética	(%)	10,50	0,30	0,03	2,90	-
Posição do Brasil no mundo	-	3°	21°	11°	40°	-
Potencial Hídrico total	(GW)	261(2)	-	-	-	-
Potencial Hídrico utilizado	(GW)	144	-	-	-	-
Empresas por Setor	Privado	60%	-	100 (3)	-	-
	Público	40%	100 (4)	-	-	-
UHE: Custo médio de instalação	(US\$/kW)	500				
PCH: Custo médio de instalação	(US\$/kW)	980				
Reservas de urânio	(toneladas)	-	309.000	-	-	-
Posição do Brasil em reservas	-	-	6°	-	-	-
Tecnologia de enriquecimento	-	-	(5)	-	-	-
Produção de urânio	(toneladas)	-	231	-	-	-
Importação de urânio	(toneladas)	-	196	-	-	-
Expansão de potência para 2013	(MW)	-	1.350	-	-	-
Tipo de combustível	-	-	-	-	(6)	-
Potência instalada	(MW)	76.818	2.007	237	21.132	100.194

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Anuário 2008: Análise Energia, com dados da Aneel, ANP, Abegás, BEN, MME, Eletrobrás Termonuclear, GWEC, IAEA, IEA, Única, Udop, Petrobras, RFA, DOE, EIA e ONS - 2007.

Obs.: (1) contando ainda com um total de mais 504 PCH's e CGH's;

(2) Norte: 112 GW (43%); Sudeste: 45 GW (17%); Sul: 43 GW (16%); Centro-Oeste: 35 GW (14%) e Nordeste: 26 GW (10%);

(3) uma única empresa privada domina o setor produtivo;

(4) uma única empresa pública domina o setor produtivo;

(5) tecnologia de enriquecimento utilizada: ultracentrifugação; e

(6) combustíveis utilizados para geração térmica: 48,2% gás natural; 19,9% bagaço de cana-de-açúcar; 13,8% óleo diesel; 7,0% óleo residual; 6,7% carvão mineral; 3,8% licor negro; 1,0% madeira; 0,1% biogás e 0,1% casca de arroz.

A Tabela 4.32 mostra 7.385 MW, obtidos pela geração de 129 usinas em Construção, a ser adicionado ao sistema nacional até 2009, por meio: de 21 UHE's com 4.318 MW; de 19 UTE's com 1.529 MW; de 66 PCH's com 1.074 MW; de 22 EOL's com 463 MW e uma CGH de 800 kW. Nessa mesma Tabela 4.5.14 pode-se observar a relação de usinas designadas como Outorgadas, onde comparecem 473 usinas e potência estimada de 33.332,00 MW, distribuídas entre: 18 UHE's com 15.865 MW; de 164 UTE's com 12.582 MW; de 166 PCH's de 2.433 MW; de 50 EOL's com 2.402 MW e encerrando a relação mais 74 CGH's com 50 MW.

A soma das usinas ainda em fase de Construção e Outorgadas, chegava a 602 usinas e uma potência instalada total de 40.716,8 MW. De acordo com a Aneel, em novembro de 2008, de um total de 473 usinas que tiveram sua outorga concedida, com uma potência instalada total de 33.332 MW, entre 1998 e 2008, ainda não tiveram sua construção iniciada. Desse total, 253 estão com seus cronogramas atrasados e representam 14.656 MW de potência instalada ou 44% do total de projetos Outorgados no País. Esses empreendimentos representam 32,6% da potência utilizada no Brasil.

Tabela 4.32 - Características das usinas em Construção e Outorgadas em 2008

Empreendimentos	Nº de usinas	Potência (MW)	Brasil (%)
Usinas em Construção			
Hidrelétricas (UHE's)	21	4.318,0	58,5
Termelétricas (UTE's)	19	1.529,0	20,7
Pequenas Centrais Elétricas (PCH's)	66	1.074,0	14,5
Eólicas (EOL)	22	463,0	6,3
Central Geração Hidrelétrica (CGH's)	1	0,8	-
Subtotal em Construção	129	7.384,8	100,0
Usinas Outorgadas			
Hidrelétricas (UHE's)	18	15.865,0	47,6
Termelétricas (UTE's)	164	12.582,0	37,7
Pequenas Centrais Elétricas (PCH's)	166	2.433,0	7,3
Eólicas (EOL)	50	2.402,0	7,2
Central Geração Hidrelétrica (CGH's)	74	50,0	0,2
Subtotal de Outorgadas	473	33.332,0	100,0
Total de Usinas em Construção e Outorgadas	602	40.716,8	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Anuário 2009: Análise Energia.

A Tabela 4.33 apresentada a seguir especifica a utilização dos principais energéticos disponíveis para a geração de energia elétrica, no País, como: petróleo, gás natural, etanol e carvão empregados em 2007.

Tabela 4.33 - Produção de energia com petróleo, gás natural, etanol e carvão em 2007

Discriminação	Unidade	Petróleo	Gás	Etanol	Carvão
Produção		629			
Consumo		624			
Exportação	anual (barrisx10 ³)	134	-	-	-
Importação		132			
Superávit		2			
Reservas Comprovadas	(bilhões de m ³)	2			
Produção			18,0		
Consumo	anual (bilhões de m ³)		22,0		
Importação		-	9,8	-	-
Déficit			4,6		
Reservas Comprovadas	(bilhões de m ³)		306,0		
Produção				18,0	
Consumo	(bilhões de litros)	-	-	14,3	-
Exportação				3,4	
Produção					5,8
Consumo	(mil toneladas)	-	-	-	20,0
Importação					13,4
Reservas Comprovadas	(bilhões de toneladas)	-	-	-	32,0
Crescimento de Produção (2005/2006)		5,5	0,04	11,5	- 6,0
Crescimento de Consumo (2005/2006)	(%)	0,3	6,5	7,6	0,7
Participação na Matriz Energética		38	9,6	14,7	6,0
Posição mundial do Brasil	Produtores	16°	41°	2°	32°
	Exportadores	-	-	1°	-
	Reservas (7)	-	-	-	11°
Unidades produtoras		-	-	443	-
Área	Plantada			6,3	-
	Expansão	(mil ha)	-	84,0	-
Produção	Privado (%)	2	4	-	-
	Público (%)	98	96	-	-
Exploração	Privado (%)	98			
	Público (%)	2			
Refino	Privado (%)	3	-	-	-
	Público (%)	97			
Uso Principal	-	(8)	(9)	-	(10)
Consumidores Industriais	-	-	-	-	(11)
Reservas Comprovadas	(bilhões de m ³)	-	306	-	-
Malha (extensão)	Distribuição		15,4		
	Gasoduto	(mil quilômetros)	-	4,0	-
Energia de Cogeração				2	
Potencial de Expansão	(mil MW)			10	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Anuário 2008: Análise Energia, com dados da Aneel, ANP, Abegás, BEN, MME, Eletrobrás Termonuclear, GWEC, IAEA, IEA, Única, Udop, Petrobras, RFA, DOE, EIA e ONS - 2007.

Obs.: (1) contando com 504 PCH's e CGH's;

(2) Norte: 112 GW (43%); Sudeste: 45 GW (17%); Sul: 43 GW (16%); Centro-Oeste: 35 GW (14%) e Nordeste: 26 GW (10%);

(3) e (4) uma única empresa privada domina o setor produtivo;

(5) tecnologia de enriquecimento utilizada: ultracentrifugação;

(6) combustíveis para geração térmica: 48,2% gás natural; 19,9% bagaço de cana-de-açúcar; 13,8% óleo diesel; 7,0% óleo residual; 6,7% carvão mineral; 3,8% licor negro; 1,0% madeira; 0,1% biogás e 0,1% casca de arroz;

(7) Estados: Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina;

(8) Combustíveis, Fertilizantes e Indústria;

(9) Residencial (2%), Industrial (66%), Comercial (1%) e Outros usos (31%);

(10) uso Siderúrgico, com 9,4 mil toneladas e Energético, com 5,6 mil toneladas; e

(11) utilizado em Papel e Celulose, Química, Alimentos e Bebidas e na Produção de Cimento.

Em 2008, a geração termelétrica de energia, com base na utilização do carvão mineral era considerada como uma fonte produtora altamente poluente, remetendo a imagens de colunas de fumaça preta saindo de elevadas chaminés em usinas gigantescas. Esse insumo representa apenas 1,4% da matriz energética nacional e 6,5% da potência de geração termelétrica, ao contrário de outros países, como Estados Unidos e China, em que o carvão colabora com mais de 50% da geração de eletricidade naqueles países (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

Com a tecnologia atual, para construção e operação de usinas, utilizando carvão mineral parte dos problemas ambientais foram eliminados, excluindo a emissão de gases produtores do efeito estufa. Em função da inexpressiva participação desse tipo de combustível na matriz energética nacional, muitos acreditam ser possível expandir sua utilização sem conseqüências significativas para o meio ambiente. As razões pelas quais a maioria dos projetos de UTE's utilizando carvão mineral não avança decisivamente são: altos preços do insumo no mercado internacional e a baixa qualidade das jazidas e reservas carboníferas no Brasil, principalmente com a presença de excesso de enxofre particulado.

O Brasil possui grandes reservas de carvão mineral, estimadas em 32 bilhões de toneladas; no entanto, o carvão nacional tem baixo teor energético e apresenta difícil acesso para exploração das jazidas, o que torna viável somente projetos que utilizam insumos importados. O aumento dos preços mundiais de carvão, nos últimos anos, acabou frustrando novos projetos no Brasil que, depende de insumos importados. Estudos geológicos preliminares realizados no País apontam que carvão mineral, de melhor qualidade, somente pode ser encontrado entre 400 e 800 metros de profundidade e representa investimentos significativos apenas para a conclusão das pesquisas básicas. Com a redução de rentabilidade desses projetos o interesse dos investidores acabou diminuindo e ultimamente cessou por completo.

Entre 2000 e 2007, de acordo com dados do Departamento de Energia dos EUA, o preço do carvão mineral para geração de eletricidade cresceu até três vezes no mercado mundial. Assim, nesse mesmo período, no mercado norte-americano, segundo maior produtor mundial de carvão, atrás apenas da China, o preço desse insumo energético cresceu 47%, chegando a 40 dólares por tonelada métrica. Entre 1999 e 2006, no mercado alemão, os preços subiram 86% chegando a 80 dólares por tonelada métrica. Segundo estudos da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), o Brasil deve incrementar significativamente o uso do carvão mineral para a geração de energia elétrica nos próximos anos.

O Brasil pretende conhecer melhor culturas de oleaginosas ideais para cada uma das regiões do País e a eficiência de cada um dos insumos utilizado na agricultura nacional. Algumas oleaginosas são muito valorizadas em outras áreas de consumo, o que dificulta sua utilização para a produção de biodiesel, como é o caso do óleo de mamona, empregado na fabricação de lubrificantes e de outros produtos da química fina. Outros óleos, como o de girassol e canola são utilizados em grande escala para o consumo humano. Uma alternativa para a agricultora brasileira, muito cogitada para competir com a soja na produção de biodiesel é aquela derivada do óleo de crambe²⁶, e que não pode ser utilizado para consumo humano (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

O desenvolvimento de uma nova tecnologia flex no Brasil, por empresas montadoras de veículos automotivos, permite usar tanto álcool quanto gasolina, ou os dois combustíveis simultaneamente, deu vigoroso impulso ao mercado sucro-alcooleiro nacional. Mas, nada se compara à euforia que tomou conta do setor quando o EUA anunciou, no início de 2007, planos para substituir 20% da gasolina lá consumida, por etanol, nos próximos 10 anos. Para alcançar essa meta, os EUA teriam de ampliar sua produção anual de etanol, obtido a partir do milho, de atuais 20,4 bilhões para 132,4 bilhões de litros; crescimento de 650% no período. Isso não é tarefa fácil, nem mesmo para os norte-americanos que, não podem desviar todo o milho plantado para a produção de combustível, sob risco de provocar uma explosão no preço dos alimentos mais populares naquele país. O etanol obtido a partir do milho tem rendimento energético muito menor que o obtido da cana-de-açúcar, para a geração de energia.

²⁶ Seu nome científico é **Crambe Hochst Abyssinia**; planta originária do Mediterrâneo e cultivada em regiões de clima tropical e subtropical. Sua altura varia entre 70 e 90 centímetros, dependendo do tipo de solo. Este tipo de cultura é resistente à seca; o período mais crítico é o da fase de germinação, que exige boa umidade do solo. A planta não tolera períodos chuvosos ou solos muito úmidos. Apesar de sua “rusticidade”, o crambe responde à fertilidade do solo. O tratamento da semente não é necessário se elas forem de boa qualidade. É uma crucífera de inverno; uma planta anual ereta; suas flores são brancas e numerosas; floresce aos 25 dias e pode ser colhida aos 95 dias após o plantio. O seu grão é redondo e revestido de uma casca de cor cinza. Sua produtividade média é de 1.000 a 1.800 kg/ha. O óleo e o farelo de crambe são impróprios para consumo humano e até o momento não foram registradas doenças ou pragas na planta. Uma análise cromatográfica do crambe indica os seguintes componentes: Ácido erúico (60,4%), Oléico (17,6%), Linoleico (9,9%); Linolênico (5,3%), Eicosênico (4,0%), Palmítico (1,9%) e Esteárico (0,9%). A torta de crambe é usada como fonte de proteína para ruminantes; o índice de proteína no farelo é de 45% e para a torta esse valor cai para 30%. O farelo contém glucosinolato e não é indicado para suínos e aves. A FDA, norte-americana, aprovou o uso do farelo ou torta de crambe, como suplemento protéico para o gado de corte, em níveis de até 5% do peso total das rações (www.hort.purde.edu). O crambe tem despertado grande interesse dos produtores brasileiros de soja, porque seu cultivo é mecanizado e principalmente por ser uma cultura de inverno, que pode ser plantada após a colheita da soja, em março e abril, e apresentar baixo custo de produção. Os preços do crambe são estabelecidos através de mercado futuro para culturas com elevada percentagem de ácido erúico. Os custos do transporte dos grãos do crambe são comparados com o do girassol; e para reduzir esse custo as áreas de produção devem estar localizadas o mais próximo possível dos locais de processamento. A extração do óleo da planta pode ser efetuada de forma mecânica, com extrusora e prensa hidráulica. O óleo de crambe tem utilidade em inúmeros fins industriais; o ácido erúico pode ser utilizado como lubrificante industrial, inibidor de corrosão, como ingrediente na manufatura de borracha sintética, isolamento elétrico e confecção de películas plásticas. Outros derivados do óleo crambe podem ser utilizados em novos tipos de nylon, base para pinturas e revestimentos, líquidos hidráulicos de alta temperatura, produtos farmacêuticos, cosméticos, ceras e principalmente como biodiesel. O crambe já é cultivado e plantado, com sucesso, nos Estados do Paraná e do Mato Grosso do Sul. <http://www.ruralsementes.com.br> consultado em 03/04/2009.

4.6 - Previsão de projetos e novas obras entre 2008 e 2010

Os projetos para construção de novas grandes usinas hidrelétricas (UHE's) nos próximos anos indicam que o Brasil deve voltar a acreditar em empreendimentos como realizadas nas décadas 1970/1980. No entanto, o panorama nacional mudou. As discussões em torno do impacto ambiental dessas obras são cada vez mais abrangentes e os interessados em construir e operar hidrelétricas apontam o atraso de licenças ambientais como um dos empecilhos.

Mais do que construir novos aproveitamentos hidrelétricos, o desafio de empresários, grupos geradores de energia, órgãos reguladores estatais e próprio governo, nos anos futuros, é encontrar o equilíbrio estável entre as necessidades de consumo de energia e a preservação dos recursos naturais. A definição de um modelo consensual é mais uma das urgentes necessidades do setor energético brasileiro.

Entre 1970 e 1990, foi construído um conjunto de hidrelétricas que fornecia um apotência instalada de 49.000 MW; representando 40% da energia elétrica consumida em 2008. O crescimento nacional se realizava a taxa média de 11% ao ano, havia crédito internacional e ideal a perseguir: um Brasil grande e posicionado entre os países ricos. Em meados de 1990 o crédito fácil acabou, a economia encolheu e a construção das grandes usinas foi encerrada. Além da energia elétrica, o País herdou uma dívida elevada e um enorme passivo ambiental.

Em 2007, com os leilões realizados para licitar duas usinas no rio Madeira, o Brasil voltou a retomar a possibilidade de construir obras energéticas de grande porte: UHE Santo Antônio com 3.150 MW e UHE do Jirau com 3.300 MW. Em 2010, no rio Araguaia havia previsão de início de construção da UHE Santa Isabel, de 1.087 MW; mas segundo informação do grupo interessado em sua construção o prazo de início está atrasado. Outras 12 UHE's previstas para início de construção em 2010 estão atrasadas e vão deixar de produzir 1.517 MW a partir de 2016 (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

O próximo grande projeto hidrelétrico previsto para os próximos anos é a UHE Belo Monte, no rio Xingu, que deverá adicionar 11.000 MW ao potencial de geração nacional até 2014. Uma das primeiras discussões sobre o assunto diz respeito aos prazos para concessão de licenças ambientais, considerados longos e exigentes, de acordo com as empresas interessadas na exploração desses aproveitamentos (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

O Brasil vem desenvolvendo esforços no sentido de explorar o potencial oferecido pelas Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH's), menos dependentes de grandes reservatórios e que segundo o modelo planejado deve passar de 68% até 2030. Em 2008 estavam programadas a construção de 70 PCH's com capacidade total instalada de 1.157 MW; entretanto, 54 delas ou 77% do total estavam atrasadas; outras 12 PCH's ou 17% estavam dentro do prazo previsto inicialmente e somente 4 delas ou apenas 6% estavam adiantadas em relação ao previsto. Ainda em 2008, haviam sido outorgadas 165 PCH's com potência instalada de 2.431 MW. Foi possível constatar que das 153 PCH's programadas ou 93% do total estavam atrasadas e somente 12 delas ou 7% estavam dentro do prazo previsto.

No final de 2008, nessa mesma linha de ação existiam 26 PCH's em Construção, com potência total instalada de 460 MW; duas usinas utilizando biomassa, em fase de Projeto, com 63 MW e ainda outras 47 EOL's, em fase de Projeto e Construção, com potência instalada de 1.150 MW sendo todas elas, especialmente, beneficiadas pelo Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia (PROINFA) (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

Entre 2008 e 2009, em termos de UTE's era apresentada relação de Projetos e Obras de 20 usinas em Construção, proporcionando potência instalada de 1.541 MW. Dessas 15 UTE's ou 75% estavam com seus prazos de construção atrasados e as outras 5 UTE's ou 25% estavam dentro do prazo previsto. Das 163 UTE's Outorgadas, com potência instalada de 12.517 MW e havia 101 ou 62% sem prazo definido para início de construção; 32 UTE's ou 20% atrasadas e as últimas 30 UTE's ou 18% dentro do prazo inicialmente estabelecido. Nessa ocasião, entre EOL's a relação de Projetos e Obras indicava que, 16 delas estavam em fase de Construção, todas atrasadas e com potência instalada de 179 MW. Havia uma relação de usinas EOL's Outorgadas, com 61 usinas e potência instalada de 3.182 MW, todas atrasadas.

Em 2008, o Governo Lula afirmava que contava com tecnologia e disposição para voltar a investir em energia nuclear. O cronograma de construção de Angra III foi retomado e estavam previstas pelo menos mais duas UTN's, de acordo planejamento do Ministério de Minas e Energia (MME). O Brasil possui a sexta maior reserva de urânio do mundo, com 309 mil toneladas. As 250 mil toneladas das duas maiores jazidas do País, de Lagoa Real, na Bahia e de Santa Quitéria, no Ceará, correspondem ao dobro do valor energético de todas as reservas de gás da Bolívia. Essas reservas podem abastecer as três UTN's de Angra por quase um século (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

A energia solar é muito pouco representativa no mundo, mas iniciativas em vários países já apontam os caminhos de como aproveitar esse potencial nas próximas décadas. A produção de energia elétrica com base no aproveitamento de energia solar é cara e pouco utilizada. Diferentemente da energia eólica, que já se estabeleceu em patamar viável, apesar de mais custosa do que formas tradicionais de geração, o uso da energia solar depende ainda do esgotamento de outras fontes mais econômicas para tornar-se uma matriz relevante. O principal obstáculo para geração solar em escala comercial é o custo das células fotovoltaicas. O custo de instalação de uma usina solar é 15 vezes o de uma termelétrica de mesma potência, abastecida por gás natural e de até 50 vezes mais elevada do que uma PCH.

Os dados referentes a petróleo e gás foram divulgados pela Petrobras e as perspectivas do setor de etanol apuradas junto ao mercado nacional e empresas do setor. São fornecidas informações sobre capacidade produtiva, perspectiva de entrada em operação e estágio ou condição do empreendimento. Em 2008, a relação contemplava 43 empresas produtoras de etanol no País. A produção total esperada era da ordem de 11,15 bilhões de litros e a moagem de 14,62 bilhões de toneladas, com investimentos para o setor de R\$ 22,73 bilhões , até 2015 (ANÁLISE ENERGIA, 2009).

Até 2010, a expectativa do Governo Lula é que sejam adicionados 12.386 MW de potência ao sistema gerador nacional. Entre as metas do PAC, para o setor de petróleo e gás, foi lançada a proposta de atingir a média de produção diária de 2,6 milhões de barris de petróleo.

Em 2008, a média de produção diária se manteve em 2 milhões de barris. O PAC prevê a contratação de 42 navios petroleiros, além da maior expansão da capacidade de refino do País. Os atuais projetos administrados pela Petrobras, para a construção de novas plataformas marítimas, prevêem sete novas unidades, que deverão entrar em operação entre 2010 e 2014.

Até o início de 2009, não estavam definidos os cronogramas da estatal para a construção de plataformas considerando as descobertas do pré-sal. Serão necessárias dezenas de novas estruturas petrolíferas para explorar as reservas já descobertas. A maior parcela de recursos governamentais será direcionada para o setor de petróleo e gás, que receberá R\$ 179 bilhões ou quase 65% do valor total disponível até 2010. Do mesmo modo, para geração de energia até 2010, o Governo Lula estima que o PAC deverá investir R\$ 66 bilhões e após essa data cerca de mais R\$ 21 bilhões.

Em 2008, a Petrobras apresentou relação de dez gasodutos para transporte de gás natural, em diferentes fases de desenvolvimento. Em fase de Construção sete empreendimentos com 2.351 quilômetros de extensão, capacidade de vazão 81 mil metros cúbicos por dia e investimento de R\$ 5,31 bilhões; outros três em fase de Projeto, 315 quilômetros de extensão, capacidade de vazão 67 mil metros cúbicos por dia e investimento de R\$ 2,25 bilhões. A extensão total desses gasodutos era de 2.666 quilômetros, com capacidade total de transporte de 148 mil metros cúbicos por dia e investimento total da ordem de R\$ 7,56 bilhões.

A forte expectativa de expansão da produção de etanol nacional fez com que o governo brasileiro e empresas, atuantes no setor, voltassem sua atenção para adequar a estrutura de escoamento da produção. O PAC prevê cerca de dois bilhões de reais para expandir a malha duto-viário, para o etanol, com foco na interligação do Centro-Oeste e Sudeste com portos paulistas e cariocas. A Empresa Brenco anunciou intenção de investir em malha de 1.100 quilômetros, ligando o Alto Taquari, em Mato Grosso, ao Porto de Santos, em São Paulo, com previsão de entrada em operação em 2011. O consórcio de empresas, formado pela Cosan, Crystalsev, Copersucar e São Martinho anunciou a construção de malha ligando o interior de São Paulo ao Porto de Santos para 2011.

As companhias produtoras de etanol foram classificadas de acordo com sua produção total na safra 2006/2007, de acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Essa proposição inclui os principais grupos produtores de eletricidade, petróleo e combustíveis além de etanol, no Brasil. Para elaboração da lista de interessados foram analisados os grupos com maior capacidade de geração de energia no País, baseada em dados disponibilizados pela Aneel. Estão incluídas nessa relação algumas companhias cuja principal atividade não é a geração de energia, mas que devido ao seu alto consumo próprio possuem unidades geradoras de capacidade relevante.

Em discussões sobre petróleo no Brasil giraram em torno de um só assunto: o pré-sal. Todas questões relativas ao pré-sal são vertentes de uma decisão que precisa ser tomada pelo Governo Federal nos próximos anos e envolve geração elétrica, produção de biocombustíveis e energia nuclear. Apesar dos desafios tecnológicos, definições regulatórias e perspectivas de retornos elevados é importante entender que nenhuma conclusão é definitiva. As informações disponíveis são escassas e serão necessários anos de pesquisa e exploração para entender a magnitude dessa nova riqueza nacional, bem como antever suas conseqüências para o Brasil.

CAPÍTULO 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

Um dos objetivos da análise e avaliação dos Planos de Governo foi o de procurar entender como se comportou o período em que se construiu no país uma economia urbano-industrial moderna e deflagrada a partir das transformações ocorridas na década de 1930. Procurou-se identificar formas de ação dos instrumentos de políticas públicas adotados e que pretendiam reorientar a economia brasileira para o desenvolvimento do Brasil e compatibilizar a utilização de **política energética e política industrial no Brasil, desde o primeiro plano SALTE, em 1947, ao último, em 2004, o plano Brasil para Todos.**

Esse estudo consistiu em resgatar, sistematizar e apresentar dados e registros de eventos marcantes da História do Brasil; além de analisar a evolução política, econômica e industrial para entender suas limitações e conseqüências ao longo dos últimos 60 anos. Para poder alcançar esses objetivos foi necessário reunir documentos originais, disseminados entre as várias entidades de ensino e pesquisa do país, e a partir do exame de cada um dos **Planos de Governo** efetuar a correspondente classificação e ordenamento cronológico, para tornar mais fácil a futura consulta de outros academicos e pesquisadores.

Algumas considerações finais devem ser efetivadas no encerramento deste trabalho, para esclarecer a postura utilizada na sua confecção e apresentação dos fatos observados durante seu desenvolvimento. A partir de 1930, com a implementação e a expansão da indústria de base e depois a dinamização do mercado interno, foram criadas condições para crescimento permanente da indústria nacional. A montagem do aparelho econômico do Estado, de forma centralizada e articulada, ocorreu no período de 1930 a 1945. Nessa etapa de reestruturação do capitalismo industrial e formação do futuro Estado capitalista condensaram-se múltiplas faces do processo de organização das Estruturas do Estado Nação. A partir do início da década de 1940, com a Segunda Guerra Mundial em andamento na Europa, inúmeras foram as tentativas governamentais brasileiras em coordenar, controlar e melhor planejar a economia nacional. Até meados de 1956 elas foram as seguintes:

- a) **Propostas** como o Relatório Simonsen (1944/1945);
- b) **Diagnósticos** como a Missão Cooke (1942/1943), a Missão Abbink (1948), e Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951/1953);
- c) **Esforços** para racionalizar o processo orçamentário nacional como o Plano SALTE;
- d) **Medidas** setoriais como o caso do petróleo ou do café; e
- e) **Experiência** que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento setorial.

O **Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional** criado para **1939/1944**, ainda no primeiro Governo Vargas (03/11/1930 a 29/10/1945) pretendia expandir a Indústria Nacional de Base, com implantação da Indústria Siderúrgica; viabilizar grandes Obras Públicas consideradas essências para o País e também garantir a Defesa Nacional.

O **Plano de Obras e Equipamentos** para **1944/1948**, acionado em sua primeira fase no Governo Vargas (03/11/1930 a 29/10/1945) e a segunda no Governo José Linhares (29/10/1945 a 31/01/1946) e Governo Dutra (31/01/1946 a 24/08/1954) foi baseado nas principais conclusões dos técnicos norte-americanos durante as Missões Taub e Cooke, com ênfase na ampliação das Obras Públicas e da Indústria de Base no Brasil.

A partir de 1945 foram desenvolvidos Planos e Programas de Governo, como novos Marcos do Planejamento Público no Brasil. A partir desse aprendizado os Planos de Governo foram estruturados abrangendo essencialmente três fases da História Brasileira. O primeiro período, de 1947 a 1979, com 11 Planos de Governo, na fase de **Desenvolvimento e Criação da Infraestrutura** necessária para o crescimento do País. Um segundo período, de 1980 a 1995, com 4 planos e representando a fase de **Estabilização Macroeconômica Nacional**. No terceiro e último período dessa série estão os **Planos Plurianuais**, entre 1996 e 2007 representando a fase de **Retomada do Planejamento Governamental no Brasil**. A seguir pode-se observar uma breve resenha dos Planos de Governo analisados entre 1947 e 2007.

O **Plano SALTE** para **1947/1951** foi aprovado pela Lei nº 1102/50, dois anos após ter sido enviado à apreciação do Congresso Nacional. Contava com 21 Artigos e 3 Parágrafos Únicos em seu corpo doutrinário, onde indicava os recursos necessários para sua efetivação entre 1950 e 1954. Foi adotado no Governo Dutra (31/01/1946 a 31/01/1951) e encerrado em 1952, sem ser implementado. O Plano procurava destinar verbas para Saúde, Alimentação, Transportes e Energia além de estimular a expansão da indústria nacional e que em igualdade de condições técnicas, daria preferência aos equipamentos produzidos no País. Recebeu uma dotação orçamentária de Cr\$ 21,30 bilhões; com destinação específica para Energia de Cr\$ 3,19 bilhões, sendo ainda distribuídos especialmente para: (a) Energia Elétrica com Cr\$ 1,65 bilhões ou (51,72%); (b) Petróleo com Cr\$ 1,49 bilhões ou (46,87%) e Carvão com Cr\$ 45 milhões ou (1,41%) do total. Na verdade a Indústria nacional não chegou a ser beneficiada. O Plano SALTE foi considerado o mais espetacular desastre das tentativas de planificação no Brasil.

A **Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU)** para **1951/1956** nos Governos Vargas (31/01/1951 a 24/08/1954), Café Filho (24/08/1954 a 08/11/1955), Carlos Luz (08/11/1955 a 11/11/1955) e Nereu Ramos (11/11/1955 a 31/01/1956) e se apoiou na Lei de Desenvolvimento Internacional, o Ponto IV, dos Estados Unidos da América (EUA). Os dois governos esperavam acelerar o progresso brasileiro com elaboração de projetos para induzir o fluxo de empréstimos através de instituições financeiras internacionais, de origem européia ou norte-americana.

A CMBEU foi criada em 19/12/1950 e aprovada pelo Congresso Nacional em 19/07/1951, para uma duração de 6 anos. Completou seus estudos técnicos em 31/07/1953 e foi encerrada em 31/12/1953. A coleção de documentos era composta de 17 volumes, contendo 41 projetos. Após o Setor de Transporte o de Energia era prioritário para a CMBEU. No setor industrial foram elaborados dois projetos: (a) criação da Indústria Química para produção de Álcalis e (b) fabricação de tubos de ferro fundido centrifugado para Saneamento Básico. O Plano recebeu dotação de US 388 bilhões para atender 27 obras no Setor de Transportes (56,70%): com 17 em Estradas de Ferro (37,69%), com 2 em Estradas de Rodagem (1,72%), com 4 em Portos (9,76%) e com 4 em Navegação Costeira (7,53%); de 9 obras em Energia Elétrica (33,50%) e 5 em Equipamentos Agrícolas com (9,80%) do total.

O **Plano de Metas** para **1956/1961** no Governo Kubitschek (31/01/1956 a 31/01/1961) teve sua montagem apoiada no Relatório Geral da CMBEU, em estudos da Cepal e técnicos brasileiros do BNDE. O Plano representou mais uma tentativa de submeter o desenvolvimento global do País à supervisão do Poder Público.

As atividades de Energia e Transportes respondiam por quase 73% dos investimentos programados para o período; cerca de 20,4% destinavam-se às Indústrias de Base e os 6,6% restantes à Alimentação e Educação. Foram elaboradas 31 grandes metas para os segmentos de Energia (43,4%); Transportes (28,6%) e para a Construção de Brasília.

O Plano de Metas teve êxito no projeto de industrialização nacional, principalmente na criação da Indústria Automobilística e foi considerado experiência positiva de Planejamento Nacional, uma vez que visava não só objetivos econômicos, mas sociais na área da Agricultura e Alimentação. Entre 1959 e 1963 foram criadas empresas públicas estaduais para geração de energia elétrica. Entretanto, o Plano de Metas teve duração de apenas cinco meses.

Em 1962, no Governo Goulart (08/09/1961 a 31/03/1964) ocorreu a montagem do **Plano Trienal para 1963/1964**, que foi conduzido por uma equipe liderada por Celso Furtado. O Plano trienal acabou sendo elaborado, em apenas 90 dias e considerado ortodoxo. Foram disponibilizados para sua execução cerca de Cr\$ 3,5 trilhões.

O Plano Trienal foi baseado em uma política voltada para desenvolvimento nacional e planejado para o triênio 1963/1965. Ele continha objetivos básicos de assegurar taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de vida do povo brasileiro, além de reduzir a forte pressão inflacionária, para que o sistema econômico nacional pudesse recuperar sua estabilidade e criar condições para que os frutos do desenvolvimento nacional fossem distribuídos pela população em geral. Entretanto, em função do fracasso parcial na tentativa de estabilização e retorno do crescimento nacional o Plano Trienal foi encerrado em 1963, dois anos antes do prazo.

O Plano Trienal não deve ser desprezado levando-se em conta a iniciativa pioneira do ministro Celso Furtado e existência de problemas de difícil solução, relacionados à economia e técnicas de Planejamento Nacional utilizadas na época. O Plano Trienal foi considerado a segunda melhor experiência de planejamento no País. Em 31/03/1964 ocorreria deposição do presidente Goulart e início de governos comandados somente por presidentes militares.

O golpe militar, de forma autoritária pretendia solucionar a crise política nacional. O **Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)** para **1964/1967** foi elaborado pelos ministros Roberto Campos e Otávio Gouvêa de Bulhões, com seu início previsto para 1964 e término em 1966. No Governo Castello Branco (15/04/1964 a 15/03/1967) o PAEG criou a correção monetária, o arrocho salarial, o combate à inflação e a industrialização do País, além de viabilizar a abertura da economia ao capital estrangeiro. Foram criados: Sistema Financeiro da Habitação (SFH), Banco Nacional da Habitação (BNH), Caderneta de Poupança e o Decreto Lei 200/67 que pretendia reorganizar o Orçamento Público e a Administração Pública Federal. O Decreto 200/67 proporcionou a descentralização administrativa, expansão da administração indireta das sociedades de economia mista, das empresas públicas, das fundações e das autarquias governamentais. Nesse meio tempo, foi proposta a aprovação do Estatuto da Terra que, definia tipos de propriedades e efetiva Reforma Agrária. O Estado adotou medidas para estimular as exportações nacionais. Mas, o PAEG com seus melhores objetivos acabaram não saindo do papel e nenhuma mudança social substancial aconteceu.

O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social para 1967/1976 foi o primeiro plano de longo prazo e inspirado no PAEG. Ele desejava a execução dos Programas Orçamentários obrigatórios e esclarecia que, apenas o presidente da República poderia tomar a iniciativa de propor leis referentes a finanças ou que implicassem em aumento das despesas públicas no País. O Estado instituiu o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que substituiu o Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica. Em 1967, ao final do mandato presidencial de Castello Branco foi editado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social sob coordenação de Roberto Campos. O Plano formulava objetivos para a política econômica, do regime militar para 1967/1976. Com a posse de Costa e Silva (15/03/1967 a 31/08/1969) o Plano Decenal elaborado pelo IPEA, de João Paulo dos Reis Velloso, continha: (a) análise global, de modelo macroeconômico para desenvolvimento acelerado do País, em período de pelo menos 10 anos e que foi redigido por Mário Henrique Simonsen; e (b) um conjunto de diagnóstico setoriais, sob responsabilidade do próprio IPEA e que servia de base cultural, para um período de governo de mais outros cinco anos. O Plano Decenal não chegou a ser implementado e foi encerrado em 1967 quando houve troca de comando na política econômica nacional; com a saída de Roberto Campos e entrada de Hélio Beltrão no ministério do Planejamento e Coordenação Geral e de Antônio Delfim Netto no ministério da Fazenda.

O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) para 1968/1970 no Governo Costa e Silva (15/03/1967 a 31/08/1969) pretendia o Desenvolvimento Econômico e Social, criação de Empregos e utilização da Mão-de-Obra. No período 1968/1973 ocorreu expansão da economia nacional com o milagre econômico brasileiro. Entre suas características estavam: (a) elevado nível de investimento público; (b) criação de empresas estatais; (c) medidas protecionistas de mercado; (d) substituição de importações; (e) expansão do financiamento de empresas nacionais; (f) legislação de proteção ao trabalho; e (g) desenvolvimento do mercado interno. O Governo Costa e Silva reconhecia a existência de forte processo inflacionário e pretendia estimular o aumento de produtividade do setor privado. O PED estabelecia prioridades de ordem estrutural, como: (a) programação global para o País, para consolidação da infraestrutura e expansão das indústrias de base; (b) revolução tecnológica na área rural e (c) atualização do sistema de abastecimento nacional. Como medida de caráter Social definia a revolução pela educação e a consolidação da política habitacional lançada, anteriormente, pelo PAEG. Recomendava também a reforma administrativa e adoção de sistema de proteção à empresa privada nacional. Entretanto, o PED não chegou a ser implementado.

O **Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI)** introduzido para ser aplicado a partir de **1968** também no Governo Costa e Silva (15/03/1967 a 31/08/1969) enfatizava que os recursos destinados ao seu financiamento seriam distribuídos, no triênio 1968/1970, entre os setores de Transportes (40,04%); Estados, Distrito Federal e Municípios (13,57%); Energia (11,07%); Defesa e Segurança (7,98%); Educação (6,30%); Saúde e Saneamento (5,21%); Agropecuária (3,87%); Indústria (3,46%); Habitação e Planejamento Urbano (2,32%) e Administração (2,10%). Outros setores deveriam receber pouco mais de 1%: Colonização e Reforma Agrária, Comunicações, Assistência e Previdência, Comércio, Política Exterior e Recursos Naturais.

O presidente Costa e Silva governou até 31/08/1969, quando deixou o poder por motivos de saúde e foi substituído por Junta Militar, integrada por militares das três Armas: Aurélio Lira Tavares, do Exército; Augusto Rademaker, da Marinha e por Márcio de Souza e Melo, da Aeronáutica que, governou o país de 31/08/1969 a 30/10/1969.

O **Plano de Metas e Bases de Ação do Governo** para **1970/1972** no Governo Médici (30/10/1969 a 15/03/1974) não chegou a ser considerado um plano moderno e inovador. Tratava-se de mais um documento de intenções elaborado e instituído pelo Governo, que pretendia dar continuidade a antigos objetivos traçados pelo PAEG, de cinco anos atrás, ainda no Governo Castello Branco, buscando inová-lo e corrigi-lo, sem descontinuá-lo. O Plano de Metas fixava como seu mais importante objetivo o ingresso do Brasil no mundo internacional desenvolvido, uma vez que pretendia colocá-lo no centro do comando mundial da economia, até o final do século XX. Essa meta deveria ser alcançada com a utilização de políticas públicas modernas que, levariam ao crescimento expressivo do PIB, através de: (a) processo de desenvolvimento auto-sustentado, (b) fortemente integrado e (c) com crescimento acelerado dos setores de infra-estrutura nacional. O Plano de Metas não chegou a ser implementado e acabou sendo apenas mais um documento de intenções.

A partir de 1972 os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's) seriam apresentados sob a forma de diretrizes gerais de desenvolvimento, definindo objetivos, políticas globais, setoriais e regionais. Com mesma duração, concepção e seguindo diretrizes estabelecidas no Plano Nacional, o Executivo poderia elaborar, para aprovação do Congresso Nacional, planos regionais para áreas de menor desenvolvimento econômico, principalmente para o Nordeste e Amazônia.

Em clima de grande euforia o Governo Médici (30/10/1969 a 15/03/1974) apresentou o **Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND)** para **1972/1974** que marcou uma nova fase do desenvolvimento nacional, a do milagre econômico brasileiro. Sua importância pode ser observada em função da implantação de Projetos de Integração Nacional e expansão das fronteiras de desenvolvimento nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste com áreas de intensa exploração agrícola e avanço da agropecuária. O Programa de Investimento do I PND com Cr\$ 180 bilhões beneficiava a: Educação (17,41%); Desenvolvimento Industrial (16,96%); Energia (13,61%); Transportes (11,21%); Habitação (9,76%); Agricultura e Abastecimento (8,70%); Saúde e Saneamento (8,48%); Integração Nacional (5,89%); Integração Social (3,20%); Mineração (2,06%); Comunicações (1,74%); e Desenvolvimento Científico e Tecnológico com somente (0,98%) do total previsto.

Desde 1973, a situação política, econômica, social e industrial nacional mostrava necessidade de transformações urgentes. A crise internacional do petróleo contribuía para a recessão mundial. A dívida externa nacional, contraída para financiar obras governamentais ultrapassava os 10 bilhões de dólares; a inflação era de 35% ao ano e dificultava a correção de salários dos trabalhadores brasileiros. Em 1974, o Governo Geisel (15/03/1974 a 15/03/1979) colocou em prática sua estratégia de liberalização controlada e caracterizada pela gradual valorização do processo político-eleitoral.

Em 1975, o **Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (II PND)** para **1975/1979** ressaltava a importância do Programa de Ação do Governo para a Região Sudeste. Na implementação do II PND, o Governo Geisel instituiu três novos programas de desenvolvimento regional com Cr\$ 27,90 bilhões e com sua execução prevista até o final de 1979: (a) POLOAMAZÔNIA com Cr\$ 7,60 bilhões (27,24%); (b) POLONORDESTE com Cr\$ 16,20 bilhões (58,06%); e (c) POLOCENTRO com Cr\$ 4,10 bilhões (14,70%).

O II PND não foi uma resposta à altura da crise econômica mundial que se instalou em 1979; entretanto, seus efeitos positivos só seriam sentidos em meados da década de 1980, principalmente no setor de bens intermediários. O II PND foi a mais ampla e articulada experiência brasileira de planejamento após o Plano de Metas. Uma grande parte do financiamento para atender os empreendimentos produtivos nacionais deveria vir de fontes externas e com isso aumentar a dívida do País.

O **Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (II PND)** para **1980/1985** no Governo Figueiredo (15/03/1979 a 15/03/1985) explicava os objetivos, linhas de atuação e estabelecia orientações para o setor privado nacional. O III PND foi mais um documento qualitativo que fornecia a política de desenvolvimento nacional a ser adotada e a importância da Agricultura e Abastecimento, do Energético e do Social.

O Estado pretendia dar ênfase para criação de empresas de porte menor e localizadas em áreas e regiões menos desenvolvidas. Elas deveriam ser estimuladas a tomar novas formas associativas de comércio, com centrais de compras, de treinamento de pessoal, de proteção ao consumidor e de prevenção de abusos do poder econômico, além de atividades que se destinassem à promoção do comércio em geral. Tanto o III PND como I PND-NR, no período seguinte de governo não chegaram a ser implantados.

O **Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR)** para **1986/1989** implantado no Governo Sarney (15/03/1985 a 15/03/1990) fazia parte do compromisso de mudar a vida política e pretendia ser: (a) um plano de reformas; (b) de crescimento econômico e (c) de combate à pobreza. O I PND-NR era considerado diferente dos demais planos anteriores, uma vez que refletia a decisão de retomada do crescimento econômico no País, agora com clara e forte orientação social. Também diferia na sua concepção de desenvolvimento nacional.

O Estado esperava contar com a participação do setor privado na retomada do crescimento e retornava às suas funções tradicionais, com prestação de serviços essenciais e atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento nacional de longo prazo, complementares à iniciativa privada. O Setor Industrial, um dos mais atingido pela recessão tinha seu desempenho considerado vital para o crescimento da economia brasileira. O Setor Industrial Privado estava pronto para crescer e o Governo Federal precisava assegurar queda na taxa de juros e aporte de recursos financeiros de longo prazo. Uma parte central da política industrial era a definição do padrão de industrialização desejado. O Setor Agrícola deveria expandir sua oferta interna de alimentos, aumentar suas exportações e criar melhores oportunidades de ocupação de mão-de-obra, no Setor Rural. No Setor Energético era necessário aumentar a produção interna de energia, ampliar sua participação na oferta global; estabelecer uma estrutura de preços para estimular a eficiência econômica e social na utilização das diversas fontes geradoras e incentivar a conservação de energia no País.

O **Plano de Ação Governamental (PAG)** para **1987/1991**, montado ainda durante a primeira fase do Governo Sarney (15/03/1985 a 15/03/1990) instituiu o Programa de Estabilização Econômica, que ficou mais conhecido como Plano Cruzado, em função da nova moeda criada no País.

O Plano propunha a viabilização de objetivos de longo prazo para o Brasil, como por exemplo, fazer crescer o PIB e a geração de empregos formais. Entretanto, ele foi considerado inconsistente, populista e eleitoreiro uma vez que procurava aumentar a popularidade do governo e de seus candidatos para a eleição que se aproximava. A maioria dos candidatos do governo venceu essas eleições e o PAG naufragou logo em seguida.

O Governo Sarney, através do PAG, pretendia: eliminar desequilíbrios sociais, desenvolver novas tecnologias para a indústria nacional e formar recursos humanos de qualidade. O PAG constituiu importante plano quinquenal e de programas setoriais para o desenvolvimento nacional. Segundo diretrizes econômicas do PAG deveriam ser criados cerca de 8,4 milhões de novos empregos, com ênfase voltada para investimentos na área social, para alcançar o desenvolvimento do mercado interno e a expansão das exportações.

A partir de 1987, os principais objetivos do PAG eram: (a) crescimento do PIB médio entre 5 e 7% ao ano, entre 1987/1991; (b) crescimento e expansão da Agricultura como resultado da implantação de melhores programas de irrigação; (c) apoio à Agroindústria e de programas de incentivo nacional; e (d) crescimento industrial de 6 a 7% ao ano, com ênfase especial para setores de insumos básicos e de alta tecnologia.

O PAG, servia como exemplo primoroso de processo de planejamento que, alcançava maior elegância, mas era despido de qualquer relevância prática. Na época da publicação, o PAG tinha suas metas de prioridades comprometidas, por restrições orçamentárias limitadoras de investimentos públicos e forte retração da empresa privada motivada pela desestruturação da economia nacional e inflação descontrolada.

O Governo ensaiou um novo pacto com empresários e trabalhadores; mas, era apenas a transição para mais um pacote econômico. O desemprego, que no Brasil vinha caindo desde 1985, entre as pessoas economicamente ativas, voltou a subir a partir de 1986 e com algumas leves alterações, entre 1988/1989 e 1994/1995 não mais voltou a cair.

A Constituição de 1988, na tentativa de preservação do Planejamento Nacional instituiu a utilização de importantes Planos Plurianuais (PPA's), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da unificação dos Orçamentos Anuais: de caráter Fiscal, de Seguridade Social e de Investimentos Estatais, no Orçamento Geral da União.

Em janeiro de 1989 houve tentativa de estabilização, depois de promulgada a Constituição de 1988, com a criação do Plano Verão, marcado pelo congelamento de salários e tarifas, caracterizado por uma nova reforma monetária, com substituição do Cruzado pelo Cruzado Novo. Mas, seus efeitos foram efêmeros e o Governo Sarney não conseguiu estabilizar a economia. O Plano Verão foi decretado em um cenário de deterioração do quadro econômico brasileiro, onde: hiperinflação, estagnação, recessão e retração eram palavras comuns no noticiário econômico. O Plano Verão foi a última tentativa de evitar a hiperinflação. O Governo Sarney superava os índices de impopularidade dos últimos governos militares. Em curto período, o Brasil conheceu seis planos de estabilização, com duração média de 18 meses cada um, e sofreu aceleração inflacionária, após a aplicação de cada um deles. O último foi o Plano Collor, que representou um choque na história econômica do País, uma vez que praticou uma reforma monetária às custas do confisco de todas as aplicações financeiras.

Os dois primeiros PPA's foram elaborados entre 1991 e 1999 sem qualquer embasamento teórico ou metodologias próprias, faltando a definição de plano plurianual e planejamento de médio prazo. Isso aconteceu como decorrência do descaso atribuído pelo Poder Executivo Federal ao Planejamento Governamental, porque a Constituição previa uma lei complementar sobre o exercício financeiro, período de vigência, fixação de prazos e organização do PPA, além de orientar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), de acordo com o Artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

O Primeiro Plano Plurianual de Desenvolvimento (I PPA) para 1991/1995 deveria estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para despesas de capital e outras dela decorrentes, além das relativas aos programas de duração continuada. Cada novo PPA deveria conter diretrizes para organização, execução dos orçamentos anuais e conforme prática estabelecida pelos governos militares. O I PPA foi elaborado sob forte expectativa nacional e deveria fornecer resultados brilhantes, a serem obtidos como consequência do choque heterodoxo, montado pela jovem equipe econômica do Governo Collor (15/03/1990 a 02/10/1992) no início de sua conturbada gestão.

O I PPA extrapolava sua condição de instituir o Planejamento Público para os cinco anos previstos para sua vigência. O I PPA foi considerado uma peça de ficção, porque era inconsistente em seus argumentos e insustentável em seus próprios métodos. Tinha como objetivo precípua cumprir determinação constitucional, sem qualquer efeito ou avanço no estabelecimento de novas metas econômicas; havia sido concebido com intenção e poder de subordinar a seus propósitos as iniciativas que não tivessem sido previamente aprovadas.

O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, (I PND-NR) para 1986/1989; o Plano de Ação Governamental, (PAG) para 1987/1991 e o Primeiro Plano Plurianual de Desenvolvimento, (I PPA) para 1991/1995 nem chegaram a ser utilizados.

O Segundo Plano Plurianual de Desenvolvimento (II PPA) ou Brasil em Ação para **1996/1999** havia amadurecido em relação ao I PPA, de cinco anos antes, ao incluir critérios de estratégias, ao processo de Planejamento Governamental. Do mesmo modo que o I PPA, o II PPA foi elaborado na expectativa de obtenção de resultados favoráveis, seguindo o sucesso do Plano Real, criado no Governo Itamar Franco.

O II PPA, elaborado no primeiro Governo Fernando Henrique (01/01/1995 a 01/01/1999) trouxe novos conceitos para o ordenamento econômico e espacial do Brasil com a definição dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento de projetos estruturantes. O Programa Brasil em Ação agregou ao II PPA empreendimentos estratégicos. Estavam entre os Eixos de Integração, definidos no segundo Governo Fernando Henrique (01/01/1999 a 01/01/2003): Transportes, Energia, Telecomunicações e expansão de Novas Tecnologias já oferecidas internacionalmente.

Nos três primeiros anos de aplicação do II PPA, a média de execução global dos orçamentos anuais chegou a alcançar: 84,8% em 1996; o patamar de 81,7% em 1997 e cresceu, ainda mais para 90,5% em 1998. Devido aos sistemáticos e constantes atrasos nas liberações de recursos financeiros para atendimento do II PPA, o seu resultado acabou sendo bastante modesto. Essa condição restritiva apontava séria deficiência no enfoque empregado, nos métodos de planejamento e na programação adotados. Dos 42 empreendimentos previstos somente 25 foram concluídos. Foram investidos R\$ 44 bilhões na área social e R\$ 22 bilhões em infraestrutura. Após 1999, o Plano recebeu 18 novos projetos no valor de R\$ 4,8 bilhões: entre eles o Rodoanel (16,16%) e Educação Profissional (10,38%).

O **Terceiro Plano Plurianual de Desenvolvimento (III PPA) ou Avança Brasil** para **2000/2003** foi definido no segundo Governo Fernando Henrique (01/01/1999 a 01/01/2003). A visão estratégica de longo prazo estava assentada nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID's). A partir da análise dos problemas, vocações e potencialidades de crescimento de cada região geográfica brasileira, os eixos foram delineados como projetos para alavancar o desenvolvimento sustentável do País, num horizonte de até oito anos. Foram definidos: (a) Eixo da Amazônia; (b) Eixo do Nordeste; (c) Eixo do Centro-Oeste; (d) Eixo do Sudeste; e (e) Eixo do Sul.

O III PPA foi baseado em 365 Programas e se subdividia, em função da necessidade de realizar ações modificadoras, em: Projetos, Atividades e Operações Especiais, e integravam a Lei Orçamentária Anual (LOA). Os Programas estabelecidos eram a essência do III PPA, pois indicavam claramente: objetivos descritivos e indicadores de desempenho, destacando-se índices registrados e índices previstos ao final do III PPA, considerando sua execução normal.

As ações programadas eram regionalizadas e quantificadas, com metas físicas e financeiras de aplicações de recursos, distinguindo-se recursos da União e demais fontes, inclusive as de origem privada. Cada Programa estabelecido deveria ser administrado por um Gerente, a quem caberia coordenar a execução das ações no Orçamento Anual, para alcançar Objetivos do Programa previsto no III PPA.

A Mensagem Presidencial que encaminhou o Plano e as Diretrizes Governamentais que norteavam as ações indicadas eram: (a) consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; (b) promover o desenvolvimento do País voltado para geração de empregos e oportunidades de renda; (c) combater a pobreza, promover a cidadania e a inclusão social; (d) consolidar a democracia e defesa dos direitos humanos; (e) reduzir desigualdades regionais; e (f) promover os direitos de minorias, normalmente, vítimas de preconceito e de qualquer tipo de discriminação.

O Governo Federal acreditava que o aumento de competitividade na economia e criação de um ambiente mais favorável ao crescimento nacional dependia da melhoria da infraestrutura econômica do País. O estudo desses cinco Eixos de Desenvolvimento indicava a necessidade de aporte de R\$ 186 bilhões em investimentos, públicos e privados, essenciais para atendimento de: Energia, Recursos Hídricos, Transportes e Telecomunicações no Nordeste.

Para o período 2000/2007, o Setor Energético necessitava investimentos públicos e privados da ordem de R\$ 51 bilhões, para construção de novas: UHE's, UTE's, Linhas de Transmissão e Gasodutos. Esses investimentos eram para suprir demandas energéticas, de modo articulado com segmentos da Infraestrutura econômica em cada região, visando atender o crescimento até 2007. Os projetos destinavam-se à Construção e Ampliação de UHE's e UTE's, implantação e aumento da capacidade das LT's. Deveriam ser construídos gasodutos para aumentar oferta de Gás Natural, diversificando estrategicamente a Matriz Energética Brasileira (MEB).

O III PPA, que procurava estruturar adequadamente a alocação de recursos, para o desenvolvimento nacional deveria desencadear uma nova forma de Gestão do Estado, orientada para resultados, de real interesse para a sociedade brasileira, tomando como base os Programas que Integravam o Plano Plurianual e Orçamentos para o triênio de 2000/2003. O III PPA previa a alocação de R\$ 1,11 trilhões, para atender novos investimentos e também articulando as Parcerias Público - Privadas (PPP). Estavam previstos R\$ 249 bilhões ou 22% em 2000; outros R\$ 275 bilhões ou 25% em 2001; mais R\$ 289 bilhões ou 26% em 2002; e uma parcela de R\$ 300 bilhões ou 27% em 2003.

Em meio à turbulência que caracterizou o Governo Fernando Henrique, o crescimento econômico de 2000 não passou de pequena pausa, sob efeito acentuado da desvalorização do real. A partir de 2001, a estagnação da economia brasileira, fragilizada pela combinação entre crescente passivo externo e uma dívida pública explosiva, passava a sofrer com o aumento da pressão do protecionismo dos países ricos, desaceleração da economia mundial, colapso econômico da Argentina e necessidade de novo racionamento interno de energia elétrica. Com a estagnação do mercado externo, a saída para a economia nacional crescer era dinamizar o próprio mercado interno. Entretanto, a política econômica adotada pelo Governo Federal, ao cortar investimento público, crédito e salário, empurrava o mercado interno ainda mais para baixo, incapacitando-o de alavancar a economia nacional.

Segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, o rendimento real do trabalhador caiu 15% entre 1982 e 2002. O rendimento dos trabalhadores ocupados caiu 32% entre 1995 e 2002. De acordo com o Banco Central (BC), o crédito vinha diminuindo, uma vez que o volume de crédito concedido pelos bancos caiu de 37% do PIB em 1995, para 24% em 2002, devido à política de juros altos adotados no período.

O Quarto Plano Plurianual de Desenvolvimento (IV PPA) ou Brasil para Todos para 2004/2007 foi estruturado para mudar o País. Ele deveria inaugurar novo e vigoroso modelo de desenvolvimento, de longo prazo, para além de 2007. Estava destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira e era considerado peça-chave do planejamento social e econômico do Governo Lula (01/01/2003 a 01/01/2011) pois deveria conferir racionalidade e eficácia às ações do governo na direção dessas profundas mudanças.

O planejamento econômico e social, expresso no IV PPA, seria efetuado com participação ativa da sociedade brasileira e do Estado. O caráter participativo do IV PPA era a fórmula de enriquecimento do planejamento e de gestão do Governo Lula (01/01/2003 a 01/01/2011), conferindo-lhes transparência e eficácia. Os problemas fundamentais a serem enfrentados eram: concentração da renda e riqueza, exclusão social, baixa criação de empregos e barreiras para transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da maioria das famílias trabalhadoras.

As políticas, programas e ações se articulavam em torno de três Mega-Objetivos. Com recursos de R\$ 1,11 trilhões; para enfrentar 30 desafios através de 374 programas e quase 4.300 ações governamentais que distribuía-se em ações: (a) sociais, (b) econômicas, (c) regionais, (d) ambientais, (e) culturais e (f) democráticas.

Entre 2004 e 2007, o Governo Lula pretendia atuar no sentido de garantir a todos os brasileiros o direito à informação diversa e plural, com ampla liberdade de expressão, através da maior universalização na educação de nível superior, objetivando a complementaridade dos sistemas privados, educativos, públicos e comunitários existentes no Brasil.

As principais diretrizes a serem implementadas eram: (a) desenvolvimento de meios de comunicação de massa com programação de cunho alternativo a serviço da cidadania; (b) atualização da política de concessões dos meios de comunicação; (c) fortalecimento das emissoras públicas de rádio e televisão educativas; (d) uso educativo dos meios de comunicação; (e) estímulo à criação e aprimoramento das emissoras de TV e rádios comunitárias legalizadas, com função pública e social ampliada; (f) avaliação da qualidade da programação dos meios de comunicação no sentido de promover a formação para exercício da cidadania; (g) fortalecimento da liberdade de expressão; e (h) fomento à produção local e regionalização dos meios de comunicação social.

Para concluir e encerrar este trabalho é importante ressaltar detalhes sobre o panorama energético e evolução industrial. Entre o final de 2007 e início de 2008, a Indústria nacional elevou seu crescimento em 6%, impulsionada pela Indústria de Transformação e Indústria de Construção Civil. O pior desempenho do setor industrial foi marcado pela Indústria Extrativa, com somente 2,8% no acumulado até o 1º trimestre de 2008 sendo o reflexo de paralisações técnicas ocorridas na Petrobras.

No início de 2007, o Governo Lula lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para vigorar até 2011, que tinha entre seus objetivos: (a) investir em projetos de infraestrutura para facilitar o desenvolvimento sustentável, (b) aumentar a produtividade nacional e (c) tentar superar desequilíbrios regionais e sociais no País. O PAC envolvia ações conjuntas entre Governo e iniciativa privada para impulsionar o crescimento econômico com novos investimentos em Logística, Energia e Infraestrutura Social e Urbana.

Em 2008, era encaminhada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Congresso Nacional o Orçamento da União e o texto do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício 2009 (PLOA-2009) que, explicitava o valor da Receita e Despesa da União para Exercício Financeiro de 2009. A consolidação da estabilidade econômica nacional se daria através de medidas eficientes para assegurar: (a) equilíbrio fiscal, por meio da manutenção de *superávits* fiscais; (b) melhora qualitativa na alocação de despesas; (c) alongamento do prazo médio da dívida e suavização do perfil de vencimentos; (d) redução das parcelas da dívida pública expostas à volatilidade de mercado, como câmbio e juros; (e) controle da inflação, no âmbito do regime de metas, com atuação da política monetária e da autonomia operacional da autoridade monetária; e (f) manutenção do regime de câmbio flexível e permitir, no contexto global favorável ao comércio, a elevação significativa do estoque de reservas internacionais e a redução estrutural da vulnerabilidade externa brasileira.

Em 2009, o Governo Lula acreditava que o fomento à inovação e apoio tecnológico às empresas seriam intensificados pelo acesso de pesquisadores ao setor produtivo. Seriam destinados R\$ 2,37 bilhões para formação de recursos humanos para inovação, apoio à criação de centros de pesquisas, desenvolvimento e inovações empresariais, visando expansão do emprego, renda e valor agregado nas etapas produtivas, incentivo à criação e consolidação de empresas intensivas em tecnologia, mediante apoio a incubadoras de empresas, parques tecnológicos e atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Nas ações relacionadas a grandes e médios projetos de infraestrutura, o BNDES prevê o desembolso: (a) R\$ 9,40 bilhões para produtores de Energia; (b) R\$ 3 bilhões em Logística; e (c) R\$ 3,70 bilhões para Telecomunicações. A maior participação do Brasil no mercado mundial depende de mecanismos de financiamento de longo prazo, que podem dar às empresas brasileiras melhores condições de competitividade internacional.

Quanto ao petróleo e gás natural a política setorial de curto prazo visa garantir o abastecimento do mercado interno, com qualidade, modicidade de preços e participação equilibrada dos seus derivados, além de incluir combustíveis renováveis na matriz energética brasileira, com formulação de diretrizes para assegurar o desenvolvimento sustentável das indústrias. Em médio e longo prazo, a política setorial visava exportação do excedente de produção, a partir das descobertas de promissores campos de petróleo e gás, uma vez que criaram fortes expectativas de o País vir a ocupar lugar de destaque na produção de petróleo.

Nos últimos anos, apesar das privatizações, o Governo tentou resgatar seu antigo papel de formulador de políticas para o setor energético, no sentido de garantir a expansão industrial e o desenvolvimento econômico do País. A falha nos planos governamentais foi a falta de visão crítica e estratégica, em relação à transferência parcial, para produtores eletrointensivos, de alumínio, ferro-ligas, produtos da linha soda-cloro, papel e celulose de aproveitamentos hidrelétricos disponíveis para estudos de viabilidade técnico-econômica, construção e operação. Nesses segmentos industriais a produção elevada requer pesados aportes de energia.

Ao longo dos anos, o governo não atribuiu maior importância ao que poderia ser uma política integrada para os setores industrial e energético nacional. O planejamento integrado permitiria a otimização do consumo de energia, a exploração dirigida de fontes renováveis e abundantes. Os obstáculos à adoção de uma política conjunta industrial e energética são determinados, em parte, pelo setor industrial, onde os investimentos são efetuados sob pressões alheias aos verdadeiros requisitos do desenvolvimento econômico e social do País. Se o Governo Federal adotasse um modelo participativo de planejamento energético integrado ao planejamento industrial, poderia engajar toda sociedade brasileira no esforço de alcançar padrões de qualidade de vida comparáveis ao de países desenvolvidos. A energia produzida poderia ser economizada e conservada, a produção industrial otimizada e sua qualidade garantida. Desse modo, o futuro da população brasileira, do ponto de vista sócio-econômico, certamente, seria muito melhor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIRRE, B.; SADDI, F. Uma Alternativa de Interpretação do II PND. *Revista de Economia Política*. v. 17, n. 4, p.68, out-dez, 1997.

ALMEIDA, R. Entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 01 out. 1978.

ALMEIDA, P. R. *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org>> Acesso em: 29 set. 2008.

ANÁLISE ENERGIA. Anuário 2009: biodiesel, biomassa, carvão mineral, eólica, etanol, gás natural, GLP, hidrelétrica, nuclear, petróleo e termelétrica. *Edição n 16 - Especial: eficiência energética*. Site www.analise.com. São Paulo, 2009.

BAER, W. *A economia brasileira: uma abordagem profunda da economia brasileira até 2008*. 3ª ed. São Paulo: Nobel, 2009.

_____. *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. 3.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1977.

_____. *Siderurgia e desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

BARROS, J. R. M. e GOLDENSTEIN, L. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 17, abr 1997.

BELTRÃO, H. Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) (1968-1970). Brasília, 1968

BERMANN, C. *Energia no Brasil: para quê? para quem? Crise e Alternativas para um país sustentável*. 2 ed. São Paulo: Livraria da Física, 2003.

_____. *As novas energias no Brasil: dilemas da inclusão social e programas de Governo*. Rio de Janeiro:Fase, 2007.

BIBLIOTECA DO EXÉRCITO BRASILEIRO. *A energia elétrica no Brasil: da primeira lâmpada à Eletrobrás*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977.

BOLETIM INFORMATIVO DA ABDIB.

_____.n.145, 1976.

_____.n.146, 1977.

BOUZAN, A. *Problemas atuais da economia brasileira*. São Paulo: FGV/EAESP, 1964.

BRANCO, C. *Energia elétrica e capital estrangeiro no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

_____.*Política Energética e Crise de Desenvolvimento: a antevisão de Catullo Branco*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BRANDÃO, R. V. M. *A ABDIB e a Política Industrial do Governo Geisel*. São Paulo, ABDIB, 2007

BRASIL. *Lei Nº 9.478 de 16 de agosto de 1997: Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências*. Brasília, ANP, 1997.

BRASIL. *Decreto nº 2.455 de 14 de janeiro de 1998: Implanta a Agência Nacional do Petróleo - ANP, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança*. Brasília, ANP, 1998.

BRASIL. Secretaria de Estado de Comunicação do Governo. *Brasil: a era do real (1994-2002)*. Brasília: SECOM, 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Programa de Ação Econômica do Governo: (1964-1966)*. Brasília: IPEA, 1964.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual (PPA) 1996-1999*. Brasília, 1995.

_____.*Plano plurianual (PPA) 2000-2003*. Brasília, 1999.

_____.*Orçamentos da União 2000*. Brasília, 1999

_____. *Plano Plurianual Avança Brasil*. Brasília, 1999

BRASIL. Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional: Plano de Ação Governamental*. Brasília, 1986.

_____. *Metas e Bases para a Ação do Governo*. Brasília, 1970.

_____. *Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)*. Rio de Janeiro, 1971.

_____. *Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989)*. Brasília, 1985.

_____. *Projeto de Lei Orçamentária - 2009*. Brasília, 2007.

_____. *Metas e Bases para a Ação do Governo*. Brasília, 1970.

_____. *Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico - II PND (1975-1979)*. Brasília, IBGE, 1975.

_____. *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento de Juscelino Kubitschek de Oliveira*. Belo Horizonte, 1955.

_____. *Cadernos NAE: Processos estratégicos de longo prazo*. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE/SECOM/PR), Projeto Brasil 3 Tempos, 2004.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional *Execução Orçamentária por Subprograma (1996/1998)*. Brasília, 1999.

BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

BULHÕES, O. G. *À margem de um Relatório: texto das conclusões da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos - Missão Abbink*. Rio de Janeiro: Financeiras S. A., 1950.

CAMPOS, R. O. e SIMONSEN, M. H. *A nova economia brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975

CANÊDO, L. B. *A revolução industrial*. 10. ed. Campinas: UNICAMP, 1991.

CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARONE, E. *A Terceira República (1937-1945)*. São Paulo: Difel, 1976.

_____. *O Estado Novo (1937-1945)*. São Paulo: Difel, 1977.

CARVALHO, J. F. Construção e Desconstrução do Sistema Elétrico Brasileiro. In: BRANCO, A. M. (org.). *Política energética e crise de desenvolvimento: a antevisão de Catullo Branco*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CASTELLO BRANCO, E. A reestruturação e a modernização do setor elétrico brasileiro. *Revista Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 6, n. 1, julho, p. 105-141, 1996.

CASTRO, A. B. e SOUZA, F. E. P. A economia brasileira em marcha forçada. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, In: LACERDA, A. C. (et al.). *Economia Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2000.

COMISSÃO MISTA BRASIL - ESTADOS UNIDOS PARA DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO . *Relatório Geral*, 1º Tomo. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1954

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Promulgada em 05/10/88. 15ª.ed. *Legislação Brasileira*. São Paulo: Atlas , 2006.

COOPERS & LYBRAND. *Projeto Comercial e Regulamentar - Relatório Consolidado - Etapa IV - Junho de 1997*.

DALAND, R. *Estratégias e Estilo do Planejamento Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lidador, 1969.

DE MASI, D. *A sociedade pós-industrial*. 3. ed. São Paulo: SENAC, 2000.

_____. *Criatividade e grupos criativos*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

DIAS, R. A.; MATTOS, C. R. e BALESTIERI, J. A . P. *Uso racional de energia: ensino e cidadania*. São Paulo: UNESP, 2006.

DIAS, G. L.; AGUIRRE, B. M. B. Crise político-econômica: as raízes do impasse. *Revista Estudos Avançados*, v. 6, n.14, 1992.

DRAIBE, S. M. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

ESTUDOS AVANÇADOS/Universidade de São Paulo. Instituto de Estudos Avançados: *Dossiê Energia*. v. 21, n. 59, jan./abr. 2007. São Paulo: Edusp, 2007.

FAUSTO, B. *A Revolução de 1930 :história e historiografia*. São Paulo: Difel, 1972.

_____.*Trabalho Urbano e Conflito Social*. São Paulo: Difel, 1979.

FRANCO, A. A. M. *A alma do tempo: memórias*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961.

_____.*A evolução da crise brasileira*. São Paulo: Nacional, 1965.

FURTADO, C. *O Brasil pós-milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____.*Formação Econômica no Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

GARCIA, R. C. *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003..* Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 726)

GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G. e URANI, A. *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

GRIMAUD, A. P. e PIRES, J. M. “Metas e bases” e I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND (1970-1974). In: KON, A. *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

GUIMARÃES NETO, L. Dinâmica Recente das economias Regionais Brasileiras. In: *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.9, jun/set., 1995.

HÉMERY, D.; DEBEIR, J-C. E DELÉAGE. J-P. *Uma História da Energia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993.

HUNT, E. K. *História do Pensamento Econômico: uma perspectiva crítica*. São Paulo: Elsevier Ltda, 2005.

IANNI, O. *Estado e Capitalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

_____. *O Colapso do Populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *A Controvérsia do Planejamento na economia Brasileira: Coletânea do debate entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudín sobre o Planejamento no final do Estado Novo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.

_____. *IPEDATA: base de dados macroeconômicos*. Disponível em: <[http: www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em 29 set. 2008.

KINZO, M. D. A. G. *Oposição e Autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966/1979)*. São Paulo: IDESP/Vértice, 1988.

KON, A. *Introdução: a experiência brasileira de planejamento público federal*. In: KON, A. (org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1987.

LAFER, C. *JK e o programa de metas*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LAGE, K. M. *Orçamento público: o planejamento federal no processo orçamentário brasileiro - Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília: CEFOR, 2006.

LAMOUNIER, B. O Brasil Autoritário revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura. In STEPAN, A. (org.). *Democratizando o Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

LESSA, C. Visão Crítica sobre o II Plano Nacional de Desenvolvimento. *Revista Tibiriçá*, v.2, n. 6, jan/mar.,1977.

_____. *A Estratégia de Desenvolvimento (1974-1976): sonhos e fracassos*. Campinas: Unicamp, 1998.

_____. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1975.

LEVINSHON, R. O Financiamento do Plano Salte. In: *Revista do Serviço Público*. DASP mai 1949. Rio de Janeiro, 1949.

LIMA, J. L. *Políticas de governo e desenvolvimento do setor de energia elétrica: do Código de Águas à crise dos anos 80 (1934-1984)*. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1995.

LIMA, H. F. *História político-econômica e industrial do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1970.

LOPES; C. T. G. *Planejamento, Estado e Crescimento*. São Paulo: Atlas, 1990.

MACEDO, R. B. M. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965). In: LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1987.

MACHADO JR, J. T. *A Técnica do Orçamento-Programa no Brasil*. IBAM/SEPLAN-PR, 1989.

MALAN, P. (et al.). *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil: 1939 a 1952*. Rio de Janeiro: IPEA-INPES, 1977.

MANTEGA, G. Economia: Plano Verão e Neoliberalismo. *Revista Teoria e Debate*, n. 6, abr/mai/jun., 1989. Disponível em: <<http://www.fpa.org.br>>. Acesso em: 30 set. 2008.

MANTOUX, P. *A Revolução Industrial no Século XVIII: estudo sobre os primórdios da grande indústria moderna na Inglaterra*. São Paulo: HUCITEC, 1957.

MATOS, P. O. *Análise dos Planos de Desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND*. Dissertação (Mestrado) Escola Superior de Agricultura “ Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba,2002.

MELLO, J. M. C. *Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MINISTÉRIO INTERIOR. Secretaria Geral. *II Plano Nacional de Desenvolvimento: programa de ação do governo para a Região Sudeste, (1975-1979)*. Brasília, 1975.

MOURA, A. R. (org.). *PAEG e REAL: dois planos que mudaram a economia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

OLIVEIRA, F. e MAZUCHELLI, F. *Padrões de acumulação, oligopólios e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

OLIVEIRA, J. K. *Diretrizes gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Livraria Oscar Nicolai Ltda, 1955.

PALAZZO, J. T. *O Planejamento do Desenvolvimento Econômico: o caso brasileiro*. Porto Alegre:UFRGS, 1977.

PELÁEZ, C. M. e SUZIGAN, W. *História Monetária do Brasil: análise da política, comportamento e instituições monetárias*. Brasília: UnB, 1976.

PEREIRA, L .C. B. *Economia Brasileira: uma introdução crítica*. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

_____. *Desenvolvimento e Crise no Brasil (1930-1983)*. 14. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

PEREIRA, M. J. *Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1998.

PIRES, J. C. L.; GOSTKORZEWICZ, J. e GIAMBIAGI, F. *O cenário macroeconômico e as condições de oferta de energia elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro, 2001.

PISIER, E. (org.). *História das idéias políticas*. São Paulo: Manole Ltda, 2004.

POULANTZAS, N. (org.). *Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DASP. *O Plano SALTE*. Mensagem Presidencial Nº 196 de 10/05/48 e Anexo Lei Nº 1.102 de 18/05/50, que aprova o Decreto Nº 28.255 de 12/06/50. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DOU de 08/11/71. *PRIMEIRO PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL (I PND)* para (1972-1974). Brasília, 1971.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA *PROJETO DO PRIMEIRO PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA NOVA REPÚBLICA (PND-NR)* para (1986-1989) Brasília, 1985

RATTNER, H. (org.) *Brasil no Limiar do Século XXI: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável*. São Paulo: Edusp, 2000.

REBELO, A.; SANTAYANA, M. e BEIGUELMAN, P. *Em defesa da República: contra a oligarquia financeira*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

REICH, R. B. *O trabalho das nações: preparando-nos para o Capitalismo do Século 21*. São Paulo: Educator, 1994.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

_____. *Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento: II PND (1975-1979)*. Brasília: IBGE, 1974.

_____. *III Plano Nacional de Desenvolvimento: II PND (1980-1985)*. Brasília: IBGE, 1979.

_____. *Lei Nº 9.478 de 06/08/1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo. Brasília: 1997.

_____. *Decreto Nº 2.455 de 14/01/1998*. Implanta a Agência Nacional do Petróleo-ANP, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos cargos em comissão e Funções de Confiança. Brasília: 1998.

_____. *Balanço Energético Nacional - BEN 2003 (Ano Base 2002)*. Brasília: MME, 2003

ROSA, J. R. G. *Planos e Orçamentos Públicos: conceitos, elementos básicos e resumo dos Projetos de Leis do PPA 2000/2003 e Orçamento de 2001*. Brasília: Senado Federal, 2001.

ROSA, L. P.; TOLMAQUIM, M. T. e PIRES, J. C. L. *A reforma do setor elétrico no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: COPPE/UFRJ, 1998.

ROSSETTI, S. H. *Política e Programação Econômica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

SADDI, F. C. Política e Economia no Federalismo do Governo Geisel. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 2, p.90, abr/jun., 2003.

SAES, D. *O civilismo das camadas médias urbanas na Primeira República brasileira, de (1889-1930)*. Campinas: UNICAMP, 1973. (Cadernos IFCH, n. 1)

SALLUM JUNIOR, B. Federação, Autoritarismo e Democratização. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v. 8, n. 2, 1996.

SANTOS, E. M. (et al.). *Gás natural: estratégias para uma energia nova no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2002.

SANTOS, W. G. *Poder e Política: crônica do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

SANTOS, E. M.; ZAMALLOA, G. C.; VILLANUEVA, L. D. e FAGÁ, M. T. W. *Gás natural: estratégias para uma energia nova no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2002.

SAUER, I. L. (et al.) *A Reconstrução do Setor Elétrico Brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

SCARLATO, F. C. e PONTIN, J. A. *Energia para o século XXI*. São Paulo: Ática, 2002.

SCHMIDT, C.; CORAZZA, G. e MIRANDA, L. (Orgs.). *A energia elétrica em debate: a experiência brasileira e internacional de regulação*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

SILVA, F. A. R. *Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira: estrutura funcional da despesa*. Relatórios de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPEA, 1974.

SILVA, V. B. *A Energia elétrica no Brasil: da primeira lâmpada à Eletrobrás*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977.

SIMONSEN, M. H. *Brasil 2001*. 4^a.ed. Rio de Janeiro: APEC, 1969.

SIMONSEN, M. H. e CAMPOS, R. O. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

SINGER, P. *Desenvolvimento e crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SODRÉ, N. W. *História militar do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

SOUZA, A. R. *As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública*. Revista do Serviço Público, Brasília, n 4, p. 5-26, out./dez. ISSN: 034/9240, 2004.

SOUZA, N. A. *Economia brasileira contemporânea: de Getúlio a Lula*. São Paulo: Atlas, 2007.

SOUZA, N. M. E. O Planejamento Econômico no Brasil: considerações críticas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: EBAP, 1968.

STEIN, S. J. The Brazilian Cotton Manufacture. In: PEREIRA, L. C. B. *Desenvolvimento e crise no Brasil (1930-1983)*. 14ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1957.

STEWART JUNIOR, D. *O que é o Liberalismo*. São Paulo: Tecnoprint, 1987.

SZMRECSANYI, T. *O Planejamento na Agricultura Canavieira do Brasil (1930-1975)*. São Paulo: HUCITEC; Campinas: UNICAMP, 1979.

TAVARES, M. C. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. Tese (Livro-Docência)- Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1975.

_____. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

_____. *Reflexões sobre o Estado e Planejamento*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1987.

TAVARES, M. C. e SERRA, J. Além a estagnação in Tavares, M. C. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TORQUATO, G. *A Velha Era do Novo: visão sociopolítica do Brasil*. São Paulo: Imprensa Artes Gráficas, 2002.

VASCONCELLOS, M. A. S.; GRIMAUD, A. P. e TONETO, R. *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Atlas, 1999.

VEIGA, J. E. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VELLOSO, J. P. R. *Brasil: a solução positiva*. São Paulo: Abriltec, 1977.

_____(Coord.). *Por que o Brasil não é um país de Alto Crescimento?* Rio de Janeiro: José Olympio, 2006.

VENÂNCIO FILHO, A. *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1968.

VIANA, M. M. *A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos no contexto do II Vargas*. Campinas: UNICAMP, 1980.

VIANNA, A. *DASP: uma instituição a serviço do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1953. (Coleção Estudos Especiais, v. 1).

VIEIRA, E. *A República Brasileira (1964-1984)*. 3ª ed. São Paulo: Moderna, 1985.

VIEIRA, J. L. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 15.ed. Bauru: Edições Profissionais, 2006.

VINHAES, E. A. S. O novo modelo da indústria de energia elétrica brasileira. In SCHMIDT, C. (et al.). *A energia elétrica em debate: a experiência brasileira e internacional de regulação*. Porto Alegre:UFRGS, 2003.

VINHAS, M. *Estudos sobre o Proletariado Brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.