

S
UFRJ/IE
TD 455

NS 534086

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

**PROPOSTA DE ESTRATÉGIA NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO***

Texto para discussão n. 455

Antonio Dias Leite**
(coord.)

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Av.
Pasteur 250, Urca, 22290-240. Rio de Janeiro RJ, Brasil

Agosto de 2001

Textos para Discussão

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA



43 - 016567

**PROPOSTA DE ESTRATÉGIA NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO***

Texto para discussão n. 455

Antonio Dias Leite**
(coord.)

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Av.
Pasteur 250, Urca, 22290-240, Rio de Janeiro RJ, Brasil.

Agosto de 2001

*Texto integrante do Seminário Internacional Desenvolvimento no Século XXI, realizado entre 30 de agosto e 1º de setembro de 2001 no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

**Professor Emérito do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Diretor Geral: Prof. João Carlos Ferraz
Diretor Adj. de Graduação: Prof. Maria Lúcia T. Werneck Vianna
Diretor Adj. de Pós-graduação: Prof. Francisco Eduardo P. de Souza
Diretor Adj. de Pesquisa: Prof. João Lizardo R. Hermes de Araújo
Diretor Adj. Administrativo: Prof. João Carlos Ferraz
Coordenador de Publicações: Prof. Carlos Frederico L. Rocha
Projeto gráfico e Editoração: Felipe Barbosa Ferreira

Impressão: IE/UFRJ

UFPA/CCJE/BIBLIOTECA EUGÊNIO GUDIN

DATA: 13/12/01

Nº DE 505929-1

5
UFPA/CCJE
TD455

Ficha catalográfica

NÚMERO NO SISTEMA:

CÓDIGO DE BARRAS:

534086

Proposta de estratégia nacional de desenvolvimento /
Antonio Dias Leite. -- Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 2001

29p. 21 cm (Texto para discussão. IE/UFRJ; nº 455)

Texto integrante do Seminário Internacional
Desenvolvimento no Século XXI, agosto 2001 no IE/UFRJ.

1. Desenvolvimento Sustentável - Brasil, 2001. 2.
Desenvolvimento Econômico - Brasil, 2001. I. Leite, Antonio
Dias. II. Souza, Francisco Eduardo Pires de. III. Elstrodt, Heinz-
Peter. IV. Título. V. Série.

O Programa Editorial do IE/UFRJ (sucessor dos Programas
Editoriais do IEI e da FEA/UFRJ), através das séries "TEXTOS PARA
DISCUSSÃO", "TEXTOS DIDÁTICOS" e "DOCUMENTOS", publica
artigos, ensaios, material de apoio aos cursos de graduação e pós-
graduação e resultados de pesquisas produzidos por seu corpo
docente.

Essas publicações, assim como mais informações, encontram-se
disponíveis na livreria do Instituto de Economia, Av. Pasteur, 250 (1º
andar)-Praia Vermelha-CEP:22290-240/C.P. 56028-Telefone:
(21)3873-5277, Fax:(21)2541-8148.

PROPOSTA DE ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

(Outubro de 2000)

HISTÓRICO:

Em meados do ano 2000 tornava-se nítido que fora alcançada, com sucesso, vitória sobre a hiperinflação, além de importante progresso na disciplina fiscal e no saneamento financeiro. Além da promoção da abertura comercial do país, haviam sido suprimidos subsídios e artifícios que emperravam o funcionamento eficiente dos mercados internos.

Parecia então claro, para muitos dos que acompanham de perto a evolução econômica do país, que havia chegado ao seu termo a preocupação exclusiva com o curto prazo, que se impusera nos anos do combate à inflação e das crises externas que atingiram a economia brasileira. Parecia também que era tempo de recomençar a pensar nos caminhos do país com uma visão de longo prazo.

Por iniciativa de Antonio Dias Leite, Professor Emérito da UFRJ, e com a colaboração de um grupo de brasileiros, de variada formação e experiência na vida pública, foi então elaborada uma "Proposta de Estratégia Nacional de Desenvolvimento", como texto básico para provocar e encaminhar discussões.

Transcreve-se a seguir essa Proposta.

ÍNDICE

PRIMEIRA PARTE - INTRODUÇÃO.....	7
I-1-Oportunidade de formulação de Estratégia Nacional de Desenvolvimento	7
I-2- Experiência Histórica Brasileira.....	9
I-3- Cenário Internacional.....	10
I-4- Cenário Interno.....	12
I-5- Estágio de Desenvolvimento Alcançado.....	14
I-6- Obstáculos Internos que se Interpõem ao Desenvolvimento.....	16
I-7- Desperdício	24
I-8- Obstáculos Externos que se Interpõem ao Desenvolvimento.....	26
I-9- Trunfos de que Dispomos.....	28
I-10- Contradições	32
I-11- Opções e Condições Fundamentais da Estratégia.....	38
 SEGUNDA PARTE - DIRETRIZES.....	 46
A-Quanto à Estrutura da Economia Nacional.....	47
B-Quanto à Administração Pública.....	49
C-Quanto à Promoção do Desenvolvimento.....	49
D-Quanto aos Objetivos Sociais e Ambientais.....	51
E-Quanto às Reformas Institucionais.....	53
F-Quanto à Política Externa.....	53
 ANEXO-Relação dos Colaboradores.....	 55

PRIMEIRA PARTE - INTRODUÇÃO

I-1- OPORTUNIDADE DE FORMULAÇÃO DE ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

É oportuna, neste início de século XXI, a formulação de uma Estratégia Nacional, com o objetivo central de promover o desenvolvimento sustentável e equitativo no país, a partir de uma perspectiva de longo prazo. Esta estratégia deverá ser apoiada em forte crescimento econômico, com recursos predominantemente próprios, na continuada melhoria da distribuição de renda, na redução rápida da pobreza absoluta, na redução das desigualdades regionais e no respeito ao meio ambiente, com vistas à melhoria generalizada da qualidade de vida da sua população.

Pensar-se no longo prazo torna-se novamente possível depois de termos perdido, por algum tempo, o caminho do desenvolvimento. Deve-se esta nova oportunidade ao Plano Real, que impôs nítida derrota à inflação, que se tornara insuportável. Ao mesmo tempo definiram-se programas de modernização da estrutura produtiva do país e de saneamento financeiro do Estado, que vêm sendo executados. A evolução do cenário nacional induz otimismo em relação à possibilidade de retomada do crescimento. Surge também o risco de iniciativas contraditórias entre si, o que pode ser evitado se forem bem definidos os rumos de longo prazo.

A elaboração de Estratégia Nacional está prevista entre as competências da União no item IX do artigo 21 da Constituição de 1988, que se refere à elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento, na perspectiva de longo prazo, há de basear-se em cenários internacional e interno, ambos

em plena e rápida transformação. É difícil avaliar tendências, o que requer prudência na escolha de caminhos.

Partiremos, no entanto, de um conhecimento maior do que tínhamos, em anos anteriores, sobre o que se passa em nosso país, através de inúmeras análises econômicas e sociais, tanto acadêmicas como de organizações de classe e de governo, de que dispomos.

A estratégia tem origem na nossa própria realidade geográfica, cultural, econômica e social, e na grande diversidade de situações que coexistem no nosso país. Isso não impede que se observe, em caráter complementar, o que se passa na comunidade de nações à qual pertencemos. Em cada época da história das nações varia a importância relativa que se atribui aos objetivos desejáveis da política econômica nacional.

Na recente política monetária, que criou o Real, o objetivo nacional indiscutível era a recuperação da estabilidade da moeda e das condições de funcionamento regular da nossa economia, que haviam sido destruídas na hiperinflação. O resultado das etapas vencidas se constitui no ponto de partida, já bastante definido, a partir do qual se poderá tentar a retomada do desenvolvimento econômico. Este, por sua vez, torna-se urgente diante da necessidade de ações no campo social onde se acumularam tensões, seja em decorrência do longo período de desorientação econômica do país, seja das consequências incontornáveis da rígida política de estabilização da moeda, que se fazia necessária.

A nova estratégia de longo prazo não poderá constituir-se, no entanto, em simples retorno aos planos que se sucederam desde o pós guerra até o início da década de oitenta, em outras condições internas e externas. Mas devemos ter presente o que então se passou pelos seus aspectos positivos e negativos.

I-2 - EXPERIÊNCIA HISTÓRICA BRASILEIRA

Depois de 1930 e principalmente a partir da II Guerra Mundial, abandonou-se no Brasil a tradicional política econômica liberal e o Estado passou a intervir na economia, de forma progressiva, principalmente na busca da recuperação do atraso na sua industrialização, decorrente da anterior atitude, neutra ou passiva. Foram elaborados planos setoriais aos poucos reunidos em planos nacionais de desenvolvimento. Neles se foi consubstanciando uma estratégia econômica nacional baseada na construção de sólida infraestrutura e na industrialização fundada na substituição de importações, que se manteve, com variações, até o final da década de setenta. A partir de 1947, e apesar de oscilações, a economia nacional cresceu ao ritmo médio anual de 7,4% por 33 anos. Isso foi feito, exceto em momentos críticos (1962/4 e 79/80), com a inflação sob controle, embora em nível médio relativamente alto (33%, inclusive anos críticos), quando comparado ao que prevalecia nos países desenvolvidos, que se situava em torno de 5% ao ano. Foi decisivo o papel do Estado no desenvolvimento da infraestrutura necessária à industrialização acelerada. Simultaneamente com essa expansão da economia verificou-se intenso processo de urbanização e de perda da participação relativa da agricultura na economia nacional.

Os quadros econômico e financeiro internacionais foram, na maior parte do tempo, favoráveis e os empréstimos externos, pelo menos no início do processo de crescimento, provinham de organismos internacionais ou estatais de fomento que ofereciam taxas privilegiadas e prazos condizentes com os investimentos de longo prazo de maturação que eram requeridos. Prevaleceu então o sistema de garantias oferecido pela União.

Ao longo do período seguinte, em que perdemos o rumo e não tivemos condições de nos reorganizarmos, deterioraram-se a administração pública e a maioria das empresas sob o controle do Estado. Sucederam-se tentativas de recuperação, infelizmente mal conduzidas.

A cada novo passo ressurgia, com maior força, o processo inflacionário, que acabou por tornar-se explosivo e incontrolável. Ficou impossível o cálculo econômico das empresas que passaram a cuidar exclusivamente da sua sobrevivência. Praticamente desapareceu o planejamento econômico, estatal e empresarial, que se havia progressivamente organizado no país.

A reversão do processo baseou-se na execução de um plano de estabilização, compreendendo reformas monetária e cambial, redução do papel do Estado na vida econômica, e abertura comercial e financeira para o exterior.

Essa inserção do país na economia mundial nos leva a considerar, desde logo, o quadro internacional, como pano de fundo, para melhor qualificar a posição que o Brasil nele ocupa.

I-3 - CENÁRIO INTERNACIONAL

Intensificou-se, nos últimos anos, o esforço de organização econômica da comunidade internacional que se vai consolidando através de novos entendimentos e instituições supranacionais, sob a liderança das nações mais ricas e desenvolvidas. Isso se dá em dois planos: da redução progressiva e generalizada dos entraves ao comércio internacional e da constituição de blocos regionais com preferências comerciais recíprocas.

Dentre estas últimas define-se com especial destaque a União Européia, que vem evoluindo também no sentido da redução do desnível de renda entre os seus membros. Na Europa, pelo menos os países do núcleo central e inicial tinham alcançado níveis de renda e de desenvolvimento satisfatórios e não muito distantes uns dos outros. Em etapas seguintes outras nações menos desenvolvidas se foram integrando à Comunidade. Lá ocorreu também a iniciativa de transferência de recursos dos países mais ricos da região em benefício dos mais fracos, que, além disso, já partiam de um nível médio de renda.

Caso diferente é o da NAFTA que reúne duas nações muito ricas, Estados Unidos e Canadá, e uma ainda em desenvolvimento, com grande parcela de pobreza, que é o México. A partir dessa organização propõem os Estados Unidos constituir, em prazo extremamente curto, a ALCA, abrangendo toda a América, do Norte e do Sul.

Entre os países menos desenvolvidos vão sendo tentadas formas de organização regional que procuram seguir o exemplo da Europa, guardadas as proporções. É o caso do Mercosul e do Pacto Andino que têm a resolver problemas econômicos mais difíceis e variados do que os europeus, embora lá houvesse questões maiores de natureza étnica e política, além do histórico de guerras.

No caso do Mercosul e do Pacto Andino são ainda muito frágeis as economias nacionais diante de um quadro de mutações rápidas da economia internacional. Apesar disso a organização regional do Mercosul, a que pertencemos, deu passos muito mais rápidos do que a Europa, e as transações comerciais já se expandiram em consequência dessa evolução. No entanto não se poderá passar do simples entendimento sobre a ampliação do comércio enquanto tivermos sistemas monetários e cambiais essencialmente diferentes.

O Brasil se insere e deseja participar ativamente tanto da ampliação do comércio mundial como do fortalecimento da comunidade de nações a que pertence. Demonstrando inequívoca disposição de adesão ao novo sistema econômico mundial foram dados, com rapidez, diversos passos, retirando-se não só a discriminação constitucional contra o capital estrangeiro como cancelando a maior parte da tradicional regulamentação restritiva ao movimento de capitais internacionais e respectivos rendimentos. Passaram a receber tratamento igual, no Brasil, as entradas para investimentos em novos empreendimentos, aquisição de negócios existentes, e aplicações estritamente financeiras, inclusive as de natureza especulativa e de curtíssimo prazo. A abertura comercial se fez de forma radical, com a supressão de entraves burocráticos à circulação de mercadorias e moedas. Essa abertura não foi infelizmente precedida de negociações político-diplomáticas em que se conseguissem compensações

firmes, em termos de oportunidades para novas exportações, da parte dos países mais ricos. Já nas negociações para a implantação do Mercosul vão ocorrendo concessões e compensações recíprocas.

Cumprir registrar que entre o início dos anos 80 e a década de 90 o Brasil perdeu participação relativa nas exportações mundiais, com redução de valor agregado e de conteúdo tecnológico, o que aponta para a necessidade de um esforço concentrado de recuperação e ampliação da presença no mercado internacional.

Tanto os sucessos como as dificuldades nos indicam que é indispensável alargar o espaço econômico-político do Mercosul, procurando ampliá-lo até atingirmos um patamar sul-americano. A reunião dos vinte chefes de Estado e de Governo realizada em Brasília em setembro de 2000, foi uma oportuna iniciativa brasileira que, se levada avante em termos positivos e dinâmicos, poderá constituir a base de um coeso bloco sul-americano, formação que não se concretizará sem a presença do Brasil.

Tanto o Mercosul como o Pacto Andino terão uma nova etapa ascendente de benefícios se aprofundarem e ampliarem as suas relações. A consolidação do bloco da América do Sul, com a presença inequívoca do Brasil, terá também a maior importância na eventual negociação da ALCA, se esta vier a ocorrer.

I-4 - O CENÁRIO INTERNO

Dado o ponto de partida da hiperinflação e da desorganização da vida econômica e da administração pública, com o desequilíbrio das contas do governo, tornou-se prioridade absoluta e sem concorrência, estancar o processo inflacionário de um só golpe.

Em busca desse objetivo criaram-se mecanismos que resultaram no sucesso indiscutível, mas que trouxeram também consequências negativas para a economia do país. Elevada taxa de juros e sustentação

de taxa cambial supervalorizada foram elementos-chave. A conjugação desses instrumentos com a abertura comercial e financeira geraram intenso fluxo de entrada de capitais, em grande parte de curto prazo, aumento do passivo externo e da dívida pública interna.

A par dessa evolução foram sendo preparadas grandes transformações, em consequência de corajosas opções do governo que definem um novo quadro para a administração pública, a economia nacional e o espaço privado.

Na reforma do Estado há que destacar: a redução da sua interferência no processo econômico através de incentivos e subsídios bem como da redução da sua participação direta nas atividades produtivas, mediante a privatização de empresas por ele controladas ou a ele associadas; a inovadora construção de um sistema de regulação dos serviços concedidos; a disciplina na elaboração e na execução dos orçamentos públicos bem como na administração da dívida pública dos Estados e Municípios; e, além de outros, a explicitação de alguns dos grandes passivos ocultos que haviam-se acumulado ao longo de muitos anos. Resta, contudo, enorme tarefa de formação de quadros e modernização do aparelho administrativo.

No espaço privado abriu-se o mercado interno à concorrência internacional através de drástica redução de tarifas aduaneiras, acompanhada de valorização do Real, e da supressão de outros instrumentos de restrição de importações e estabeleceu-se o livre trânsito de capitais internacionais. Além disso, a redução dos artifícios resultou em esforço bem sucedido, por parte das empresas, no aumento da eficiência e da produtividade, apesar de enfrentarem concorrência externa não isonômica nos aspectos cambiais e tributários, além do "custo Brasil". Em alguns setores, com longa tradição de intervenção governamental, a saída abrupta do Estado teve, ao contrário, consequências destruidoras. Em particular isso se fez sentir na redução das obras públicas e de infraestrutura, que levou ao colapso os escritórios de engenharia, bem como à dispersão da capacidade tecnológica aí pacientemente acumulada.

O exagero da idéia de redução do Estado e de desnecessidade de planejamento econômico, face à uma suposta suficiência dos mecanismos de mercado, que esteve em voga no início dos anos noventa, foi dando lugar a uma visão mais equilibrada do papel do Estado e da iniciativa privada, na promoção do desenvolvimento econômico. Excetuadas algumas posições extremadas persistentes, reafirma-se a necessidade de planejamento econômico nacional de longo prazo, naturalmente adaptado à nova estrutura que se está implantando no país.

Foi elaborado e enviado ao Congresso Nacional o Plano Plurianual de Investimentos 2000-2003 – Avança Brasil. O Plano abrange programas prioritários nas áreas de infra-estrutura, produção, desenvolvimento social e informação e conhecimento, selecionados a partir de um alentado diagnóstico das potencialidades e carências das diferentes regiões brasileiras, o estudo que recebeu a designação de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Neles são propostas ações compartilhadas entre o setor público e o privado.

Esta iniciativa corresponde a um primeiro passo no sentido da retomada da tradição de planejamento de longo prazo das ações do governo.

I-5 - ESTÁGIO DE DESENVOLVIMENTO ALCANÇADO

Não é ainda confortável a situação da economia e da sociedade brasileira, apesar do esforço de desenvolvimento econômico despendido nas últimas décadas, em grande parte bem sucedido, e da estabilidade recém-adquirida.

Houve crescimento econômico até 1980, um dos mais fortes que alcançaram os países em desenvolvimento, e incorporaram-se parcelas significativas da população antes à margem da economia de mercado, com abertura de oportunidades de ascensão social. Mas, assim mesmo, não conseguimos alcançar um patamar de renda média suficiente para

nos dar tranquilidade nas tarefas ainda requeridas, de aperfeiçoamento do progresso realizado. Não fomos capazes de alterar substancialmente, para melhor, a nossa tradicional má distribuição de renda e apesar das reduções recentes, ainda temos uma elevada proporção de pobres, em nossa sociedade.

É preciso ter cautela na interpretação dessa desigualdade porque as mudanças internas foram expressivas. A desigualdade convive em um ambiente de muita mobilidade social, conforme mostram dados recentes (1996): dois terços dos chefes de família (homens) melhoraram de status social, quando comparados aos seus pais, e apenas um terço permaneceu na situação dos seus pais.

Mais importante do que isso, é verificar que, dentre as pessoas móveis, cerca de 80% subiram na escala social e 20% desceram. Ou seja, a grande maioria das famílias brasileiras está em melhores condições quando comparadas à respectiva geração anterior. Ainda assim o Brasil dos dias atuais é tão desigual quanto no passado. A pirâmide social continua com uma extensa base e um reduzido pico.

É verdade também que, fora daqui, as Nações Unidas e os organismos financeiros internacionais comandados pelas principais nações desenvolvidas, não lograram alterar, de forma significativa, o quadro econômico mundial de renda insuficiente e de pobreza, não obstante o objetivo formalmente declarado das “Décadas de Desenvolvimento”, de 70 e 80. Isto não justifica o nosso insucesso, mas mostra que existem grandes dificuldades intrínsecas a vencer.

Estamos, portanto, diante de uma situação em que se requer, de nossa parte, uma estratégia econômica que compreenda simultaneamente uma nova etapa de crescimento econômico para permitir a retomada do processo de desenvolvimento sustentado, e redução da desigualdade visando especialmente à eliminação da pobreza absoluta.

É oportuno considerar, antes dessa formulação, os principais obstáculos que se interpõem ao nosso desenvolvimento, os trunfos de

que dispomos e as contradições intrínsecas do processo, que requerem opções corajosas.

I-6 - OBSTÁCULOS INTERNOS QUE SE INTERPÕEM AO DESENVOLVIMENTO

A estratégia de desenvolvimento sustentável há de prever a remoção de obstáculos de várias naturezas, sendo alguns tradicionais e de longa data existentes no nosso país, outros institucionais, e outros ainda decorrentes do processo hiperinflacionário e da conseqüente necessidade de adoção de uma drástica política de estabilização.

Obstáculos de Natureza Cultural - O mais importante obstáculo, de conseqüências mais graves na revolução tecnológica que estamos vivendo, situa-se na insuficiência, em qualidade e extensão, da educação fundamental. Sempre existiu. Contra ela, só agora o governo está empenhando o melhor de seus esforços, com avanços expressivos no número de matrículas e de graduação nos cursos de primeiro e segundo graus. Trata-se de programas de longo prazo de maturação. Mas há também a falta de preparo profissional de trabalhadores já engajados no mercado de trabalho ou que dele estão momentaneamente afastados, e que podem se beneficiar, em prazo mais curto, de programas especializados de retreinamento. Um domínio em que esta carência se tornou muito sensível é o das aplicações da informática.

Essas deficiências de formação básica e profissional atrasam a absorção das tecnologias novas que se vão tornando disponíveis, constituindo-se assim em obstáculo à atualização do país. Tem, ainda, íntima relação com as conseqüências econômicas e sociais da elevada proporção de pobres na população do país.

A diferença de preparo profissional se faz sentir de forma generalizada, mas especialmente na área rural e na ineficácia dos sistemas de organização e de gerenciamento.

A falta de tradição exportadora constitui-se em outro obstáculo, compreendendo componente natural, característica dos países de grande dimensão territorial, e outra, decorrente da política econômica do passado, que deu ênfase ao mercado interno e privilegiou a substituição de importações.

Com a globalização e a abertura do comércio e das finanças mundiais, cresceu de importância a falta, em nosso país, dessa tradição exportadora. Há, portanto, um obstáculo a vencer no sentido de reverter essa atitude com o objetivo de propiciar um maior esforço nacional pelas exportações.

Outro obstáculo se localiza na insuficiência da poupança privada espontânea na sustentação do desenvolvimento econômico do país. Nas aplicações clássicas, essa poupança foi sempre prejudicada pela inflação que dificultou operações financeiras de longo prazo, tornando-as por fim impossíveis com o advento da hiperinflação. A formação de capital fixo que se fazia necessária foi reforçada por várias formas de poupança compulsória instituídas pelo Estado que também estimulou investimentos através de incentivos fiscais e financiamentos privilegiados, que não mais existem. O próprio orçamento do Estado, que era superavitário, garantia investimentos em infraestrutura. Entretanto, há muito que a poupança pública tem sido negativa, apesar do crescimento da carga tributária.

Restabelecida a estabilidade da moeda, criam-se novamente condições de estimular a poupança particular através instrumentos que, aos poucos, se vão constituindo. Há que aceitar, no entanto, que o processo é lento, requer uma reversão de atitudes, inclusive das que decorreram do seqüestro de poupanças praticado pelo governo em 1990.

Obstáculos de Natureza Institucional - Muitas instituições que se foram incorporando à estrutura econômica do país resultaram em obstáculos ao pleno desenvolvimento à eficiência e ao progresso econômicos. Muitos deles foram sendo eliminados nestes últimos anos.

A eliminação, por emenda constitucional, de monopólios estatais e de barreiras aos investimentos estrangeiros em petróleo, telecomunicações, distribuição de gás, mineração e seguros abriu caminho para a retomada da expansão desses setores básicos da economia. As mudanças efetivadas no ordenamento nos três níveis da Federação, embora insuficientes, representam avanços significativos na direção de um novo regime fiscal, estruturalmente equilibrado e condizente com as exigências de eficácia e transparência da sociedade.

Mas o Brasil continua a sofrer com leis de má qualidade. Leis que são vagas, obscuras, incompletas, imperfeitas e que acabam deixando para o Poder Judiciário de decisões que criam um ambiente de insegurança, afetando a decisão de investir em projetos produtivos de longo tempo de maturação.

No entanto persistem outros obstáculos que ainda não foi possível remover e que continuam a dificultar a retomada do crescimento econômico.

Em primeiro lugar, o sistema tributário com o qual nos debatemos há vários anos, sem alcançar significativo progresso formal, seja no que se refere à equidade e justiça, seja no que toca à sua simplificação e racionalidade. Tem sido difícil a formulação de um novo sistema ou, mesmo, o aperfeiçoamento do que existe, que deixe de incentivar a sonegação e a corrupção, e que estimule a eficiência empresarial, além de corrigir os efeitos negativos sobre nossa competitividade nos mercados internacionais. A inadequação do sistema tributário está também na raiz do fenômeno de crescimento da economia informal que já atinge, segundo avaliações recentes, mais de metade da atividade produtiva, com graves consequências negativas tanto sobre a produtividade da economia nacional, como sobre a sustentabilidade do sistema previdenciário.

Do ponto de vista da arrecadação, a Constituição de 1988 aumentou a participação dos Estados e Municípios nos tributos arrecadados pela União e reforçou o poder de tributação, principalmente dos Municípios. A carga fiscal é atualmente superior a 30% do PIB – possivelmente a maior em países em desenvolvimento.

Em segundo lugar, se encontram as questões da previdência social, tanto do setor privado como da administração pública, que dificultam o equilíbrio dos orçamentos públicos, e que estimulam a informalidade. Apesar dos ajustes recentemente realizados, o quadro futuro apresenta-se ainda bastante preocupante. Além disto, os sistemas de proteção social básica não contribuem para a criação de um mercado de capitais, o que só seria possível com uma reforma de sua estrutura.

Em terceiro, a Legislação Trabalhista onera excessivamente a contratação formal de trabalhadores. No Brasil, as formas flexíveis de contratação são praticamente inexistentes. Ou se contrata no mercado formal, na base de vínculo empregatício oneroso e, sobretudo, inflexível, ou se utiliza mão-de-obra no mercado informal, sem nenhuma proteção para os trabalhadores e para o Estado. O modelo predominante é rígido, gerando despesas e conflitos que não se coadunam com a economia moderna. Não é à toa que a informalidade já atingiu cerca de 60% da força de trabalho – mais de 45 milhões de pessoas. A maioria destes não terá aposentadoria alguma quando atingir a velhice ou em caso de incapacidade prematura. Outros a terão, porém, em níveis inferiores à que obteriam caso tivessem contribuído formalmente para a previdência.

A informalidade devasta as finanças públicas pois o atendimento à saúde e a aposentadoria dos carentes, garantidos pela Constituição Federal, são realizados em grande parte com o dinheiro da seguridade social para todos os brasileiros, independentemente de contribuírem ou não para a Previdência Social.

Em quarto lugar, em parte como resultado de várias das deficiências antes mencionadas, registra-se a enorme dificuldade com que se defronta o setor produtivo privado em obter os recursos necessários ao financiamento de investimentos. Trata-se de deficiência com implicações estratégicas no momento em que a retomada e sustentação do crescimento depende essencialmente do investimento privado e em que custo de capital e condições de financiamento constituem fatores de competitividade no plano internacional.

Os indicadores de crédito ao setor privado sobre o PIB e de recursos captados pelo setor privado no mercado de capitais se encontram entre os mais baixos do mundo e as taxas de juros tem sido estabelecidas em níveis incompatíveis com as taxas de retorno dos ativos produtivos. Excetuando-se um pequeno número das maiores empresas nacionais, que tem condições menos desfavoráveis de financiamento, uma parcela crescente das empresas e da própria economia brasileira tem migrado para a informalidade, condição que dificulta o acesso ao crédito bancário e é rigorosamente incompatível com o acesso ao mercado de capitais, inclusive pelos modernos mecanismos criados para atender empresas emergentes com potencial. A oneração dos custos de transação pela CPMF desloca a negociação das ações das melhores empresas brasileiras para mercados internacionais.

Além destes obstáculos, há dificuldades também do lado da política ambiental. A sua formalização é relativamente recente no Brasil e a legislação fundamental data de 1981, quando eram ainda insuficientemente conhecidos tanto problemas como soluções. O órgão federal de política e regulação, o Conama, é de 1989, e foi impropriamente instituído com atribuições mistas, de controle e de fomento de algumas atividades diretamente relacionadas com o aproveitamento de recursos naturais, entre as quais o importante reflorestamento comercial. Esta atividade, que teve grande impulso nas décadas de sessenta e setenta, ficou praticamente estagnada desde oitenta. Na prática o Conama vem exercendo apenas as funções de controle.

As resoluções do Conama foram surpreendentemente adquirindo força de lei, à revelia do Congresso. Em alguns Estados foram sendo constituídos organismos e regulamentos complementares próprios. Toda essa evolução, que compreende o complexo problema da necessária análise do impacto ambiental de qualquer projeto econômico, resultou em procedimentos e práticas que se constituem, desnecessariamente, em obstáculos ao desenvolvimento econômico das empresas e do país.

Por fim, cabere registrar a deterioração progressiva da administração pública federal, desde a última reforma do fim dos anos sessenta e início

dos setenta, agravada pela drástica redução da máquina do Estado no início dos anos noventa. Esta deficiência se constitui, certamente, em entrave à rápida modernização do Governo e à sua adequação às novas e mais complexas atribuições. A recente reforma parcial relativa ao Ministério Público veio ainda transformar-se em fonte de incerteza para quem deseja investir, em face da conduta imprudente de inúmeros procuradores.

A deficiência administrativa se evidencia negativamente na insuficiência das estatísticas necessárias ao planejamento público e empresarial bem como dos levantamentos básicos relativos aos recursos naturais do país. Apesar dos esforços desenvolvidos pela EMBRAPA, há ainda muito a fazer na definição detalhada do zoneamento econômico-ecológico em várias regiões do país, cujo conhecimento é fundamental para a promoção de uma agricultura eficiente.

Obstáculos da Infraestrutura – A base física da infraestrutura econômica do país, nos setores de transportes, comunicações e energia, deteriorou-se no período de hiperinflação, notadamente após a Constituição de 1988. Foram lançadas, na década de 90, as bases de uma revisão institucional acompanhada de um programa de privatização, compondo uma operação de grande envergadura. Foi variado o nível de sucesso até aqui alcançado.

Dentre os setores afetados pela reforma e privatização simultâneas, o de energia elétrica se apresenta crítico pelo fato de que quase todas as atividades produtivas dela dependem, sem possibilidade de substituição economicamente aceitável. Obstáculos associados à implantação das novas regras somam-se aqui aos problemas antigos herdados pelo setor.

Primeiramente, a desverticalização da cadeia produtiva do sistema energético é condição *sine qua non* para que esse mercado possa operar em regime concorrencial. Contudo, o sistema de tributação em cascata induz a verticalização como instrumento de estratégia competitiva na medida em que a empresa verticalizada reduz sua carga impositiva.

Em segundo lugar, verifica-se inconsistência quanto à responsabilidade regulatória, dividida entre União e Estados da Federação. Os problemas daí advindos são patentes no caso da distribuição da eletricidade e do gás natural, num contexto em que a convergência entre as fontes de energia é uma realidade que vem se impondo em todo o mundo. Esta convergência torna indispensável que as regras que governam a atuação das empresas que produzem fontes de energia distintas sejam coerentes para que as forças de mercado possam operar eficientemente.

Ainda no campo da regulação, não está sendo fácil a implantação da atividade regulatória nos novos moldes, diante de tanta transformação. Surgem daí incertezas que dificultam decisões empresariais de concessionários, retardando o investimento no setor.

Além de tudo isto, nos segmentos de geração e transmissão de energia são requeridos investimentos com prazo de maturação e retorno longos, incompatíveis com os padrões financeiros do capital privado. De fato, a realidade vem demonstrando que o setor privado não consegue estruturar os financiamentos necessários para levar avante projetos que garantam o suprimento do mercado a tempo, devido aos elevados riscos nas condições econômicas brasileiras. O conseqüente atraso na expansão da oferta é ainda agravado quando se tem em conta que no caso peculiar da energia elétrica, o consumo domiciliar continua crescendo, mesmo em épocas de estagnação econômica.

Em suma, a ampliação insuficiente da capacidade geradora resultou em uma situação que caracteriza o setor como potencial obstáculo na hipótese de uma forte retomada do crescimento econômico, voltando a caracterizar-se como o possível ponto de estrangulamento do tempo do Programa de Metas.

Embora não represente uma ameaça comparável à de uma restrição de energia elétrica, a situação dos transportes no país constitui um obstáculo ao desenvolvimento por encarecer o abastecimento interno, em especial o de alimentos, bem como as exportações, cuja competitividade externa fica reduzida. Falta, ainda, a adoção de uma

Política de Transportes e um planejamento de caráter estratégico – abrangentes e integrados – que induzam a necessária multimodalidade. Além disso, a superação das deficiências da nossa atual infraestrutura de transportes demanda elevados recursos para investimento, que não mais podem ser supridos, como no passado, a partir do orçamento público.

No que se refere ao sistema rodoviário, o Programa de Concessões de Rodovias Federais, implementado pelo DNER, constituiu uma das novas alternativas para financiar sua recuperação e expansão. No entanto, dos cerca de 50 mil km de rodovias federais pavimentadas, apenas 850 km foram objeto de concessão. Prevê-se contemplar, num segundo estágio do programa, cerca de 5 mil km com concessões para manutenção e operação. Mas não apenas este estágio ainda está por ser implementado, como também resta por equacionar a base de financiamento de longo prazo que permitirá restaurar e conservar os quase 44 mil km restantes.

Em relação às ferrovias, o caminho escolhido pelo governo para a atração de capitais privados foi o do arrendamento dos ativos operacionais (linhas, instalações e equipamentos), por regiões associadas às Superintendências Regionais do sistema da Refesa e, posteriormente, da Fepasa. Entretanto faltou um planejamento estratégico que colocasse claramente o papel das ferrovias frente ao novo ciclo de desenvolvimento. Em particular, a privatização das malhas regionais foi feita sem uma concepção mais atualizada do espaço geoeconômico dos fluxos, ao mesmo tempo que dela não resultou a diversificação de cargas e clientes, nem contribuição para implementar o transporte multimodal.

Já no que tange ao sistema portuário, a tão esperada Lei 8630 de 1993, em vez de desregular e simplificar procedimentos, acabou portornar-se uma regulamentação prolixa, criando um sistema complexo de instâncias decisórias, propício à superposição de decisões e iniciativas. Estas características são incompatíveis com os modernos conceitos de administração portuária, voltados para objetivos comerciais mais agressivos, conquista de mercados e maior flexibilidade decisória num ambiente competitivo. No entanto, a nova base legal trouxe modificações importantes no que diz respeito à distinção de modalidades de terminais

de uso privativo, quais sejam, de uso exclusivo ou misto, permitindo a estes últimos movimentar cargas de terceiros. Mas, de uma forma geral, os progressos estão sendo lentos, com efeitos perniciosos sobre nossa capacidade para exportar.

Por fim, no que se refere à reorganização institucional de todo o setor de transportes, com a criação de um órgão regulador, somente agora está sendo discutido na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei para a criação da Agência Nacional dos Transportes. O grande problema, porém, em relação à regulamentação proposta é a tendência de bipartição em duas agências reguladoras, uma para transporte terrestre e outra para o aquaviário, o que contraria a busca de complementaridade, integração e coordenação de modais com vistas ao alcance do objetivo da multimodalidade.

Felizmente, e em contrapartida, as reformas não trouxeram consequências negativas na pesquisa e na exploração do petróleo, cuja evolução quantitativa tem sido satisfatória, cabendo destacar também o avanço realizado no sistema de telecomunicações, que tem uma estrutura física mais simples e menos interdependente do que o da energia elétrica. As dificuldades iniciais vão sendo aí resolvidas, mais pelo mercado do que pela ação da respectiva agência reguladora.

1-7 - DESPERDÍCIO

O desperdício é fator negativo persistente da economia brasileira, com características próprias e diferentes das apresentadas pelos outros obstáculos ao desenvolvimento econômico anteriormente examinados. Evidencia-se tanto no domínio físico como no dos recursos financeiros públicos.

Desperdícios Físicos - através do desperdício perdem-se, sem atender a necessidades de consumidores e empresas, bens e serviços já produzidos.

São notórias, embora não únicas, as perdas:

- a - no ciclo de manejo-embalagem-transporte-armazenagem-distribuição de bens perecíveis oriundos da agricultura;
- b - na transmissão, distribuição e consumo da energia elétrica; e,
- c - na distribuição de água nas regiões urbanas.

São poucos os produtos agrícolas cuja comercialização se faz com a redução possível do desperdício, e em consequência de análises, pesquisas e inovações, e inovações bem sucedidas. Mas falta a extensão dessas poucas iniciativas, mediante exame caso a caso, a ser empreendido através da cooperação da iniciativa privada e do governo, com a presença de instituições de pesquisa. Seria necessário estabelecer prioridades, a começar por aqueles produtos e regiões onde forem mais altas as perdas que, em alguns casos, podem atingir metade da produção que sai do campo.

Nos serviços de energia elétrica e de distribuição de água, sabe-se que o investimento por unidade de serviços prestados, necessário à redução das perdas, é menor do que o investimento em instalações novas para geração de eletricidade ou de captação, tratamento e adução de água. Isso é da maior importância em países como o nosso, com escassez de capitais internos. Dificilmente se encontrariam outras aplicações com menor relação capital-produto.

Apesar das evidências existe, no entanto, surpreendente desinteresse dos consumidores pelo desperdício, apesar das tarifas relativamente altas que hoje prevalecem.

No caso da água, há que ter presente, ainda, que poupar poderá vir a ser imperativo já que se vislumbra a escassez de fontes de abastecimento em torno das grandes concentrações urbanas.

Desperdício de Recursos Públicos - O desperdício de recursos públicos constantes dos orçamentos é tradicional e bem conhecido. Ele se verifica sob duas formas principais, ambas intimamente relacionadas com objetivos político-eleitorais.

Nas obras públicas, o fator dominante é a programação de um número excessivo de projetos sem recursos assegurados para a sua conclusão em tempo hábil, resultando na extensão desnecessária e inconveniente do tempo de execução, e reflexos, por vezes desmesurados, no respectivo custo.

Nas despesas de custeio, o desperdício se localiza principalmente nos programas sociais e assistenciais. São notórias as críticas que se fazem quanto ao resultado ou efeito útil dos gastos dessa natureza, quando comparados ao respectivo investimento. É grande o montante desses gastos, no Brasil. Há excessiva dispersão de esforços, e, freqüentemente gerenciamento incompetente, além de falta de auditoria e análise de resultados. Há casos, inclusive, em que a parte do recurso que chega ao destino final é menor do que a que fica pelo caminho.

Cumprir registrar que o desperdício nesse tipo de programa não é prerrogativa do serviço público pois o mesmo ocorre com recursos postos à disposição de organismos privados.

I-8 - Obstáculos Externos que se Interpõem ao Desenvolvimento

O livre comércio, em escala mundial, ao qual o Brasil espontaneamente aderiu, vem associado a um conjunto de regras propostas pelos países desenvolvidos que lideram também a Organização Mundial do Comércio OMC. No entanto, perduram, por vários motivos, explícita ou veladamente, em muitos desses países, medidas essencialmente protecionistas, principalmente com o objetivo de garantir a sobrevivência de sua agricultura.

Resultam daí obstáculos para algumas das nossas exportações. A situação se agrava pelo fato de ainda não ter sido possível ao governo organizar sistema de informações e análises que oriente o esforço de nossos exportadores e a ação supletiva do próprio governo.

No domínio financeiro ocorre, em escala mundial, extraordinário e imprevisível aumento do volume de transações e de deslocamentos de capital, suportados pelo progresso da informática e das telecomunicações. Entradas de curto prazo concorreram, no Brasil, para a sustentação da política de estabilização na primeira hora. Situações de crise em vários países tiveram aqui reflexo negativo, de que resultaram em saídas abruptas de capital. É oportuno registrar que as crises foram agravadas pela sensibilidade dos bancos comerciais internacionais nos quais tínhamos débitos significativos quando comparados ao volume das nossas transações comerciais externas.

As crises atingiram a própria credibilidade do país, provocando a necessidade de revisão da política cambial.

Na visão de longo prazo, as entradas de capital externo, de risco ou de financiamento para investimentos no país, com efeitos iniciais positivos, pode transformar-se, nesse novo cenário, em obstáculo à sustentabilidade do crescimento em virtude da necessidade de remessas futuras de juros e lucros, particularmente quando derivados de investimentos voltados exclusivamente para o mercado interno. O processo de privatizações poderá. Aliás, contribuir para o agravamento desse desequilíbrio.

Os riscos de excessiva dependência de decisões externas poderiam ser ainda maiores se tivesse sido bem sucedida iniciativa recente de acordo internacional através do qual os direitos e garantias aos investidores transnacionais se superporiam aos dos próprios Estados em cujo território estivessem operando.

Um novo e maior risco potencial vai-se apresentando com a proposta dos Estados Unidos de criação da ALCA, com um calendário apertado. O aperfeiçoamento e a ampliação do Mercosul e, se possível a sua consolidação em um bloco maior que compreenda toda a América do Sul são condições prévias para uma negociação mais ampla, abrangendo a obtenção de concessões e salvaguardas da parte desenvolvida da América do Norte.

I-9- TRUNFOS DE QUE DISPOMOS

Se existem obstáculos se interpondo no caminho da retomada do crescimento econômico, contamos também com significativos trunfos para alcançar esse objetivo.

Diversidade Geográfica - O território nacional, pela sua dimensão e variedade de relevo, solos e climas, oferece condições físicas para atividades produtivas primárias com um amplo espectro de oportunidades em condições privilegiadas.

Na agricultura, desde a tropical até a de clima temperado, no florestamento, na pecuária, na mineração e na energia, já alcançamos desenvolvimento satisfatório, com exemplos de empreendimentos do mais alto padrão, mesmo em concorrência internacional.

Partindo dessa base, tivemos também condições de estabelecer e sustentar, em competição internacional, indústrias do primeiro estágio de transformação. Construímos e organizamos um poderoso parque supridor de energia de forma adequada ao consumo final.

Além do que já foi feito e que pode ser aperfeiçoado, o aproveitamento da nossa base física ainda é potencialmente ampliável. No caso da agricultura, essa possibilidade se situa em mais do dobro da área presentemente cultivada, mesmo que se deixe de lado a área ocupada pela floresta amazônica.

Na exploração mineral, cuja expansão foi interrompida pelos dispositivos ultra-nacionalistas da Constituição de 1988, também se pode contar com o conhecimento de novas reservas exploráveis que estão à espera apenas de condições acessórias para serem aproveitadas.

O potencial de geração elétrica é conhecido e a disponibilidade de combustíveis assegurada, com recursos complementares de países vizinhos. As perspectivas de longo prazo dão lugar a otimismo, não obstante as dificuldades do suprimento de energia elétrica no curto prazo.

Das belezas naturais e do clima decorre, por fim, um grande potencial de desenvolvimento da indústria do turismo, com sua notória capacidade de geração de empregos e de divisas.

Força de Trabalho - Está disponível um contingente de pessoas com variados níveis de preparo e de experiência de trabalho e que perdeu emprego tanto em função do esforço empresarial realizado no sentido do aumento de produtividade, como das conseqüências das políticas de abertura à concorrência externa e de contenção de despesas requerida na estabilização monetária. O seu reaproveitamento requererá apenas treinamento e orientação.

Existe também parte considerável da população, até hoje fora da economia de mercado, que teria condições de engrossar as fileiras da força de trabalho em tarefas simples, requeridas por atividades que possam ser incluídas na retomada do crescimento.

Ao apreciar o potencial da força de trabalho e da sua qualificação há que evitar a transposição de situações de países da vanguarda econômica. Não será nos próximos dez anos que atingiremos situação de renda média comparável à desses países, nem tampouco a estrutura da economia, e o nível de treinamento que lá já existe. Haverá espaço para manter, até então, atividades simples compatíveis com a capacitação da parte de nossa população que só lentamente poderá progredir. Compreende-se aí os 25% da força de trabalho envolvidos na agricultura, 8% nos serviços de baixa qualificação e uns 6% na construção civil. Em todos eles, a necessidade de treinamento é temporariamente modesta.

Diversidade Industrial - Nos anos em que logramos crescer, conseguimos também construir forte e diversificada estrutura industrial. Depois, houve um período de estagnação. Finalmente, com a abertura comercial e os choques financeiros externos, muitas indústrias pereceram e outras se adaptaram com maior eficiência. Houve, portanto, uma seleção, por vezes até injusta. São impressionantes os resultados do aumento de

produtividade de vários setores da indústria e dos serviços que conseguiram se reorganizar. Daí resultou um parque industrial mais preparado para a competição e capaz de gerar resultados que poderão ser investidos na expansão e no aperfeiçoamento de suas atividades, desde que surjam as condições para nova fase de expansão.

Em função de muitos anos de crescimento econômico contido, tornaram-se diferentes os graus de utilização da capacidade de cada setor industrial. Alguns, com capacidade ociosa de produção, oferecem condições de expansão suficiente independentemente de novos investimentos, outros requerem novo esforço de investimento. Em todos os casos, o uso da capacidade instalada poderia ser ampliado, sem grandes investimentos, caso se torne viável a flexibilização da legislação trabalhista.

Novas Tecnologias e Acréscimo Potencial de Produtividade - Um trunfo que nos é oferecido de fora, que já representa e poderá representar papel ainda mais relevante na retomada do crescimento econômico e na eficiência da economia nacional, é o das tecnologias novas que se vão tornando disponíveis e em cuja utilização estamos atrasados.

A velocidade da evolução nas telecomunicações e na informática, apontando para uma generalizada digitalização da sociedade e das atividades econômicas, possibilitam rápidos saltos com limitado investimento, tanto na modernização da administração pública como nas atividades produtivas, e universalização da educação. Esta disponibilidade, que poderá ser aproveitada quase de uma só vez, poderá revolucionar práticas internas, com aumento de produtividade.

Há, independentemente disso, um amplo espectro de acréscimos de produtividade que poderão ser alcançados com moderados investimentos.

O atraso em que se encontram vários setores produtivos e a quase totalidade das administrações públicas, associado à disponibilidade de

tecnologias e sistemas administrativos disponíveis, abre caminho para a possibilidade de avanços espetaculares de produtividade.

Isso não se constitui em uma simples hipótese, sobre o que pode acontecer pois que temos vários e variados exemplos concretos de sucesso já alcançado, na área empresarial, no Brasil.

As possibilidades na administração pública são enormes.

Vitalidade da Iniciativa Privada - Tanto nas épocas de expansão econômica como nas de dificuldades ressalta, no cenário brasileiro, a vitalidade e a iniciativa das pequenas e médias empresas. Esteve sempre presente e de forma espontânea, o empresário disposto ao alto risco que caracteriza tais empreendimentos.

A dispersão geográfica das iniciativas desse porte, a variedade de negócios de que se ocupam e a espontaneidade do movimento dão a essas empresas papel de relevo no processo de retomada do desenvolvimento. Requerem elas, para que se possam expandir, condições mínimas favoráveis no ambiente fiscal e financeiro. O primeiro foi por muitos anos negativo e o segundo mantém-se proibitivo pela alta taxa de juros.

Uma das dificuldades dessa classe de empresas reside na sua falta de espírito associativo que lhes daria escala para obtenção de financiamentos e absorção de capacidade tecnológica bem como eficácia comercial em mercados competitivos.

Para o seu fortalecimento, requer-se a viabilização de ações cooperativas. O requisito de escala é de particular importância nas atividades exportadoras que tem que ser competitivas nos grandes mercados internacionais, inclusive através do atendimento dos requisitos das normas ISO.

Mercado Interno - A sexta posição que ocupamos na lista das nações populosas, e a nona entre as de maior produto, oferece a base para um

grande mercado interno, mesmo que dela se desconte, ainda por algum tempo, a parcela que, pela sua pobreza, não está incorporada à economia de mercado.

A vitalidade desse mercado tem sido repetidamente demonstrada na velocidade de absorção de inovações, sejam estas de serviços ou de produtos, mesmo quando importam em mudanças de hábitos tradicionais. São estes atributos que tem colocado o país no quarto lugar entre os que mais atraíram investimentos diretos estrangeiros no período recente.

A conjugação da dimensão com a velocidade de reação assegura demanda em escala satisfatória para a introdução e operação eficiente da maioria das atividades produtivas. Os progressos na integração comercial na América do Sul com base no mercado brasileiro ainda mais reforçarão o trunfo que este mercado representa para o desenvolvimento econômico do país.

I-10 - CONTRADIÇÕES

Se analisarmos em conjunto a situação em que nos encontramos, os obstáculos que temos que enfrentar e os trunfos com que contamos para a evolução desejada, não há como ignorar as contradições do processo econômico. Algumas são apenas aparentes ou artificialmente construídas em discussões acadêmicas ou em discurso político. Outras correspondem a dificuldades intrínsecas que requerem corajosas opções.

Menos Estado ou Mais Estado - No cenário das grandes e principalmente rápidas transformações econômicas e políticas que estamos presenciando em escala planetária, organizam-se pressões no sentido da redução do Estado, especialmente quanto à sua retirada das atividades produtivas, através da privatização de empresas públicas. Em contraposição, requer-se maior eficácia do Estado na sua missão de fazer cumprir a lei, além de outras pressões que se exercem no sentido

da organização, pelo Estado, de agências reguladoras de diversas atividades, além da presença ativa do Estado em matéria de preservação do meio ambiente. Isso significa que a controvérsia se situa de fato na modificação das atribuições do Estado que, de uma ou de outra forma, vão afetar as atividades produtivas das empresas. É crítico, nas decisões políticas, o equilíbrio entre a retirada e a expansão do Estado.

Mais Competição ou Menos Competição - A idéia-chave da economia moderna é a supremacia dos mercados competitivos. Tende-se, nos países desenvolvidos, a minimizar a importância das imperfeições de mercado que são, no entanto, relevantes nos países em desenvolvimento e sem tradição nesse domínio, especialmente naqueles em que é grande a diversidade de níveis de renda e de desenvolvimento regional. Estão presentes dois movimentos opostos: o de preservação da competição através do combate às práticas de controle de preços e margens de lucro nos mercados internos através de conluio entre empresas de grande dimensão, e o da fusão de empresas, inclusive sem observância das fronteiras entre nações, exatamente com o objetivo de domínio dos respectivos mercados, em escala mundial. Este quadro leva países como o Brasil a uma difícil posição, que não pode ser de mero espectador, pois que desse cenário podem resultar graves obstáculos à expansão dos nossos negócios no exterior. Na conquista de mercados externos, em particular, o Brasil, que não dispõe de muitos recursos de capital, há de ter cautela na tentativa de ampliar a escala de produção, dando preferência à especialização em segmentos de atividade em que possa ter vantagens comparativas.

Quanto ao mercado interno, o novo ambiente competitivo requer uma adaptação do comportamento dos agentes econômicos e da população em geral, com uma atuação construtiva dos órgãos reguladores.

Mercado Interno e Mercado Externo - Na época do grande crescimento da economia brasileira é sabido que a prioridade foi sempre

a do mercado interno, ficando o comércio internacional em segundo plano na estratégia econômica de então. Era o crescimento para dentro. Essa orientação, que produziu resultados positivos e significativos, nos manteve com presença secundária no mercado internacional. É hoje opinião dominante, nos círculos informados, de que há necessidade de um forte impulso no comércio exterior. Não se faz necessária opção radical oposta à da política anterior. O que se indica é uma prudente promoção dos dois mercados, inclusive para distribuir riscos.

Abertura e Pesquisa Tecnológica - O programa de privatização e a abertura financeira resultaram na aquisição, pelo capital estrangeiro, de grandes empresas estatais, além de fortalecer empresas multinacionais com maior tradição no país. Esse deslocamento reduz o espaço da pesquisa tecnológica nacional aplicada aos setores afetados, que passaram a depender em maior proporção dos próprios centros de pesquisa localizados no exterior.

Em contraposição, a abertura comercial e o requisito de conquista de competitividade pelas nossas exportações requer o fortalecimento da pesquisa local e nacional nos setores em que possamos alcançar vantagens comparativas.

Não há, portanto, contradição entre as consequências da abertura e a expansão e fortalecimento da atividade nacional de pesquisa tecnológica, mas apenas necessidade de revisão e de eventuais deslocamentos no direcionamento das pesquisas entre os vários campos de ação. Dispomos de recursos humanos qualificados em ciência e tecnologia cujo emprego no país pode ser feito, inclusive, pelas empresas multinacionais aqui sediadas.

Do lado do governo federal está em apreciação no Congresso Nacional a criação de fundos setoriais de desenvolvimento científico e tecnológico, destinados a atender a este último requisito, nas novas condições determinadas pela privatização e desregulamentação das atividades de infraestrutura no país.

Produtividade e Emprego - A busca de maior competitividade da economia nacional brasileira requer esforço continuado de aumento de produtividade, não apenas do trabalho mas também do capital. Esse aumento se acha intimamente relacionado com a inovação tecnológica e não resulta, desde logo, na criação de muitos empregos diretos. Além disso requer, em geral, o recrutamento de uma força de trabalho com alta especialização, que é escassa, no país.

Por outro lado, está presente no Brasil um número significativo de desempregados ou subempregados, compondo uma força de trabalho potencial ainda à margem da economia de mercado situada principalmente em periferias urbanas.

Há, portanto, uma contradição, pelo menos no curto prazo, entre a tendência de se privilegiarem as ações conducentes ao aumento da produtividade, com baixa capacidade de geração de emprego, e a de criar postos de trabalho simples que possam ser oferecidos à principal parcela dos que necessitam de trabalho para alcançar um padrão de vida digno. Ainda aqui, há que evitar radicalismos e buscar o equilíbrio entre as duas diretrizes.

Investimentos Produtivos e Impacto Ambiental - Tem sido colocada, por correntes ambientalistas emocionais, com relativa aceitação na opinião pública, uma falsa contradição entre a preservação do meio ambiente e o esforço de construção de novas instalações de infraestrutura ou de produção industrial, que visam o crescimento econômico.

Isso se deve fundamentalmente à prática freqüente do exame de cada projeto de investimento, não supérfluo, sem análise de alternativas. Se o serviço ou produção que resultará do investimento em questão é necessário e desejado pela sociedade, e se deles decorrem danos considerados graves ao meio ambiente, mister se faz compará-lo, em termos de ônus e custos, com as alternativas realistas que se oferecem. Infelizmente não existe uma unidade de medida que possa ser divisor

comum entre danos ambientais e custos financeiros, e que permita a definição matemática da solução ótima. Há que recorrer à ponderação e ao bom senso, qualidade esta não muito freqüente, quando existe forte componente emocional.

Caso exemplar é o da barragem de Balbina, construída para fornecer energia elétrica a Manaus, e que tem uma relação baixíssima, quando comparada a outros projetos hidrelétricos, entre energia (benefício) e área inundada (ônus). Não deveria ter sido feita. Mas esse erro resultou em uma atitude negativa emocional contra qualquer grande barragem, mesmo que a relação entre energia e área inundada seja muito superior à de Balbina. Ficando ainda no campo da energia, são também freqüentes as afirmações da superioridade da solução eólica, quase perfeita sob o ponto de vista ambiental, mas a um preço insuportável pela maioria dos consumidores potenciais.

Ações Sociais ou Atividades Produtivas - Esta é uma contradição que tem muito a ver com o prazo em que se a considere. No longo prazo, mais uma vez nos defrontamos com um falso dilema pois que, alcançado plenamente o crescimento econômico, não haverá necessariamente contradição entre os dois objetivos.

No passado, demos ênfase aos investimentos do governo em atividades produtivas, especialmente na constituição da infraestrutura do país. Em consequência, alguns aspectos da estrutura social, especialmente a educação básica, foram relegados a segundo plano. Mas é também verdade que a par dessa opção, e na prática, e por diversos motivos, a administração pública das primeiras foi muito mais eficiente do que a das segundas, onde ocorreram significativos desperdícios e desvios de recursos.

No primeiro impulso da reforma econômica, no início dos anos 90 chegou-se a admitir a tese radical de que o Estado se deve retirar das atividades produtivas e se restringir às suas clássicas funções de educação, saúde, justiça e segurança e de concessões de infraestrutura. As atividades

privadas, atuando em mercados livres, seriam capazes de promover, por si sós, o crescimento econômico com justiça social. Análise mais profunda mostra que, na realidade, não é o que ocorre, pelo menos nos países subdesenvolvidos. Neles se requer, conforme freqüentemente se está verificando, a intervenção e a ação direta do Estado no campo econômico para superar imperfeições de mercado e para suprir deficiências em empreendimentos de dimensão ou de prazo superior aos dos recursos que estejam acessíveis à iniciativa privada de um país pobre. Alguns destes poderão, todavia, vir a ser atendidos, pelo setor privado, na medida em que se desenvolva um mercado local de capitais.

De novo nos deparamos com um falso dilema. Em uma fase de transição, há ainda que promover ações e prover recursos públicos para induzir os investimentos e as iniciativas privadas. A par disso, se faz o esforço nos setores de ação social, concentrado principalmente na conquista de eficiência da correspondente máquina de administração pública. A médio prazo, essa contradição tende a reduzir-se.

Cálculo Financeiro e Meio Ambiente - Os capitais externos que se colocam à nossa disposição para investimentos no país são hoje, predominantemente, condicionados ao cálculo financeiro privado que admite, no máximo, médio prazo de maturação, o que caracteriza as decisões empresariais. Requer-se a eficiência dos investimentos nesse prazo.

Por outro lado, a preocupação ambiental hoje dominante nas economias desenvolvidas faz com que os representantes dos seus governos nos organismos internacionais e nas relações bilaterais com os países menos desenvolvidos requeiram compromissos de preservação do meio ambiente o que implica, quase sempre, investimentos de longo prazo. Contribuem para essa pressão instrumentos como os certificados de conformidade ou qualidade ambiental que restringem a penetração possível de produtos naturais oriundos desses países.

Por mais que estejamos convencidos da validade do conceito de desenvolvimento sustentável e da importância de reduzir as agressões ao meio ambiente, não se pode deixar de reconhecer que nações como o Brasil ficam sujeitas a duas influências contraditórias: mais investimentos a longo prazo para o mesmo resultado em termos de aumento de renda e usar recursos financeiros que se apresentam com exigência de retorno a médio prazo.

I - 11 - OPÇÕES E CONDIÇÕES FUNDAMENTAIS DA ESTRATÉGIA

O rápido retrospecto histórico e a avaliação da recente evolução econômica e social do país, a análise até aqui feita dos obstáculos que se interpõem no nosso caminho e dos trunfos de que dispomos para vencê-los, nos levam a justificar algumas opções e condições fundamentais em torno das quais se possa formular a Estratégia Nacional de Desenvolvimento de que o país carece.

Soberania Nacional- O Brasil opta pela manutenção e aperfeiçoamento de uma economia de mercados competitivos e tem procurado suprimir artificios e distorções que se haviam acumulado ao longo de muitos anos de forte intervenção estatal nas relações econômicas internas.

O Brasil opta pela sua inserção na comunidade internacional de nações e tem procurado adotar, nas suas relações externas, as regras de bom convívio comercial e financeiro, que propiciem a expansão equitativa da economia mundial.

Estas opções situam o país em posição atualizada com o que se passa, de forma dominante, no mundo que se transforma. Isso não significa, no entanto, que estejamos dispostos a abdicar, por essa via, da nossa soberania política, especialmente quando se trata de definição da nossa Estratégia Nacional de Desenvolvimento, que há de buscar

soluções para a nossa própria diversidade geográfica e de níveis de renda, nela se incluindo o desafio de ocupação racional da Amazônia com máximo respeito pela preservação ambiental. A esses objetivos se somam ainda os da integração física da infraestrutura de transportes, comunicações e energia em escala continental, necessidade esta que se acentua quando se tomam decisões políticas de integração econômica abrangendo toda a América do Sul, que por sua vez requererá a integração física do Brasil com os países vizinhos.

O Brasil, independentemente das dificuldades que enfrenta ou venha a enfrentar, em consequência de sua estratégia de crescimento, apresenta características de grandeza que o tornam uma referência significativa na comunidade das nações: não temos qualquer conflito de fronteira, ou de outra natureza, com país algum; nosso perfil físico se encontra definitivamente desenhado, de forma pacífica, por meio de negociações diplomáticas que lhe grangearam reconhecimento universal; possui notável unidade nacional apesar de ocupar um espaço geográfico de dimensões continentais, não tem conflitos de natureza racial ou religiosa, sem embargo de sua diversidade étnica, a qual constitui, aliás, valioso componente de sua grandeza.

Tudo isso indica que temos abundantes títulos para participar de decisões em escala mundial e que devemos opinar com firmeza e independência

O Brasil participa de numerosos organismos internacionais e de acordos parciais que vão sendo instituídos com a finalidade de regular, no interesse comum, as ações dos diversos Estados membros da comunidade internacional que vai assim se consolidando.

O Brasil está consciente de suas responsabilidades nesses organismos mas não pode deixar de ter presente que se trata de uma comunidade de nações economicamente desiguais, e muito desiguais. Algumas poucas das nações participantes já chegaram a níveis bastante elevados de renda per capita e outras, como o Brasil, ainda têm um longo caminho de desenvolvimento a percorrer. As prioridades peculiares de

cada um dos componentes dessa comunidade são, portanto, necessariamente distintas.

Felizmente o nosso país se encontra no limitado grupo dos que, na comunidade internacional, têm condições de sair do subdesenvolvimento. Difere das nações que lideram a economia mundial exatamente pela nossa necessidade de crescimento econômico, que não figura mais como objetivo relevante na agenda dos ricos.

Necessidade de Crescimento - O crescimento é para nós indispensável e há de ser alcançado em ritmo necessariamente forte.

A compatibilização do crescimento econômico com a estabilidade monetária tem sido objeto de muitos debates e as relações entre políticas de crescimento e de distribuição de renda têm dado lugar a renovadas discussões. Isto se verifica tanto aqui como no exterior, com propostas de transposição, para um país insuficientemente desenvolvido como o nosso, de conclusões originadas nos países ricos, onde a questão se simplifica. Neles já foi alcançado o nível de renda média compatível com o bem-estar da maioria da população e reduzido ao mínimo a pobreza absoluta.

A diferença se acentua, nos últimos anos, porque em termos de renda per capita aumenta a distância que nos separa. Não estamos estacionários, mas sim perdendo terreno em relação aos países de vanguarda.

As questões a resolver nesses países se concentram principalmente na qualidade de vida, com ênfase na preservação ambiental, além das questões do desemprego estrutural, da entrada de imigrantes de países vizinhos muito mais pobres, e da oportunidade de ingresso no mercado de trabalho para os jovens do próprio país.

Para nós, a pobreza é nossa, e a necessidade de criação de empregos provém não só da mudança estrutural que se processa no país, mas também da parcela da população que ainda não faz parte da

economia de mercado. Ocorre ainda o forte afluxo de jovens cujo número decorre do tempo em que o crescimento populacional era muito superior ao de hoje.

A questão social, que o Brasil tem que resolver no futuro próximo, está inextricavelmente ligada ao crescimento econômico que possibilite a criação de empregos, em quantidade e qualidade suficientes para absorver os numerosos jovens que, a cada ano, demandam o mercado de trabalho - e ainda reabsorver aqueles que deste foram expelidos pelo desemprego.

Sabemos que é possível, no nosso país, alcançar e sustentar forte crescimento econômico com inflação sob controle, embora em nível elevado quando comparado ao comumente aceito nos países desenvolvidos. Já fizemos isso. Conhecemos a hiperinflação e suas consequências. Sabemos também, que é possível restabelecer e manter, como estamos mantendo, a estabilidade monetária em nível que seria satisfatório até para país desenvolvido, mas com crescimento insuficiente para quem quer voltar a desenvolver-se. Contudo, no quadro institucional atual, mudar o foco da política econômica para o crescimento não tem implicações inflacionárias como no passado. De fato, não tivemos, nos últimos 50 anos, uma economia ao mesmo tempo tão aberta e tão desindexada, o que sem dúvida aumenta a possibilidade de compatibilização do crescimento alto com inflação muito reduzida.

Em suma, faz-se agora necessária uma aceleração do ritmo de crescimento, mantendo-se a inflação sob controle e em nível inferior àquele que prevaleceu na época do nosso grande desenvolvimento econômico. Em torno desse duplo objetivo é que deverá ser construída a nossa nova estratégia econômica de longo prazo.

A ênfase no crescimento não significa a prevalência de objetivos econômicos sobre outros, sociais e ambientais, de um desenvolvimento sustentável. Ao contrário, em um país como o Brasil, o crescimento é instrumento indispensável na redução da pobreza e na preservação do meio ambiente, que é, por sua vez, fortemente afetado pelas consequências da própria pobreza.

Responsabilidade pelo Desenvolvimento - Na atual configuração da economia brasileira a promoção do desenvolvimento econômico do país é de responsabilidade da iniciativa privada.

Caberia ao Estado, na opinião dominante nos países desenvolvidos, tão somente assegurar o ambiente propício para que as atividades produtivas floresçam e se sustentem, admitindo-se ainda, em diferentes graus de intervenção, ações complementares visando a promover justiça social. Trata-se apenas de uma tese porque são numerosos e variados os exemplos de ação direta do Estado, indo além desses limites, na vida econômica de diversos países ricos. No entanto, tem havido insistência externa na adoção dessa tese, pelo Brasil.

Para nós que vivemos em um país insuficientemente desenvolvido e que conhecemos, naturalmente melhor do que os estrangeiros, a terra em que vivemos, suas deficiências e limitações, tanto no setor público como privado, a realidade é mais complexa. Há que analisar as circunstâncias em que não é cabível, em nosso país, a renúncia de ações diretas do Estado.

Não se pode pensar em importar do exterior soluções simplistas. Várias das nossas reformas recentes deixam clara a necessidade de um prévio exame, caso a caso, à luz da nossa tradição e realidade, para absorvermos eficientemente as práticas e estruturas originadas nos países de vanguarda. Independentemente disso o país absorve, com extrema facilidade e velocidade as tecnologias de eletrônica e informação que alteram inexoravelmente o comportamento das pessoas e as relações econômicas internas e internacionais.

Não há dúvida, por outro lado, que já não cabe a posição abrangente do Estado na vida econômica com a qual nos acostumamos, nem tampouco o Estado paternalista.

Estamos tentando definir a nossa Estratégia de Longo Prazo e, nesse processo há que dedicar atenção especial à questão da repartição de responsabilidades.

Não podemos prescindir da ação do Estado no campo econômico, através da elaboração de normas e regulamentos que não devem ser detalhistas e casuísticos como é de nossa tradição, mas sim restritos a aspectos efetivamente relevantes para o bom funcionamento da economia de mercado, de forma a não cercear a liberdade nem retardar decisões empresariais. Nem podemos abrir mão da intervenção direta na promoção de atividades produtivas através de atuações específicas, com caráter excepcional, em mercados imperfeitos, em áreas ínvias e de difícil acesso, e em grandes empreendimentos de infraestrutura que ultrapassem a capacidade do capital privado nacional.

Esta presença restrita do Estado não retira a principal responsabilidade que recai sobre a iniciativa privada pelos novos empreendimentos e expansão dos existentes, responsabilidade esta que tem sido insistentemente reivindicada pelas organizações de classe empresariais.

No âmbito do setor privado as empresas estrangeiras e multinacionais podem trazer para o país importantes contribuições tecnológicas e organizacionais, além de capital. Esta contribuição não pode, todavia, constituir-se na base do desenvolvimento.

Quanto às grandes empresas de capital nacional, a sua maior contribuição está a depender de grande esforço de modernização de sua estrutura empresarial com a democratização do capital associada ao fortalecimento da poupança particular.

Será de extrema relevância a mobilização das de pequeno ou médio porte, porque nelas melhor se traduz o espírito de iniciativa que tem assegurado a vitalidade econômica do país e delas depende o sucesso na criação de empregos. E é exatamente no suporte a estas empresas e às organizações por elas instituídas que o apoio do Estado pode ser de extrema eficácia, especialmente na remoção de obstáculos que se interpõem ao desenvolvimento dessas empresas e do país, através de diálogos objetivos focalizando microrregiões, produtos ou setores bem definidos.

Efeitos Esperados do Crescimento - Sabemos, através da nossa própria experiência histórica, que o processo de crescimento, originado no país, predominantemente com recursos internos, uma vez iniciado, tem elevada capacidade de se auto-sustentar. Estabelecem-se seqüências favoráveis.

Do lado empresarial o aumento da produção e da produtividade resulta em lucros através dos quais tornam-se possíveis novos investimentos na capacidade produtiva e se sustenta o processo de crescimento. Adicionalmente, o crescimento acelerado da economia é a maneira de conciliar a expansão da oferta de empregos com o aumento da produtividade do trabalho.

Do lado governamental o acréscimo de produção dá origem a maior arrecadação fiscal que propicia aumento do superávit primário do setor público que pode contribuir para a redução da dívida pública como proporção do PIB. Esta redução, juntamente com a necessária baixa da taxa de juros, resultaria em alívio substancial nos encargos financeiros do setor público. A economia daí resultante pode ser empregada seja para financiar os gastos com a eficiência da administração pública, seja para a tão desejada ação social do governo, visando a redução da pobreza, bem como para compensar o cancelamento de impostos e contribuições econômicas e socialmente indesejáveis.

Se a expansão das atividades for feita com ênfase na exportação, o acréscimo desta se traduz em maiores saldos na balança comercial. Estes, por sua vez, poderiam contribuir para a redução do nosso passivo externo líquido (como proporção do PIB) e portanto para a redução do peso representado pelas remessas de juros, lucros e dividendos sobre as nossas contas externas. Contribuiria assim para a redução da dependência de capitais externos, e da fragilidade da economia nacional, que dela decorre. Além disso, a redução da relação entre o passivo externo e as exportações melhoraria os indicadores básicos da capacidade de pagamento do país, baixando com isto o risco soberano e, portanto, o próprio custo da dívida externa.

Finalmente, o aumento rápido da renda dos consumidores constitui uma maneira de tornar compatível o crescimento esperado de seus gastos, após um período de necessidades de consumo reprimidas, com o fortalecimento da poupança pessoal.

Por todos esses caminhos se fortalece a poupança nacional agregada e se reduz a dependência da entrada de capitais externos, que sempre se reveste de caráter aleatório.

Condições Fundamentais do Desenvolvimento Econômico - Depois do notável processo autônomo e sustentado de crescimento econômico, do qual devemos nos orgulhar, perdemos o rumo e ficamos parados ou retrocedemos, nas duas últimas décadas do século, inclusive com grave deterioração da infraestrutura de transportes e energia elétrica.

As condições atuais não recomendam tentativa de repetir o passado. A tônica já não será a dos maciços investimentos, tanto do Estado como da iniciativa privada, para substituição de importações e criação do parque industrial de base que caracterizaram o processo anterior, embora ainda haja que fazer pesados investimentos de emergência na recuperação da infraestrutura.

Trata-se, agora, de conduzir reformas no sentido da capacitação da força de trabalho, da recuperação da poupança e da eficácia dos investimentos, sendo essencial a busca da produtividade e a redução de desperdícios, tanto no domínio privado como no público. Trata-se de passar, sem ruptura, das políticas monetária e cambial da estabilização, que já produziram a maior parte dos resultados a que se propôs, para um conjunto de ações de longo prazo de alcance, que assegure o crescimento econômico. É nesse sentido geral que estão definidas as Diretrizes da Estratégia Nacional de Desenvolvimento.

SEGUNDA PARTE - DIRETRIZES

A definição de Estratégia Nacional de Desenvolvimento é ato de soberania política inspirada em nossa própria história e na realidade atual do país.

O Brasil adota uma Estratégia de Desenvolvimento apoiada em forte crescimento econômico, na continuada melhoria da distribuição de renda, na redução rápida da pobreza absoluta, na redução das desigualdades regionais e na preservação do meio ambiente, com vistas à melhoria generalizada da qualidade de vida da sua população. Esta definição parte do pressuposto de que, na falta de forte crescimento econômico, os demais objetivos nacionais dificilmente poderiam ser atingidos, mas não implica em admitir-se que o crescimento econômico é suficiente para que se alcancem os objetivos sociais.

O sucesso do desenvolvimento estará, ainda, intimamente vinculado à capacidade da sociedade brasileira de promover, através da sua representação política, o continuado aperfeiçoamento das instituições, a serviço da cidadania.

Preservando a sua identidade e, portanto soberania, o Brasil integra-se na comunidade das nações e, em especial, na América do Sul, consciente da velocidade da mudança que vai abrangendo todo o mundo, e dos benefícios e problemas que dela decorrem.

Nesta proposta pressupõe-se que cabe ao Estado a coordenação e, em grande parte a indução, do processo de desenvolvimento a ser conduzido pela iniciativa privada, e que cabe também ao Estado instituir e reter instrumentos de ação potencialmente eficazes na manutenção dos rumos escolhidos.

Em decorrência destes conceitos estratégicos e de uma perspectiva de longo prazo, adotam-se as Diretrizes de Desenvolvimento a seguir enumeradas, a serem periodicamente revistas.

A - Quanto à Estrutura da Economia Nacional

1 - Mantem-se uma estrutura econômica interna fundada na liberdade de iniciativa das pessoas e das organizações por elas instituídas, operando em mercados competitivos, observadas as seguintes restrições:

a) da regulação e da fiscalização pelo Estado dos serviços públicos concedidos que sejam essenciais ou se constituam em monopólios naturais;

b) da repressão ao abuso do poder econômico, praticado por empresas ou conjuntos de empresas, e que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

c) da defesa dos mercados internos contra práticas de exportadores de outras nações, nocivas aos mercados internos brasileiros e que não se coadunem com os compromissos por elas assumidos perante a organizações internacionais de comércio.

2 - Atribui-se à iniciativa privada, no contexto de mercados livres e competitivos, a principal responsabilidade pelas atividades produtivas e pela expansão econômica do país, admitidas as seguintes exceções:

a) de intervenção do Estado no sentido de antecipar o acesso, pelas populações de menor renda e/ou localizadas em núcleos rurais isolados, de serviços públicos de primeira necessidade, preparando-se, por essa via, a sua futura auto-sustentação;

b) de ação direta do Estado, através de empresas públicas, em empreendimentos econômicos rentáveis e relevantes para o desenvolvimento nacional, pelos quais a iniciativa privada não manifeste interesse, seja pelo seu longo prazo de maturação seja pelos riscos iniciais excessivos, especialmente em regiões ínvias e de difícil acesso;

c) de ação indireta do Estado através de instituições financeiras por ele controladas, no apoio a investimentos de relevante interesse nacional, no financiamento à pequena e média empresas, notadamente no domínio rural, e no fomento e na garantia da poupança popular;

d) de coordenação, pelo Estado, de atividades exportadoras esparsas, que requeiram escala compatível com a difícil competição que enfrentam nos mercados externos, evitando, entretanto, artifícios que não se coadunem com os compromissos assumidos perante organismos internacionais.

3 - Atribui-se ao Estado, em sua ação no campo econômico, a responsabilidade de:

a) assegurar, preferencialmente através de concessões a empresas privadas, os serviços de transporte, inclusive dutos, de suprimento de energia elétrica, de telecomunicações, e de abastecimento de água;

b) realizar, quando ocorrerem graves riscos de deficiência no atendimento das necessidades da população, investimentos diretos ou por intermédio de empresas públicas, nas áreas referidas no item acima;

c) promover, através da regulação e de ações diretas, quando indispensável, a coordenação intermodal dos transportes, a conservação da energia elétrica, e a coordenação das iniciativas que envolvam o saneamento ambiental;

4 - Cabe ao Estado evitar, em sua ação no campo econômico:

a) Concorrer, através de empresas públicas ou com sua participação, com empresas privadas em mercados competitivos;

b) Estabelecer parcerias permanentes com capitais privados;

c) Instituir subsídios e incentivos fiscais que não sejam estritamente temporários.

B - Quanto à Administração Pública

5 - O Governo Federal promoverá, com a alocação de recursos financeiros que se fizerem necessários:

a) a descentralização da administração pública;

b) a revitalização continuada da administração pública baseada em treinamento e aperfeiçoamento do pessoal e adoção de métodos de trabalho e equipamentos modernos;

c) a consolidação da função das agências reguladoras, revendo contradições eventuais e reservando este instituto para situações típicas de serviços públicos concedidos;

d) a absoluta transparência do sistema tributário;

e) o suprimento de informações estatísticas continuamente aperfeiçoadas e atualizadas sobre a sociedade, as atividades produtivas e os serviços no país; f) o levantamento de informações básicas sobre o território nacional, especialmente quanto aos seus recursos naturais e ao zoneamento econômico-ecológico;

g) a realização de pesquisas tecnológicas, com especial ênfase nos campos de ação em que o país disponha de recursos naturais a aproveitar e naqueles em que possa ter vantagens comparativas no contexto mundial.

h) a ação compartilhada com a iniciativa privada e organizações não governamentais na condução de projetos sociais de melhoria das condições de vida.

C - Quanto à Promoção do Desenvolvimento

6 - São objetivos econômicos gerais, definidos para os órgãos do governo e propostos à sociedade, com vista a um esforço coordenado:

- a) sustentar ritmo de crescimento econômico entre 6% e 8% ao ano;
- b) alcançar expansão das exportações em ritmo significativamente maior que o do próprio crescimento econômico;
- c) evitar desequilíbrio do balanço de pagamentos e reduzir a dependência de recursos externos;
- d) defender o valor e a estabilidade da moeda nacional, mantendo sob controle as forças que possam propiciar recrudescimento da inflação;

7 - Para a consecução dos objetivos econômicos propostos, adotam-se os seguintes instrumentos preferenciais:

- a) valorização da mão de obra, com a maior ênfase, tanto no plano da educação fundamental da população jovem, com efeitos esperados a longo prazo, como no treinamento e retreinamento profissional, em ritmo de emergência;
- b) recuperação da capacidade de poupar do Governo através de intransigente busca de superávits em conta corrente;
- c) fortalecimento da poupança individual, através de aperfeiçoamentos nos sistemas previdenciário e habitacional;
- d) reordenação das instituições do mercado de capitais de forma a viabilizar novos investimentos produtivos privados, inclusive no domínio dos empreendimentos de risco;
- e) revisão do sistema tributário com o objetivo de ampliar a base de arrecadação e redução da carga sobre as atividades produtivas;
- f) redução de perdas e desperdício nos serviços públicos, especialmente de distribuição de energia elétrica e abastecimento de água, bem como no correspondente consumo, mediante análise de situações, financiamentos e subsídios direcionados a programas específicos;

g) recuperação do atraso na informatização das atividades públicas e privadas, através de projetos de emergência, compreendendo divulgação e treinamento e supressão temporária de impostos sobre equipamentos e programas.

D - Quanto aos Objetivos Sociais e Ambientais

8 - No desdobramento da Estratégia Nacional de Desenvolvimento em Políticas Específicas estará presente a interrelação inevitável entre as diretrizes de ação no domínio econômico e nos domínios social e ambiental. Dela decorre a necessidade de compatibilização de objetivos, através de análise abrangente, que possibilite escolhas racionais entre alternativas reais.

9 - São objetivos sociais:

- a) assegurar a igualdade de oportunidades de ascensão social às crianças através da saúde pública e da educação fundamental, de forma gratuita e universal, introduzindo os mecanismos compensatórios necessários para que todos possam efetivamente se beneficiar da gratuidade e da universalidade desses serviços;
- b) incorporar continuamente ao mercado regular de trabalho, mediante educação e treinamento, e de forma compatível com a experiência e a capacidade de cada um, novos contingentes da população adulta;
- c) ampliar e consolidar o mercado formal de trabalho, através do aperfeiçoamento e simplificação da legislação trabalhista e previdenciária, que possibilite a real universalização de direitos e benefícios e que admita a flexibilidade dos contratos de trabalho requerida pela economia moderna;

d) combater o desperdício de recursos públicos em programas sociais e assistenciais, através da fixação de objetivos claros e mensuráveis, que permitam sua reavaliação e reorientação subsequente, para aqueles que forem mais eficazes no atendimento dos objetivos colimados;

e) aperfeiçoar continuamente a organização dos sistemas financeiros que assegurem a proteção da poupança popular e o acesso ao crédito habitacional e dos pequenos negócios.

10 - São objetivos ambientais:

a) aperfeiçoar o Sistema Nacional do Meio Ambiente dando maior clareza e precisão às normas regulamentares e proporcionando treinamento especializado para o pessoal técnico dos órgãos reguladores nos níveis federal, estadual e municipal;

b) descentralizar poderes de registro, licenciamento e exame de relatórios de impacto ambiental, concentrando-se a ação do Governo Federal nas funções de coordenação e supervisão, exceto no que se refere à Amazônia Legal, onde são imprescindíveis ações diretas e uniformes da União, com o maior vigor;

c) promover, através da educação, do exemplo e da divulgação dos objetivos, o respeito pela preservação do meio ambiente;

d) exercer as funções de licenciamento e registro de projetos e atividades com o propósito de conciliar objetivos econômicos e requisitos ambientais, evitando a perda de tempo na implementação dos projetos válidos;

e) estimular empreendimentos ambientalmente limpos, generalizar a certificação ambiental, inclusive com a adoção de mecanismos financeiros;

f) dar prioridade, a nível local de governo, à redução das agressões ao meio ambiente através do saneamento básico.

E - Quanto às Reformas Institucionais

11 - A consecução dos objetivos gerais da Estratégia Nacional de desenvolvimento, assim definida, estará intimamente relacionada com o progresso que vier a ser realizado no continuado aperfeiçoamento do quadro político e na reforma das instituições, e na consequente confiança da população.

Esse progresso deverá abranger a qualidade das leis e da justiça, que dificultam a modernização do país, a simplificação das instituições que limitam a eficiência da economia produtiva, a revitalização da administração pública e a revisão do estatuto e das carreiras do serviço público que restabeleçam a dignidade do serviço público. O esforço se estenderá à racionalização tributária com maior eficácia e menor custo do aparelho arrecadador de forma a reduzir os encargos, gerenciais e financeiros, dos setores produtivos; bem como na legislação trabalhista e previdenciária que possibilite a real universalização de obrigações, direitos, e benefícios, concorrendo ao mesmo tempo para a atualização das relações entre trabalho e capital.

F - Quanto à Política Externa

12 - As diretrizes da Estratégia de Desenvolvimento ora estabelecidas tem íntima ligação com a política externa do país, que deve ser vigorosamente exercida, na medida exata do poder nacional, sem o exceder, mas tampouco ficar aquém das nossas virtualidades, levando-se em conta que o Brasil é um membro importante da comunidade internacional a qual, em certa medida, também depende de nós. Ao adotarmos uma política externa nitidamente identificável, com vetores próprios e atuantes, seremos certamente reconhecidos e respeitados, e não se esperará pelo nosso consentimento automático, por ação ou omissão.

13- Nesse contexto, a política comercial externa, como parte de nossa estratégia global, há de basear-se na inserção competitiva do país na comunidade internacional, na cooperação e integração progressivas com os países da América do Sul e nos compromissos livre e espontaneamente assumidos perante organismos internacionais aos quais pertencemos.

Apesar da velocidade das transformações do mundo e do nosso país e, por mais otimistas que possamos ser, quanto ao nosso sucesso no futuro próximo, há que reconhecer a impossibilidade de alcançarmos o patamar mínimo de país desenvolvido em prazo inferior a dez anos, prazo esse que é requerido para a duplicação do produto nacional.

A definição nítida de uma Estratégia Nacional, válida pelo menos para esse período, no qual devemos concentrar a nossa atenção, concorrerá para que se evitem desvios, desorientações, ou mesmo retrocessos, em relação ao rumo do desenvolvimento que nos convém. Esta definição não é, no entanto, suficiente para darmos o salto que almejamos. Mister se faz a concentração de esforços no rumo escolhido, bem como a coordenação de iniciativas, evitando-se desperdício dos limitados recursos de que dispomos. Requerem-se, para esse fim, além de uma entidade coordenadora, ações objetivas iniciais que demonstrem a disposição de transformar as teses em efetiva retomada do crescimento econômico.

ANEXO - RELAÇÃO DOS COLABORADORES QUE PARTICIPARAM DA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA.

Adilson de Oliveira
 Antonio Dias Leite
 Alfredo Lamy
 Antonio Barros de Castro
 Carlos Antonio Rocca
 Claudio Contador
 Francisco Eduardo Barreto de Oliveira
 Francisco Eduardo Pires de Souza
 Henrique Brandão Cavalcanti
 Henrique Saraiva
 João Camilo Penna
 João Geraldo Piquet Carneiro
 João Paulo de Almeida Magalhães
 José Luis Bulhões Pedreira
 José Pastore
 Josef Barat
 Mario Borgonovi
 Mario Gibson Barboza
 Paulo Rabello de Castro
 Roberto Cavalcanti de Albuquerque
 Roberto Rodrigues

Os trabalhos foram realizados no período de julho a outubro de 2000, tendo sido coordenador Antonio Dias Leite, com a assistência de Francisco Eduardo Pires de Souza. Contou-se também com a contribuição pessoal de Heinz-Peter Elstrodt sobre o tema da produtividade.

[illegible]

ATENÇÃO