

F - 1652

PLANO  
DE  
AÇÃO

1978/81

BN  
DE

The logo for BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) features the letters 'BN' stacked above 'DE'. To the right of the text is a stylized graphic consisting of horizontal lines of varying lengths, forming a shape reminiscent of a mountain range or a stylized 'N'.

PLANO DE AÇÃO 1978/81

F-1652



061670014



AP/COPEL

61670014

# PLANO DE AÇÃO

1978/1981

# sumário

- APRESENTAÇÃO .....	3
- INTRODUÇÃO .....	7
- ATUAÇÃO DO BNDE .....	19
1 - ESTRATÉGIA DA AÇÃO	
1.1 - OBJETIVOS GERAIS E PRIORIDADES BÁSICAS .....	21
1.2 - DIRETRIZES OPERACIONAIS .....	22
2 - PROGRAMAS DE AÇÃO SETORIAIS	
2.1 - INSUMOS BÁSICOS .....	23
2.1.1 - Aspectos Gerais do Setor .....	23
2.1.2 - Evolução Qualitativa Necessária .....	24
2.1.3 - A Ação do Governo .....	25
2.1.4 - Diretrizes Setoriais de Ação do BNDE .....	26
2.2 - EQUIPAMENTOS E COMPONENTES .....	27
2.2.1 - Aspectos Gerais do Setor .....	27
2.2.2 - Evolução Qualitativa Necessária .....	29
2.2.3 - A Ação do Governo .....	31
2.2.4 - Diretrizes Setoriais de Ação do BNDE .....	34
2.3 - INFRA-ESTRUTURA .....	34
2.3.1 - Aspectos Gerais do Setor .....	34
2.3.2 - Mudanças Qualitativas Necessárias .....	37
2.3.3 - Linha de Ação do BNDE .....	38
2.4 - BENS DE CONSUMO .....	39
2.4.1 - Alguns Aspectos Gerais do Setor .....	39
2.4.2 - Subsetores Abrangidos .....	39
2.4.3 - Evolução Qualitativa Necessária .....	41
2.4.4 - Diretrizes Setoriais de Ação do BNDE .....	41
3 - RECURSOS E APLICAÇÕES	
3.1 - RESUMO DAS APLICAÇÕES .....	42
3.2 - DISPONIBILIDADE DE RECURSOS .....	43

APRESENTAÇÃO

O planejamento no BNDE possui caráter dinâmico, constituindo uma atividade sistemática, pela qual são formulados e periodicamente revistos os Planos de Ação. Assim, foram editadas versões referentes aos períodos 1974/1978, 1976/1979 e, agora, 1978/1981. Essas revisões pressupõem a avaliação dos resultados do desempenho anterior e indicam os ajustamentos necessários, inclusive os decorrentes de mudanças nas condições do ambiente onde atua a Entidade. Como resultado dessa atividade contínua de planejamento, o BNDE vem dispondo de critérios de atuação permanentemente adequados à evolução da economia brasileira e às diretrizes de política econômica definidas pelo Governo.

Com o propósito de melhor atender a essa característica e de aperfeiçoar sua estrutura, o BNDE implantou, em 1977, o Sistema de Planejamento Integrado - SPI, com o qual todas as unidades que compõem a Instituição ( Banco, FINAME, EMBRAMEC, FIBASE e IBRASA ) foram mobilizadas para o exercício dessa função, atuando a Área de Planejamento como coordenadora. Assim, técnicos alocados nos departamentos operacionais e nas subsidiárias passaram a participar da tarefa de planejar, mediante o seu engajamento às diversas equipes que integram o Sistema. Os programas formulados incorporam, portanto, a experiência de toda a organização e abrange, também, os subsídios colhidos em contatos com outros órgãos do Governo e nas reuniões específicas realizadas com empresários de vários setores.

O Plano de Ação 1978/1981 compõe-se de dois conjuntos de documentos. O primeiro constitui este volume e consta dos Programas de Ação Setoriais - Insumos Básicos, Equipamentos e Componentes, Infra-estrutura e Bens de Consumo - e da Estratégia de Ação, acompanhados de análise sucinta das perspectivas do desenvolvimento brasileiro. O segundo conjunto é formado pelos Subprogramas de Ação, nos quais são explicitadas, ao nível de subsetores, as metas qualitativas e quantitativas, bem como o volume e natureza das aplicações a serem feitas pelo BNDE.

As diretrizes apresentadas no Plano, além de orientarem a ação do Sistema BNDE, constituem, também, a base da atuação a ser desenvolvida pelos representantes do Banco nos Conselhos e Grupos Setoriais de que participa. Ademais, substanciam uma orientação geral para a melhor formulação dos programas operacionais dos Agentes repassadores de recursos do Banco.

O estágio já alcançado na consolidação do planejamento como atividade permanente e de caráter dinâmico para o eficiente desempenho das atribuições a cargo do BNDE permitirá que, em 1979, em consonância com a sistemática de atualização anual adotada, sejam procedidas as necessárias revisões do presente Plano de Ação, com a finalidade de promover a sua adequação à orientação do novo Governo.

INTRODUÇÃO

O desempenho da economia brasileira após a II Guerra Mundial ressalta uma persistente evolução no caminho do desenvolvimento, entrecortada por intervalos críticos, durante os quais se definia novo conjunto de fatores a condicionar o período expansivo seguinte. A intensificação da substituição de importações, verificada nos anos 50, deu partida a um processo evolutivo, no qual os desequilíbrios da economia foram enfrentados tendo-se sempre como ponto de referência a retomada do ritmo de atividade.

Desta forma, chegou-se a um Produto Interno Bruto, em 1977, no valor de Cr\$ 2.309,8 bilhões - equivalente a US\$ 164,4 bilhões - que situa o Brasil em posição destacada no cenário mundial. Vale realçar o crescimento célere do período 1967/1977, correspondente à taxa média anual de 9,8%, exemplo raro entre países em vias de desenvolvimento. Esta expansão refletiu-se na renda "per capita", que apresentou acréscimo médio anual de 6,8%, passando de US\$ 754 ( dólar de 1977 ), em 1967, a US\$ 1.452 para uma população estimada, em 1977, de 113,2 milhões de habitantes.

Emergindo de uma fase em que foi submetida a uma série de condicionamentos desfavoráveis, a economia brasileira caminha presentemente para um novo patamar, no qual se configura um conjunto de fatores a serem considerados na formulação da política nacional de desenvolvimento. Entre esses fatores destacam-se os a seguir abordados.

**ESTRUTURA PRODUTIVA** - Em três décadas, o Brasil conseguiu modificar substancialmente sua estrutura produtiva, superando a fase caracterizada pela monocultura de exportação. O crescimento da economia baseou-se, sobretudo, na expressiva performance industrial, cujo valor agregado cresceu 11,0% a.a. no período 1967/1977, refletindo o dinamismo e progressiva integração vertical e horizontal do setor. Na composição do produto secundário, ampliou-se o peso dos setores dinâmicos ( bens de capital e insumos básicos ), diminuindo a participação das indústrias tradicionais, como demonstra o Quadro II, cujos dados alcançam apenas até 1974, ano da última pesquisa industrial da FIBGE com resultados divulgados.

#### QUADRO I

##### BRASIL-EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO SETORIAL DA RENDA INTERNA-1949/1975

ANOS	PARTICIPAÇÃO SETORIAL - % ( TOTAL=100% )		
	AGRICULTURA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS
1949	24,9	26,0	49,1
1959	19,2	32,6	48,2
1970	10,2	36,3	53,5
1975	10,5	39,4	50,1
1977 ( * )	12,2	37,0	50,8

Fontes: FGV - Conjuntura Econômica, julho de 1977 e Seplan  
(\* ) Estimativas da SEPLAN

QUADRO II

BRASIL - EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL - 1949/1974

GÊNEROS DE INDÚSTRIAS	PARTICIPACÃO PERCENTUAL (%)			
	1949	1959	1970	1974
<b>A ) Indústrias Dinâmicas</b>	<b>37</b>	<b>52</b>	<b>58</b>	<b>64</b>
Minerais não Metálicos .....	8	7	6	5
Metalurgia .....	10	12	12	14
Mecânica .....	2	3	7	10
Material Elétrico e de Comunicações .....	2	4	5	6
Material de Transporte .....	2	8	8	7
Borracha .....	2	2	2	2
Química ( inclusive Produtos Farmacêuticos e de Matérias Plásticas, Papel e Papelão ) .....	11	16	18	20
<b>B ) Indústrias Tradicionais</b>	<b>63</b>	<b>48</b>	<b>42</b>	<b>36</b>
Madeira e Mobiliário .....	6	5	5	5
Couro, Peles e Produtos Similares .....	1	1	1	1
Perfumaria, Sabões e Velas .....	-	-	2	2
Têxtil .....	20	12	9	8
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos .....	4	4	2	3
Produtos Alimentares .....	20	17	14	10
Demais .....	12	9	9	7
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: FIBGE ( Censo Industrial de 1950, 1960 e 1970 e Pesquisa Industrial de 1974 )

Paralelamente, o setor agropecuário apresentou desempenho também positivo no período 1967/1977, crescendo cerca de 5,3% a.a. em conseqüência, principalmente, da ampliação das áreas em cultivo. Apesar de a oferta rural vir respondendo aos impulsos da demanda interna e externa, a produção ainda é insuficiente, entretanto, para assegurar, à população brasileira, um adequado padrão médio alimentar. O padrão atual reflete uma estrutura de demanda resultante das desigualdades na distribuição de renda.

Dispõe o Brasil de um aparelho produtivo de vulto, que constitui massa crítica apta a ser mobilizada em função de qualquer política de desenvolvimento, compondo uma estrutura de oferta suficientemente diversificada para evitar extrema dependência ao suprimento externo de um amplo conjunto de bens e serviços.

No setor de bens de consumo duráveis, logrou-se montar um parque industrial capaz de abastecer o mercado interno e caminhar para o externo, requerendo um crescimento

futuro ao alcance da capacidade empresarial de investir e, portanto, independente de uma mobilização substancial de mecanismos de suporte.

Na área de insumos básicos, encontra-se em curso um esforço nacional - intensificado, sobretudo, nos últimos quatro anos - visando à produção de todos aqueles itens para os quais o País tenha condições de produzir a custos satisfatórios. Alguns empreendimentos já se encontram funcionando, enquanto outros estão em fases de implantação, projeto ou, ainda, de decisão.

Em relação aos bens de capital, constata-se igualmente, um empenho de desenvolvimento cujos resultados já se fazem sentir de forma positiva, atuando no setor um extenso número de empresas que cobrem amplo elenco de bens e já possibilitam ao País poder expandir sua capacidade instalada global valendo-se, em grande medida, de equipamentos nacionais. Não obstante o estágio atingido, o setor requer medidas visando o alcance de melhores índices de eficiência, autonomia tecnológica e especialização.

Carências na estrutura produtiva se manifestam, com maior evidência, nos segmentos ligados ao consumo essencial ( inclusive alimentação ), habitação, saúde, educação e infra-estrutura. Quanto ao último, cabe destacar deficiências comprometedoras para a consecução da política de desenvolvimento, principalmente nas áreas de transporte, abastecimento e serviços urbanos, a par da necessidade de recursos de vulto para o serviço de energia elétrica, a fim de evitar escassez no suprimento. É reconhecido que o rápido crescimento industrial e urbano não foi acompanhado por adequada ampliação da capacidade em certos segmentos da infra-estrutura e, por outro lado, que a expansão de alguns deles ocorreu de forma imprópria.

No geral, as grandes e médias cidades padecem de agudas insuficiências de infra-estrutura, que repercutem sobre a qualidade de vida de seus habitantes - mormente os de menor nível de renda - e sobre a

produtividade das atividades nelas exercidas. Evoluindo naturalmente no sentido de agravar suas distorções, essas cidades requerem uma nova política urbana, que influenciará o próprio processo brasileiro de desenvolvimento.

Em suma, esse aparelho produtivo complexo e, em muitos aspectos, maduro, constitui substância fundamental na formulação da política de desenvolvimento.

**SETOR EXTERNO** - Tendo em vista o desajuste nas contas com o resto do mundo, o reequilíbrio externo figura como uma das principais metas a ser alcançada. A partir de 1967, a própria dinâmica e natureza do rápido processo de desenvolvimento exigiu progressiva integração da economia brasileira com a internacional, através do incremento do comércio externo e da absorção de recursos financeiros.

Com referência ao comércio externo, observa-se que, paralelamente ao aumento significativo das exportações, ocorreu ampla diversificação da pauta, ingressando o Brasil no rol dos vendedores de manufaturados no mercado mundial. A composição da pauta de importações sofreu mudanças relevantes, caindo gradativamente a participação dos bens de consumo, enquanto aumentava a de matérias-primas e de máquinas e equipamentos.

O Brasil acumulou, no período 1967-1973, saldos no Balanço de Pagamentos no montante de US\$ 6.500 milhões, embora naqueles sete anos os déficits em transações correntes tenham somado US\$ 5.700 milhões. Tal diferença foi resultado do ingresso maciço de capitais externos, tanto sob a forma de empréstimos e financiamentos como de investimentos brutos. De fato, a entrada líquida de capitais, que no período 1960/1967 havia sido de US\$ 1.230 milhões ( média anual de US\$ 154 milhões ), ascendeu a US\$ 11.256 milhões no período 1968/1973, representando um ingresso médio anual de US\$ 1.879 milhões. Como consequência, a dívida externa quase que quadruplicou no período 1967/1973, evoluindo de US\$ 3.300 milhões em 1967 para

US\$ 12.600 milhões em 1973, tendo a proporção de recursos externos no PIB se elevado de 0,1% para 4,9%.

A partir de 1974, com o preço do petróleo bruto quadruplicado, a economia brasileira ressentiu-se da acumulação de déficits na balança comercial, somada às crescentes amortizações de uma dívida ampliada em consequência da canalização de recursos

financeiros externos. De US\$ 727 milhões em 1973, as importações de petróleo e derivados atingiram US\$ 3.855 milhões em 1977, ou seja, 32% do montante das importações. Paralelamente, as importações de bens de capital e matérias-primas ( inclusive petróleo e derivados ) evoluíram como mostra o Quadro a seguir:

### QUADRO III

#### BRASIL - IMPORTAÇÕES DE EQUIPAMENTOS E MATÉRIAS-PRIMAS - 1974/1977

ANOS	VALOR FOB ( US\$ milhões )	
	EQUIPAMENTOS	MATÉRIAS PRIMAS
1974	3.119	8.483
1975	3.934	7.424
1976	3.385	7.912
1977	3.074	7.988

FONTE: SEPLAN ( dados do CIEF )

A captação de recursos financeiros externos, facilitada por conjuntura internacional favorável e pela posição de confiança que o País desfruta, se por um lado favore-

ceu o equilíbrio das contas externas, por outro aumentou consideravelmente a dívida e sua amortização, como demonstra o Quadro a seguir:

### QUADRO IV

#### BRASIL - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA - 1974/1977

ANOS	VALOR ( em US\$ milhões )		
	RESERVAS EXTERNAS	DÍVIDA EXTERNA	SERVICO DA DÍVIDA
1974	5.269	17.166	3.290
1975	4.040	21.171	3.948
1976	6.544	25.985	4.927
1977	7.256	32.037	6.515

FONTES: COTEC BNDE. Boletim do Banco Central do Brasil; SEPLAN

Durante os próximos anos, perdurará o empenho em enfrentar tal desequilíbrio, porém sob um contexto diferente do verificado imediatamente após a crise do petróleo, levando-se em conta os seguintes fatos:

- a ) os mecanismos de contenção das importações, implementados a partir de 1975, surtiram efeitos signifi-

cativos, enquanto as exportações percorreram um caminho ascendente, a ponto de se alcançar, já em 1977, o reequilíbrio da balança comercial. Portanto, a reação do País pode ser considerada satisfatória, posto que, sem sacrificar demasiadamente a taxa de crescimento do produto e sem medidas excessiva-

mente drásticas quanto às transações com o exterior, logrou-se controlar uma grave fonte de desequilíbrio;

- b ) a decisão governamental de fomentar a substituição de importação de insumos básicos e equipamentos contribuiu decisivamente para propiciar uma perspectiva mais auspiciosa na esfera da balança comercial. Grandes projetos de produção de insumos começam a entrar em funcionamento até o final desta década, gerando, inclusive, excedentes exportáveis. Por sua vez, relevantes investimentos em curso na indústria de bens de capital aumentarão a possibilidade de reduzir as aquisições no exterior, ao mesmo tempo que melhor aproveitamento do atual potencial de oferta interna ainda pode ser obtido;
- c ) caso perdure o desaquecimento da economia dos principais países ocidentais, a possibilidade de incremento das exportações exigirá esforço acentuado, já que não poderá o País contar com o dinamismo dessas economias, verificado imediatamente antes da crise do petróleo. Não obstante, será possível aumentar as vendas ao exterior, pois a posição marginal ocupada pelo Brasil em certas áreas do comércio internacional - sobretudo na dos manufaturados - e, mesmo, algumas vantagens comparativas no setor primário não plenamente aproveitadas, podem conferir às exportações brasileiras um comportamento mais diligente do que a média do intercâmbio internacional;
- d ) o aumento da produção nacional de petróleo, bem como a adoção de soluções poupadoras ou substitutivas dessa fonte energética, se incluem entre os eventos passíveis de transformarem o panorama do setor externo;

- e ) o direcionamento dos investimentos no sentido de estimular os ramos produtivos menos demandantes de importações ( alimentos, indústrias tradicionais, serviços básicos, etc. ), em detrimento dos mais dependentes da oferta externa ( principalmente bens de consumo duráveis ), é compatível com o desenvolvimento do País.

**ATENUAÇÃO DOS DESEQUILÍBRIOS ESPACIAIS E SOCIAIS DE RENDA** - Tendência secular da economia brasileira induziu naturalmente a modelagem de um esquema de concentração social da renda. A inexistência de uma contradição entre o processo de industrialização verificado nas três últimas décadas e o perfil de mercado gerado pela estrutura de repartição da renda permitiu o atual padrão de desenvolvimento, mantendo-se inalterados os parâmetros fundamentais que explicam o comportamento da demanda interna.

As limitações que a concentração espacial e social da renda conferem ao desempenho da economia do País constituem um dos mais importantes fatores a serem considerados na política de desenvolvimento, induzindo à reflexão quanto à oportunidade de colocar maior ênfase no objetivo de atenuar os desequilíbrios regionais e sociais da distribuição de renda.

Cabe esclarecer que melhor redistribuição será alcançada mediante um processo pelo qual a estrutura de oferta de bens e serviços evolui, através dos investimentos, no sentido de favorecer prioritariamente a produção e produtividade daqueles segmentos essenciais, que pesam proporcionalmente mais no orçamento das famílias de menor renda, ou que, simplesmente, são a elas inacessíveis, apesar de básicos. Incluem-se nessa categoria os ramos de alimento, habitação, vestuário, mobiliário, saúde, transporte urbano, educação, saneamento, entre outros. Esses investimentos devem ser complementados com políticas salarial e fiscal adequadas à conformação de uma demanda compatível com as mudanças ocorridas no

lado da oferta. O manuseio de instrumentos como encargos sociais, incentivos fiscais ( que atualmente subsidiam o uso de capital ), crédito rural, sistema financeiro habitacional, subsídios a determinados segmentos, entre outros, torna-se indispensável a esses objetivos. O desenvolvimento da pequena e média unidade de produção, em determinados segmentos, também contribuirá para a sua consecução.

Ademais, a marginalidade social, decorrente da incapacidade do sistema produtivo em criar suficientes oportunidades de emprego, requer política visando a aumentar o grau de absorção de mão-de-obra.

Evidentemente, a ênfase aos setores citados não significa redução de esforços nos demais, mas sim condicionamento do incremento de capacidade instalada global às necessidades de investimentos nos ramos desejados. Até mesmo porque a expansão destes ramos exigirá equipamentos e insumos em volume suficientemente grande para provocar investimentos relevantes nestes dois setores que, portanto, não seriam restringidos.

**POUPANÇA INTERNA** - A capacidade atual de poupança situa-se em níveis visivelmente superiores aos verificados em décadas anteriores, conforme se pode inferir pela formação bruta de capital fixo que, em 1950/1954, representou, em média, 13,6% do PIB, elevando-se a cerca de 23,7% no quinquênio 1973/1977.

Além do próprio incremento da renda ter proporcionado a sua expansão, aperfeiçoamentos no sistema financeiro melhoraram os mecanismos de captação, intensificando o aproveitamento do potencial de poupança. Outrossim, um possível redirecionamento de seu uso aumentaria sensivelmente a disponibilidade de recursos em setores prioritários ao desenvolvimento, em detrimento de atividades menos relevantes.

Contudo, o seu montante é ainda limitado, face às necessidades de investimento decorrentes da taxa de crescimento do produto requerida pelo País.

Portanto, uma estratégia de aumento da poupança interna figura entre os desafios a serem enfrentados. Tal estratégia deverá incorporar meios de atuar sobre os incrementos de renda, destinando-os, em maior proporção, ao investimento.

**INFLAÇÃO** - A heterogeneidade das causas da inflação dificulta uma correlação inequívoca com o ritmo de desenvolvimento, constatando-se, sobretudo a partir dos anos 50, períodos de menor crescimento econômico coexistindo com inflação acelerada, fases de maior prosperidade com taxas inflacionárias decrescentes, etc. O desafio a esse respeito continua praticamente o mesmo. Nos últimos decênios, embora se revestindo de características diferentes.

Durante a década de 50 a inflação funcionou, em parte, como fonte não convencional de financiamento de investimentos, convivendo razoavelmente com o crescimento industrial do País. Naquela fase de evolução econômica as inúmeras e evidentes oportunidades de investimentos foram assumidas por vários tipos de empresários que lograram sobreviver e se expandir sob um panorama inflacionário.

Hoje, o avançado estágio atingido pela economia brasileira não permite o gênero de relacionamento entre inflação e desenvolvimento verificado naquela época, exigindo um enfoque distinto. Assim, ao mesmo tempo que diminuiu o grau de tolerância da economia a um processo inflacionário intenso, também aumentou sua vulnerabilidade a uma rígida política de combate à inflação.

Nas condições atuais, um aumento acentuado do ritmo inflacionário possivelmente inibiria os empresários em seus planos de investir, pois os mecanismos financeiros vigentes tornam menos previsíveis as relações entre os custos de financiamento e a rentabilidade empresarial. Ademais, os assalariados, principalmente de faixas inferiores de remuneração, seriam os mais afetados pelos efeitos nocivos sobre a renda real, agravando a estrutura de desigualdade social.

Por outro lado, um combate severo à inflação pode provocar conseqüências equi-

valentes às mencionadas anteriormente, visto que tal caminho sempre se manifesta através de medidas que restringem o investimento e os salários.

Portanto, a complexidade do problema consiste em dosar o combate à inflação com os propósitos de desenvolvimento econômico e social, executando-se uma política anti-inflacionária equilibrada, que preserve os fatores de dinamismo da economia e o processo de superação dos desequilíbrios sociais. Trata-se, na verdade, de dar continuidade, com as adaptações requeridas pelo tempo, à política implementada nos últimos anos.

#### OBJETIVOS E DIRETRIZES GERAIS

No horizonte de tempo abrangido por este Plano de Ação do BNDE delinea-se um elenco de objetivos nacionais, formulados sob a égide de princípios que norteiam a filosofia do desenvolvimento sócio-econômico do País. Entre tais princípios incluem-se os referentes à obtenção de elevada taxa de incremento do produto, compatível com crescente integração da estrutura produtiva, atenuação de desniveis sociais e regionais e relacionamento harmonioso com a economia internacional

Sob a ótica setorial, os objetivos se traduzem em:

a ) Continuidade da ação destinada a consolidar as indústrias de insumos básicos e equipamentos, o que deverá atrair, em conjunto, grande parte do instrumental do Governo e da força empresarial privada. Na área de insumos básicos, os investimentos se destinarão ao prosseguimento do esforço em substituir importações ( siderurgia, não ferrosos, fertilizantes, química, petroquímica, fontes energéticas, etc. ), à geração de excedentes exportáveis ( celulose, minérios, gusa e alguns não ferrosos ) e à manutenção do suprimento a uma demanda interna crescente ( cimento, insumos siderúrgicos, etc. ).

Quanto aos bens de capital, a capacidade instalada não constitui óbice à concretização de grande parte dos investimentos nos demais setores, cabendo atualmente à importação uma parcela que pode ser reduzida pelo incremento da oferta interna e havendo, ainda, oportunidades de exportação a serem exploradas. Outrossim, novas necessidades de equipamentos surgirão com próprio processo de desenvolvimento.

Ambos os setores demandam uma vigorosa dedicação à melhoria de eficiência, tanto no ângulo operativo quanto no de capacitação tecnológica. No atual estágio do desenvolvimento brasileiro, o domínio de tecnologia nas indústrias de insumos e de equipamentos assume importância vital, dado que a dependência quanto a este aspecto retira autonomia à evolução de setores fundamentais ao futuro do País.

Em síntese, pode-se afirmar que do dinamismo destes setores depende a própria essência do processo de desenvolvimento, destacando-se, portanto, entre as prioridades político-econômicas.

b ) Superação das carências de oferta localizadas em infra-estrutura ( sobretudo transporte, armazenagem e serviços urbanos ), bens de consumo essencial ( especialmente alimentação ), saúde, educação e habitação. Alguns desses segmentos não aparentam insuficiência de oferta, dado o perfil de mercado onde as necessidades se manifestam apenas sob a forma monetária. Porém, nem todos eles correspondem adequadamente aos padrões de demanda almejados pela sociedade. A dedicação ao crescimento destes setores impulsiona a expansão dos

demais, principalmente o de bens de capital, cuja produção se beneficia dos investimentos efetuados na agricultura, indústrias de bens de consumo básico, infra-estrutura, etc.

Por outro lado, contribui para afirmar a nacionalização da economia, visto que nestes setores preponderam as empresas nacionais e é menor a dependência tecnológica ao exterior. Ademais, diminui a propensão a importar, face ao menor uso de componentes estrangeiros, em comparação com os bens de sumo duráveis. Como os setores em destaque utilizam tecnologia menos intensiva em capital, ao incremento do produto corresponde significativa geração de emprego.

Conforme mencionado anteriormente, a ênfase aos setores em causa também se coaduna com a preocupação referente à redistribuição de renda.

Finalmente, convém realçar que a abordagem da questão energética exigirá investimentos vultosos, tanto para manter o equilíbrio entre oferta e demanda de eletricidade, como para enfrentar os problemas vinculados ao petróleo.

Conjugadas aos objetivos setoriais, diretrizes deverão ser definidas quanto ao setor externo e à inflação, em consonância com o equacionamento já delineado pelo Governo, que demonstrou ser acertado. Tendo em vista os desequilíbrios nas contas externas, o incremento das exportações assume destaque entre as metas que continuam presentes, ao lado das medidas visando à substituição de importações. No tocante à inflação, perduram motivos para a formulação de políticas específicas de controle, evitando-se os efeitos limitativos ao desenvolvimento decorrentes de eventual recrudescimento inflacionário.

Desafio essencial dos anos vindouros encerra-se na capacidade de geração de novos empregos em número suficiente para uma população em contínuo crescimento. De fato, a população brasileira atingiu a 113 milhões de habitantes em 1977 e sendo remota a redução significativa das taxas médias anuais de incremento - atualmente ao redor de 2,7% - deverá ela ultrapassar a casa dos 150 milhões de habitantes, já na próxima década.

Por outro lados, estimando-se para os anos 80 o crescimento urbano de aproximadamente 4,0% a.a., é de se antever que cerca de 70% da população estará concentrada nas cidades, com ampla participação das regiões metropolitanas formadas pelas maiores capitais estaduais.

Embora este tipo de concentração demográfica seja característico de países em estágios avançados de desenvolvimento, no caso do Brasil assume importância crucial, pois gera potenciais desequilíbrios que poderiam vir a inibir o desenvolvimento sócio-econômico da Nação, se não solucionados. Portanto, haverá um incremento mais que proporcional da população urbana em idade de trabalhar e, em conseqüência, a necessidade absoluta de intensificar a criação de novas oportunidades de emprego.

As condições hoje existentes no País permitem traçar uma política capaz de atribuir maior auto-sustentação ao desenvolvimento, tornando a economia brasileira ainda menos sujeita a ciclos originários de fatos externos. Este enfoque não endossa conceitos impróprios de autarquia ou sociedade fechada, mas, sim, interpreta como desejável o adensamento do organismo produtivo do País, através de estímulos sobre sua potencialidade e rompimento dos focos de estagnação. Sob esta ótica, evidencia-se a necessidade de:

- solucionar problemas estruturais persistentes, que a industrialização rápida e continua não lograr resolver;

- preencher lacunas no sistema produtivo, responsáveis por insuficiências fundamentais de oferta, desde que estas lacunas possam ser preenchidas a custos satisfatórios;
- recusar a opção entre crescer para fora ou para dentro, aproveitando ao máximo tanto as oportunidades de

exportar, quanto as de alargar o mercado interno.

Em sintonia com as perspectivas esboçadas anteriormente, o BNDE formulou seu Plano de Ação 1978/1981, buscando entre os objetivos econômicos nacionais aqueles que se coadunam com sua órbita de atuação.

ATUAÇÃO DO BNDE

# 1 - ESTRATÉGIA DA AÇÃO

## 1.1 - OBJETIVOS GERAIS E PRIORIDADES BÁSICAS

Os objetivos centrais da ação do BNDE são:

- a continuidade do processo de desenvolvimento econômico e social;
- a atenuação dos desequilíbrios regionais e sociais de renda;
- o fortalecimento do empresário nacional e da empresa privada de efetivo controle nacional.

Quanto ao primeiro objetivo - isto é, de impulsionar o desenvolvimento - o BNDE, como principal entidade governamental especializada em financiar investimento fixo, propõe-se a alocar os recursos por ele geridos de forma a obter o maior e o melhor impacto possível sobre a expansão da economia brasileira. Por outro lado, e em consonância com a política do Governo, o Banco orientará suas aplicações no sentido de amenizar as disparidades regionais e pessoais dos níveis de renda. Considerando ser o empresário privado nacional o principal agente promotor do desenvolvimento, o BNDE oferecerá o suporte necessário ao seu fortalecimento e à expansão e consolidação da empresa nacional.

Tendo em vista a análise feita dos problemas e das perspectivas do desenvolvimento para o período 1978/1981, as linhas de prioridade para a ação do BNDE serão as seguintes:

- aumento das exportações;
- substituição de importações;
- melhoria da eficiência das empresas;
- melhoria da eficiência geral da economia, inclusive através da racionaliza-

ção dos serviços de infra-estrutura;

- aumento da oferta de serviços e de bens de consumo essenciais para o mercado interno.

As aplicações em empreendimentos ligados à exportação merecerão destaque acentuado, posto que o aumento das vendas ao exterior é essencial ao reequilíbrio das contas externas e ao dinamismo e aperfeiçoamento das atividades produtivas do País.

As atividades visando à produção de bens substitutivos de importações, tanto na área de insumos básicos como na de equipamentos, continuarão contempladas com uma percentagem significativa das aplicações do BNDE.

Quanto à melhoria da eficiência das empresas, está previsto o apoio a projetos de reorganização administrativa, de consolidação financeira e, principalmente, de aperfeiçoamento das técnicas de produção, bem como de criação de núcleos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico a nível das empresas. O perfeito domínio da tecnologia - de produto, do processo produtivo e do projeto das instalações - por parte das empresas nacionais, é requisito indispensável ao processo de desenvolvimento autônomo e sustentado; por essa razão, serão reforçadas as dotações com tal finalidade.

No tocante à melhoria da produtividade geral da economia, atribuirá o BNDE maior volume de recursos à infra-estrutura, objetivando superar pontos-de-estrangulamento existentes. As aplicações neste setor terão, também, como elemento de referência, os objetivos concernentes à atenuação das desigualdades da distribuição da renda. Além disso, pretende o BNDE contribuir para o aumento da produção daqueles bens e serviços cuja carência impede o alcance de um padrão de consumo satisfatório. Assim, empreendimentos que proponham a ampliação da oferta de bens de consumo essenciais e de serviços públicos receberão apoio crescente.

## 1.2 - DIRETRIZES OPERACIONAIS

No capítulo seguinte são apresentadas as diretrizes e os critérios operacionais específicos, a serem observados pelo BNDE no apoio aos empreendimentos dos setores de insumos básicos, equipamentos e componentes, infra-estrutura e bens de consumo. Cabe aqui, com uma perspectiva mais ampla, destacar alguns aspectos gerais da atuação do BNDE.

Assim, a ação visando à atenuação dos desequilíbrios regionais se manifestará mediante estímulo adequado à desconcentração industrial, tanto pelo apoio a empresas quanto pelo financiamento à infra-estrutura. Continuará também o BNDE a praticar condições de financiamento mais favorecidas para as regiões de menor renda, aperfeiçoando permanentemente os instrumentos de promoção ao seu desenvolvimento econômico e social. Ademais, pode contribuir, também, para o desenvolvimento regional a progressiva descentralização operacional do Banco, no sentido de repassar aos Agentes parte crescente dos recursos desembolsados.

Neste particular, o fortalecimento do Sistema Nacional dos Bancos de Desenvolvimento, seja nos planos institucional, organizacional ou financeiro, constará da estratégia central adotada pelo BNDE. A idéia básica é a adoção de uma política de desenvolvimento econômico que harmonize os objetivos estabelecidos a nível do País como um todo e os fixados para cada Região ou Estado.

O fortalecimento da empresa e do empresário nacionais norteará, fundamentalmente, toda a ação do Sistema BNDE. A realização deste objetivo justifica o estímulo à criação e ao desenvolvimento, nos setores adequados, da grande empresa de efetivo controle privado nacional, através de apoio financeiro ponderável em condições capazes de encorajar a assunção de maiores riscos. As pequenas e médias empresas receberão o suporte requerido para prosperarem nos segmentos que lhes são propícios; neste caso, a crescente descentralização opera-

cional propiciará, de forma mais eficaz, o acesso dessas empresas aos recursos do BNDE.

O apoio à capitalização das empresas - tanto através do financiamento ao acionista brasileiro, quanto mediante a participação acionária - será linha prioritária de atuação do BNDE. A participação acionária das Subsidiárias, além de objetivar o equilíbrio financeiro da empresa, pelo aporte de recursos não exigíveis no volume necessário, buscará propiciar o fortalecimento do empresário.

Ainda tendo em vista este objetivo, os projetos de associação entre grupos nacionais e estrangeiros, com ou sem a participação do Governo, serão acolhidos nos casos em que os entendimentos, formais ou não, permitam simultaneamente:

- a ) assegurar que a empresa resultante tenha vida própria e possa se constituir em núcleo promotor de desenvolvimento, tornando-se independente dos sócios quanto a fornecimentos de equipamentos, insumos e tecnologia, podendo vender livremente sua produção nos mercados interno e/ou externo e pesquisar e desenvolver negócios afins;
- b ) garantir que a empresa resultante tenha condições de incorporar e desenvolver a tecnologia que lhe for transferida;
- c ) possibilitar que o financiamento seja feito, de preferência, ao acionista brasileiro que, tendo maior capacidade de subscrição, induzirá o sócio estrangeiro a entrar com maior parte de capital de risco;
- d ) garantir o controle nacional da empresa, não se admitindo, no estatuto ou no acordo de acionistas, cláusulas restritivas à capacidade do grupo nacional de decidir quanto aos negócios da empresa.

O financiamento da comercialização de equipamentos de fabricação nacional conti-

nuará a absorver parcela significativa e crescente das aplicações do Banco. Atuando sempre através dos Agentes, a FINAME aperfeiçoará permanentemente suas normas e critérios operacionais, de sorte a promover o fortalecimento da empresa privada de efetivo controle nacional fabricante de bens de capital e, concomitantemente, viabilizar projetos de investimentos nos diversos setores da atividade econômica.

Todas as unidades que compõem o Sistema BNDE terão atuação articulada com base nos programas e subprogramas de ação setoriais. Além da resposta aos pleitos formulados pelas empresas e pelos Agentes, será dada continuidade à ação de fomento, procurando identificar, a nível de empresas ou de grupo de empresas, os problemas que impedem um maior desenvolvimento, bem como os modos e meios de eliminá-los.

Tanto na formulação dos programas e subprogramas setoriais, quanto na sua implementação através da resposta a pleitos das empresas ou da ação de fomento, será aprofundado o diálogo com outros órgãos do Governo e com os empresários nacionais, atitude fundamental para maximizar a eficácia da ação do Sistema BNDE.

## **2 - PROGRAMAS DE AÇÃO SETORIAIS**

### **2.1 - INSUMOS BÁSICOS**

#### **2.1.1 - Aspectos Gerais do Setor**

A presença marcante dos insumos básicos na pauta de importação, aliada à vocação do Brasil para se tornar grande produtor em uma série de ramos desse setor, induziram o Governo a explicitar política voltada à intensa ampliação da capacidade instalada visando, em alguns casos, a auto-suficiência a médio prazo.

O acerto dessa política é ressaltado pelo fato de que o desenvolvimento nacional exigirá volume crescente desses bens, tornando impraticável a excessiva dependência ao suprimento externo. Sem um esforço no sentido de aumentar a oferta interna, o dispêndio com a importação de insumos

bloquearia o processo de expansão econômica. Na verdade, além de contribuir para atenuar o desequilíbrio no Balanço de Pagamentos, os investimentos previstos constituem ingrediente fundamental do presente estágio evolutivo do País. Os benefícios dessas inversões serão plenamente auferidos a partir do final desta década, quando os empreendimentos estiverem em operação.

Compõe o setor um heterogêneo conjunto de segmentos, onde características peculiares permitem, no mínimo, identificar diversos graus de dependência externa. Em algumas matérias-primas especialmente minérios de ferro e de manganês - o Brasil se situa como um dos maiores produtores e exportadores mundiais, sendo expressivas, igualmente, as exportações de ferro gusa. Quanto a aço, não ferrosos, matérias-primas para indústria química, fertilizantes, papel e celulose, constata-se importações em proporções diferentes, sendo comum a todos estes insumos a existência de investimentos em curso destinados a promover aumento acentuado da participação da oferta nacional, a ponto de permitir até os primeiros anos da próxima década, a auto-suficiência em aço, zinco e álcalis, dentre outros, bem assim a disponibilidade de excedentes exportáveis, como em alumínio e celulose.

Em certos segmentos as perspectivas são menos promissoras, dadas as até agora conhecidas disponibilidades internas; incluem-se neste caso minérios de alguns metais não ferrosos ( cobre e chumbo ) e os combustíveis fósseis ( petróleo e carvão coqueificável de boa qualidade ).

Na análise dos fatores positivos e negativos ao desenvolvimento do setor sobressaem os benefícios decorrentes da dimensão do mercado interno, da existência de recursos naturais exploráveis economicamente e da apreciável diversificação e integração das atividades produtivas do País. Ademais, as possibilidades de exportação se evidenciam em bens onde o Brasil desfruta de vantagens significativas, tais como minério de ferro, alumínio e celulose.

Entre os fatores negativos, destacam-se:

automotivo; Plano Mestre de Siderurgia - tem por objetivo definir, de forma dinâmica, um modelo para a expansão da indústria siderúrgica; Medidas a Favor da Indústria de Cimento - aprovadas em março de 1977 pelo CDE, definem as diretrizes para o desenvolvimento do setor cimenteiro, adotando como objetivo principal a manutenção de auto-suficiência, com a criação de excedentes para atender às variações sazonais de consumo e à exportação.

Quanto ao apoio financeiro, o BNDE tem atribuído, na parte que lhe cabe, primeira prioridade aos projetos do setor, praticando as condições ( prazos e encargos ) mais favoráveis nos empréstimos concedidos. Os Decretos-lei n<sup>os</sup> 1.410/75 e 1.452/76 permitiram a correção monetária limitada ao máximo de 20%, nas operações concretizadas em 1975 e 1976 pelas entidades oficiais de crédito, para o financiamento de investimentos fixos.

A capitalização das empresas privadas de efetivo controle nacional é outro aspecto que merece atenção do BNDE, tanto através de empréstimos para a subscrição de ações, quanto mediante a participação acionária da FIBASE, em ações preferenciais e sem ingerência na gestão

A resposta dos empresários a esse elenco de mecanismos de apoio vem sendo significativa. Vários e importantes empreendimentos estão sendo concretizados, podendo-se antever que, ao fim desta década ou no início da próxima, estará amplamente reduzido o grau de dependência externa da economia brasileira quanto ao abastecimento das matérias-primas e insumos industriais básicos. Cabe destacar, a propósito, que a utilização dos mecanismos de apoio à capitalização de empresas foi fundamental para viabilizar alguns dos grandes empreendimentos, sob efetivo controle privado nacional. Não houvesse tal apoio, a alternativa teria sido não realizar tais empreendimentos ou empreendê-los sob controle estatal ou estrangeiro.

Mais recentemente, em março de 1977, através da Resolução n<sup>o</sup> 9/77, do Conselho

de Desenvolvimento Econômico, foi definida política para o desenvolvimento do setor, ficando reservado à iniciativa privada nacional papel de relevante importância.

As diretrizes gerais de ação do BNDE, expostas no item seguinte, obedecem à política contida na Resolução 9/77.

#### 2.1.4 - Diretrizes Setoriais de Ação do BNDE

O BNDE apoiará o setor de insumos básicos de acordo com os critérios explicitados a seguir. Esse apoio se processará mediante condições flexíveis, quando necessárias à viabilização de projetos estratégicos. Assim, será atribuída prioridade a:

- a ) projetos de prospecção e pesquisa mineral e de mineração, seja diretamente ou através de repasses a Bancos de Desenvolvimento;
- b ) projetos de implantação e/ou de expansão de capacidade de oferta;
- c ) projetos de capacitação tecnológica quanto a produto, processo ou projeto, inclusive mediante a criação de núcleos ou Centros de Pesquisa, dentro das empresas ou a elas vinculados, com os respectivos programas de ação, para a absorção, adaptação, desenvolvimento e/ou criação da tecnologia utilizada, visando alcançar autonomia;
- d ) formação de consórcios e criação de mecanismos e/ou canais de comercialização voltados para o mercado externo;
- e ) reorganização, modernização, fusão, incorporação e associação de empresas, inclusive os casos de reorganização administrativa e liquidação de passivo oneroso;
- f ) projetos que visem substituir os derivados de petróleo, como fonte energética, por outros combustíveis produzidos internamente.

Todos os projetos do setor apoiados pelo BNDE deverão:

- estimular a crescente utilização de engenharia nacional e o uso de equipamentos fabricados no País, em ambos os casos com efetiva absorção de tecnologia;
- apresentar, quando dependerem fundamentalmente de matérias-primas e/ou insumos importados, vantagens indubitáveis para o País e ter assegurado - a longo prazo e sem grandes riscos de interrupções e/ou alterações das condições - o fornecimento desses insumos, a preços que confirmem competitividade aos produtos;
- permitir, no caso de aquisição de tecnologia, que o beneficiário do apoio do BNDE obtenha o completo acesso aos detalhes do processo e/ou do projeto, de forma que possa, ele mesmo, após a efetiva absorção da tecnologia adquirida, promover todas as adaptações, aperfeiçoamentos e desenvolvimentos posteriores, beneficiando-se dos resultados decorrentes.

Finalmente, e sempre que cabível, serão incluídas nos contratos de financiamento e/ou subscrição de ações, cláusulas prevenindo a criação de núcleos ou Centros de Pesquisa, dentro das empresas beneficiárias ou a elas vinculados, para absorção, adaptação, desenvolvimento e/ou criação de tecnologia utilizada, visando alcançar autonomia.

## 2.2 - EQUIPAMENTOS E COMPONENTES

### 2.2.1 - Aspectos Gerais do Setor

Durante a segunda metade da década passada, a economia brasileira pôde crescer mediante o aproveitamento da capacidade ociosa existente no sistema, gerando uma demanda adicional por equipamentos passível de ser atendida pelas importações e pela

oferta interna, sem pressioná-las demasiadamente. A partir do início dos anos 70, os elevados índices de crescimento da economia passaram a exigir aumentos acentuados da capacidade instalada no parque industrial, que se refletiram sobre a procura de equipamentos.

Embora a aceleração dos investimentos haja estimulado a produção interna de bens de capital, seu primeiro impacto se dirigiu ao mercado externo; assim, as importações de equipamentos ( mecânicos, elétricos e veículos ) atingiram, em 1972, a 42,7% do valor total das importações. Tal comportamento se explica pelo fato de que o segmento "leve" do setor ( bens de capital-consumo ) se aproximava, em termos de estrutura produtiva, do existente em países industrializados, enquanto o segmento "pesado" ( mormente equipamentos básicos ) permanecia relativamente atrofiado.

A partir de 1972, consolidou-se a conscientização quanto à necessidade de estimular a produção interna de equipamentos básicos, verificando-se, inclusive, que:

- a expansão do setor representava uma oportunidade de aprofundar o processo de substituição de importações, promovendo indústrias com alto conteúdo tecnológico e repercutindo favoravelmente na estrutura de emprego e no dispêndio de divisas;
- da expansão do setor dependia não apenas o nível futuro da produção industrial, devido à sua importância a longo prazo na formação da capacidade a ser instalada na indústria, como também a integração do parque industrial, condição básica para a consolidação de um processo de industrialização autônomo.

Além de outras medidas governamentais, o Sistema BNDE foi mobilizado no sentido de oferecer todo o apoio necessário ao setor, através dos financiamentos do Banco e da FINAME - destinados, respectivamente, a aumento de capacidade instala-

da e comercialização de equipamentos - e da participação acionária em empreendimentos nesta indústria. Quanto à FINAME, seus recursos foram significativamente ampliados, instituindo-se, ademais, o Programa Especial, cujas condições de financiamento são competitivas com as externas e estabelecem normas de estímulo ao aumento do índice de nacionalização dos equipamentos.

Assegurada a confiança dos empresários no apoio governamental, foram iniciados vários projetos, alguns de grande porte, intensificando-se a fabricação de itens mais pesados e de maior conteúdo tecnológico, a princípio para o setor de energia elétrica e, posteriormente, para o siderúrgico, entre outros. Para tanto, o apoio da FINAME representou, muitas vezes, o fator decisivo. A continuidade do processo de substituição de importação requererá um aumento ainda vigoroso das disponibilidades da FINAME, visto que a produção interna de equipamentos depende do volume de recursos atribuído ao financiamento à comercialização.

Os estímulos governamentais à indústria de equipamentos foram direcionados de forma a promover o desenvolvimento das empresas privadas de efetivo controle nacional. Tal política tornou-se clara e definida na Resolução nº 9/77, do CDE. Não obstante, a predominância das empresas de efetivo controle nacional apenas se manifesta em alguns poucos segmentos do setor, tais como:

- equipamentos de transporte ferroviário
- equipamentos para açúcar e álcool
- equipamentos de transporte aeronáutico
- máquinas-ferramenta

Em outros segmentos há equilíbrio entre a participação de empresas de efetivo controle nacional e as de comando externo; neste caso podem-se citar:

- máquinas e implementos agrícolas
- equipamentos de transporte naval
- equipamentos para siderurgia
- equipamentos para indústria química e petroquímica

- equipamentos de elevação e movimentação de cargas

Finalmente, há ramos onde predominam as empresas de controle externo, tais como:

- equipamentos para transmissão e geração de energia elétrica
- equipamentos elétricos e eletrônicos
- veículos de transporte coletivo e de carga
- equipamentos para indústria de cimento
- compressores, bombas, válvulas
- motores de combustão interna
- tratores e máquinas rodoviárias
- equipamentos para papel e celulose

A capacidade produtiva das empresas do setor, em termos de ativos fixos, não constitui, em linhas gerais, restrição importante. Em alguns segmentos há ociosidade que atinge, em certos casos, índices elevados, como nos de equipamentos ferroviários e de máquinas e implementos agrícolas. Em outros ocorre praticamente equilíbrio entre capacidade de oferta e demanda, como por exemplo o de construção naval. Há insuficiência de produção de certos equipamentos elétricos e eletrônicos, instrumentos e determinadas classes de máquinas-ferramenta. Ademais, o setor se ressentia de oferta interna, em níveis satisfatórios, de componentes e peças.

Fator importante no desenvolvimento da indústria de bens de capital é a tecnologia. Como a produção interna de itens mais pesados e sofisticados é recente, não há como exigir um estágio tecnológico idêntico ao de países desenvolvidos. Porém, a dependência externa a esse respeito representa um obstáculo que necessita ser gradativamente superado, buscando-se autonomia, sobretudo na área de engenharia de produto.

Atualmente, apenas as indústrias de equipamentos para açúcar e álcool, tornos, equipamento aeronáutico, alguns tipos de equipamentos ferroviários e máquinas e implementos agrícolas, dentre outros, domi-

nam efetivamente a tecnologia empregada, embora esta nem sempre seja a melhor ou a mais atualizada.

Os demais setores permanecem sensivelmente dependentes do exterior, especialmente no que se refere ao projeto básico dos equipamentos, o que é válido tanto para as empresas de controle brasileiro como para as estrangeiras aqui estabelecidas.

Todo o esforço deve ser orientado no sentido de conquistar liderança internacional nas áreas já dominadas e de buscar, na medida do possível, autonomia tecnológica nas demais, inclusive das empresas estrangeiras em relação a suas matrizes no exterior.

Efetivando-se a introdução de novas técnicas no sistema produtivo através dos equipamentos que as incorporam, a indústria fabricante desses bens constitui o mais importante elo na cadeia do progresso tecnológico. Localiza-se na área tecnológica, portanto, o maior desafio a ser vencido para a consecução do dinamismo e autonomia do setor.

Eficiência e baixo custo de produção são importantes em qualquer atividade econômica e, em especial, na fabricação de um bem de capital, pois preços elevados, qualidade deficiente e incerteza nos prazos de entrega, afetarão as empresas utilizadoras do equipamento, repercutindo, assim, sobre as atividades produtivas em geral.

Três fatores podem ser considerados críticos na busca dessa eficiência, a saber:

- a ) "Know-how" de fabricação - a grande parte dos produtores não tem domínio completo das técnicas de fabricação, tendendo a operar suas unidades com produtividade abaixo do que seria possível e desejável;
- b ) irregularidade das encomendas - algumas indústrias enfrentam sérios problemas de custos em decorrência de irregularidade das encomendas, sendo ora obrigadas a traba-

lhar sob pressão, ora permanecendo relativamente ociosas por largos períodos de tempo, acarretando inevitáveis aumentos de custos;

- c ) excessos de ofertantes nas mesmas linhas - as restrições a importações e as perspectivas do mercado interno têm atraído fabricantes de todas as partes do mundo, que vêm implantar subsidiárias no Brasil e, da mesma forma, induzido os nacionais a participar em muitas linhas de produtos. Assim, em determinados ramos, encontra-se um número de fabricantes superior ao que comportaria o mercado dos próprios países já industrializados, repartindo encomendas em volume insuficiente para garantir operação eficiente e impossibilitando, por outro lado, a absorção ou o desenvolvimento de tecnologia.

## 2.2.2 - Evolução Qualitativa Necessária

O projeto de desenvolvimento econômico e social do País envolve, um acentuado compromisso com a eficiência dos setores produtivos. Para tanto, a indústria de equipamentos deverá produzir internamente tudo aquilo que for possível, em condições satisfatórias. Qualificando melhor, reconhece-se, por um lado, que sendo um setor de desenvolvimento recente, necessita de apoio e proteção, até se consolidar efetivamente; por outro lado, admite-se que, mesmo a médio e longo prazos, haverá itens onde, devido a razões específicas, não haverá vantagens em produzir internamente. Em consequência, não deve ser buscada a auto-suficiência completa, a qualquer custo.

Em horizonte mais amplo, o Brasil enfrentará - como outros países dotados de ponderável parque doméstico produtor de equipamentos - a necessidade de exportar um volume significativo desses bens, em relação à oferta interna, o que permitirá atenuar as flutuações de demanda inerentes ao setor, além de contribuir para a diversificação da pauta de exportações.

Para viabilizar a exportação de equipamentos é fundamental que o setor tenha capacidade de competição, isto é, elevada eficiência e autonomia tecnológica. Além disso, é necessário um trabalho persistente de análise dos mercados mais promissores, de promoção das linhas de produtos mais competitivos, de criação de adequados canais de comercialização e de mecanismos de financiamento em condições satisfatórias. Portanto, é indispensável encarar a exportação não somente por seus efeitos compensatórios nos momentos de crise do mercado interno, mas também como uma atividade permanente do setor.

A posição da empresa de efetivo controle privado nacional deverá ser predominante no setor. A estratégia para conquistar esse objetivo deve contemplar prioritariamente os seguintes pontos:

- a ) firmar a posição e ampliar as bases do predomínio das empresas de efetivo controle nacional nos segmentos onde elas já são preponderantes;
- b ) consolidar - especialmente pela capacitação tecnológica, pela especialização e pela conquista de escala e de maior parcela do mercado - a posição das empresas de efetivo controle nacional nos segmentos onde sua presença, hoje, se equilibra com as empresas de controle externo;
- c ) criar condições para que se organizem e consolidem os segmentos de importância estratégica - tanto onde preponderam os empreendimentos de controle externo como em ramos a serem eventualmente implantados - através de empresas de efetivo controle privado nacional, desde que tenham condições satisfatórias para enfrentar a concorrência e melhorar o atendimento do mercado.

A capacitação da empresa visando alcançar autonomia tecnológica em determi-

nadas linhas requer, em primeiro lugar, a tomada de consciência, pelo empresário, da importância desse requisito para um sólido e sustentado desenvolvimento, bem como sua perfeita compreensão dos modos e meios de conquistá-la.

Em segundo lugar, a capacitação tecnológica demanda elevados investimentos em treinamento de recursos humanos, em aquisição de projetos, em desenvolvimento de protótipos, em testes e ensaios. Isso pressupõe a concentração de esforços em algumas poucas linhas de produção bem definidas e um porte adequado do empreendimento, que assegure em escala econômica. Em outras palavras, é preciso haver certa especialização das empresas fabricantes de equipamentos, corrigindo-se a atual tendência de o setor apresentar excessivo número de fabricantes em muitas de suas linhas de produtos, bem como excesso de linhas dentro da mesma empresa. Ademais, é indispensável haver, a médio e longo prazos, regularidade de encomendas.

A autonomia tecnológica poderá ser alcançada mediante estratégia de avanços graduais, envolvendo desde a compra ou cópia até o desenvolvimento próprio de tecnologia. Em qualquer caso, porém, é essencial que as empresas possuam departamentos técnicos com profissionais qualitativa e quantitativamente suficientes, voltados para as tarefas de capacitação tecnológica. É indispensável, outrossim, uma adaptação da tecnologia às condições brasileiras e a permanente incorporação de melhorias e aperfeiçoamentos. Para tanto, são necessárias atitudes que propiciem aos fabricantes o acesso rotineiro aos dados e informações de desempenho do equipamento no usuário, especialmente para os equipamentos sob encomenda, das indústrias de processo.

A obtenção da eficiência, em todos os níveis, pressupõe, também, o completo domínio do "know-how" de fabricação, a adequada programação e utilização dos fatores de produção. Aperfeiçoamentos na gestão de materiais, na melhor utilização dos ativos fixos existentes ( adoção do segundo ou

terceiro turnos de trabalho preferentemente à aquisição de novas máquinas ), no treinamento de mão-de-obra, na gestão financeira, na comercialização, afiguram-se indispensáveis em alguns casos.

A fabricação de componentes, partes e peças, no Brasil, deverá ser mais significativa, tendo em vista as dimensões do mercado e as possibilidades de exportação. É conveniente que, para alguns segmentos, como o de tratores, máquinas rodoviárias e máquinas e implementos agrícolas, por exemplo, haja maior padronização dos componentes, com uma redução do número de tipos usados nos equipamentos produzidos no País.

### 2.2.3 - A Ação do Governo

Em 1974, mesmo após a quadruplicação dos preços do petróleo, as importações brasileiras de bens de capital representaram 25% de nossas compras no exterior, consumindo 39% das divisas geradas pelas exportações brasileiras naquele ano. Essa situação levou o Governo a emprestar a mais elevada prioridade ao desenvolvimento da indústria nacional de máquinas e equipamentos. Uma série de medidas, algumas de caráter genérico e outras mais específicas, foram tomadas a partir de então, tendo contribuído, de maneira vital, para o crescimento desse segmento industrial.

Além da prioridade atribuída ao setor, as restrições às importações conferiram competitividade aos equipamentos fabricados no País. O estabelecimento do depósito restituível de 100% do valor do bem importado foi medida decisiva para reorientar parte significativa das encomendas de equipamentos aos fabricantes instalados no Brasil.

Os Decretos-lei 1410/75 e 1452/76, limitando em 20% a correção monetária dos empréstimos de longo prazo concedidos pelas agências oficiais de crédito às empresas do setor, para a realização de investimentos, constituíram estímulos importantes à ampliação da capacidade instalada. A resposta dos empresários foi pronta, tendo sido elevado o número de projetos desencadeados ao abrigo do benefício.

A criação da EMBRAMEC, os mecanismos de incentivos à nacionalização adotados pela FINAME, o reforço dos recursos colocados à sua disposição e a decisão do BNDE de limitar ou associar os financiamentos, nas áreas de infra-estrutura e siderurgia de produtos planos, à aquisição de equipamentos produzidos no País, através da FINAME, foram outras medidas de favorável repercussão para o desenvolvimento do setor. Embora o rápido crescimento da demanda por financiamento tenha absorvido a totalidade desses recursos adicionais, a ponto de a FINAME se ver na contingência de adotar algumas medidas restritivas, os benefícios decorrentes, para os fabricantes instalados no País, vêm sendo muito significativos, pelo volume de encomendas que estão recebendo e, conseqüentemente, pela oportunidade que passam a ter de efetiva absorção de tecnologia.

A política de estímulo ao setor foi consolidada em março de 1977, com a aprovação da Resolução nº 9/77, pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico. Os dispositivos dessa Resolução constituem-se em delineamento bastante nítido de uma política global para o desenvolvimento do setor. Para a plena consecução dos objetivos aí colocados, as agências oficiais de apoio financeiro e administradoras de incentivos deverão explicitar, em maior detalhe e a nível operacional, os critérios específicos que balizarão a respectiva atuação.

Pela importância de que se revestem, são destacadas, a seguir, as principais diretrizes estabelecidas nessa Resolução referentes ao setor de bens de capital:

- a ) uma vez identificada certa oportunidade de investimento, deve ser esgotada a possibilidade de participação do setor privado nacional;
- b ) os órgãos gestores de incentivos ( nomeadamente CDI, CONSIDER, SUDENE, SUDAM, SUFRAMA ), as agências financeiras ( BNDE e FINAME - esta no credenciamento ) e as empresas governamentais compradoras ( ELETROBRÁS, PE-

TROBRÁS, TELEBRÁS, SIDERBRÁS, CVRD e RFFSA ), deverão, pela sua atuação, buscar induzir ou contribuir para o alcance de uma relativa especialização no setor;

- c ) reforça a orientação consubstanciada no artigo 4º do Decreto 78.945, de 15.12.76, de só ser realizada importação de equipamento - mesmo dispondo de limite no orçamento de importações - quando não houver similar nacional;
- d ) determina que, no equacionamento de projetos, seja definido, em primeiro lugar, o volume de fornecimento de equipamento pela indústria nacional, realizando-se, em seguida, concorrência internacional ou outra forma de licitação ou negociação, para a parcela a ser adquirida no exterior;
- e ) determina a realização de esforço para a progressiva nacionalização dos componentes;
- f ) define a preferência, no caso de consórcios para fornecimento, por aqueles sob a liderança de empresas nacionais;
- g ) as empresas e órgãos governamentais compradores de equipamentos abster-se-ão de colocar encomendas em projetos que ainda dependam de aprovação do CDI, INPI e/ou outras entidades gestoras de incentivos fiscais.

Deve-se destacar a necessidade de regulamentação da Resolução 9/77, do CDE, ao nível da atuação dos órgãos executivos; dentre outros aspectos a serem considerados nessa regulamentação, mencionam-se:

- prioridade à empresa privada de efetivo controle nacional na consecução de oportunidades de investimento no setor;

- preferência à expansão e reorganização sobre a implantação de novos projetos;
- estímulo à especialização, evitando a aprovação de projetos em segmentos cujo mercado esteja satisfatoriamente atendido por fabricantes já estabelecidos, bem como de projetos com linhas de produção muito amplas;
- estabelecimento de programas de nacionalização de componentes compatíveis com a dimensão do mercado interno e com as possibilidades de exportação; em determinados segmentos, para se conseguir a escala necessária à fabricação econômica, será necessário sério esforço de padronização;
- incentivos preferenciais na comercialização, em função do maior grau de autonomia tecnológica alcançado pelo fabricante.

Igualmente relevante para o desenvolvimento do setor é a atitude que assumem os órgãos e empresas governamentais, os maiores compradores de equipamentos. As diretrizes da Resolução 9/77, do CDE, abriram amplas perspectivas para profunda mudança no comportamento das empresas estatais e o aprimoramento da política de vários órgãos governamentais. Tendo em vista o vulto de suas encomendas, é notório o benefício que tal alteração trará para o desenvolvimento do setor e para a realização dos objetivos básicos de predominância da empresa de efetivo controle privado nacional e de obtenção de grau satisfatório de autonomia tecnológica.

#### 2.2.4 - Diretrizes Setoriais de Ação do BNDE

O estágio de desenvolvimento alcançado pelo setor fabricante de equipamentos e o conhecimento que se tem dos problemas e

das potencialidades setoriais, permitem indicar, a seguir, os critérios e as políticas operacionais que serão adotados por todas as unidades que compõem o Sistema BNDE, na concessão de apoio a esse segmento. Deve-se registrar que tais critérios são decorrentes e estão em consonância com o disposto na Resolução nº 9/77, do Conselho de Desenvolvimento Econômico.

2.2.4.1 - Critérios para o apoio ao desenvolvimento e capacitação tecnológicos, bem como à modernização e reorganização dos fabricantes

- a ) poderão receber o apoio do BNDE projetos de aperfeiçoamento de tecnologia, seja de fabricação ou de produto, objetivando novos desenvolvimentos, inclusive visando melhores condições para concorrer nos mercados interno e externo;
- b ) igualmente, serão contemplados projetos de capacitação tecnológica, incluindo o treinamento de recursos humanos, a aquisição de projetos, a obtenção de assistência técnica, o desenvolvimento de protótipos, a produção de cabeças de série, a realização de ensaios e tudo o mais que, a critério do Banco, seja necessário à obtenção de autonomia tecnológica;
- c ) adicionalmente, poderão ser apoiados a promoção e constituição de empresa específica para assimilação e desenvolvimento da tecnologia de determinados equipamentos, quando a indústria nacional não estiver em condições de desenvolver sozinha, inclusive em face do eventual risco envolvido. Tal apoio efetuar-se-á mediante associação com um ou mais fabricantes, de efetivo controle nacional, em condições de colocar tais equipamentos em linha de produção;
- d ) terão apoio prioritário do BNDE os projetos de reorganização adminis-

trativa, saneamento financeiro, fusão e incorporação, contemplando aumento da escala de produção, melhoria do grau de especialização e da eficiência em todos os níveis e a criação das bases para a efetiva obtenção de autonomia tecnológica.

2.2.4.2 - Critérios para o apoio à realização de investimentos em ativos fixos

- a ) poderão ser apoiados projetos de expansão da capacidade de oferta de produtores já existentes quando o mercado comportar, desde que fique assegurado um programa para o domínio da tecnologia e preservado, quando na abertura de novas linhas de produtos, adequado nível de escala de produção e de especialização;
- b ) no caso de implantação de novos empreendimentos, poderão receber o apoio do BNDE os projetos que satisfaçam as seguintes condições: permitam à empresa beneficiária conquistar autonomia tecnológica e enfrentar com sucesso a concorrência; melhorem o atendimento do mercado; e não conflitem com a política de especialização.

2.2.4.3 - Critérios para o apoio à comercialização

- a ) em consonância com as diretrizes da Resolução nº 9/77, do CDE, a FINAME dará apoio preferencial às empresas privadas de controle nacional e adotará o mecanismo de credenciamento para induzir à efetiva especialização dos fabricantes, considerando, cumulativamente, dentre outros, os parâmetros básicos indicados a seguir:
  - I ) o grau de autonomia tecnológica alcançado;
  - II ) os índices de nacionalização, em peso e em valor;

III ) a tradição de vendas passadas, a pontualidade no fornecimento e o bom desempenho dos equipamentos entregues.

- b ) a FINAME poderá suspender o cadastramento de novos fabricantes daqueles equipamentos cujo mercado esteja sendo plenamente atendido pelos fabricantes já instalados.

#### 2.2.4.4 - Critérios Gerais

- a ) as condições de apoio financeiro serão, como regra geral, tanto mais favorecidas quanto maior o grau de autonomia tecnológica já atingido ou objetivado pela empresa;
- b ) a desconcentração industrial no setor poderá ser apoiada desde que represente o fortalecimento da empresa privada de efetivo controle nacional, bem como não redunde em prejuízos e/ou retrocessos no grau de especialização das empresas;
- c ) serão incluídos, sempre que couber, nos contratos de financiamento e/ou de subscrição de ações, cláusulas que exijam a constituição de grupos de engenharia dentro das empresas beneficiárias e a formulação de plano para alcançar autonomia tecnológica;
- d ) os projetos de engenharia deverão ser realizados por empresa nacional, quando não pela própria empresa postulante; ou, nos casos de comprovada necessidade de contratação de consultoria externa, por consórcios liderados por empresas nacionais.

## 2.3 - INFRA-ESTRUTURA

### 2.3.1 - Aspectos Gerais do Setor

Os serviços de infra-estrutura desempenham papel fundamental no processo de

desenvolvimento econômico, pois a sua eficiência se reflete diretamente na produtividade dos demais setores. Além disto, participando expressivamente na demanda de máquinas e equipamentos, poderão contribuir, mediante adoção de uma política adequada de encomendas, para os objetivos de desenvolver o parque produtor de bens de capital, imprimindo-lhe alta eficiência e induzindo-o à conquista da autonomia tecnológica.

Em uma breve análise retrospectiva, constata-se que alguns segmentos de infra-estrutura foram modernizados no último decênio, envolvendo a institucionalização de órgãos de planejamento e de execução dos programas, a reestruturação organizacional e normativa, a montagem de mecanismos de financiamento adequados e a incorporação de equipamentos e técnicas operacionais de desenvolvimento recente. Entre esses segmentos, destacam-se os de Energia Elétrica, Infra-estrutura Rodoviária, Telecomunicações e Correios. Nos demais, particularmente nas ferrovias e naqueles relacionados às atividades urbanas, a linha adotada tem sido a de eliminar um ou outro ponto-de-estrangulamento. A formulação e aplicação de políticas integradas, métodos operacionais e tecnologias condizentes com as escalas de atendimento envolvidas afiguram-se imprescindíveis para o adequado equacionamento dos problemas desses segmentos.

De acordo com o II PND, as prioridades governamentais no setor foram orientadas para os programas de Energia, Ferrovias, Navegação e Portos (notadamente sob enfoque de Corredores de Transporte e Exportação). Parcela substancial de recursos foi também alocada ao desenvolvimento e expansão de Telecomunicações e Rodovias. A conjuntura econômico-financeira do País, entretanto, levou à redefinição dos gastos no setor, impossibilitando a consecução das metas originalmente previstas, sobretudo nas áreas ferroviária, rodoviária e de telecomunicações.

A adoção de mecanismos de integração dos programas de infra-estrutura com a evolução da indústria de equipamentos levará o

País a aproveitar oportunidades de desenvolvimento e consolidar um parque produtor dotado de autonomia tecnológica e com capacidade para concorrer no mercado internacional. Neste sentido, avulta a necessidade de estimular o desenvolvimento e especialização do fabricante, evitando-se a oscilação do volume de encomendas que gera períodos de ociosidade ou de superutilização da capacidade instalada.

Nos transportes, deve ser dada ênfase ao planejamento sistêmico que propicie a integração funcional e intermodal e evite a competição desordenada entre as diversas modalidades. O predomínio da operação rodoviária no tráfego interurbano de mercadorias ( QUADRO V ), conquistando, inclusive, fretes que não lhe são adequados, reflete decisões de investimentos e políticas operacionais anteriores às restrições quanto ao consumo de derivados de petróleo. Esse contexto se manifesta através de:

- ausência de política tributária e tarifária para o tratamento preferencial às mercadorias que apresentem maior adequação ao transporte ferroviário e hidroviário, conforme o caso;
- ênfase excessiva na implantação de infra-estrutura viária, em detrimento da concepção de sistemas operacionais integrados funcionalmente, dificultando a incorporação de modernas técnicas de acondicionamento, transferência e armazenagem de mercadorias transportadas em ferrovias e hidrovias;
- prevalência de política de investimento favorável ao usuário das rodovias, pela qual as obras do setor têm sido quase sempre realizadas com recursos orçamentários;
- incidência direta de tributos sobre a operação em transporte hidroviário ( Taxas de Melhoramentos de Portos e de Marinha Mercante ), onerando a carga movimentada pela modalidade de transporte que mais atende às conveniências econômicas nacionais;

- obras de infra-estrutura necessárias à viabilização do transporte hidroviário não foram implantadas no ritmo necessário, pela ausência de fluxo de transporte que, por sua vez, não se materializou justamente pela falta daquelas obras.

No âmbito dos serviços urbanos, profundos desequilíbrios entre oferta e necessidades se evidenciaram de forma generalizada, em decorrência do impacto do processo de urbanização. A crescente mobilidade da população com o afluxo de contingentes de migração interna - especialmente às regiões metropolitanas - gerou, por sua vez, desequilíbrios no mercado de trabalho, com a oferta de mão-de-obra superando, via de regra, as oportunidades de emprego formal. Além deste fator exógeno, o desenvolvimento urbano careceu de medidas de organização dos espaços regionais e intra-urbanos e de regulamentação do uso do solo urbano, o que exerceu pressão adicional sobre a infra-estrutura existente e a qualidade de vida.

Se, por um lado, os benefícios resultantes da aglomeração de atividades crescem com o tamanho da cidade, por outro lado os custos também sobem e, a partir de determinada dimensão, mais que proporcionalmente. Desta forma, os investimentos "per capita" com transporte urbano, água, esgoto, telefones, coleta de lixo e iluminação pública, no Grande São Paulo e no Grande Rio, são 3 a 4 vezes superiores aos da classe de cidades com população entre 50 a 100 mil habitantes.

Apesar da existência de diferenciais elevados de custo e de deseconomias de aglomeração nas grandes cidades, tendências de desconcentração industrial e reordenamento espacial e econômico das atividades urbanas, em área saturadas, ainda são limitadas. Os mecanismos de mercado não imputam custos a estas deseconomias que acabam sendo rateadas pela comunidade como um todo.

Um dos aspectos mais críticos diz respeito ao transporte urbano, onde ao longo das duas últimas décadas observou-se:

## QUADRO V

BRASIL - EVOLUÇÃO DO TRÁFEGO INTERURBANO DE MERCADORIAS - 1955, 1966, 1975

MODALIDADE DE TRANSPORTE	TRÁFEGO REALIZADO ( bilhões de t/km )			PARTICIPAÇÃO ( % )			TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO ( % )	
	1955	1966	1975	1955	1966	1975	1955/1975	1966/1975
Rodoviário	29,4	84,1	204,8	55,8	69,6	69,3	10,2	10,3
Ferrovário ( 1 )	9,7	19,0	58,7	18,4	15,7	19,9	9,4	13,3
- Minério de ferro ( 2 )	1,3	6,1	33,5	2,5	5,0	11,3	17,7	20,8
- Outras mercadorias	8,4	12,9	25,2	15,9	10,7	8,6	5,6	7,7
Marítimo ( 3 )	13,5	17,7	31,6	17,7	14,6	10,7	4,3	6,7
Aéreo ( 4 )	0,1	0,1	0,5	0,1	0,1	0,1	-	19,6
TOTAL GERAL	52,7	120,9	295,6	100,0	100,0	100,0	9,0	10,4

FONTE: GEIPOP.

( 1 ) Não inclui transporte de animais.

( 2 ) Tráfego de minério na Estrada de Ferro Vitória-Minas ( CVRD ).

( 3 ) Somente tráfego de cabotagem.

( 4 ) Somente tráfego doméstico.

- deterioração do sistema de transporte ferroviário suburbano, "trolley-bus" e bondes, substituídos desordenadamente pelos ônibus e automóveis, o que desencadeou uma séria distorção no setor, representada pela substituição do transporte coletivo pelo individual e da hidreletricidade pelo petróleo, como fonte energética;
- relativa incapacidade de se implantar ou melhorar serviço de transporte coletivo na periferia das cidades, atendendo, por conseguinte, às camadas populacionais de baixo nível de renda;
- não utilização do transporte urbano como meio de induzir a ocupação de áreas pouco povoadas, a fim de evitar o maior adensamento de atividades comerciais e ocupação habitacional áreas saturadas; estas são, geralmente, as mais beneficiadas com a introdução de tecnologias e conceitos novos de transporte de massa.

### 2.3.2 - Mudanças Qualitativas Necessárias

Um dos grandes desafios ao desenvolvimento econômico brasileiro, na década de 80, será aquele relacionado com a compatibilização da infra-estrutura econômica às necessidades de uma moderna sociedade industrial. A complexidade resultante do aprofundamento dos processos de industrialização e urbanização exigirá um desempenho dos diferentes ramos da infra-estrutura em escala e qualidade distintas dos padrões atuais, sob o risco de comprometer as próprias metas de expansão econômica.

A necessidade de se transportar volume crescente de cargas para atender ao mercado interno e às exportações e de se equipar convenientemente as áreas industriais e urbanas de serviços básicos, requer a reformulação administrativa, jurídica e organizacional dos serviços de infra-estrutura, de acordo com os seguintes princípios básicos:

- ênfase em projetos de melhorias operacionais visando à melhor utilização da infra-estrutura existente;
- adoção de política tributária e tarifária que reposicione adequadamente a competitividade intermodal;
- os subsídios, quando indispensáveis, devem ser dados em função dos serviços efetivamente prestados e não pela simples cobertura do déficit operacional. No caso da operação ferroviária, por exemplo, o subsídio seria dado em função de cargas específicas transportadas em determinados percursos, incentivando a ferrovia a conquistar os fretes;
- aumento da eficiência e redução do custo de transporte de carga pela criação de mecanismos de integração e complementariedade funcionais e intermodais, a serem obtidos pela seleção e canalização de mercadorias às modalidades e equipamentos de transporte tecnologicamente mais adaptados, aplicação de tarifas diferenciadas e construção de armazéns especializados e pátios de transferência, que propiciem a melhor articulação física intermodal;
- utilização dos serviços de infra-estrutura como instrumento da redistribuição planejada das atividades industriais e urbanas, mediante:
  - a ) criação de pólos e complexos de desenvolvimento regional e de cidades de porte médio, em áreas onde possa ser implantada infra-estrutura de baixo custo;
  - b ) expansão de sistemas de transporte e de outros serviços básicos urbanos, em áreas com menor ocupação residencial e comercial, reduzindo custos globais envolvidos na expansão do sistema de infra-estrutura em regiões saturadas;

- preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, através da ênfase a obras de saneamento básico e fixação de regras de localização industrial e de ocupação do solo urbano;
- redução da dependência à fonte energética importada com medidas de apoio ao transporte urbano coletivo e maior utilização de transporte em modalidades não-rodoviárias;
- melhorias nos transportes coletivos urbano e suburbano, sobretudo quando destinados a servir áreas onde predominam as faixas populacionais de menor nível de renda.

### 2.3.3 - Linha de Ação do BNDE

O BNDE, no início de suas atividades, financiou a infra-estrutura naqueles segmentos que se constituíam em sérios estrangulamentos à evolução industrial ( energia e transporte, principalmente ferroviário ). Com a criação da ELETROBRÁS e da RFFSA, o Banco foi reduzindo progressivamente suas aplicações no setor.

Ultimamente, voltou a destinar recursos vultosos à infra-estrutura, mas principalmente para a aquisição de equipamentos no País, através da FINAME, com vistas a reduzir suas importações. Esta política tem se mostrado eficaz em orientar para o mercado nacional as compras de equipamentos. Porém, não contribuiu suficientemente para a melhoria dos planos e projetos dos segmentos de infra-estrutura, pois, nessa sistemática operacional, não se indaga da conveniência e economicidade dos projetos a que os equipamentos se destinam. Seria conveniente aproveitar a oportunidade para induzir os compradores no sentido de especificar equipamentos e colocar encomendas visando, também, o fortalecimento e aprimoramento das empresas produtoras.

Em caráter complementar ao esforço governamental desenvolvido no setor, o apoio do BNDE se pautará na consecução dos seguintes objetivos:

- a ) aumento da eficiência e qualidade dos serviços em alguns segmentos, visando ao atendimento de setores e áreas de maior dinamismo ou de faixas populacionais de menor nível de renda;
- b ) estímulo à organização do parque produtor de máquinas e equipamentos, mediante a padronização das encomendas, nos termos da Resolução nº 9/77, do CDE.

Para tais fins, a FINAME deverá ser utilizada prioritariamente, de modo a associar a aquisição dos equipamentos à realização de investimentos e instalações complementares, bem como à adoção de outras providências necessárias ao alcance das metas qualitativas desejadas. Dessa maneira, será possível estabelecer outras formas de colaboração para efetivar os investimentos não incluídos na órbita de atuação dessa Agência. Assim, poderão ser introduzidas cláusulas contratuais que, conforme o caso, impliquem na realização de reformas organizacionais, na adoção de tarifas diferenciadas em função de objetivos econômicos e outras, que tornarão mais fecundo o relacionamento do Banco com os beneficiários. O apoio do BNDE será, pois, orientado para projetos integrados e indutores de transformações operacionais profundas, contribuindo não só para a eliminação de obstáculos à continuidade do crescimento econômico, mas também para a organização da oferta do parque de equipamentos e modernização dos serviços de infra-estrutura.

Terão ainda apoio preferencial do BNDE os projetos no segmento de transporte que objetivem resolver alguns problemas cruciais de escoamento de determinadas matérias-primas e insumos industriais básicos, tais como carvão mineral, concentrado fosfático e cimento.

Por outro lado, o BNDE deverá manter o apoio tradicionalmente prestado às rodovias vicinais, à infra-estrutura dos distritos industriais e, em caráter eventual, a projetos de expansão dos sistemas de transmissão de energia elétrica e de telefonia em grandes centros populacionais.

A ação no campo da infra-estrutura será, também, sensível à necessidade de atenuação dos desequilíbrios regionais, atribuindo ênfase a projetos que visem superar pontos-de-estrangulamento da economia das áreas menos desenvolvidas, quando incluídos na linha de atuação do BNDE.

## 2.4 - BENS DE CONSUMO

### 2.4.1 - Alguns Aspectos Gerais do Setor

O setor de bens de consumo comporta uma gama bastante variada de atividades produtivas, diferenciadas quanto à natureza das matérias-primas e insumos utilizados, quanto aos processos produtivos e graus de elaboração e quanto à natureza dos bens produzidos. Há, ainda, diferenças marcantes em relação à estrutura de produção existente, que compreende desde as mais tradicionais ( têxtil ) até as de desenvolvimento mais recente ( eletro-eletrônicas ). Na maioria dos segmentos ocorre acentuada competição entre as empresas produtoras, assumindo importância relevante as questões ligadas à eficiência em todos os aspectos, especialmente na distribuição e comercialização dos bens.

O setor é caracteristicamente intensivo em mão-de-obra, sendo freqüente a presença da pequena e média unidade de produção. No entanto, em alguns segmentos ( agroindústria, utilidades domésticas, têxtil ), como resultado da própria evolução do País, começam a surgir as grandes empresas que, pela diversificação da produção e/ou aumento da escala, consolidam definitivamente sua posição. A participação das empresas de efetivo controle nacional é significativa, especialmente nos subsetores mais tradicionais, aparecendo as de controle externo, em geral com grandes unidades, nos mais dinâmicos.

Neste setor também se observa um grau insuficiente de preocupação das empresas com a autonomia tecnológica. Embora os processos utilizados sejam, freqüentemente, de domínio público, as empresas de controle nacional raramente tiram partido dessa situação. Até mesmo para melhorias na operação dependem, em muitos segmentos, de contratação de apoio técnico no exterior.

Identificam-se muitas unidades industriais com baixos índices de produtividade. Não obstante, no último decênio desenvolveram-se as exportações do setor, tanto pelo aproveitamento de condições favoráveis existentes em alguns mercados no exterior, como pela adequada conjugação do apoio governamental com situações peculiares de alguns segmentos.

Embora seja potencialmente amplo o mercado nacional, as baixas rendas auferidas por vasta parcela da população brasileira não permitem que esse mercado apresente níveis elevados de consumo, o que cerceia o crescimento setorial mais vigoroso.

### 2.4.2 - Subsetores Abrangidos

A experiência do BNDE junto a projetos ou empresas produtoras de bens de consumo não abrange a totalidade dos segmentos. O Banco começou a apoiar alguns empreendimentos do setor a partir de meados da década de 60, tendo essa colaboração se acentuado nos últimos anos com o crescimento das operações de repasses aos Agentes e com a criação da IBRASA.

Apesar disso, os segmentos abrangidos pelo presente Programa de Ação constituem parcela expressiva do setor de bens de consumo e da indústria de transformação, como pode ser constatado no QUADRO VI.

## QUADRO VI

BRASIL - NÚMERO DE EMPREGADOS E FATURAMENTO  
DO SETOR DE PRODUÇÃO DE BENS DE CONSUMO - 1976

SUBSETORES	NÚMERO DE EMPREGADOS	FATURAMENTO ( Cr\$ milhões )
Madeira	277.483	24.185
Mobiliário	181.777	17.975
Têxtil	479.570	60.391
Calçados, Couros e Peles	275.356	21.522
Carne	58.864	12.443
Produtos Láticos	32.990	10.142
Óleos Vegetais e Gorduros Animais	28.995	16.239
Editorial	23.375	2.394
Produtos Plásticos	93.553	8.770
Produtos de Borracha	25.996	9.787
Tintas e Vernizes	14.399	7.976
Sabões e Detergentes	31.793	12.383
Estamparia e Lataria	61.234	8.774
Cutelaria e Ferramentas Manuais	137.658	5.789
Matrícios e Assemblados	21.841	3.021
Utilidades Domésticas	64.904	10.455
SOMA	1.809.788	232.246
% sobre a Indústria de Bens de Consumo ( * )	66,6	57,0
% sobre a Indústria de Transformação	28,8	19,1

FONTE: Ministério da Fazenda - I.P.I. - Informações Tributárias - 1976;

( \* ) - No total de Indústria de Bens de Consumo não consta automóveis.

OBS.: Os dados acima refletem, na medida do possível, somente os segmentos estudados pelo BNDE. Assim, em Têxtil incluiu-se apenas tecelagem e fiação e em Produtos Plásticos e de Borracha os abordados nos respectivos diagnósticos setoriais. Para alguns subsectores não foi possível tal discriminação; o item Carne inclui todos os tipos e não apenas carne bovina; Editorial refere-se, também, à edição de jornais; Óleos Vegetais englobam gorduras animais; e Utilidades Domésticas compreende somente produtos elétricos de uso doméstico e pessoal.

### 2.4.3 - Evolução Qualitativa Necessária

A melhoria das unidades produtivas, as adaptações das tecnologias empregadas e os aperfeiçoamentos de natureza organizacional/gerencial e dos canais de distribuição e comercialização, devem ser objetivos buscados permanentemente pelas empresas do setor.

O fortalecimento da empresa de efetivo controle nacional requer, em alguns casos, apoio à formação de unidades grandes e diversificadas, resultantes de aglutinações ou do crescimento acentuado, com abertura de novas linhas de produtos, daquelas empresas que apresentem potencial para essa evolução. Em outros casos, o fortalecimento será alcançado pelo apoio decisivo à pequena e média empresa, com a especificidade que suas características requerem.

Ampliar ou mesmo manter as posições conquistadas no mercado externo - com as perspectivas existentes de arrefecimento das taxas de crescimento em vários desses mercados nos próximos anos, agravadas por medidas protecionistas - requer um vigoroso esforço para atingir níveis mais elevados de eficiência e competitividade. Tendo em vista que os volumes de bens exportados são ainda relativamente pequenos, quando comparados com as dimensões dos mercados importadores, bem assim que são grandes as potencialidades do setor produtor de bens de consumo no Brasil, é possível, desde que seja realizado esse esforço, ampliar as exportações setoriais.

A mobilização de adequados instrumentos de política econômica, no sentido de estimular o desenvolvimento dos segmentos produtores de bens de consumo essenciais, com o objetivo de promover melhor atendimento das necessidades internas, poderá se constituir em eficaz mecanismo para aprimorar o perfil de distribuição de renda e repercutirá proporcionalmente mais nas regiões menos desenvolvidas do País, contribuindo para a evolução de sua estrutura econômico-social.

### 2.4.4 - Diretrizes Setoriais de Ação do BNDE

I - Quanto à forma de atuação:

a ) apoio prioritário será concedido para a execução de Programas que visem:

I ) melhorias de eficiência e de competitividade, aí compreendida, também, a capacitação tecnológica;

II ) atenuação de desequilíbrios regionais;

III ) fortalecimento da empresa privada de efetivo controle nacional;

b ) a ação do BNDE se exercerá, predominantemente, de forma descentralizada, observando-se que:

I ) os empréstimos sejam concedidos mediante repasses de recursos, para aplicação, pelos Agentes, em Programas e/ou projetos formulados conforme item ( a ) acima;

II ) os recursos para a capitalização sejam aportados através dos mecanismos existentes ( PROCAP - FINAC ) e de subscrição de ações pela IBRASA.

II - Quanto à natureza dos projetos:

a ) apoio a projetos de empresas de efetivo controle nacional, preferencialmente daquelas com bom potencial de desenvolvimento, para expansão e diversificação, objetivando sua definitiva consolidação;

QUADRO VII

SISTEMA BNDE: DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DOS DESEMBOLSOS PREVISTOS  
NO PERÍODO 1978/1981

SETORES	VALORES PREVISTOS ( Cr\$ milhões ) ( * )				PARTICIPAÇÃO SETORIAL ( % )			
	1978	1979	1980	1981	1978	1979	1980	1981
INSUMOS BÁSICOS	41.179	44.520	45.774	43.643	54	53	50	43
EQUIPAMENTOS E COMPONENTES	7.622	8.226	9.120	10.722	10	10	10	11
INFRA-ESTRUTURA	15.982	17.575	21.373	28.133	21	21	24	28
BENS DE CONSUMO	8.762	10.884	12.002	15.075	11	13	13	15
DIVERSOS	2.905	2.497	2.647	2.895	4	3	3	3
APLICAÇÕES TOTAIS DO SISTEMA BNDE	76.450	83.702	90.916	100.468	100	100	100	100

( \* ) Valores constantes equivalentes à ORTN de maio de 1978 ( Cr\$ 262,87 ).

QUADRO VIII

SISTEMA BNDE: DESEMBOLSOS POR MODALIDADES  
( EM VALORES CONSTANTES DE MAIO DE 1978 ) ( \* )

	1978		1979		1980		1981	
	Cr\$ MI- LHÕES	%						
I - FINANC. PARA INVEST. FIXOS, MODERNIZAÇÃO E REORGANIZAÇÃO DE EMPRESAS	33.632	44	36.202	43	37.117	41	37.122	37
II - FINANCIAMENTO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO	875	1	1.712	2	2.647	3	3.763	4
III - FINANCIAMENTO AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS NACIONAIS	29.162	38	33.421	40	39.098	43	46.714	46
IV - CAPITALIZAÇÃO DE EMPRESAS	9.875	13	9.869	12	9.408	10	9.974	10
V - OUTRAS OPERAÇÕES COM AGENTES.	2.906	4	2.498	3	2.626	3	2.895	3
VI - APLICAÇÕES TOTAIS - SISTEMA BNDE	76.450	100	83.702	100	90.916	100	100.468	100

( \* ) ORTN DE MAIO DE 1978 = Cr\$ 262,87

**QUADRO IX**  
**BNDE - COMPARAÇÃO ENTRE DESEMBOLSO <sup>1/</sup> REALIZADO E PREVISTO**  
**ALGUNS SETORES**

Em Cr\$ milhões de 1978 ( \* )

SETORES	REALIZADO				PREVISTO			
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1980	1981
1 - Cimento	395	324	1.930	2.064	2.258	2.445		
2 - Aço <sup>2/</sup>	5.924	6.864	8.243	8.481	9.895	6.914		
3 - Não Ferrosos	481	1.115	3.988	3.858	2.811	2.022		
4 - Papel e Celulose	2.562	2.933	4.357	3.215	1.493	1.176		
5 - Fertilizantes <sup>3/</sup>	886	1.105	2.868	3.716	3.980	3.200		
6 - Equipamentos mecânicos sob en- comenda	1.325	1.220	1.868	2.535	2.816	3.200		
7 - Transporte e armazenagem	1.793	1.594	1.031	1.847	2.940	4.516		
8 - Serviços Básicos Urbanos	2.081	1.437	1.654	1.496	2.092	2.776		

( \* ) Valores constantes equivalentes à ORTN de maio de 1978 ( Cr\$ 262,87 )

<sup>1/</sup> Excluive FIN/AMIE

<sup>2/</sup> Inclui Insumos Siderúrgicos

<sup>3/</sup> Inclui mineração / concentração de rocha fosfática