

DIRETRIZES DE  
AÇÃO GOVERNAMENTAL

*Governo Itamar Franco*

*Janeiro de 1993*



# DIRETRIZES DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

*Secretaria de Planejamento,  
Orçamento e Coordenação da  
Presidência da República*



# REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

---

## *Presidente Itamar Franco*

<i>Ministro Mauricio José Corrêa</i>	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
<i>Ministro Almirante-de-Esquadra Ivan da Silveira Serpa</i>	MINISTÉRIO DA MARINHA
<i>Ministro General-de-Exército Zenildo Gonzaga Zoroastro de Lucena</i>	MINISTÉRIO DO EXÉRCITO
<i>Ministro Fernando Henrique Cardoso</i>	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
<i>Ministro Paulo Roberto Haddad</i>	MINISTÉRIO DA FAZENDA
<i>Ministro Alberto Goldman</i>	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES
<i>Ministro Lázaro Ferreira Barboza</i>	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA REFORMA AGRÁRIA
<i>Ministro Murilo de Avelar Hingel</i>	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTO
<i>Ministro Antônio Houaiss</i>	MINISTÉRIO DA CULTURA
<i>Ministro Walter Borelli</i>	MINISTÉRIO DO TRABALHO
<i>Ministro Antonio Brito Filho</i>	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
<i>Ministro Tenente-Brigadeiro-do-Ar Lélvio Viana Lôbo</i>	MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA
<i>Ministro Jamil Haddad</i>	MINISTÉRIO DA SAÚDE
<i>Ministro José Eduardo de Andrade Vieira</i>	MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E DO TURISMO
<i>Ministro Paulino Cicero de Vasconcellos</i>	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
<i>Ministro Alexandre Alves Costa</i>	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL
<i>Ministro Hugo Napoleão do Rego Neto</i>	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES
<i>Ministro José Israel Vargas</i>	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA
<i>Ministro Jutahy Magalhães Júnior</i>	MINISTÉRIO DO BEM-ESTAR SOCIAL
<i>Ministro Fernando Coutinho Jorge</i>	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
<i>Ministro Henrique Eduardo Ferreira Hargreaves</i>	CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
<i>Ministro Mauro Motta Durante</i>	SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
<i>Ministro General-de-Brigada Fernando Cardoso</i>	CASA MILITAR DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
<i>Ministro Yeda Rorato Crusius</i>	SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E COORDENAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
<i>Ministro General-de-Exército Antônio Luiz Rocha Veneti</i>	ESTADO MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS
<i>Ministro Mário César Flores</i>	SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
<i>Ministro Luiza Erundina de Sousa</i>	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

# Sumário

---

## *Diretrizes de Governo para Ações de Médio e Longo Prazos*

### *Apresentação*

*Introdução: Concepção do Desenvolvimento*

*Ações Estratégicas*

*Ordenação do Espaço Nacional*

*Estado e Sociedade*

*Conclusão: Ação Política Convergente*

*Anexo I: Coordenação Executiva*

*Anexo II: Linhas Prioritárias de Ação*

---

## *Diretrizes de Governo para Ações de Curto Prazo*

### *Apresentação*

*Visão Geral da Estratégia*

*Diretrizes para um Programa de Reformas*

---

BRASIL. Presidente, 1992- (Itamar Franco)  
Diretrizes de ação governamental. Brasília:  
SEPLAN/Ministério da Fazenda, 1993.

1. Plano de Governo — Brasil. I. Título.



CDD 352.081

---

*Diretrizes de Governo para  
Ações de Médio e Longo Prazos*



*A*presentação



*Este documento apresenta uma visão da estratégia de desenvolvimento do Brasil, na perspectiva desta e da próxima década.*

*O objetivo dessa estratégia é retomar, em bases socialmente mais justas e politicamente mais democráticas, a preocupação governamental com o planejamento de médio e longo prazos, de forma integrada e coerente com as reformas emergenciais, que se vêm procurando realizar no curto prazo.*

*O que se propõe são diretrizes de ação, capazes de conduzírem à formulação de um projeto de desenvolvimento para o Brasil.*

*Aqui são estabelecidos os delineamentos que deverão balizar, no futuro, a formulação de um plano nacional de desenvolvimento. Este plano deverá refletir um consenso básico sobre o tipo de sociedade que o Brasil deseja construir, como resultado de amplo debate e da sanção política do Congresso Nacional.*

*O Governo considerará essas diretrizes como fundamento para orientação de suas ações de desenvolvimento, articulando a prioridade de início conferida à estabilização com a crescente importância que deverão assumir as iniciativas visando à retomada do crescimento.*

*Para que essa política tenha êxito não basta que suas propostas sejam consistentes e que o Governo tenha vontade política e capacidade executiva para pô-las em prática. Sozinho, o Governo pouco poderá fazer. Ele precisa ter a seu lado, numa convergência efetiva em busca do interesse comum, o melhor e mais representativo das forças econômicas, sociais e políticas de toda a Nação.*

*Para tanto, urge restabelecer, entre Governo e Sociedade, relações recíprocas de confiança, compromisso e solidariedade. O que os une são objetivos compartilhados que se traduzem em ações conjuntas visando a um futuro melhor para todos.*

*Esse futuro melhor não é fruto do acaso. É produto da ação coordenada e conseqüente. Não basta apenas desejá-lo. É necessário construí-lo, pacientemente, pelo agir estratégico.*

*Introdução:  
Concepção do  
Desenvolvimento*



formulação política e a coordenação executiva do projeto nacional de desenvolvimento constituem missão precípua do Estado moderno.

Governar não é praticar apenas a gestão rotineira. A ação executiva eficaz pressupõe a definição de objetivos de médio e longo prazos. Conceber o futuro, em sintonia com os anseios da sociedade, é a essência da política. Buscar a convergência de decisões e de ações, governamentais e privadas, para que o futuro, possível e desejado, aconteça, esta é a chave da boa administração pública.

Formular o projeto nacional de desenvolvimento equivale a estabelecer os objetivos econômicos, sociais e políticos da evolução nacional e a definir as trajetórias capazes de alcançá-los. É pensar estrategicamente e numa perspectiva de longo prazo, para que se possa atuar, no dia a dia, com coerência e efetividade, utilizando, de forma racional, os recursos disponíveis.

Para tanto, deve-se ter em vista, como referência básica, os *objetivos nacionais* estabelecidos em nossa Lei Magna (Const., artigo 3º), a saber:

- I. construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II. garantir o desenvolvimento nacional;
- III. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV. promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação.

## *Diretrizes para Ações de Médio e Longo Prazos*

O Brasil deseja tornar-se economicamente mais eficiente, socialmente mais justo e politicamente mais livre. Esses três objetivos — crescimento com eficiência, equidade e liberdade — são interdependentes, o que confere indivisibilidade ao processo de desenvolvimento. Conciliá-los, dinamicamente, constitui o grande desafio nacional das próximas décadas.

Mais eficiência visa ao crescimento sustentado, que pressupõe a estabilização da economia e exige a consideração efetiva dos aspectos ambientais. Esse objetivo se materializa em grande esforço de *transformação produtiva*.

Mais equidade envolve grandes mudanças sociais, voltadas para a eliminação da pobreza e a redução das desigualdades distributivas. Pressupõe a melhor repartição dos frutos do crescimento e se realiza através de grande esforço de *investimento em recursos humanos*.

Mais liberdade significa o aperfeiçoamento das instituições e das práticas democráticas, numa sociedade aberta e pluralista. Pressupõe reformas políticas que, conjuntamente com o atendimento das necessidades básicas de todos, propiciam a *universalidade da cidadania*.

Os três eixos da estratégia de desenvolvimento são, portanto, a transformação produtiva (em especial, a reestruturação industrial), os investimentos em recursos humanos (em particular, no ensino fundamental) e a universalidade da cidadania (em especial, o direito básico à participação), cada um deles dando suporte, respectivamente, às estratégias econômica, social e política.

Concebida nessa tríplice dimensão a presente proposta coincide, de um modo geral, com as linhas estratégicas de ação já aprovadas pelo Congresso Nacional, quando da apreciação do Plano Plurianual para o período 1993-95 (Lei nº 8.446, de 21 de julho de 1992), e assim definidas: Educação, Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento, Modernização da Produção, Modernização do

*Mais liberdade  
significa o  
aperfeiçoamento  
das instituições e  
das práticas  
democráticas,  
numa sociedade  
aberta e pluralista.*

## *Introdução: Concepção do Desenvolvimento*

Estado, Crescimento e Distribuição de Renda, Sustentabilidade do Desenvolvimento e Equalização de Oportunidades.

Nessa formulação do Plano Plurianual, as três primeiras linhas de ação identificam os fatores considerados cruciais para induzir o processo de crescimento (sendo a educação, além disso, um poderoso instrumento de promoção social e uma condição básica para o aperfeiçoamento do processo político), enquanto as três últimas qualificam a natureza ou o modelo de desenvolvimento que se pretende alcançar.

*A Reforma e Modernização do Estado* implica, de um lado, o saneamento financeiro, a recuperação da capacidade de investimento e a elevação da eficiência do aparato administrativo do setor público e, de outro, a redefinição do papel do Estado e das responsabilidades e encargos dos diferentes níveis de Governo, de modo a que este, de fato, possa contribuir para o progresso social, por sua ação direta, e para o crescimento econômico, de forma indireta, através do apoio e da orientação do setor privado.

Todos esses diferentes aspectos estão estreitamente interligados, dado que uma pré-condição básica do desenvolvimento é a efetiva e permanente estabilização da economia, o que exige o reordenamento das contas públicas de modo a garantir o equilíbrio fiscal duradouro e, portanto, a estabilidade monetária. Isso implica, por sua vez, a redefinição, por parte da sociedade, do papel do Estado, e a fixação de limites mais precisos nas relações de cooperação e complementariedade entre os setores público e privado.

Além de suas funções clássicas — de garantir a ordem e disciplinar as relações sociais, assegurar a defesa e manter relações internacionais — e da missão de formular as bases e coordenar a promoção do desenvolvimento, o Governo da União deve voltar-se para as prioridades estratégicas, consubstanciadas no projeto nacional de desenvolvimento, de modo a viabilizar sua consecução. A atuação governamental nos setores de infra-estrutura econômica e nas áreas sociais deve ser, progressivamente, descentralizada para os Estados e Municípios, com crescente participação da iniciativa privada e da comunidade.

## *Diretrizes para Ações de Médio e Longo Prazos*

As atividades diretamente produtivas e, sempre que possível, as relacionadas com a infra-estrutura econômica, devem caber à iniciativa privada e ser orientadas pelo mercado. Este objetivo será alcançado mediante privatização e em decorrência de crescentes investimentos privados em áreas que, atualmente, ainda contam com significativa participação pelo Estado.

Buscar-se-á, assim, maior equilíbrio entre os setores público e privado. E esse sentido de proporção implica claramente que não se desejará um Estado tão grande que não possa ser mantido pela sociedade, nem tão pequeno que não possa servir-lhe eficientemente nas funções que lhe são inerentes.

Os esforços nas áreas de *Educação* e de *Ciência e Tecnologia* visam à melhoria da qualidade de recursos humanos, para atender às exigências do novo paradigma de desenvolvimento da atualidade.

Essas duas estratégias, juntamente com a reforma do Estado, convergem para a *Modernização Produtiva*, que tem em vista o aumento da produtividade, eficiência e competitividade da economia brasileira, propiciando a sua mais profunda inserção nos mercados internacionais, através da abertura econômica, da liberalização comercial, do aperfeiçoamento do sistema financeiro e da intensificação dos investimentos em ampliação de capacidade produtiva, inovação tecnológica e modernização gerencial.

O padrão de *Crescimento Econômico com Distribuição de Renda* que deverá emergir desse processo apresentará características de um mercado interno forte e dinâmico, uma estrutura produtiva moderna e competitiva e uma distribuição mais equânime dos frutos do crescimento e será complementado pela *Equalização de Oportunidades*, nos planos social e político, através da eliminação de barreiras ao acesso ao mercado de trabalho, aos bens e serviços públicos, à propriedade dos meios de produção (particularmente no que se refere à reforma agrária) e à justiça e segurança.

*As atividades diretamente produtivas e, sempre que possível, as relacionadas com a infra-estrutura econômica, devem caber à iniciativa privada e ser orientadas pelo mercado.*

## *Introdução: Concepção do Desenvolvimento*

*As questões ambiental, regional e urbana não podem ser desconsideradas na concepção do desenvolvimento.*

Finalmente, há que garantir a *Sustentabilidade do Crescimento*, um conceito que emergiu da idéia do "ecodesenvolvimento" do início dos anos 70 e foi progressivamente ampliado até abarcar a complexa definição de uma transformação da sociedade que é, ao mesmo tempo, economicamente eficiente, ambientalmente adequada e socialmente equilibrada. Um elemento central dessa idéia é a noção de "sustentabilidade ecológica", no sentido de um processo de "desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de atendimento das necessidades das futuras gerações", para usar a definição da Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento (WCED — World Commission on Environment and Development). Isso implica, portanto, a busca de conservação do estoque de recursos naturais, o ordenamento da atividade econômica em função da base ecológica do espaço nacional, a redução do desperdício no consumo de energia e matérias-primas e a preservação e recuperação dos ecossistemas naturais e da biodiversidade.

Esse conceito é particularmente importante para o Brasil, um País que constrói o seu desenvolvimento em espaço nacional de dimensões continentais, diverso e matizado, dotado de imenso patrimônio natural. Ao longo de nossa história, acumularam-se desequilíbrios econômico-sociais entre Regiões e Estados, ocorreu rápida urbanização e formaram-se grandes aglomerações metropolitanas.

*As questões ambiental, regional e urbana* não podem, por conseguinte, ser desconsideradas na concepção do desenvolvimento.

Cabe, primeiramente, estabelecer um novo e mais equilibrado relacionamento entre o homem e o seu meio. Isto deve caracterizar um avanço e não um recuo na concepção de desenvolvimento. Não se trata de renunciar ao progresso, mas de buscar sua permanência e sustentabilidade, a longo prazo, o que implica, de um lado, o domínio da natureza pela ciência e pela técnica e, de outro, a proteção e preservação dos recursos naturais.

É essencial, em segundo lugar, reduzir as disparidades espaciais de distribuição de renda e bem-estar, estimulando, de forma diferenciada, aquelas Regiões e sub-regiões menos desenvolvidas.

É necessário, em terceiro lugar, ordenar o processo de ocupação urbana, e reduzir os desníveis urbano-rurais de níveis de vida.

Finalmente, essa visão estratégica tem como pano de fundo a evolução recente do *cenário internacional*, que provocou radicais mudanças nas macroestruturas que perduravam desde o fim da Segunda Guerra Mundial e colocou os atores internacionais diante da necessidade de construir novas regras e padrões de convivência.

Os contornos desse cenário, todavia, não estão completamente definidos e, como em nenhum momento do passado recente, a sua evolução ainda está em aberto. Nesse contexto, abrem-se para o Brasil, ao mesmo tempo, novos desafios e novas oportunidades.

Para um País que se pode caracterizar como potência média, com uma economia de grande dimensão (em termos de valor global do Produto Interno Bruto), cujo traço distintivo mais marcante é a diversificação — diversificação da sua pauta de comércio e também diversificação de interesses externos — a superação do impasse bipolar e o surgimento de um real multipolarismo econômico parecem extremamente positivos, já que se afinam precisamente com a diversidade de interesses que nos caracteriza.

Não se deve perder de vista, no entanto, que algumas das tendências latentes na cena internacional representam desafios inquietantes para a nossa capacidade de desenvolvimento. É dessa perspectiva que devem ser avaliados os processos de globalização da economia mundial ou mesmo de consolidação de grandes espaços econômicos por meio de arranjos regionais. Eles claramente indicam que se torna inadiável avaliar qual a melhor forma de garantir o crescimento com integração na economia mundial e como melhor reforçar nossa inserção internacional.

Nosso coeficiente de importações é de cerca de 5 por cento do Produto, enquanto as exportações se têm mantido estagnadas em cerca de 10 por cento do Produto.

## *Introdução: Concepção do Desenvolvimento*

Com a retomada do crescimento e o processo de abertura comercial brasileira, é de esperar que os atuais coeficientes de abertura de nossa economia venham a crescer significativamente. Diante disso, a política econômica externa precisa estar preparada para agir em um contexto de expansão de nossas importações acompanhada muito provavelmente de um crescimento menos que proporcional das exportações.

Outro dado crucial a ser levado em conta é que o desenvolvimento da economia internacional parece ter consagrado o fator humano como fonte de progresso. Assim, aquilo que se convencionou chamar de Terceira Revolução Industrial consiste, em suas linhas mais elementares, na afirmação do conhecimento, da educação, e do investimento em ciência e tecnologia como molas mestras do crescimento econômico e da prosperidade.

Com matizes e ritmos distintos, está em gestação um novo paradigma de desenvolvimento mundial que envolve inovações nos padrões básicos de relações políticas, sociais e, sobretudo, de regulação econômico-financeira; nas condições de organização e competitividade econômico-comerciais; além de uma virtual revolução na base técnica de produção.

O novo paradigma emergente tem efeito profundo sobre a divisão internacional do trabalho tal como concebida tradicionalmente e abre espaço para novos papéis e posições relativas no comércio de bens e serviços.

Nenhuma *política externa* pode estar alheia a esse movimento, e o Brasil tem atribuído grande importância ao acesso a novas tecnologias, o que deve ser complementado internamente pelo compromisso da sociedade com a educação de seu povo e com uma política industrial ativa.

Em um cenário crescentemente globalizado, ademais, é crucial assegurar a presença do Brasil junto aos centros mais dinâmicos, ao mesmo tempo em que é indispensável o exercício de um planejamento estratégico de médio e longo prazos que permita ao País antecipar-se aos acontecimentos e estar preparado para atuar nesse novo contexto. Nesse exercício não apenas devem ser definidas li-

## *Diretrizes para Ações de Médio e Longo Prazos*

nhas mestras de atuação, mas também devem ser repensadas nossas prioridades e formas de atuação em termos de áreas geográficas e em termos da diversificação de foros de atuação que uma Diplomacia crescentemente temática e multilateralizada supõe. Dessa forma será possível alcançar maior sintonia entre as prioridades nacionais e as possibilidades externas, através da discussão — em conjunto com outros órgãos de Governo e segmentos mais representativos da sociedade — de cenários possíveis/prováveis de desafios e promessas, por onde haverão de transitar a defesa e a projeção dos interesses no exterior.

*Ações Estratégicas*



Brasil deve ingressar, ainda nesta década, em nova etapa de desenvolvimento capaz de ensejar *crescimento continuado e sustentável, justiça social e modernização política*.

Nesse novo estágio, a política de desenvolvimento deve potencializar as sinergias entre esses três objetivos, reduzindo as assimetrias que hoje existem entre eles, de modo a propiciar o aumento da produção e da produtividade, formação de mercado de consumo em massa, e consolidação de uma sociedade aberta e democrática.

Para atingir esses objetivos, faz-se necessário conceber e executar estratégia de gradual superação dos atuais desequilíbrios econômico-financeiros e sociais, de que resultam inflação crônica, estagnação econômica, desemprego elevado e um processo perverso de exclusão econômica e social. Faz-se mister lançar as bases da transformação modernizadora de nossa estrutura produtiva e social. É preciso, ainda, empreender um conjunto de reformas políticas, capazes de assegurar, de um lado, a estabilidade política e financeira do Estado e sua funcionalidade e, de outro, a universalidade da cidadania.

Contudo, o Estado não deverá, em nenhum momento e sob nenhuma hipótese, abandonar o objetivo de estabilidade monetária. As ações aqui propostas, que implicam gastos públicos, somente poderão ser efetivadas se for possível financiar a sua implementação

de maneira não inflacionária. A economia estável é o ambiente mais propício ao projeto nacional de desenvolvimento. A inflação reduz o horizonte de planejamento, público e privado, repele o investimento e enfraquece os sinais de mercado que orientam a busca da eficiência. Seu impacto redistributivo perverso é aliado da iniquidade. Por isso, a estabilização da economia é a prioridade maior no curto prazo.

A recessão, por outro lado, impede a criação de novos empregos e até destrói postos de trabalho existentes. O País não pode aguardar que a estabilização se complete para retomar seu crescimento. Conciliar o processo de estabilização com a gradual retomada do crescimento é o principal desafio econômico que se coloca de imediato. Ele será vencido mediante o estímulo ao crescimento seletivo e cuidadosamente dosado, de modo a evitar pressões inflacionárias.

---

## **Estratégia Econômica**

O objetivo central da estratégia econômica deve ser a estruturação de um *sistema produtivo moderno e competitivo, orientado pelo mercado, dinamicamente inserido na economia internacional e capaz de expandir-se continuamente, de forma sustentável.*

A liderança da retomada do crescimento será exercida fundamentalmente pelo setor privado, através da expansão da capacidade produtiva e do aumento da produtividade. Caberá ao Governo promover a criação de um ambiente econômico que estimule a competição e a reestruturação produtiva.

A competição se constitui em fator fundamental para induzir a melhoria da eficiência no setor empresarial, ao restabelecer, de fato, no mercado, o primado de soberania do consumidor.

---

**Abertura Econômica e Reestruturação Produtiva**

A exposição criteriosa da economia nacional à competição internacional (pela gradual redução das alíquotas do imposto de importação), a desregulamentação, a privatização e a aplicação eficaz da legislação de defesa da concorrência e do consumidor são iniciativas que se inserem nesse contexto da progressiva liberalização econômica.

A reestruturação produtiva requer uma abordagem sistêmica. Na dimensão empresarial, a prioridade deve ser a absorção e incorporação de novas tecnologias e novas formas de gerenciamento, sempre buscando ganhos nos campos da qualidade e da produtividade. Na dimensão setorial, devem ser consolidadas as vantagens comparativas adquiridas e conquistadas novas vantagens dinâmicas. É fundamental incluir, nesta abordagem, o princípio da competitividade sistêmica. A infra-estrutura econômica (incluindo os transportes, a telecomunicação e a energia), o sistema tributário, as legislações relacionadas com a propriedade intelectual e meio ambiente, transferência da tecnologia e tratamento ao capital estrangeiro, e, principalmente, o sistema educacional são fatores que condicionam a melhoria da competitividade na produção dos bens e serviços.

A liberalização do comércio externo é importante para que a economia nacional incorpore referenciais de preços externos e padrões internacionais de qualidade como indicadores para a reestruturação produtiva. Essa reestruturação, por sua vez, deve assegurar a melhoria da competição e da competitividade, interna e externamente.

*Reestruturação produtiva* significa crescente eficiência obtida pela geração e incorporação de novas tecnologias e novas formas de organização, pela modernização da infra-estrutura econômica (sobretudo dos transportes), além da adoção, pelo mercado, de novos mecanismos de circulação, comercialização, informação e outros serviços.

## *Diretrizes para Ações de Médio e Longo Prazos*

Em outras palavras, a eficiência produtiva e a organizacional constituem o cerne da eficiência sistêmica, fator determinante da competitividade.

Reestruturação produtiva e liberalização econômica devem, portanto, caminhar juntas, como condições para a convergência dos processos de crescimento continuado e dinâmica integração internacional.

A reestruturação produtiva é o programa central voltado para o ingresso do País no novo paradigma do desenvolvimento contemporâneo. Ela contempla:

- I. *A consolidação de vantagens já adquiridas*, tanto em indústrias tradicionais (alimentos, têxteis, calçados) quanto em insumos básicos (siderurgia, petroquímica, papel e celulose) e em bens de consumo duráveis (autopeças, aparelhos e equipamentos elétricos). Reconhece-se que a não adequação ao novo paradigma industrial, que outros países já vêm adotando, constitui ameaça à competitividade, interna e externa, desses segmentos da indústria de transformação. Assim, impõe-se buscar a sua atualização tecnológica pelo uso de novos materiais e da eletrônica-informática, e por maior especialização de linhas de produção, redução nos índices de nacionalização e adoção de novas técnicas de gerenciamento e *marketing*. Nesse contexto, é de grande importância a concepção de estratégias específicas para certos segmentos industriais como a indústria automobilística, a química e a de bens de capital sob encomenda.
- II. *O desenvolvimento de novas vantagens comparativas dinâmicas*, através do domínio de tecnologias avançadas. Com esse objetivo, será necessário promover a incorporação, seletivamente, de novos conhecimentos tecnológicos em setores como eletrônica-informática, biotecnologia, novos materiais, e novas formas de energia. Nesse particular, é de grande significância a criação de uma base técnico-científica capacitada para absorver e desenvolver tecnologias aplicáveis à reestruturação industrial como um todo, dentre as quais se destacam as novas formas de produção, manu-

***Reestruturação  
produtiva e  
liberalização  
econômica devem  
caminhar juntas.***

## *Ações Estratégicas*

scio e difusão de informação, as novas formas de produção e utilização de energia (supercondutividade em alta temperatura) e as novas técnicas de gestão.

Os efeitos sociais da política de reestruturação produtiva devem ser buscados através da redução dos preços relativos de produtos de amplo consumo popular e de grande essencialidade. Estão neste caso os alimentos e os têxteis, os produtos de vestuário e os calçados. E também as matérias-primas básicas da indústria farmacêutica, que poderão ser produzidas no País pelas empresas privadas, com padrões internacionalmente competitivos e baixo custo de investimento.

---

### **Linhas de Ação Complementares**

Três linhas de ação complementares são cruciais para o êxito da reestruturação produtiva e, mais amplamente, para que a economia adquira competitividade sistêmica. A primeira é na área da *ciência e tecnologia*; a segunda, no setor de *infra-estrutura econômica básica* (transportes, energia e comunicações), e a terceira, no campo da *capacitação de recursos humanos*.

*Ciência e tecnologia, infra-estrutura e recursos humanos são fatores cruciais para que a economia adquira competitividade sistêmica.*

No primeiro caso, cumpre reconstituir o sistema nacional da ciência e tecnologia (com a ação do Governo articulando, institucional e funcionalmente, as universidades e demais entidades de pesquisa com as empresas), eficazmente interligado, à montante, com a atividade de formação e desenvolvimento de recursos humanos e, à jusante, com o sistema produtivo, em toda a sua extensão industrial, agropecuária e de serviços públicos e privados. É importante destacar o caráter mobilizador do esforço de desenvolvimento científico e tecnológico em benefício da eficiência na aplicação de recursos e da eficácia na articulação entre a oferta e demanda de conhecimento e de difusão do progresso técnico.

Esse sistema, em processo de permanente atualização, deve ser capaz de proceder à assimilação, adaptação e disseminação desse

## *Diretrizes para Ações de Médio e Longo Prazos*

conhecimento, enfatizando a necessidade de estímulo à criatividade e capacidade de produção autônomas. É importante ajustar a oferta de conhecimento às necessidades do processo de transformação produtiva, estabelecendo-se prioridades de modo a evitar o mau uso de escassos recursos financeiros e humanos.

*No segundo caso*, é preciso modernizar a infra-estrutura e os serviços de transporte, inicialmente através da recuperação da malha rodoviária e da remoção das ineficiências (em grande medida de natureza organizacional) do sistema portuário. Ademais, deve-se caminhar para a integração multimodal eficiente nos principais corredores de transporte e para a revisão do modelo institucional da atividade, com vistas à descentralização (da União para os Estados e Municípios) e à privatização.

Nos setores da energia elétrica e comunicações, as questões básicas dizem respeito à revisão de sua organização e estrutura, em prazo curto, e à recuperação de sua capacidade de investimento, a médio e longo prazos.

A adoção de medidas gerenciais e tecnológicas destinadas a promover a poupança de energia deve merecer destaque, tanto pelas economias que podem proporcionar como pelo impacto ambiental favorável.

*No terceiro caso*, a capacitação de recursos humanos constitui não apenas um pré-requisito para o desenvolvimento tecnológico e a modernização da economia, mas representa também uma condição essencial para a melhoria dos níveis de renda e condições sociais de vastos segmentos da população. A universalização do ensino fundamental é, assim, um elemento central de estratégia de desenvolvimento econômico e social do Governo.

A reestruturação produtiva vai exigir uma profunda revisão do sistema de financiamento dos investimentos de longa maturação, o que envolve, a médio prazo, a consolidação e ampliação das fontes de recursos do BNDES, Finep e bancos regionais (BNB e Basa), a partir de uma reavaliação das funções de todo o sistema bancário estatal.

## *Ações Estratégicas*

Os bancos de desenvolvimento do Governo deverão atuar de forma integrada, entre si e com os bancos privados, na captação de recursos internos e externos. Nesse sentido, buscar-se-á uma ação mais eficiente na mobilização de fundos provenientes de organismos internacionais multilaterais (BID, BIRD), e de financiamentos oficiais de países desenvolvidos. Os investimentos estrangeiros, diretos ou sob a forma de empréstimos privados, deverão ser estimulados, sem discriminações, seja em empreendimentos conjuntos com o capital nacional, seja em iniciativas empresariais inteiramente financiadas com capital externo.

*A reestruturação produtiva vai exigir uma profunda revisão do sistema de financiamento dos investimentos de longa maturação.*

Vale destacar, no entanto, que a modernização gerencial deve ser incentivada e implementada de imediato, pois os recursos financeiros necessários não são elevados. A adoção dos conceitos de planejamento estratégico e dos sistemas da qualidade total, incluindo a gestão participativa, exigem primordialmente mudanças de posturas e a introdução de técnicas relativamente simples, mas de grande alcance econômico. É sob essa ótica que se atribui relevância à regulamentação da participação dos trabalhadores nos lucros e nos resultados das empresas.

---

### **Articulação com a Política de Curto Prazo**

*Entretanto, no curto e médio prazos, o principal desafio econômico nacional deve continuar sendo a estabilização. Esta deve ser acompanhada de gradual retomada do crescimento. Além disso, deve-se dar início à construção das bases da transformação produtiva necessária à competitividade e à inserção no mercado internacional.*

As diretrizes da política de estabilização estão definidas na segunda parte deste documento, *Diretrizes de Governo para Ações de Curto Prazo*.

Dentro desse enfoque macroeconômico de curto prazo, a estabilização é o objetivo primordial, inclusive como pré-condição para o crescimento sustentado. Pelo menos num primeiro momento, não há como desconhecer que o País terá o crescimento que for possível, dadas as restrições decorrentes da política de estabilização. Nesta etapa uma preocupação básica da ação do Governo será minimizar o impacto social da política antiinflacionária, redirecionando os poucos recursos disponíveis para investimentos e programas que criem emprego e melhorem as condições de vida dos segmentos menos favorecidos da população. À medida que a inflação seguir trajetória continuamente descendente, o crescimento passará, gradualmente, a ser objetivo autônomo da estratégia econômica, ampliando-se, ao mesmo tempo, o espaço de manobra para execução de programas de desenvolvimento social e de melhoria de distribuição de renda.

A experiência brasileira tem demonstrado que, dadas algumas condições mínimas de quebra da inércia e das expectativas inflacionárias e de restabelecimento da confiança dos agentes econômicos, a economia tem uma grande capacidade de recuperação, superando rapidamente as crises conjunturais.

Por isso, uma política macroeconômica de caráter restritivo não é de todo incompatível com uma estratégia cautelosa de expansão de setores e áreas específicas. O aproveitamento de fatores ociosos e a exploração de oportunidades de mercado podem permitir a reativação de segmentos importantes da economia, sem demandar investimentos vultosos nem criar pressões inflacionárias.

Nessas circunstâncias, pode-se esperar, para o biênio 1993/94, crescimento econômico da ordem de 5% do Produto Interno Bruto (PIB), o que é superior ao crescimento demográfico, de cerca de 3%, ensejando elevação do PIB *per capita* da ordem de 2%.

De qualquer modo, o estímulo ao crescimento deverá ser seletivo e cuidadosamente dosado, de modo a evitar o perigo da recidiva inflacionária.

*Uma política macroeconômica de caráter restritivo não é de todo incompatível com uma estratégia cautelosa de expansão de setores e áreas específicas.*

As três áreas estratégicas capazes de assegurar, já a partir de 1993, algum dinamismo à economia, de forma compatível com a política de estabilização, são *as exportações, a agropecuária, particularmente a produção de alimentos, e a construção civil.*

A importância das exportações decorre tanto do seu impacto sobre o balanço de pagamentos (através da geração de superávit comercial que permita o atendimento dos compromissos externos do País e assegure a manutenção de níveis adequados de reservas internacionais) quanto de sua função como fonte de demanda para aproveitamento da capacidade instalada da indústria de transformação e absorção de excedentes agrícolas. Política cambial realista e mecanismos especiais de financiamento e incentivo, compatíveis com as normas do GATT, deverão ser ampliados visando à sustentação do crescimento das exportações. As iniciativas comerciais bilaterais, regionais e sub-regionais, em particular os compromissos do Tratado de Assunção (Mercosul), deverão ser complementadas pela definição de estratégias comerciais com relação aos demais países da América do Sul e aos grandes blocos econômicos (Comunidade Européia, América do Norte, Bacia do Pacífico), mantida, nos fóruns próprios, em especial no GATT, a prioridade brasileira de fortalecimento do multilateralismo.

A expansão da produção agropecuária e agroindustrial, sobretudo alimentos, é estratégica do ponto de vista da política de estabilização para evitar pressões inflacionárias decorrentes de insuficiências de oferta e reduzir o impacto da recessão sobre as camadas de renda mais baixa. As medidas governamentais objetivando seu estímulo envolvem a manutenção, com os aperfeiçoamentos necessários, da atual política agrícola.

Para a agricultura moderna, já integrada aos mercados interno e externo, é importante a adoção de política consistente de crédito e de preços mínimos, além de adequado suporte de pesquisa-extensão. Buscar-se-á maior participação dos bancos privados no financia-

mento da produção e na expansão do crédito para investimento. A tônica da política agrícola será a mudança tecnológica, como instrumento para elevação da produtividade, dando-se prioridade à expansão dos programas de irrigação (sobretudo no Nordeste). O fortalecimento da pesquisa tecnológica e da extensão rural constitui peça chave no processo de mudança da agropecuária. A incorporação de novas áreas deverá ocorrer naquelas Regiões já dotadas de infra-estrutura, em particular nos cerrados do Centro-Oeste. A agroindústria, por ser, ao mesmo tempo, atividade induzida e indutora da agricultura e da pecuária, deverá ser objeto de programa especial.

Um dos objetivos centrais da política agrícola do Governo deve ser um vigoroso combate à pobreza rural, em especial no Nordeste, através da criação de programas e instrumentos que viabilizem a transformação da agricultura tradicional de subsistência e assegurem sua progressiva integração aos mercados competitivos.

A construção civil é estratégica como mecanismo de redução do desemprego, em especial nas cidades (periferias das regiões metropolitanas e maiores núcleos urbanos, além de cidades médias selecionadas). Com o objetivo de estimulá-la, serão reestruturados os mecanismos de financiamento à habitação e ao saneamento e, em articulação com os Estados e Municípios, serão executadas obras de recuperação das malhas viárias, além de outros projetos e serviços voltados para a melhoria das condições de vida das populações pobres das cidades.

*Um dos objetivos centrais da política agrícola do Governo deve ser um vigoroso combate à pobreza rural, em especial no Nordeste.*

---

## **Estratégia Social**

O êxito da estratégia econômica deverá refletir-se positivamente no campo social. No curto prazo, a estabilização implicará menor erosão de poder de compra dos salários, enquanto, a médio

prazo, a gradual recuperação da taxa de crescimento permitirá a elevação dos níveis de emprego e o aumento dos salários reais, de forma compatível com os ganhos de produtividade. A própria estabilização, associada à liberalização econômica e à competição e competitividade crescentes, deverá alterar os preços relativos praticados pelo mercado interno, com efeitos benéficos na distribuição da renda.

---

### **Estratégia Social e Política Econômica**

Por seu turno, *o êxito da estratégia social é, também, um requisito importante para o sucesso da política econômica.* A reestruturação produtiva, a eficiência gerencial e a competitividade da economia brasileira relacionam-se, cada vez mais, à existência de um ambiente social favorável à cooperação. Neste sentido, o campo de atuação da política social não se restringe a medidas compensatórias, voltadas para a atenuação das carências provocadas pela desigualdade e a pobreza. Ele se estende ao domínio das ações que contribuem, no campo social, para reforçar a competitividade sistêmica do País. Isso significa que a política social não desempenha um papel coadjuvante da política econômica. Ambas são partes integrantes de uma nova concepção com respeito à estratégia de desenvolvimento.

---

### **Educação**

Dentre as externalidades sociais que favorecem a melhoria da competitividade destaca-se o grau de desenvolvimento educacional. A educação tem importância estratégica por favorecer a absorção das novas técnicas de produção e de novas formas de organização que são inerentes ao novo paradigma de desenvolvimento. Ademais, as melhorias educacionais se refletem positivamente na vida política, pois os níveis de informação e os padrões de conduta e participação, exigidos pela sociedade democrática, são mais facilmente adquiridos, desde a infância, pelo processo educativo. Captar as sinergias

entre a educação e os processos econômico e político como uma das molas do desenvolvimento é o que justifica, do ponto de vista estratégico, a prioridade conferida à educação como eixo básico da estratégia social.

*A educação é o eixo básico da estratégia social.*

A *universalização* e o aprimoramento do *ensino fundamental* são, assim, não apenas um fim em si mesmo, mas o instrumento capaz de formar os recursos humanos básicos necessários à elevação da produtividade, e à consolidação da cidadania e da convivência democrática.

O que se deve ter em vista com a universalização da educação fundamental é, pelo menos, a aquisição das competências mínimas necessárias à qualificação para o trabalho em uma economia complexa (o que inclui domínio dos códigos de comunicação oral, escrita e numérica e do raciocínio lógico) e à universalização da cidadania e convivência democrática (internalização de princípios éticos e de normas de conduta social, conscientização dos direitos e deveres civis, políticos e sociais, e capacidade de julgamento crítico e de participação política). Como colorário, deve-se buscar a autonomia intelectual, base de processo contínuo e autopropulsionado de aprendizado, fundamental à educação permanente.

Na educação, a União continuará participando no co-financiamento de projetos estaduais e municipais (Const., artigo 121; ADCT, artigo 60). Os critérios para essa participação levarão em conta a capacidade financeira dos Estados e Municípios, de modo a compensar os desníveis regionais. O mesmo critério deverá ser adotado pelos Estados com relação a seus Municípios.

À União, juntamente com os Estados e Municípios, caberá a definição dos padrões mínimos de qualidade das diferentes escolas (equipamentos, materiais didáticos, níveis de formação do pessoal docente e administrativo), a partir dos quais serão elaborados os projetos, sob a coordenação dos Estados (que devem também encarregar-se da avaliação de sua execução, inclusive pedagógica), incumbindo aos Municípios a execução, com o necessário envolvimento comunitário.

Além da importância conferida ao ensino fundamental, outras ações de Governo — nas áreas de emprego, saúde, saneamento, habitação, e previdência social — deverão merecer atenção especial.

---

**Emprego e Trabalho**

Na década de 90, a mudança do perfil demográfico deverá refletir-se principalmente sobre o *emprego, habitação e serviços urbanos*, uma vez que a população rural economicamente ativa deverá ficar estabilizada em torno de 17,4 milhões de pessoas.

*A mudança no perfil demográfico do Brasil põe em relevo a urgência da retomada do crescimento acelerado da economia.*

Essa perspectiva põe em relevo a urgência da retomada do crescimento acelerado da economia, para geração de novos postos de trabalho, a par da adoção imediata de políticas compensatórias de criação de empregos urbanos. Neste sentido será atribuída prioridade, na alocação dos recursos orçamentários de cada Ministério, a programas que produzam, direta ou indiretamente, impacto mais significativo na expansão do mercado de trabalho.

Paralelamente será perseguida a modernização das relações de trabalho, tendo como eixo central o contrato coletivo de trabalho. Serão também aperfeiçoados os mecanismos de gestão do seguro-desemprego e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O objetivo final das ações nos campos do emprego, das relações de trabalho e da assistência ao trabalhador será reverter a tendência observada nas últimas décadas, que fez cair de 50% em 1970 para 30% em 1991 a participação dos salários na renda nacional.

---

**Saúde e Previdência**

O crescimento estimado dos estratos da população mais idosa terá repercussão sobre os setores de saúde e previdência, implicando a utilização crescente de serviços médicos de maior

densidade tecnológica e maior demanda por benefícios de prestação continuada (aposentadoria e pensões).

Na *saúde*, cabe ao Estado brasileiro manter e aperfeiçoar sua presença no financiamento e regulação do sistema, compartilhando a provisão de serviços com o setor privado, conforme vier a ser definido em cada comunidade.

A consolidação do Sistema Único de Saúde, no qual a descentralização é uma das diretrizes básicas, sinaliza para a limitação do papel executivo do Governo Federal. Esta instância de governo cada vez mais deverá concentrar-se em ações estratégicas e reguladoras de alcance nacional e na função redistributiva, cabendo aos Municípios, e supletivamente aos Estados, a prestação de serviços de atendimento à saúde da população.

O processo de descentralização deverá ser fortalecido mediante a revisão dos atuais critérios de repartição dos recursos federais. Buscar-se-á, a partir da nova distribuição de encargos, uma partilha que seja proporcional às responsabilidades de cada ente da Federação, atenda os imperativos da equidade, preserve a autonomia de gestão pela esfera recipiente e fortaleça o controle social local.

Ao mesmo tempo em que se processam as modificações para a reestruturação do sistema, faz-se necessário: prover condições suficientes para o funcionamento, em níveis adequados, das redes pública e privada que compõem o Sistema Único de Saúde; garantir a eficácia e efetividade dos programas de controle de doenças e de proteção à saúde e nutrição da criança; recuperar física e funcionalmente a rede pública de serviços de saúde e reativar o papel do Estado na assistência farmacêutica.

Na área da *previdência social*, atenção especial será devotada à reformulação do sistema, procurando-se dotá-lo de condições de equilíbrio financeiro de longo prazo, além de adequá-lo aos princípios de equidade e seletividade na concessão de benefícios.

A co-participação, pública e privada, deve vigorar na *previdência social*. Isto significa que, ao lado do sistema público, básico e universal, devem ser estimulados sistemas complementares de acesso opcional, regulados e fiscalizados pelo Estado.

## *Ações Estratégicas*

No campo administrativo, ações permanentes darão continuidade aos esforços de combate a todas as formas de evasão de receitas e de repressão às fraudes na concessão de benefícios. Procurar-se-á, também, melhorar a qualidade do atendimento, simplificando e agilizando a tramitação dos processos.

---

### **Habitação**

Na área de *habitação*, o Governo aperfeiçoará sua atuação enquanto órgão normativo e organizador do sistema de financiamento do desenvolvimento urbano. Para tanto deverão ser criadas condições favorecidas para os segmentos da população de baixa renda, dando-se prioridade à recuperação de assentamentos urbanos subnormais (como favelas), à ampliação da oferta de lotes urbanizados e à execução de obras de saneamento básico.

---

### **Combate à Pobreza**

Não se deve perder de vista, em nenhum momento, a natureza distributiva da estratégia social, que tem, como um de seus objetivos fundamentais, o ataque às causas mais estruturais da pobreza. Observe-se que a pobreza absoluta se reduz com o crescimento (fenômeno que, inequivocamente, ocorreu na década de 70), e se amplia com a estagnação econômica (conforme se verificou nos últimos anos). O percentual de famílias pobres no Brasil, hoje da ordem de 30%, nunca foi inferior a 20%, parcela da população suficientemente elevada para justificar um grande e concentrado esforço, tendo em vista sua redução.

A *assistência à pobreza* não deve, portanto, ser entendida como um campo específico e exclusivo da política social. A política assistencial passa, assim, a abranger todos os setores da ação governamental, tendo como objetivo predominante ampliar as possibilidades de acesso da população mais pobre a produtos e serviços indispensáveis ao alcance de um patamar de consumo compatível com os

requisitos de cidadania, como direito constitucionalmente assegurado.

A nova política assistencial caracteriza-se por contemplar ações diferenciadas, focalizadas nos segmentos mais desprotegidos da sociedade e destinadas a aumentar a eficácia das políticas setoriais traçadas pelos vários Ministérios. No âmbito da saúde, as atividades assistenciais incluem a distribuição de alimentos e medicamentos; a merenda escolar e o fornecimento de material didático são ações complementares à política da educação. Na política urbana destacam-se o estabelecimento de tarifas reduzidas para os serviços públicos, o fornecimento de material de construção e condições mais favoráveis para o crédito habitacional. Na área agrícola, mecanismos diferenciados de acesso à terra, assistência técnica e o de crédito rural devem ser utilizados como componentes importantes da política assistencial da redução da pobreza no campo.

Na área da assistência, cabe ao Poder Público definir o conteúdo da nova política, mas não a responsabilidade exclusiva para estabelecer as modalidades de sua implementação. A diversidade de situações que impossibilita a adoção de soluções padronizadas, associada às limitações financeiras, requer o envolvimento de todas as formas representativas da sociedade não só no gerenciamento, financiamento e controle das políticas assistenciais, como no estabelecimento das diferentes modalidades de implementação. A descentralização das ações públicas, como preceitua a Constituição, e a participação das entidades não governamentais têm importância decisiva para que o objetivo de combate à pobreza tenha maiores possibilidades de êxito.

---

## **Estratégia Política**

**A** *estratégia política deverá consubstanciar-se num conjunto de reformas das instituições e das práticas democráticas, consistentes com as transformações econômicas e sociais, para que*

se obtenham *estabilidade institucional e funcionalidade do Estado* e se conquiste a *universalidade da cidadania*.

Qualquer que seja o resultado do plebiscito de 1993 que definirá a forma (republicana ou monárquica) e o sistema de Governo (parlamentar ou presidencial), a reforma da Constituição, que se lhe seguirá, deverá assegurar *legitimidade, representatividade, autoridade e funcionalidade ao exercício das funções de Estado e de Governo*. As reformas eleitoral e dos partidos políticos deverão contribuir para que se alcancem os dois primeiros objetivos. Os dois últimos — autoridade e funcionalidade — são essenciais à governabilidade, em seu sentido mais operacional, compreendida como a capacidade do Governo para conduzir os negócios públicos, regular os conflitos e atender às demandas da sociedade. Um governo comprometido com a ética da responsabilidade necessita de poder decisório, de capacidade executiva e de recursos para produzir resultados, em resposta ao que dele exige a sociedade — e isto também lhe confere legitimidade. Embora a resolução dessas ques-

tões deva ser buscada pelo Congresso Nacional, o Poder Executivo não deve dela omitir-se, procurando, na convivência harmônica entre os poderes e em sintonia com a sociedade, contribuir para o aprimoramento político-institucional por todos almejado.

*Conseqüência do moderno estado democrático de direito, entendido como vigência social concreta, é a compreensão, por todos, e a extensão, a todos, da cidadania.*

Conseqüência do moderno *estado democrático de direito*, entendido como vigência social concreta, é a compreensão, por todos, e a extensão, a todos, da cidadania. Esta representa um conjunto amplo de direitos e deveres, civis, políticos e sociais, que não pode conviver com privilégios, discriminações ou barreiras sociais. No objetivo de sua universalidade, confluem as estratégias econômica, social e política, ainda que seus

processos e seus objetivos sejam diversos (porém não excludentes). O atendimento das necessidades básicas é um direito da cidadania, mas a sua viabilização exige eficiência na produção e mais equidade na repartição dos frutos do progresso. Os direitos políticos podem representar pouco sem o discernimento

necessário a seu bom exercício. E o bem-estar pode significar quase nada se o seu preço for o sacrifício da liberdade.

Há, assim, muito a fazer, também no campo político-institucional, para que se continue avançando em direção à universalidade da cidadania (que, na verdade, não foi plenamente alcançada sequer nos países democráticos mais adiantados): assegurando o governo da lei, a manutenção da ordem e da segurança, a pronta e eficiente ação da justiça. Este é o sentido mais profundo do aperfeiçoamento das práticas democráticas.

Numa outra dimensão da estratégia política deve ser considerado que a inserção do Brasil no cenário internacional não pode prescindir de uma *Política de Defesa* coerente com a importância econômica, geoestratégica e política do País.

A par de suas funções básicas, garantindo a integridade territorial contra eventuais ameaças externas e assegurando a manutenção da Lei e da Ordem e o normal funcionamento dos Poderes Constituídos, as Forças Armadas participam de diversas ações voltadas para o desenvolvimento nacional, nos campos da integração regional, da administração da aviação civil, navegação aérea e marítima, da ocupação de fronteiras e assistência a populações atingidas por calamidades, entre outras.

Muitas dessas missões são particulares à Nação brasileira, dadas as características de nível de desenvolvimento, desequilíbrios regionais e extensão territorial do País. Apesar de sua importância, elas não devem obscurecer as razões fundamentais para uma sólida Política de Defesa que assegure ao Poder Político a realização dos seus objetivos no plano internacional.

Em um mundo de permanente e rápida transformação, nem sempre é fácil antecipar as ameaças que poderão surgir no futuro. Por isso, a manutenção de Forças Armadas com um mínimo de capacidade operacional constitui o seguro mais barato de que o País pode dispor, face à quase instantaneidade das guerras atuais e ao poder de destruição dos artefatos bélicos modernos.

 *Ordenação do  
Espaço Nacional*



*A articulação das políticas ambiental, regional e urbana tem por objetivo a ordenação do espaço nacional, segundo critérios que assegurem o desenvolvimento sustentável, a redução das disparidades regionais e a criação de um sistema de cidades mais equilibrado e funcional.*

Essas três dimensões — a ambiental, a regional e a urbana — devem ser explicitamente consideradas na execução das estratégias econômica, social e política, para que se alcance, com o desenvolvimento, maior equilíbrio na organização do espaço nacional.

O uso racional dos recursos naturais, bem como sua preservação, proteção e renovação, e a configuração espacial da distribuição dos investimentos em infra-estrutura, na produção e na formação do capital humano vão determinar esse equilíbrio, que é essencial para que se assegure o desenvolvimento no futuro e se obtenha maior integração da sociedade.

---

## **Estratégia Ambiental**

O Brasil superou a fase em que a questão ecológica e a preocupação com o meio ambiente eram consideradas incompatíveis com a necessidade de crescimento. Preservação do meio ambiente e crescimento devem caminhar na mesma direção. A preocupação com a qualidade ambiental é condição necessária para o desenvol-

## *Diretrizes para Ações de Médio e Longo Prazos*

vimento sustentável, assim entendido o que compatibiliza a eficiência econômica com a justiça social e o uso não predatório dos recursos naturais.

A estratégia ambiental colocará em prática os princípios estabelecidos pela Constituição de 1988, dando ênfase a dois mecanismos.

Primeiro, os *estímulos ao mercado*, compreendendo a administração de incentivos e desestímulos econômicos e a internalização de custos ambientais, segundo o princípio do *poluidor-pagador*, isto é, a atribuição desses custos diretamente a quem polui e não à sociedade como um todo. Serão desestimuladas as atividades econômicas que provoquem impactos ambientais negativos.

Segundo, a *regulamentação governamental* das atividades potencialmente poluidoras, através da fixação de padrões de qualidade da administração de controles e da penalização do poluidor.

Os mecanismos de mercado devem ser priorizados porque mais eficazes e descentralizados. A despeito disso, as atividades de controle governamental são, em certos casos, insubstituíveis, em função do que as instituições ligadas ao meio ambiente deverão ser aparelhadas adequadamente de modo a que possam cumprir, com eficiência, suas complexas funções.

A política nacional de meio ambiente, a ser detalhada de acordo com as especificidades de cada ecossistema e mediante ampla consulta aos diversos segmentos da sociedade, considerará como prioritárias as seguintes linhas de ação:

- I. *combate à poluição, tanto de forma preventiva como correctiva;*
- II. *uso responsável dos recursos naturais renováveis e não renováveis, seguindo princípios do desenvolvimento sustentável;*
- III. *proteção de mananciais e de ecossistemas frágeis;*
- IV. *combate à desertificação, à degradação de solos e ao desmatamento irresponsável;*
- V. *recuperação de áreas degradadas;*
- VI. *proteção da biodiversidade;*

## *Ordenação do Espaço Nacional*

- VII. *desenvolvimento ou adaptação de tecnologias sustentáveis, especialmente nos setores de energia, indústria, transporte, agricultura, manejo de recursos hídricos, manejo florestal e saneamento básico;*
- VIII. *educação ambiental;*
- IX. *gerenciamento integrado de bacias hidrográficas, inclusive aproveitamento de microbacias; e*
- X. *zoneamento ecológico-econômico.*

A política ambiental brasileira levará em conta as conclusões, recomendações e os acordos decorrentes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92): a Declaração do Rio (Carta da Terra); a Convenção sobre Alterações Climáticas; a Convenção sobre Biodiversidade; a Declaração sobre Florestas; e a Agenda 21.

O cumprimento desses instrumentos poderá trazer grandes benefícios ao País e às relações internacionais, no tocante à transferência de tecnologia, ao financiamento do desenvolvimento e ao comércio internacional.

---

## **Estratégia Regional**

**A** estabilização da economia e a retomada do crescimento constituem pré-requisitos para que os desequilíbrios regionais se atenuem mais rapidamente.

Os anos 70 demonstraram que o crescimento econômico acelerado não induz necessariamente à redução das desigualdades regionais.

Embora se tenha observado um impacto positivo da crescente integração inter-regional, pela projeção do dinamismo do principal centro produtivo do País — o Sudeste — sobre as Regiões periféricas, notadamente o Centro-Oeste, foi a ação do Governo que ga-

rantiu o favorável desempenho econômico das Regiões mais pobres (Nordeste e Amazônia).

Já a década de 80 revelou que, quando o pólo central da economia brasileira enfrenta uma recessão, ainda pode haver alguma redução de desigualdades, mas à custa do crescimento em todo o País e — o que é mais grave — da ampliação da pobreza.

É necessário, portanto, induzir *maior inserção das Regiões periféricas no processo global de desenvolvimento nacional*, reforçando os mecanismos de transmissão inter-regional existentes, mais evidentes entre o Sudeste e o Sul e o Centro-Oeste.

Como parte dessa estratégia serão desenvolvidas ações de reordenamento da ocupação econômica do espaço físico regional, tendo como instrumento o *Macrozoneamento Ecológico-Econômico*, que procurará redefinir as Macrorregiões Estratégicas e Econômicas do País em função não apenas de divisões políticas historicamente estabelecidas, mas, principalmente, levando em conta as potencialidades de recursos naturais e as articulações dessas Macrorregiões, entre si e com o Exterior, ao longo de grandes eixos de transportes multimodais, que propiciem baixos custos de transportes e, em consequência, assegurem capacidade competitiva para os produtos regionais.

Isso implica a busca de uma articulação mais eficiente entre investimentos em atividades produtivas e investimentos em infra-estrutura, notadamente infra-estrutura de transportes. Tradicionalmente, a ocupação econômica do espaço regional tem sido feita de forma espontânea e assistemática, criando escassez na oferta de serviços básicos e induzindo o Governo a atuar, de forma passiva, no suprimento desses serviços. Por outro lado, no passado, a expansão do sistema de transportes se fez através da ampliação da rede rodoviária, dado que o mais alto consumo de combustíveis (por t/km) desse tipo de transporte era mais que compensado por suas características de rapidez, divisibilidade de investimentos e baixo custo do petróleo importado. A partir da primeira crise do petróleo essa situação se modificou

*É necessário induzir maior inserção das Regiões periféricas no processo global de desenvolvimento nacional.*

radicalmente e já não se pode ignorar a necessidade de um melhor aproveitamento do nosso potencial hidroviário (a par da navegação de cabotagem e ferrovias), como forma de reduzir custos unitários de transportes e assegurar a efetiva integração regional, via grandes eixos de articulação entre as várias Regiões do País.

Todavia, o aproveitamento do sistema hidroviário, assim como a expansão dos sistemas ferroviário e de navegação de cabotagem, por suas características de indivisibilidade de investimentos e exigências de articulação intermodal, é muito mais complexo e difícil, exigindo planejamento de longo prazo e ordenamento da distribuição espacial da atividade econômica.

*No Nordeste e na Amazônia, ainda será preciso criar fontes autônomas de crescimento, seja pela ação direta do Estado, seja pelo estímulo aos investimentos privados.*

No caso do *Nordeste*, esse tratamento prioritário justifica-se pela grande disparidade de desenvolvimento ainda prevalecente entre a Região e o País (o PIB regional *per capita* ainda é menos da metade do brasileiro e pouco mais de um terço do mesmo produto no Sudeste).

A estratégia, para essa Região, envolve três dimensões, intimamente relacionadas: *o reforço e a integração de sua base econômica, o combate à pobreza e a revisão da gestão da política regional.*

O reforço e a integração da base produtiva devem resultar de novos investimentos privados na moderna agricultura de mercado, com fundamento na irrigação, na agroindústria, na reestruturação produtiva de indústrias tradicionais; em novos investimentos visando ao avanço técnico contínuo dos complexos industriais modernos (petroquímica, cloroquímica, álcoolquímica); no reposicionamento da estrutura produtiva na direção de setores mais intensivos em tecnologia (como materiais plásticos e cerâmicos); e no turismo de massa.

Esse esforço produtivo deve visar à produtividade e à competitividade, interna e externamente, estando, portanto, ajustado ao paradigma tecnológico e organizacional emergente — e esse deve

ser um dos critérios fundamentais da administração dos incentivos fiscais regionais.

Com relação às pequenas empresas, deve-se procurar articular rede internamente coerente de médias e pequenas unidades produtivas (utilizando os modernos sistemas de "terceirização" e subcontratação), que podem utilizar-se de matérias-primas tradicionais (couros, fibras naturais, têxteis, alimentos) para produção diferenciada de artefatos com elevados padrões de qualidade e *design*.

O combate à pobreza deve constituir o núcleo da estratégia social para o Nordeste, complementado por um grande esforço de formação de recursos humanos, e ir além do ensino fundamental universalizado, para contemplar a capacitação da força de trabalho mais jovem, de modo a ajustar seu perfil às novas exigências do mercado de trabalho (inclusive nos serviços, e em particular no apoio ao turismo).

A busca de uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o meio rural, em especial para a região semi-árida, levará em conta os objetivos de aumento da produtividade e eliminação da pobreza crítica, por meio de acesso à terra, ao crédito à assistência técnica e ao mercado.

*A revisão da gestão da política regional* deve contemplar duas realidades: a importância crescente do mercado — e dos investimentos privados — no novo modelo de desenvolvimento nacional e a emergência de um papel renovado para os Estados no novo federalismo que se consolida a partir da Constituição de 1988.

Deve-se reconhecer que o esquema institucional para a administração de desenvolvimento regional passou por um processo de envelhecimento comprometedor. A nova prioridade ao desenvolvimento sustentável do Nordeste exige uma adaptação profunda das instituições existentes, incluindo redefinição de funções, separação de atribuições nas áreas de planejamento e articulação, financiamento e execução da política de desenvolvimento.

Nesse contexto, cabe formular programas conjuntos da União e dos Estados em apoio ao desenvolvimento regional, re-

visando-se a estrutura e fortalecendo-se a função coordenadora do Conselho Deliberativo da Sudene e do Conselho de Administração do BNB.

As funções da Sudene devem ser reavaliadas para reforço de suas características de órgão de pesquisa e planejamento, de coordenação interinstitucional e de agência de promoção de investimentos na área.

O BNB deverá apoiar a Sudene nessas atividades, aprofundando sua ação como banco de desenvolvimento e órgão captador de recursos, nas áreas de estudos de oportunidades, promoção de projetos e atração de investimentos privados para a área.

O objetivo final será alcançar maior agilidade e eficiência na administração dos recursos direcionados para a Região (transferências, financiamentos, incentivos fiscais), inclusive pela implantação das sugestões contidas no relatório preliminar da Comissão Especial do Congresso Nacional sobre o Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro.

Para a *Amazônia*, a prioridade conferida decorre de sua ainda frágil integração com as demais Regiões do País, das grandes responsabilidades com o uso racional de seu imenso patrimônio natural e do resultante compromisso com o desenvolvimento sustentável, em benefício desta e das próximas gerações de amazônides e de brasileiros.

A estratégia para essa Região envolve duas dimensões principais: a *produtiva*, com ênfase no aproveitamento de sua base minero-metalúrgica, avançando para a *fronteira tecnológica da produção sustentável e exportação de recursos renováveis*, de alto valor; e a relativa à revisão da administração do desenvolvimento.

A expansão produtiva deverá ser estimulada pela exploração mais intensiva dos recursos minero-metalúrgicos regionais (inclusive energéticos), com incorporação de novas tecnologias que evitem os impactos ambientais adversos. Ao mesmo tempo, é importante lançar as bases do aproveitamento de nova fronteira, caracterizada pela diversidade biótica amazônica. A grande concentração de biodiversidade singulariza mundialmente a Região, e se deve iniciar

esforço, combinando o conhecimento avançado e a experiência indígena, em áreas como agroindústrias de produtos naturais, pesca, complexos agroflorestais e madeireiros, bioindústrias (farmacologia, química de produtos naturais, insumos bióticos, e outras), além do turismo ecológico. Nesse contexto, é importante o reforço da capacitação tecnológica regional e nacional nessas áreas, em especial em biotecnologia, que assegure a utilização produtiva da biodiversidade na própria Região.

No caso da Amazônia, outro importante aspecto estratégico é o de proteção das fronteiras, para evitar a invasão do espaço aéreo e coibir severamente o narcotráfico. Para tanto, um Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam) e uma política de ocupação permanente de áreas fronteiriças deverão ser implementados.

A *revisão da gestão do desenvolvimento regional*, envolvendo os Estados, a Sudam e o Basa, deverá seguir, com as adaptações necessárias, o modelo adotado no Nordeste.

Dentre as Regiões periféricas do Brasil, o *Centro-Oeste* se caracteriza como aquela que apresenta maiores potencialidades e perspectivas de desenvolvimento, em função dos seus recursos naturais, menor pressão demográfica sobre esses recursos e maior proximidade geográfica com os centros dinâmicos da economia do País.

No momento atual, quando o grande desafio da economia brasileira é compatibilizar, dentro do prazo mais curto possível, a estabilização econômica com a retomada do desenvolvimento, o Centro-Oeste pode contribuir para a realização desse objetivo, pelo aproveitamento do seu potencial de produção de alimentos e matérias-primas agrícolas e de geração de excedentes exportáveis, a baixo custo e em curto prazo. Para tanto, urge incorporar à estratégia regional a consideração dos novos paradigmas tecnológicos e de integração competitiva que dominam o mundo moderno. Por isso, deve ser buscada também a diversificação da estrutura produtiva, a internalização dos centros de decisão econômica (reduzindo a dependência de núcleos decisórios localizados fora da

*O grande desafio da economia brasileira é compatibilizar, dentro do prazo mais curto possível, a estabilização econômica com a retomada do desenvolvimento.*

Região) e a melhoria dos padrões de produtividade e competitividade das atividades econômicas regionais.

A diversificação da estrutura econômica exige, a par da expansão da produção agropecuária (com os devidos cuidados do ponto de vista ambiental), o incentivo ao desenvolvimento industrial, particularmente agroindustrial, e a expansão dos transportes, turismo, e outros serviços.

Para a *Região Sul*, a primeira prioridade é avaliar o impacto da consolidação do Mercosul, tendo em vista maximizar os benefícios daí decorrentes e neutralizar os riscos envolvidos.

Nas partes norte e oeste da Região, deverão ser executadas ações de recuperação de terras degradadas e investimentos que valorizem a alternativa de transporte hidroviário.

Por outro lado, a Região Sul ainda apresenta a estrutura urbana mais equilibrada do País, característica que deverá ser preservada ou reforçada através de medidas de interiorização do desenvolvimento e descongestionamento de áreas metropolitanas.

---

## **Estratégia Urbana**

A Constituição de 1988 alterou substancialmente as competências da União, dos Estados e dos Municípios no que diz respeito à política urbana.

Cabe aos Municípios (Const., artigo 182) executar a "política de desenvolvimento urbano", cujo objetivo é "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes", sendo obrigatória a elaboração de planos diretores para cidades com mais de vinte mil habitantes. Compete aos Estados instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (artigo 25, § 3º), com o fim de "integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum". E, à União, compete "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclu-

## *Diretrizes para Ações de Médio e Longo Prazos*

sive habitação, saneamento básico e transportes urbanos" (artigo 21, XX), além de "elaborar e executar planos nacionais de ordenação do território" (artigo 21, IX).

Depreende-se, do texto constitucional, que as funções da União no desenvolvimento urbano são, principalmente:

- I. *normativas*, fazendo-se, assim, necessário estabelecer, em lei, as diretrizes para o desenvolvimento urbano;
- II. de *planejamento* da ordenação territorial para organização do sistema nacional de cidades;
- III. de *intervenção em setores de competência comum com os Estados e Municípios* (entre as quais a habitação, o saneamento básico e o meio ambiente).

O fenômeno da urbanização e da metropolitanização é dos mais característicos do desenvolvimento brasileiro nas últimas décadas. Hoje, a população urbana do País corresponde a mais de 2/3 da população total, e a das regiões metropolitanas e do Distrito Federal, a quase 30%. Na atual década, o crescimento demográfico das cidades deverá ser maior do que o da população total (da ordem de 23 milhões), em decorrência das migrações do campo para os núcleos urbanos.

As exigências de infra-estrutura e de serviços urbanos serão, portanto, crescentes nas cidades, mormente nas regiões metropolitanas, onde o crescimento demográfico vem sendo maior nas periferias pobres do que nos Municípios das capitais.

A crise econômica dos anos 80 — que se prolonga até os dias de hoje — atinge principalmente os centros urbanos e metropolitanos.

A pobreza metropolitana corresponde a quase 15% da pobreza total e representa perto de 30% da pobreza urbana. São grandes as tensões sociais nas grandes cidades e graves os seus problemas de segurança pública.

Como não é factível reverter o processo de urbanização e de concentração metropolitana já ocorrido — embora se anteveja

sua atenuação relativa, a longo prazo — cumpre conceber estratégia conjunta, da União, dos Estados e Municípios e, em geral, da sociedade, para enfrentar seus graves problemas, sobretudo os resultantes da exclusão econômica e da marginalização social e cultural de grande parcela dos que vivem nas cidades.

*No curto prazo, a estratégia urbana deve voltar-se para a execução de políticas sociais compensatórias nas periferias das regiões metropolitanas e maiores cidades.*

No curto prazo, essa estratégia deve voltar-se para a execução de políticas sociais compensatórias (de emprego e de redução dos custos da alimentação básica) preferencialmente nas periferias das regiões metropolitanas e maiores cidades.

*A médio e longo prazos, voltar-se-á para a execução, em escala crescente, de programas sociais urbanos, dando-se prioridade à ampliação da oferta de lotes urbanizados e à melhoria das condições de habitação e de urbanização das favelas e outros assentamentos humanos subnormais através da provisão de serviços públicos básicos.*

Um maior equilíbrio do sistema urbano nacional deverá ser a resultante da reorientação dos investimentos em infra-estrutura e nas atividades produtivas no sentido da descompressão urbana, pelo fortalecimento de cidades de porte médio com funções de descentralização da ocupação urbana (tendência que já ocorre espontaneamente) e de pólos de desenvolvimento interiorizados.



*E*stado e  
Sociedade



No Brasil, as relações entre o Estado e a sociedade vêm se caracterizando mais pelo confronto e pela suspeita do que pela cooperação e pela confiança. Este estado de ânimo é incompatível com o Estado democrático, representação política da própria sociedade.

É preciso superar esse antagonismo, de um lado, pela *redivisão de trabalho entre as esferas pública e privada da sociedade* e, de outro, por uma reforma do Estado que envolva uma radical revisão de seu relacionamento com os indivíduos e as entidades privadas.

---

## O Público e o Privado

A *redivisão de trabalho* entre as esferas pública e privada da sociedade deve orientar-se pela *busca de equilíbrio*: nem se deseja um Estado tão grande e com tanto poder que esmague e domine a sociedade, nem tão pequeno e fraco que se anule politicamente e se incapacite para gerir a coisa pública e promover o bem-estar da população.

A Constituição da República define as regras básicas dessa divisão de trabalho. Contudo, em muitos casos, com sabedoria, confere-lhes grande flexibilidade, permitindo que a legislação

ordinária e decisões executivas da União, dos Estados e dos Municípios estabeleçam, mais pormenorizadamente, a discriminação desses papéis.

As esferas pública e privada exercem atividades concorrentes, sobretudo em duas áreas: *as da produção e a dos serviços públicos*.

No primeiro caso, a Lei n.º 8.031, de 12 de abril de 1990 — tendo como base os dispositivos constitucionais que estabelecem o primado da iniciativa privada na exploração da atividade econômica — criou o Programa Nacional de Desestatização (PND), que tem possibilitado a transferência à iniciativa privada de uma série de empresas que estavam sob controle direto ou indireto da União. O Governo atual considera de suma relevância o prosseguimento e o aperfeiçoamento desse programa.

Após dois anos de experiência na sua execução, o PND — até o momento encarado exclusivamente como um programa de venda de estatais — deverá ser revisto como parte integrante da política industrial, tendo em vista a reestruturação do nosso parque produtivo. Além deste aspecto fundamental, merecerão exame mais profundo os seguintes pontos:

- I. compatibilização do modelo de privatização com o modelo industrial;
- II. ingresso de moeda corrente no pagamento das privatizações;
- III. ampliação do PND de forma a abranger serviços públicos sob regime de concessão;
- IV. flexibilização dos critérios de participação do capital estrangeiro; e
- V. aperfeiçoamento dos mecanismos legais e operacionais.

No segundo caso, estão os serviços públicos, que podem ser explorados diretamente pela União, Estados ou Municípios, ou mediante autorização, concessão ou permissão (Const., artigos 21, XII, e 30, V). São eles, principalmente, os de energia elétrica e de transportes, inclusive portos. Nesses casos, a presença do Estado e a

*A redivisão de trabalho entre as esferas pública e privada da sociedade deve orientar-se pela busca de equilíbrio.*

natureza dos serviços prestados são variáveis: os de energia são quase que exclusivamente estatais e, nos transportes, o Estado tem grande parcela de responsabilidade direta na infra-estrutura em geral e nos serviços ferroviário e portuário, sendo mais significativa a participação da iniciativa privada no transporte rodoviário de passageiros, inclusive no transporte coletivo urbano por ônibus.

Os serviços de telefonia e telecomunicações são exclusivamente estatais e a sua eventual privatização dependerá de reforma constitucional (Const., artigo 21, XI).

*É desejável que a iniciativa privada tenha maiores e crescentes responsabilidades nesses serviços e em suas infra-estruturas.* A privatização, no que couber, daqueles exercidos pela União será o objetivo de um segundo estágio do processo da desestatização, definidos modelos institucionais adequados às características peculiares a cada atividade, que deixem claro onde e como ocorrerá a participação da iniciativa privada.

Entretanto, mesmo alcançado o desejável equilíbrio na divisão de trabalho entre as esferas pública e privada, não há como desconhecer sua complexa interdependência. Há, de uma parte, relações de mútua implicação, mesmo entre as funções inerentes ao Estado (as relações exteriores, a defesa, os serviços públicos não-individualizados) e as próprias do mercado (a produção e o consumo privados). E há, por outro lado, funções comuns, em que se faz necessário estabelecer relações de íntima cooperação, as quais, porém, não excluem o poder do Estado de regulamentação, fiscalização e, mesmo, de penalização. Isto ocorre em áreas tão diversas como a das finanças e as sociais — educação, saúde, previdência e assistência social.

Faz-se, portanto, necessário *estabelecer processo de coordenação de decisões e de ações, orientado pelo projeto nacional de desenvolvimento, articulando os mecanismos decisórios e executivos próprios do Estado e os do mercado, sem desvirtuá-los ou descaracterizá-los.*

Em apoio à consolidação do mercado como instância decisória, a União estimulará sua ampliação, aprofundará a *desregu-*

*lamentação de seu funcionamento, a liberalização, interna e externa, e praticará o planejamento indicativo.*

---

## O Papel da União

O Estado deve procurar estabelecer processo *permanente, coerente e ordenado de integração de decisões e de ações das esferas pública e privada* da sociedade. Processo cooperativo, participativo, convergente.

Ao Poder Executivo da União cabe conduzir esse processo, em íntima colaboração com o Congresso Nacional no plano das grandes decisões políticas, bem como em estreita articulação com os Estados e Municípios e, em geral, com a sociedade, na coordenação de sua execução.

Desonerada de muitos encargos, transferidos à iniciativa privada e aos Estados e Municípios, a administração pública federal deverá voltar-se para a elevação da qualidade e eficiência dos serviços públicos e para promover um conjunto de ações estratégicas para o desenvolvimento nacional, de que resultem programas prioritários.

Esse desígnio envolve profunda *revisão da administração federal*, já iniciada com a reformulação de sua estrutura, com vistas a:

- I. *Restabelecer o planejamento, de médio e longo prazos, e melhorar a sua articulação com a política macroeconômica de curto prazo, como instrumento para sistematizar e estruturar o processo decisório do Governo e a coordenação, articulação e supervisão executivas. Esse papel será exercido pelo Conselho de Governo, com a assistência da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, e o apoio da Secretaria de Assuntos Estratégicos e do Ministério da Fazenda, sob o comando do Presidente da República.*
- II. *Distinguir as funções permanentes, integrantes do serviço público, das ações estratégicas do Governo, estas últimas variá-*

veis no tempo e, geralmente, consubstanciadas em programas prioritários.

III. *Modernizar o serviço público, através, principalmente, de:*

- a) *nova atitude e novo comportamento do servidor público com relação ao usuário, que é cidadão e contribuinte e merece atendimento eficiente, respeitoso e cordial;*
- b) *eficiência e profissionalização, com a adoção de métodos modernos de gestão pública e de controle interno;*
- c) *motivação do servidor público, mediante salário digno, planos de carreira claramente estabelecidos, critérios de progressão funcional com base no mérito e no desempenho e reciclagem técnico-profissional permanente;*
- d) *estrito cumprimento dos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (artigo 37, caput); e*
- e) *estabelecimento de controle social do serviço público, por seus usuários e pela sociedade.*

IV. *Criar mecanismos especiais de coordenação, execução, acompanhamento e avaliação das ações estratégicas do Governo e dos programas prioritários decorrentes.*

V. *Investir no apoio institucional e nos recursos humanos altamente qualificados dos órgãos e entidades de importância estratégica para o projeto nacional de desenvolvimento, particularmente nos órgãos responsáveis pela formulação e avaliação de planos e projetos do desenvolvimento e políticas públicas, e nos institutos de pesquisa e treinamento dos ministérios civis e militares.*

---

## Novo Federalismo

A organização do Estado estabelecida na Constituição promoveu redistribuição dos recursos públicos, em benefício dos Estados e Municípios, reforçando o federalismo e estimulando a cooperação e a descentralização administrativas.

Torna-se imperioso dar mais ampla consequência prática a essa salutar tendência para desconcentração, buscando, através da

## *Diretrizes para Ações de Médio e Longo Prazos*

negociação, a *transferência negociada de encargos executivos aos Estados e Municípios*, em particular naquelas áreas de competência comum ou concorrente (na infra-estrutura econômica, em especial a de transportes; nas áreas sociais em geral, em especial no combate à pobreza, na educação, na saúde, na habitação e no saneamento básico; no fomento à agricultura e na organização do abastecimento alimentar; e na proteção ambiental).

*O que se deseja é um novo federalismo, fundado na integração e na cooperação*, onde a União, descentralizando a execução, dentro de critérios preestabelecidos, também participe de seu financiamento, atuando compensatoriamente com vistas ao maior equilíbrio espacial do desenvolvimento e à equalização dos padrões nacionais do serviço público.

*Conclusão:  
Ação Política  
Convergente*



Como referido anteriormente, este documento contém os delineamentos para o planejamento do desenvolvimento do País. Será desdobrado em estudos prospectivos de desenvolvimento sustentável e em planos estratégicos, programas e projetos setoriais e regionais.

Na continuidade do esforço de planejamento nacional, pelo menos uma nova dimensão do desenvolvimento deve ser incorporada às aqui apresentadas: *a dimensão da cultura*.

Cabe valorizá-la e promovê-la, como necessidade humana e fator de unidade nacional.

Se a marcha da civilização apaga as diferenças entre os povos, a cultura as sublinha e define o caráter e as fronteiras espirituais de uma nação.

O Brasil realiza síntese multicultural que integra a diversidade de variadas heranças em identidade nacional singular, com predominância dos valores éticos e político-institucionais do Ocidente moderno.

É nessa característica cultural integradora que se deve buscar a inspiração para a *convergência política das ações de desenvolvimento*.



*A*nexo I:  
Cóordenação  
Executiva



planejamento, coordenação e controle das ações de desenvolvimento, decorrentes deste documento, caberão à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, em integração com os ministérios e demais órgãos e entidades federais envolvidos, e em articulação com os Estados e Municípios.

O imprescindível envolvimento da sociedade (empresariado, sindicatos, outras entidades civis e comunitárias) deverá ser feito, em todos os níveis, pelos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais competentes, através dos *fóruns interministeriais* que se organizarão em torno de grandes temas e funcionarão a partir de discussões técnicas e audiências públicas. Estas audiências poderão ser realizadas ao nível de Regiões, Estados ou Municípios. Os fóruns sempre contarão com uma estrutura técnico-administrativa composta por uma secretaria-executiva e um grupo de relatores.

Sem prejuízo da continuidade das atividades de outros *fóruns* já existentes, ficam incorporadas aos seus objetivos permanentes os seguintes temas:

- Ciência e Tecnologia
- Saúde
- Saneamento
- Previdência e Assistência Social
- Educação

## *Diretrizes para Ações de Médio e Longo Prazos*

- Política Ambiental
- Reestruturação Industrial
- Desenvolvimento Regional e Urbano
- Política Agrícola
- Integração Econômica
- Ajuste Fiscal e Estabilização
- Retomada do Crescimento
- Reforma do Estado
- Relações de Trabalho e Política Salarial
- Política de Defesa

Já em 1993, os programas e projetos definidos como prioritários (os relatórios finais de cada fórum deverão estar preparados até abril de 1993; as atividades dos fóruns continuam, após esta data, mais voltadas para questões de avaliação e de implementação) serão executados a partir dos seguintes instrumentos:

1. dotações nos orçamentos anuais e plurianuais;
2. linhas de financiamento (BNDES, BNB, Basa, CEF, BB, etc.);
3. incentivos fiscais (Finor, Finam, Fundo Constitucional, etc.); e
4. empréstimos externos (BM, BID, Eximbank, OECF, etc.).

Dever-se-á proceder ao detalhamento programático das diretrizes estratégicas (elaboração de políticas, programas e projetos), que será submetido à apreciação do Conselho de Governo (poderão ser criadas câmaras do Conselho, com a participação dos ministros mais diretamente envolvidos: Câmara de Assuntos Econômicos, Câmara de Assuntos Sociais, ou outras).

As políticas e os projetos de desenvolvimento de médio e longo prazos aprovados pelo Presidente da República serão submetidos ao Congresso Nacional, após discussão com as lideranças da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com vistas a colher sugestões para seu aperfeiçoamento.

*As linhas prioritárias de ação* constantes do Anexo II são apresentadas a título indicativo, podendo o Conselho de Governo, por iniciativa da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação, encaminhar ao Presidente da República proposta de sua alteração.

O financiamento, em 1993/94, dos programas prioritários derivados dessas *linhas de ação* deverá submeter-se, rigorosamente, às restrições da política de estabilização, em especial no que concerne ao controle dos dispêndios públicos da União. Nas atuais circunstâncias, contudo, a concentração de recursos em pequeno número de projetos prioritários afigura-se aconselhável.



*A*nexo II:  
*A* Linhas  
Prioritárias  
de Ação



serão ser consideradas, pelo mecanismo de planejamento, coordenação e controle estabelecido no Anexo I, as seguintes linhas prioritárias de ação:

- I. *Reestruturação Produtiva.* Desenvolvimento de novas vantagens comparativas dinâmicas, com base em novas tecnologias (eletrônica-informática, biotecnologia, novos materiais, *laser*, e novas formas de energia). Criação de base tecnológica competitiva em eletrônica-informática, e telecomunicações. Adoção de novos métodos de gestão voltados para a qualidade e a produtividade. Consolidação de vantagens comparativas adquiridas em insumos básicos (siderurgia, petroquímica, papel e celulose), bens de consumo duráveis (indústria automobilística e eletrônica de consumo) e em indústrias tradicionais (têxteis, vestuário, e alimento). Estímulo à competição, através da abertura gradual da economia, da desregulamentação e da implementação da legislação da defesa de concorrência.
- II. *Ciência e Tecnologia.* Desenvolvimento de sistema nacional de ciência e tecnologia, com particular destaque para a promoção de um ambiente favorável à geração e absorção de inovações, tendo como referência principal a articulação entre a base técnico-científica e o sistema produtivo.
- III. *Ensino Fundamental.* Universalização do ensino fundamental com vistas à aquisição das competências básicas necessárias à participação em sociedade moderna, definidos padrões mínimos de qualidade para a escola, com

## *Diretrizes para Ações de Médio e Longo Prazos*

- aperfeiçoamento da gestão e permanente avaliação pedagógica.
- IV. *Infra-Estrutura.* Recuperação e modernização da rede de transportes e expansão da produção de energia elétrica e da rede de comunicações. Transferência negociada de encargos aos Estados e Municípios e à iniciativa privada, mediante privatizações.
  - V. *Formação de Mão-de-Obra.* Complementação da educação fundamental e básica da mão-de-obra jovem, inclusive com capacitação profissional (integração Governos, Senai-Senac e empresas).
  - VI. *Produção de Bens e Serviços de Uso Popular.* Estímulo à produção, produtividade e redução dos preços relativos de bens e serviços básicos de amplo consumo popular (alimentos, vestuário, transporte coletivo).
  - VII. *Saúde.* Consolidação do processo de reforma do sistema de saúde, com implantação de nova sistemática de participação da União no financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e fortalecimento do papel regulador do Estado. Reorientação dos investimentos setoriais com vistas à redução das desigualdades regionais na oferta de serviços de atendimento à saúde.
  - VIII. *Produção de Medicamentos Básicos.* Apoio à produção nacional de matérias-primas e insumos básicos para a indústria farmacêutica.
  - IX. *Modernização da Empresa Nacional.* Capacitação da empresa nacional para atuar com flexibilidade e adquirir competitividade no novo paradigma de desenvolvimento, envolvendo gerenciamento moderno, inclusive novas relações capital-trabalho e inovação contínua.
  - X. *Periferias Urbanas.* Promover o acesso das populações pobres das periferias urbanas à educação, saúde, saneamento, emprego, habitação e assistência social.
  - XI. *Transformação da Agricultura Tradicional de Subsistência.* Promover o acesso à terra, ao crédito, à assistência técnica e ao mercado dos produtores rurais de baixa renda, em particular no Nordeste.

## *Linhas Prioritárias de Ação*

- XII. *Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia.* Redefinir as estratégias de desenvolvimento do Nordeste, com vistas ao crescimento rápido com reformas sociais, e da Amazônia, com vistas ao desenvolvimento sustentável.
- XIII. *Desenvolvimento do Centro-Oeste.* Expansão produtiva e complementação da infra-estrutura de energia e transportes, com participação do setor privado. Integração com o Mercosul. Aperfeiçoamento do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-Oeste.
- XIV. *Desenvolvimento da Região Sul.* Avaliação do impacto da integração com o Mercosul, para maximização de benefícios. Recuperação de terras e valorização da alternativa de transportes hidroviários. Interiorização do desenvolvimento e descongestionamento de áreas metropolitanas.
- XV. *Defesa.* Atendimento das necessidades de defesa do País, através da capacitação das Forças Armadas para o cumprimento de suas funções constitucionais e dos acordos internacionais.
- XVI. *Cultura.* Proteção ao patrimônio cultural e promoção da cultura, em suas várias manifestações, bem como sua valorização social como necessidade humana e fator de consolidação da identidade nacional.
- XVII. *Meio Ambiente.* Utilização racional dos recursos naturais e proteção do meio ambiente, de forma a assegurar produtividade crescente dos recursos naturais em benefício das gerações atuais e futuras, e melhorar as condições de vida da população.



---

*Diretrizes de Governo para  
Ações de Curto Prazo*



*A*presentação



*A Nação brasileira está vivendo um momento singular, um novo período da história republicana, caracterizado, essencialmente, na revolução pela ética.*

*Assim teve origem o Governo Itamar Franco, respaldado na vontade do povo e cuja composição é congressual pela essência e pela forma.*

*O papel deste Governo, que tem como traço característico ser um governo de travessia, é preparar o espaço seguro para aprofundar as reformas políticas, institucionais e econômicas. A ele caberá gerir a saída da crise brasileira, entendendo que ao Estado compete ativar, mobilizar e induzir o processo de mudança, e à Nação, a responsabilidade de permanecer mobilizada, atuante e solidária.*

*O presente documento estabelece o conjunto de diretrizes que fornecem uma estrutura coerente para a política econômica de curto prazo.*



 *visão Geral  
da Estratégia*



---

## Compromissos Básicos na Área Econômica

Os compromissos do Governo Itamar Franco na área econômica estão centrados no objetivo último de assegurar ao povo brasileiro melhores condições materiais de vida, geradas por um processo sustentado de desenvolvimento.

O Governo se compromete a utilizar todos os instrumentos de que dispõe para, numa ação conjunta com o Congresso Nacional, recolocar a economia e a sociedade brasileiras numa trajetória que conduza à realização daqueles objetivos no menor espaço de tempo. Para tanto, é fundamental reduzir a níveis aceitáveis a inflação brasileira e reativar o crescimento econômico.

As *Diretrizes para Ações de Curto Prazo* constituem um documento de princípios. Dentre os compromissos de Governo ora firmados, os seguintes merecem destaque especial:

1. A retomada do crescimento, através de ações que possibilitem a redução das taxas de juros e a geração de empregos com benefícios especialmente voltados para as classes de mais baixa renda.
2. A garantia da estabilidade das regras e a renúncia a medidas como o congelamento de preços, o bloqueio de ativos financeiros e a mudança abrupta nos critérios de correção monetária. O Governo não adotará medidas de política econômica, exceto as de caráter meramente administrativo, que por sua própria natureza não possam ser previamente discutidas com a sociedade.
3. A manutenção dos compromissos já firmados na renegociação da dívida externa e a garantia de que o processo será continuado, de modo que o País alcance a completa normalização de suas relações financeiras internacionais.
4. A ação política cooperativa com o Congresso Nacional para a aprovação de uma abrangente reforma fiscal. Essa reforma

## *Diretrizes para Ações de Curto Prazo*

constitui um dos principais pilares de sustentação da estratégia do Governo para a luta contra a recessão e a inflação.

5. A reestruturação do Banco Central, que lhe permita desempenhar adequadamente seu papel de responsável pela estabilidade da moeda.
6. A adoção de medidas visando ao aperfeiçoamento do Sistema Financeiro e do Mercado de Capitais, para que possam cumprir de forma eficiente suas funções na retomada sustentada do crescimento econômico.
7. O equacionamento de problemas estruturais com impactos fiscais e monetários, entre eles os relacionados com as dificuldades financeiras da Seguridade Social, com as dívidas dos Estados, Municípios e empresas estatais, com o déficit potencial do Fundo de Compensação de Variações Salariais e com o papel dos bancos oficiais estaduais e federais.
8. O estabelecimento de normas orientadoras para a condução das políticas fiscal, monetária, salarial, tarifária e cambial, compatíveis com a luta contra a inflação.
9. A manutenção e aperfeiçoamento dos programas de reformas estruturais, como a privatização, a desregulamentação e a abertura comercial, os quais prepararão a retomada sustentada do crescimento econômico.
10. A condução dos assuntos da política econômica, em total coerência com o fortalecimento dos laços de solidariedade federativa.

---

## **As Dimensões da Crise e os Desafios da Estabilização**

Os órgãos técnicos do Governo prevêem que o Produto Interno Bruto brasileiro sofrerá uma queda de 0,2% em 1992, devido, sobretudo, à redução no Produto Industrial.

Confirmadas as previsões, o PIB em 31 de dezembro de 1992 será 3,7% menor que na mesma data, em 1989. Como a população aumentou, de 1989 a 1992 o PIB *per capita* se reduziu em 9%.

## *Visão Geral da Estratégia*

A inflação registra o outro lado da crise. Começando com os esforços de estabilização dos anos de 1981 a 1983, os sucessivos governos têm imposto pesados sacrifícios à população, em nome de uma estabilização que não é alcançada.

Inflação, desemprego, queda na produção industrial, tudo isto se intensificou nos últimos três anos. O Brasil exibe hoje o indesejado troféu de ser virtualmente o único País do mundo a exibir taxas mensais de inflação acima de 20%.

Se esse é o lado mais visível da crise, o menos visível tem a ver com o desequilíbrio fiscal, com a perda da eficácia do Banco Central e do sistema financeiro em geral e com a acumulação de elevados passivos no setor público.

O desequilíbrio fiscal tem uma história longa. Premidos por circunstâncias objetivamente difíceis, como o pesado endividamento externo, sobretudo nos anos 80, os governos foram adiando o ajustamento definitivo de suas contas.

O financiamento interno dos sucessivos e pesados déficits constituiu-se numa necessidade irremovível, um fator de pressões inflacionárias e de agravamento da recessão.

Sem contar com um verdadeiro equilíbrio em suas contas, os governos se tornaram incapazes de controlar com eficácia os instrumentos clássicos das políticas fiscal, monetária e cambial. E tampouco puderam agir eficazmente contra a inflação e a recessão.

Uma outra face da crise tem sido a perda de eficácia do Banco Central, do Mercado de Capitais e do Sistema Financeiro de Habitação, os quais desempenham, numa economia com estabilidade de preços e progresso econômico, papéis absolutamente indispensáveis.

No Brasil de hoje, o Banco Central não tem condições efetivas de controlar os agregados monetários; o Mercado de Capitais não está equipado para ser canalizador de poupanças e o Sistema Financeiro de Habitação não viabiliza a retomada dos investimentos.

Uma terceira conseqüência da crise tem sido a acumulação de passivos praticamente inadmissíveis no setor público.

As principais referências aqui dizem respeito às dívidas interna e externa do Governo Central, Estados, Municípios e das empresas

estatais, à situação de fundos como o FGTS e FCVS e ao desequilíbrio financeiro da Seguridade Social e dos fundos de pensão das empresas estatais.

A existência destes passivos compromete a credibilidade de qualquer programa de ajustamento macroeconômico. Isto porque os agentes de mercado percebem claramente que, em algum momento futuro, esta situação terá de ser resolvida. Neste momento, o Governo será forçado a elevar a carga de impostos ou a imprimir moeda, a fim de honrar compromissos relativos àqueles débitos.

Esta expectativa tem um impacto desestabilizante, ao induzir empresários, investidores e consumidores a adotarem comportamentos defensivos.

O Governo do Presidente Itamar Franco reconhece que uma ação efetiva contra a crise econômica não poderá ser levada a cabo sem que sejam adequadamente encaminhadas soluções para cada um dos grandes problemas apontados acima.

As presentes Diretrizes identificam as propostas do Governo Federal para lidar diretamente com aqueles problemas, interrompendo uma longa tradição de acomodação.

---

## **Diretrizes para o Curto Prazo**

**A**s ações de curto prazo do Governo se orientarão pelos objetivos de retirar a economia da recessão, retomando o crescimento, e de controlar a inflação.

---

### **Controle da Inflação**

O controle da inflação dependerá da implementação adequada das tradicionais políticas econômicas de curto prazo, dentre as quais se destacam as políticas fiscal, monetária e cambial.

Nas atuais circunstâncias de desorganização institucional da economia brasileira, contudo, o espaço de manobra para o manejo destes instrumentos é muito pequeno. Será necessário, portanto, co-

mo precondição para o sucesso da política de curto prazo, ampliar os limites de ação daqueles instrumentos.

Em outras palavras: sem a reforma fiscal, não se pode falar em política fiscal ativa; sem o equilíbrio das contas públicas e sem a reestruturação do Banco Central, não há como controlar os agregados monetários; sem o equacionamento dos passivos do setor público, pouco sentido faz falar em políticas fiscal e monetária condizentes com a estabilização duradoura.

Conclusão: o manejo adequado dos instrumentos tradicionais de curto prazo é essencial, mas não haverá redução permanente da inflação e nem retomada sustentada de crescimento sem que reformas muito mais profundas sejam implementadas.

A estratégia de curto prazo do Governo, coerentemente com esta percepção, assenta-se em quatro pilares: a reforma fiscal, a reforma do sistema financeiro, a proposta de soluções para os passivos do setor público e as reformas estruturais, necessárias à retomada do crescimento.

Os principais elementos integrantes da estratégia de curto prazo do Governo serão orientados pelas diretrizes especificadas a seguir.

---

### **Reforma Fiscal**

Os objetivos de reforma fiscal incluem o aumento da arrecadação, a desoneração do setor produtivo formal, a simplificação da estrutura tributária, o corte de despesas públicas e eficiência no gasto e arrecadação.

A partir de sua aprovação pelo Congresso, a reforma fiscal passará a ter efeitos positivos, sobretudo pelo lado das expectativas. Convencendo-se os agentes econômicos de que o Governo não precisará pressionar fortemente os mercados financeiros, a inflação antecipada tende a se reduzir. Reajustes de preços puramente preventivos serão feitos em menor intensidade e os mercados financeiros registrarão um comportamento mais estável.

Com o início da concretização de seus benefícios, outras seqüências de efeitos serão desencadeadas. Em particular, com a redu-

## *Diretrizes para Ações de Curto Prazo*

ção das pressões do Governo sobre o Sistema Financeiro; o Banco Central poderá praticar juros mais baixos.

---

### **Reforma do Sistema Financeiro**

O Governo, em conjunto com a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, irá definir uma nova regulamentação do Sistema Financeiro Nacional, com vistas a aproximar o Banco Central dos modelos vigentes para os bancos centrais clássicos, garantindo-lhe condições para o correto desempenho de sua tarefa de assegurar a estabilidade da moeda.

A reestruturação do Banco Central ampliará sua autonomia para controlar os agregados monetários e retirará do mesmo responsabilidades que não lhe são próprias.

Por iniciativa do Governo, será promovida a consolidação das contas entre o Tesouro e o Banco Central, prevista no acordo de renegociação da dívida externa. Com isto, será possível tornar mais transparente o relacionamento entre o Tesouro e o Banco Central.

Será dada continuidade, através da Comissão de Valores Mobiliários, à implementação do Plano Diretor do Mercado Brasileiro de Capitais, incluindo a revisão da Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404/76) e da Lei nº 6.385/76. Além disso, o Governo prosseguirá com a implementação do Plano Diretor do Sistema de Seguros, Capitalização e Previdência Complementar. A reforma do Sistema Financeiro de Habitação será igualmente objeto de proposta do Governo ao Congresso.

O efetivo encaminhamento dos projetos mencionados contribuirá para o controle da inflação, ao permitir ao Banco Central exercer um controle mais efetivo sobre a expansão monetária.

---

### **Equacionamento dos Passivos e de outros Problemas Estruturais do Setor Público**

A sociedade brasileira, especialmente os agentes econômicos, percebe claramente que existem problemas sem cuja solução governo algum poderá exercer um controle efetivo da política fiscal nesse país.

## *Visão Geral da Estratégia*

Os mais importantes dizem respeito às dívidas internas do setor estatal e deste com o Tesouro Nacional; ao endividamento de Estados, Municípios e empresas estatais, com órgãos federais; ao desequilíbrio financeiro estrutural da Seguridade Social; à situação atuarialmente insegura dos fundos fechados de pensão ligados às grandes empresas estatais; e aos rombos potenciais de fundos como o FCVS e o FGTS que, se nada for feito, terão de ser cobertos pelo Tesouro Nacional.

O Governo pretende obter a cooperação do Congresso Nacional e de todos os segmentos representativos da sociedade, no sentido de oferecer soluções definitivas para os mesmos.

### **Aprofundamento das Reformas Estruturais**

A crise vivida pela economia brasileira não pode ser resolvida somente com a utilização dos instrumentos clássicos — fiscais, monetários e cambiais — de curto prazo.

Existe o risco de que as tentativas sejam frustradas pelo estabelecimento de um equilíbrio perverso, no qual o preço de uma inflação mais baixa seja uma recessão permanente.

Ou então que, na tentativa de eliminar o déficit público pela elevação de impostos e corte de gastos, se estabeleça um círculo vicioso de mais recessão, menos arrecadação, mais déficit público, mais inflação, mais recessão.

É imprescindível, desta forma, viabilizar a retomada do crescimento econômico ao mesmo tempo em que se procura controlar a inflação. Mas o crescimento não será retomado nos moldes tradicionais do Brasil anterior à década de oitenta, quando a presença do Estado como produtor e investidor direto ou subsidiador da iniciativa privada era decisiva.

No novo modelo, as palavras-chave serão eficiência, competitividade e integração com a economia mundial. É por isto que o Governo reafirma seus compromissos de aperfeiçoar e aprofundar os programas de privatização, desregulamentação e de progressiva abertura da economia ao comércio exterior.

---

**Política Fiscal**

A administração da política fiscal continuará a se pautar pela austeridade, com a busca da geração de superávits que permitam ao Governo equacionar progressivamente sua dívida interna de curto prazo.

Enquanto a inflação não estiver claramente sob controle, com substancial redução de seus níveis atuais, o Governo não tomará iniciativas de financiar novas despesas utilizando o adicional de receitas gerado pela reforma fiscal e pelo combate à inflação.

---

**Política Monetária**

Durante o ano de 1992, verificou-se patente deterioração do quadro fiscal, sem que, até o início do novo Governo, se vislumbresse quaisquer possibilidades de recuperação. Face a tais circunstâncias, o Governo lançou mão da política monetária para, a qualquer custo, manter sob controle a inflação.

O quadro inaugurado pelo novo Governo é profundamente diverso. A receita pública, em contraste com o ocorrido em 1992, encontra-se em recuperação, e as perspectivas para 1993 — não obstante o êxito ainda apenas parcial da reforma tributária — são de substancial melhoria. Exemplificam essas mudanças os seguintes fatos:

- recuperação, em pleno curso, da receita da Previdência;
- cessação do virtual colapso a que estavam sujeitos o Finsocial e o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica — tanto pela superação da fase de maior impacto da Lei nº 8.200 quanto, sobretudo, pela aprovação no Congresso das mudanças propostas.

Estas melhorias do quadro fiscal, às quais devem somar-se novos avanços por ocasião da Reforma da Constituição, permitirão o cumprimento de compromissos (tais como o pagamento dos 147% para os aposentados) e abrem espaço para uma redefinição da política monetária, de acordo com as diretrizes abaixo sugeridas.

## *Visão Geral da Estratégia*

Diante desses condicionantes, a política monetária será orientada para:

1. Prosseguir no papel imprescindível de evitar explosão inflacionária e conter turbulências ocasionais;
2. Ampliar a utilização dos seus instrumentos clássicos de forma a recuperar a sua eficácia;
3. Buscar, através de mecanismos de mercado, recuperação da coerência entre prazos, preços e riscos dos diversos haveres da economia;
4. Buscar taxas de juros compatíveis com as necessidades dos mercados em geral e do setor produtivo, em particular; e
5. Valer-se do acordo com credores internacionais (em fase final de negociação) para regularizar o fluxo de recursos externos, viabilizando a internalização dos benefícios daí decorrentes.

---

### **Políticas Cambial e de Balanço de Pagamentos**

Num primeiro momento, o espaço de manobra para a política fiscal e de balanço de pagamentos será bastante reduzido, recomendando obediência a regras conservadoras.

Não obstante esta ressalva, a situação externa apresenta alguns contornos favoráveis, de tal maneira que, liberada da necessidade de proceder desvalorizações reais do cruzeiro e de acumular reservas, as políticas cambial e de balanço de pagamentos serão balizadas pela manutenção da taxa de câmbio real e do estoque de reservas nos seus níveis atuais.

Evitar-se-á, de forma definitiva, apelar para atrasos nas correções do câmbio, com seus impactos negativos sobre as exportações e sobre os níveis de emprego.

---

### **Política Salarial e de Tarifas**

A política salarial deve buscar proteger o poder de compra dos salários dos trabalhadores pertencentes às categorias não organizadas e estimular negociações diretas dos trabalhadores organizados.

## *Diretrizes para Ações de Curto Prazo*

Em vista disso, buscar-se-á flexibilizar a forma de fixação dos índices de antecipação salarial estabelecida na atual lei, com vistas a, gradualmente, proteger com maior efetividade o poder de compra dos salários.

Neste sentido, a política salarial do Governo se pautará por garantir patamar mínimo de reajustes salariais bimestrais a todos os trabalhadores dos setores público e privado, ao salário mínimo, e às aposentadorias e pensões. No que se refere ao setor privado, índices superiores aos estabelecidos em lei deverão ser objeto de negociação coletiva, diretamente conduzida pelas partes envolvidas.

Os reajustes de tarifas públicas serão definidos como parte de uma política integrada para com as empresas estatais. Estas empresas, de outro lado, estarão submetidas a programas de eficiência e de produtividade, visando gerar reduções de custos em benefício dos consumidores.

*D*iretrizes para  
um Programa  
de Reformas



Esta segunda parte são apresentadas em maior grau de detalhe as diretrizes do Governo para as reformas institucionais e estruturais.

A firme convicção do Governo é que, sem que as reformas a serem discutidas abaixo sejam efetivamente implementadas no menor espaço de tempo possível, não haverá controle de inflação nem retomada do crescimento que se possam caracterizar como duradouros.

---

## Reforma Fiscal

Desde o início da década de oitenta, o Brasil vem enfrentando um contínuo processo de deterioração das finanças públicas, caracterizado pela ocorrência de déficits. O financiamento destes déficits tem implicado severo desequilíbrio macroeconômico, cujos sintomas mais graves são a inflação descontrolada e a estagnação da economia.

Na luta ineficaz contra este desequilíbrio, sucessivos governos recorreram a medidas casuísticas, objetivando recuperar a receita fiscal a qualquer custo. Essas intervenções terminaram por produzir um sistema tributário que desestimula o uso da mão-de-obra, penaliza a poupança voluntária e reduz a capacidade de investimento privado.

Do ponto de vista distributivo, a estrutura tributária tornou-se bastante regressiva: o peso dos tributos indiretos é elevado. Muitos tributos são perversos, incidindo em cascata, onerando demasiadamente a produção.

O sistema também deixa a desejar sob o critério da simplicidade: há elevada quantidade de tributos, dispersão de alíquotas e grande quantidade e variedade de incentivos fiscais e isenções.

Consciente da incompatibilidade desse quadro, o Governo do Presidente Itamar Franco encaminhou ao Congresso Nacional o Programa de Ação Fiscal.

O ajuste fiscal imediato é apenas uma das atividades do Programa de Ação Fiscal, cujos objetivos são reorganizar o sistema fiscal federal, subsidiar a revisão constitucional no que se refere ao papel do Estado e às finanças públicas, propor as medidas necessárias para o saneamento das finanças públicas e preparar a regulamentação pertinente a esse regime fiscal.

A proposta de ajuste fiscal imediato tem como objetivos gerar os recursos necessários para equilibrar o orçamento em bases mais duradouras, simplificar as obrigações tributárias, ampliar a base de incidência dos impostos e reduzir os efeitos perversos do atual sistema tributário sobre a atividade econômica.

---

## **Reforma do Sistema Financeiro**

O Governo envidará esforços para acelerar o debate que levará à apresentação de um projeto para a regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal, que trata do Sistema Financeiro Nacional.

O tema é de extrema relevância. Entretanto, a sua avaliação no contexto global da economia indica que a regulamentação consistente e duradoura do sistema financeiro exige como pré-requisito a consolidação normativa e organizacional das finanças públicas (regulamentação dos artigos 163 e 164 da Constituição).

Nesse sentido, deve-se dar ênfase ao estabelecimento de claras definições legais para os seguintes pontos:

1. Adequação do Banco Central do Brasil ao formato de banco central clássico, com transferência de atribuições que não lhe são próprias.
2. Estabelecimento de mandatos fixos para as Diretorias do Banco Central, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e da Superintendência de Seguros Privados.
3. Garantia de total transparência no relacionamento do Banco Central com o Tesouro Nacional e com os Tesouros Estaduais.
4. Responsabilidades e requisitos de liquidez e solvência a serem observados indistintamente por todas as instituições financeiras, privadas ou oficiais.
5. Relação entre controladores de instituições financeiras e tomadores de crédito, em particular entre instituições estaduais e Governos dos Estados.
6. Necessidade de regulamentação prudencial e do seguro ou fundo de garantia de depósitos bancários.
7. Mudanças estruturais nos mercados de seguros, capitalização e previdência complementar aberta, assim como no mercado de valores mobiliários.

Independentemente da tramitação dos projetos de leis complementares, será feita a consolidação das contas entre Tesouro Nacional e Banco Central. Com a transferência para o Tesouro de grande parte do passivo externo hoje da responsabilidade do Banco Central, será possível reduzir substancialmente a carteira de títulos da Autoridade Monetária.

---

#### **Acompanhamento dos Bancos Oficiais**

O conjunto dos bancos federais e estaduais constitui mais da metade do Sistema Financeiro Nacional, o que configura uma participação excessiva do Estado neste segmento.

Urge direcionar o Sistema Financeiro Estatal estritamente às áreas onde é imprescindível, ainda, a presença governamental.

## *Diretrizes para Ações de Curto Prazo*

No caso dos bancos federais, deve-se repensar a conveniência ou necessidade de permanência de todas as instituições hoje existentes; a vocação de cada um daqueles bancos como agente da política creditícia do Governo; o redimensionamento da sua rede de agências, evitando-se a superposição e a continuidade das agências deficitárias.

De forma similar, os bancos estaduais devem estar voltados exclusivamente para as suas funções específicas. O sistema necessita passar por um processo profundo de aperfeiçoamento, que garanta a inibição da influência do poder político do controlador; a vedação efetiva às operações de crédito com o Governo controlador e suas entidades e empresas; a concentração da rede de agências no próprio Estado e o fechamento das dependências deficitárias; a capitalização efetiva; a administração profissional competente; a modernização organizacional e a implantação de sistemas de custos.

---

### **Reformulação do Mercado de Capitais**

Em adição às orientações acima, o Governo, através da Comissão de Valores Mobiliários, dará continuidade à implementação do Plano Diretor do Mercado de Capitais Brasileiro. Trata-se de uma série de itens de desregulamentação e de fomento de fundamental importância para permitir o crescimento de um mercado alternativo ao capital de empréstimo como fonte de capitalização das empresas.

É essencial avançar com as seguintes medidas:

1. Revisão da Lei das Sociedades Anônimas, em pontos relativos à publicação de demonstrativos financeiros, à diminuição dos custos de abertura do capital das companhias, ao reestudo da distribuição de ações entre ordinárias e preferenciais, à revisão da política de dividendos, à garantia do direito de retirada, à proteção ao acionista minoritário, e à atualização da legislação sobre debêntures.
2. Revisão da Lei nº 6385/76, com a redefinição do conceito de títulos e valores mobiliários; fortalecimento da função de supervisão da CVM; aumento das punições administrativas e pe-

## *Diretrizes para um Programa de Reformas*

cuniárias aos infratores e aumento da transparência em relação aos investidores institucionais, principalmente aos fundos de pensão.

---

### **Reformulação do Mercado de Seguros, Capitalização e Previdência Complementar**

Da mesma forma, o Governo, através da Susep e do Instituto de Resseguros do Brasil, dará continuidade à implementação do Plano Diretor do Sistema de Seguros, Capitalização e Previdência Complementar.

Neste contexto, em consonância com a tendência liberalizante que se pretende para este sistema, devem ser aperfeiçoados os critérios de solvência das sociedades seguradoras e de capitalização.

Constituem medidas importantes o aprimoramento do serviço de corretagem; a melhoria da estrutura organizacional e administrativa da Susep; a gradual desregulamentação do resseguro; a reformulação do seguro habitacional; a implementação efetiva dos seguros de crédito à exportação e agrícola; e a viabilização dos planos de seguro de vida e de previdência complementar de longo prazo.

Também pretende o Governo substituir o sistema de sorteio para colocação de seguros de bens de entidades governamentais. Ele será substituído pelo regime de licitação pública, nos moldes do D.L. nº 2.300/86.

---

### **Reformulação do Sistema Financeiro de Habitação**

Existe grande necessidade de se promoverem profundas reformas na estrutura e no funcionamento do Sistema Financeiro de Habitação.

Diante da situação de desequilíbrio do Sistema e, em particular, do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) o Governo irá trabalhar com dois objetivos básicos:

- retornar o Fundo à normalidade, em termos de habilitação e ressarcimento de contratos;

## *Diretrizes para Ações de Curto Prazo*

- minimizar o seu "déficit potencial".

Nesse contexto, o imposto sobre ganho de capital auferido por mutuários do SFH constitui questão de vital importância.

O déficit do FCVS deve ser minimizado através de maiores contribuições, exatamente daquelas pessoas que se beneficiaram dos subsídios concedidos. Acredita-se que tal ação seja mais justa do que toda a sociedade arcar com o ônus, uma vez que o FCVS é garantido pela União.

Vários fatores têm comprometido, nos últimos anos, a capacidade de financiamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) na área da habitação popular, saneamento, e infraestrutura urbana, destacando-se o elevado índice de sonegação no recolhimento da contribuição das empresas ao Fundo, a inadimplência dos agentes tomadores de recursos e o elevado fluxo de saques nas contas vinculadas.

O Governo, como participante da gestão colegiada do FGTS, tomará providências imediatas no sentido de reverter a situação, mediante a melhoria da fiscalização, a renegociação das dívidas dos tomadores de recursos do FGTS e do aumento das disponibilidades para os programas financiados pelo Fundo, através do remanejamento de recursos de outras fontes, especialmente do Fundo de Desenvolvimento Social.

Desde uma perspectiva mais ampla, um novo Sistema Financeiro de Habitação deve contemplar dois subsistemas, um destinado à população de baixa renda com capacidade de pagamento reduzida ou inexistente e outro voltado para aquela classe que consegue efetuar os retornos necessários à manutenção do sistema.

Para tanto, é necessário se estabelecerem critérios racionais de reajuste das prestações, preservando-se a capacidade de pagamento dos mutuários e o equilíbrio financeiro dos contratos.

Com o fim de incrementar os recursos provenientes do mercado de capitais para o financiamento não somente de imóveis comerciais, mas também residenciais, o Governo procurará viabilizar a

constituição dos Fundos de Investimentos Imobiliários, cujo Projeto de Lei tramita no Senado Federal.

---

## **Equacionamento dos Passivos do Setor Público**

O endividamento líquido do setor público ao final de 1991 era estimado em cerca de US\$ 146,7 bilhões, sendo US\$ 55,9 bilhões de dívida interna e US\$ 90,8 bilhões de dívida externa.

São devedores internos liquidos as empresas estatais e os Estados e Municípios, sendo a União credora líquida. A dívida externa está concentrada no Governo Federal e Banco Central e nas empresas estatais federais, estaduais e municipais.

O elevado volume de endividamento e alto grau de inadimplência nestas dívidas estão limitando as margens de manobra da política econômica.

A dívida pública mobiliária federal, em títulos do Tesouro, alcança US\$ 105,6 bilhões. A rolagem desta dívida vem exigindo altas taxas de juros, que oneram o Tesouro Nacional, além de contaminarem todas as outras taxas de juros da economia.

As empresas estatais federais são os maiores devedores, com um endividamento bruto, ao final de outubro de 1992, de US\$ 93,4 bilhões. Cerca de 64% deste endividamento bruto está no setor elétrico federal e na Itaipu Binacional. As concessionárias estaduais de energia elétrica são as maiores devedoras para com outras estatais do setor elétrico.

Este quadro de dificuldades herdado de governos anteriores precisa ser regularizado, saneado e consolidado, reduzindo-se o nível de endividamento.

O esforço de redução do endividamento deve ser compartilhado por todas as esferas de governo e por todas as suas entidades. Compreende-se neste esforço a limitação de novos endividamentos,

o refinanciamento das dívidas em novas bases e com garantias de maior liquidez e mais fácil execução e a concessão de aval somente a adimplentes.

O refinanciamento e o saneamento financeiro de Estados, Municípios e respectivas entidades, bem como das estatais, deve ser acompanhado de melhor controle e auditoria. Será reaparelhado o sistema de auditoria e controle dos dispêndios.

---

### **Dívida Pública Mobiliária Federal (DPMF)**

O estoque da DPMF (títulos do Tesouro) atingia no final de outubro US\$ 105,6 bilhões.

A dívida em carteira no Bacen foi emitida, em parte, para lastrear a dívida externa depositada naquele Banco e, em parte, para financiar, em períodos anteriores a 1990, o déficit fiscal do Tesouro e os pesados encargos sobre o estoque existente.

A taxa de juros real, que vinha sendo praticada para refinarciar a DPMF a partir de outubro de 1991, era da ordem de 2,2% ao mês, ou 29,84% ao ano. Após a mudança do Governo, a taxa tem mostrado tendência declinante, situando-se atualmente em 1,55% ao mês, ou 20% ao ano.

O principal objetivo da política governamental em relação à DPMF será o de reduzir seu estoque e encargos e alongar o seu perfil de pagamento, com vistas a permitir uma redução na taxa de juros.

Em relação à DPMF em carteira no Bacen, buscar-se-á alcançar maior transparência nas relações entre o Tesouro e o Banco Central, o alongamento de prazos e a redução de estoque e de encargos, por intermédio das seguintes políticas:

1. Transferência para o Tesouro das responsabilidades referentes aos juros atrasados de 1989/90 (em novembro de 1992) e da dívida externa de médio e longo prazos (em meados de 1993), com correspondente resgate, utilizando-se recursos já depositados no Banco Central pelos devedores originais.
2. Remuneração da Conta Única do Tesouro no Bacen com a taxa de juros de mercado.

---

**Rolagem das Dívidas  
dos Estados e Municípios**

Alguns Estados e Municípios apresentam um quadro de elevado endividamento e grave desequilíbrio financeiro. As dívidas estaduais atingiam, em abril de 1992, o total de US\$ 49 bilhões, incluída a dívida mobiliária. O grau de inadimplência decorrente de contratos de crédito interno é bastante elevado.

Por diversas vezes, Estados e Municípios recorreram ao auxílio da União para implementação de programas de saneamento financeiro, consubstanciados na Lei nº 7.614/87, Lei nº 7.976/89 e Lei nº 8.388/91, sem que se houvesse logrado uma situação de efetiva regularização de fluxos.

A deterioração financeira e o excessivo endividamento e inadimplência de Estados e Municípios comprometem seriamente os esforços do Governo Federal no sentido de sanear as contas públicas e de alcançar equilíbrio macroeconômico, com estabilidade de preços e retomada sustentável de crescimento econômico.

O Governo Federal propõe-se a reiniciar implementação de um programa de saneamento financeiro, visando:

1. Refinanciar dívidas vencidas e vincendas de responsabilidade de Estados e Municípios, suas empresas e entidades controladas, com alongamento dos prazos de vencimento com objetivo de restabelecer um fluxo positivo de recursos dos devedores em favor da União.
2. Ampliar a liquidez, eficácia e qualidade das garantias e contragarantias atualmente existentes ou previstas.
3. Construir efetiva parceria com Estados e Municípios no esforço de saneamento das finanças públicas brasileiras.

O passo seguinte é o aperfeiçoamento da Lei n. 8.388/91, com vistas a superar as dificuldades criadas pela inadimplência por parte dos Estados e Municípios das parcelas vencidas após 30/9/91. A inclusão das dívidas vencidas e não pagas, a partir de 30/9/91, é condição necessária para remover um dos principais obstáculos à rolagem.

## *Diretrizes para Ações de Curto Prazo*

O fluxo financeiro total proveniente de cada Unidade Federada precisa ser acompanhado e analisado de forma global e centralizada. A fixação de parâmetros precisos e universais, de modo a evitar qualquer situação de privilégio ou arbítrio em relação a um ou outro devedor, deve também ser objeto de atuação centralizada. A implementação operacional da renegociação deve, porém, caber a cada credor específico, sob a coordenação do Governo Federal.

---

### **Empresas Estatais Federais**

As empresas estatais devem US\$ 93,4 bilhões. Os principais devedores são o grupo Eletrobrás e a Itaipu Binacional.

O elevado nível de inadimplência das empresas federais do setor elétrico decorre do fato de as empresas estaduais distribuidoras de energia elétrica não honrarem seus compromissos para com as estatais federais. Para o saneamento financeiro do setor, está sendo estudada a possibilidade de se efetuar um encontro de contas entre a União e o setor elétrico.

Para se alcançar um efetivo e permanente equilíbrio de contas deste setor, contudo, é indispensável que este encontro de contas seja efetuado simultaneamente com uma revisão do modelo institucional em vigor.

A proposta de emenda constitucional, ao submeter as empresas públicas à possibilidade de falência e concordata, permitirá reduzir o ônus sobre a União decorrente de estatais ineficientes.

Estas medidas, juntamente com um amplo programa de melhoria da gestão, constituirão passos importantes para o completo saneamento financeiro do setor estatal.

---

### **A Previdência Social**

A demora na regulamentação dos direitos constitucionais fez com que apenas no biênio 1992/93 as concessões implementadas pela nova Carta Magna passassem a exercer pressão significativa sobre o caixa da Previdência Social.

Para se ter uma idéia das repercussões destas medidas, somente com o estabelecimento do piso dos benefícios em um salário mínimo, em setembro de 1991, mais de quatro milhões de benefícios tiveram seu valor real mais do que duplicado.

O atraso na regulamentação acabou por gerar represamento das aposentadorias e pensões que, somadas aos gastos decorrentes do pagamento dos 147%, comprometeram a situação financeira da Previdência Social.

Como resultado da implementação dos preceitos constitucionais e do pagamento de pendências judiciais, estima-se que as despesas com o pagamento de benefícios aumentarão em 13,5% reais, quando se compara 1992 com 1991, e em 42,3% quando se compara 1993 com 1992.

A redefinição da política salarial apresenta-se como outro fator que pode afetar o equilíbrio das contas previdenciárias no médio prazo. Qualquer revisão do salário mínimo torna a situação financeira da Previdência Social muito dependente do comportamento deste piso remuneratório.

Tendo em vista o quadro financeiro preocupante esboçado acima, uma série de ações está sendo adotada visando à melhoria gerencial e administrativa do sistema. O déficit previsto para o próximo ano, sem considerar outras alterações na política salarial, é de 0,73% do PIB, montante que requer a adoção de outras medidas para equilibrar financeiramente a Previdência Social, algumas das quais são previstas no projeto de reforma fiscal.

Desta maneira, uma parte substancial das dificuldades financeiras da Previdência receberá adequado equacionamento com a aprovação do projeto de reforma fiscal enviado pelo Governo ao Congresso.

Em contraposição à capacidade do Estado para organizar as receitas públicas, muito resta a fazer no lado de sua aplicação. É ne-

## *Diretrizes para Ações de Curto Prazo*

cessário garantir que os recursos sejam aplicados criteriosamente, com eficiência e eficácia.

Há marcante deficiência nos sistemas organizados para este fim, sendo consensual a necessidade de aprimoramento do controle interno de cada poder, previsto na Constituição Federal.

O Governo Central pretende adotar as seguintes políticas de curto prazo:

1. Redefinição do atual modelo do sistema de controle interno, com recursos adequados e com maior independência, direcionando-o para ações que possibilitem a promoção da economia, eficiência e eficácia dos gastos públicos;
2. Descentralização das atividades de auditoria para unidades situadas nas capitais de todos os Estados, com permanente e concomitante acompanhamento e fiscalização dos programas e dos gestores públicos;
3. Desenvolvimento de indicadores de desempenho gerencial, com vistas a possibilitar a efetiva avaliação das ações governamentais;
4. Criação de estímulo para propiciar aumento da produtividade e qualidade na área do controle interno do Poder Executivo, que resulte em racionalização dos gastos, economicidade na gerência das finanças públicas e sanções aos gestores que atuarem em desacordo com os objetivos fixados e normas pertinentes.

---

## **Reformas Estruturais para uma Nova Era do Crescimento**

O programa de reformas estruturais voltadas para o crescimento econômico está detalhado na primeira parte deste documento, *Diretrizes para Ações de Médio e Longo Prazos*. Aqui, cabe apenas fazer referência às grandes linhas daquele programa.

É muito restrito o espaço de manobra hoje disponível para o Governo acionar estímulos poderosos (de ação imediata) ao crescimento econômico.

Esta limitação justifica cautela com as políticas anti-recessivas, centradas na expansão das exportações, no maior estímulo à produção agrícola e na reativação da construção civil, as quais precisam ser financiadas de forma rigorosamente não-inflacionária.

Da perspectiva da estratégia de curto prazo delineada no presente documento, é importante construir as bases para uma retomada sustentada do crescimento. Isso exigirá reformas mais profundas que eliminem, na medida do possível, a dependência do investimento privado em relação às finanças públicas.

Somente se esta condição for atendida será possível ao País voltar a crescer economicamente, mesmo antes do setor público haver completado seu ajustamento financeiro.

A importância de que isto ocorra é enorme, pois qualquer avaliação das dificuldades financeiras do setor público leva inevitavelmente à conclusão de que o completo saneamento das finanças públicas é tarefa para muitos anos, sendo praticamente impossível de ser realizada, exceto no contexto de uma economia em crescimento.

O que está sendo sugerido é que a economia brasileira encontra-se atualmente presa a um círculo vicioso, no qual o desequilíbrio financeiro do setor público leva à realimentação da inflação, à paralisação dos investimentos e, portanto, à estagnação.

A retomada do crescimento aparece, desta forma, como uma condição necessária para a eliminação permanente da inflação. Para romper o círculo vicioso descrito acima, entretanto, é imprescindível que a reativação da economia não implique pressões adicionais sobre as finanças públicas.

A solução para o impasse consiste em desenvolver fontes de estímulo ao investimento privado e, conseqüentemente, à retomada do crescimento, que não dependam de mais gastos públicos. É neste contexto que deve ser enquadrada a agenda de reformas econômicas estruturais do Governo Itamar Franco.

Um componente fundamental desta agenda é o Programa Nacional de Desestatização (PND), que sofrerá aperfeiçoamento. Nesta nova concepção, o PND será considerado como parte integrante da política através da qual se pretende construir uma nova

## *Diretrizes para Ações de Curto Prazo*

economia, dotada de empresas sólidas, ágeis e competitivas. Será permitida uma maior participação do capital estrangeiro e se procurará integrar a desestatização à política industrial.

O Programa de Desregulamentação será aperfeiçoado e acelerado, com o objetivo de estimular a concorrência entre as empresas, visando a maiores níveis de eficiência produtiva. O Governo não descuidará de proteger a concorrência e o consumidor, impedindo o abuso do poder econômico nos mercados desregulamentados. A redução de custos permitida pela desregulamentação constituirá um fator de estímulo à expansão da produção em bases sólidas.

Será também mantido o programa de abertura comercial para o exterior, garantindo-se o cumprimento do cronograma já acertado para a gradual redução de tarifas, até julho de 1993.

Esta maior abertura também se constitui em precondição para o aprofundamento dos laços que ligam a economia brasileira ao resto do mundo, habilitando o País a receber importantes afluxos de investimentos externos.

***Copyright © 1992 Programação Visual e Produção Editorial***

***ipea***  
***Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada***

