

Título do capítulo

O ROTEIRO DOS DESAFIOS E PROPOSTAS

Autores (as)

Ricardo Varsano

DOI

Título do livro

O Brasil no fim do século: desafios e propostas
para ação governamental

Editor (es)

Volume

Série

Cidade

Editora

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano

1994

Edição

1ª

ISBN

DOI

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O Roteiro dos Desafios e Propostas

Ricardo Varsano*

A expressão cunhada para designar a longa crise econômica que o país enfrenta — década perdida — tornou-se, infelizmente, inadequada para descrevê-la. Neste final de 1994, já se completam 14 anos de estagnação, sem que o Brasil tenha conseguido sair da crise e reencontrar o caminho do desenvolvimento.

Seria falso, contudo, afirmar que nada aconteceu nesse sentido ao longo dos últimos 14 anos. De fato, o Brasil vem passando por um desordenado mas profundo processo de transformação, cujo fruto mais visível — mas, certamente, não o único — é a prática plena da democracia. O diagnóstico geral subjacente a este documento é o de que a turbulência que se observa no dia-a-dia deve-se um pouco à própria complexidade do processo e muito à incapacidade até aqui demonstrada pelo Estado para conduzi-lo e, principalmente, para se organizar e acompanhar o ritmo das mudanças. Se bem conduzido, o processo de transformação poderá dar lugar, ainda nesta década, a um processo sustentado de desenvolvimento integrado, entendido como sendo a ocorrência simultânea, contínua e duradoura, de amadurecimento político, crescimento econômico e melhoria das condições sociais.

Com base neste diagnóstico, *O Brasil no Fim do Século* propõe que o objetivo primordial do governo que se instalará em 1^o de janeiro de 1995 seja promover o reencontro do país com o desenvolvimento sustentado. Para cumprir esta missão, não obstante as diferenças existentes entre as vertentes ideológicas que ora disputam o poder no Brasil quanto à forma de abordar

* Da Diretoria de Pesquisa do IPEA e coordenador do esforço coletivo que permitiu a produção deste volume.

os problemas nacionais e na ênfase a eles concedida, o novo governo terá necessariamente que enfrentar dois grandes desafios: a eliminação do processo inflacionário e o combate à pobreza.

Os grandes desafios são o tema da Parte I deste volume. Argumenta-se que, qualquer que seja a vertente alçada ao poder na eleição de 1994, ela deveria — e a evidência da experiência mundial contemporânea permite a visão otimista de que irá — buscar o equilíbrio entre os combates à pobreza e à inflação, evitando posições extremadas cujos resultados previsíveis seriam a não-consecução de ambos os objetivos e a postergação da retomada do desenvolvimento.

A descrição da nossa experiência econômica recente mostra que, em face dos sucessivos fracassos das políticas de estabilização — seja por erro de diagnóstico ou de execução ou, ainda, pela falta de vontade política tanto do Poder Executivo como do Legislativo para realizar as necessárias reformas estruturais —, a permanência da inflação impediu que o crescimento econômico ocorresse senão em surtos que rapidamente se dissiparam, deixando como resultado global as quedas da renda *per capita* e do nível de emprego. Essas quedas, associadas à pouca capacidade estrutural e financeira do governo para desenvolver políticas de cunho social e à incidência da inflação, que atinge com maior intensidade os mais pobres — cujo acesso a defesas contra ela, como aplicações financeiras, é muito restrito —, agravaram o quadro de pobreza que o país já mostrava antes da década de 80.

A pobreza, embora presente em todo o país, concentra-se no Nordeste rural e nas metrópoles. Uma das características importantes dos pobres — e, também, uma das principais causas da pobreza — é o baixo nível educacional, que lhes impede o acesso a postos de trabalho que exijam alguma qualificação e que, por isso, estão associados a melhor remuneração. No Brasil, a precariedade de acesso dos pobres não só à educação, como também à alimentação e a serviços básicos — saúde e saneamento, entre outros —, além de piorar ainda mais as condições de vida dos mesmos, contribui para a transmissão da pobreza entre gerações e, portanto, para a sua perpetuação.

Há razões, de natureza ética e humanitária, mais que suficientes para que se sustente que é necessário atribuir prioridade ao objetivo de reverter o quadro social brasileiro. A estas ainda se somam as conseqüências macroeconômicas da pobreza, que se manifestam como restrições ao potencial de crescimento do país: tamanho do mercado consumidor insuficiente para a obtenção de escalas de produção que permitam a redução de custos e, conseqüentemente, o aumento da própria demanda interna e da competitividade de nossos produtos no mercado externo; baixa produtividade e qualidade inerentes ao trabalhador pobre, que limita a qualidade dos bens e

serviços produzidos, prejudicando, outra vez, a competitividade; e menor capacidade de gerar poupança internamente, restringindo o investimento e, portanto, o potencial de crescimento do país.

Estamos, portanto, em um círculo vicioso. A pobreza limita o crescimento possível e a limitação restringe o esforço de combate à pobreza. Faz-se necessário quebrá-lo. Contudo, é preciso evitar que, ao tentar quebrá-lo, se caia em armadilha ainda pior. Políticas populistas de combate à pobreza, que geram gastos incompatíveis com o montante de recursos disponível para o governo, acabam sendo financiadas de forma inflacionária. A inflação aflige mais aos pobres e a incerteza a ela associada, como mostra nossa própria experiência, inibe o investimento e o crescimento necessário à aceleração da redução da pobreza.

Assim, do mesmo modo que razões econômicas, além das éticas, justificam a prioridade atribuída ao combate à pobreza, há motivações de natureza social, além das econômicas, para que se priorize o combate à inflação no rol dos objetivos governamentais. *A esperança de retomar o desenvolvimento sustentado ainda neste fim de século repousa, portanto, na deliberação do próximo governo de concentrar sua ação no combate à inflação e à pobreza e na sua competência para perseguir equilibradamente esses dois objetivos.*

A eliminação, em caráter definitivo, da inflação é o tema da Parte II. É provável que, ao assumir o cargo, o próximo Presidente da República encontre um quadro de inflação baixa em uma economia desindexada e sem controles de preços. Embora assuma o poder com condições conjunturais bem mais cômodas que as encontradas por seus últimos antecessores, ele não se pode deixar tomar pela ilusão de que a inflação deixou de ser o problema maior do país. A despeito da inflação baixa, o processo inflacionário continua a existir e pode recrudescer rapidamente se não for mantido sob controle até sua completa extinção.

Esta só ocorrerá caso se promova o ajuste fiscal estrutural do setor público, que significa bem mais que igualar receitas e despesas do governo. É preciso, entre outras tarefas, redefinir as atribuições do Estado e sua distribuição entre os três níveis de governo, realizar a reforma administrativa, promover as reformas tributária e da seguridade social, aprimorar a administração das finanças públicas e reestruturar o setor produtivo estatal. As reformas não se devem restringir ao Poder Executivo, mas atingir também os demais Poderes, aprimorando o processo político e imprimindo mais agilidade à Justiça.

Com o fracasso do processo de revisão constitucional, o novo governo tomará posse sem que se tenha promovido as reformas estruturais, sem as quais é impossível assegurar uma estabilidade duradoura. Vale dizer, o novo

governo terá que concentrar seus esforços, desde eleito, em elaborar uma proposta de reforma do Estado e buscar o apoio político necessário à sua concretização.

Os artigos da Parte II consideram diversas das reformas estruturais necessárias, propondo um método para a condução do processo global e oferecendo sugestões pertinentes a cada uma delas. Embora as idéias ali defendidas possam servir como ponto de partida para as discussões, é evidente que as características das reformas a serem propostas pelo governo dependerão da ideologia do grupamento político que for levado ao poder e das concessões que este terá que fazer aos demais, ao longo dos debates, para ter seus projetos aprovados. Para a questão de estabilização, a natureza do Estado que as reformas venham a criar não é relevante; o importante é que a proposta global seja economicamente consistente, isto é, que a despesa total do governo implícita na proposta seja compatível com os recursos que ela prevê estarem disponíveis para o Estado.

Elaborar, discutir, ajustar, aprovar e realizar uma reforma deste vulto é tarefa que requererá grande esforço e tempo (talvez o tempo de duração do mandato). Assim, caberá à política macroeconômica a ingrata tarefa de assegurar a estabilidade em um ambiente potencialmente instável ao passo que se avança no processo de transformação das condições institucionais. Felizmente, o panorama que se vislumbra para a economia mundial no futuro próximo sugere que não se somarão aos nossos próprios problemas restrições externas que dificultem nosso avanço.

A própria estabilização da economia e o conseqüente surgimento de um ambiente propício à retomada do crescimento sustentado e, portanto, da criação de empregos são os melhores remédios, a curto e médio prazos, para combater a pobreza, tema ao qual se dedica a Parte III deste documento. A despeito das mudanças estruturais que vêm ocorrendo na indústria brasileira, avalia-se que o aumento da produtividade e a conseqüente redução da capacidade de geração de emprego por unidade de produto, observada desde o início da presente década, são fenômenos ainda restritos a poucos setores industriais — aqueles sujeitos à competição mais intensa de concorrentes externos. Não se deve, portanto, temer que a retomada do crescimento não seja acompanhada de aumento no nível de emprego industrial.

Isto não deve ser entendido, no entanto, como um convite à inação. Nossa história econômica mostra que, mesmo em épocas de crescimento acelerado, a criação de postos de trabalho foi insuficiente para assegurar emprego para a totalidade dos que ingressavam na força de trabalho. Vale dizer, não basta promover a estabilização, cruzar os braços e esperar que a retomada do crescimento resolva o problema do emprego e da pobreza do país, o que,

aliás, já foi feito no passado e resultou na concentração da renda posteriormente observada.

Planejar as ações governamentais de modo que maximize seu poder de geração de emprego; alterar a regulamentação do mercado de trabalho com os objetivos de estimular a formalização do vínculo entre empregados e empregadores e facilitar o acesso a postos de trabalho de melhor qualidade, principalmente para trabalhadores que integram os focos crônicos de pobreza da sociedade; conjugar o seguro-desemprego a treinamento da mão-de-obra temporariamente desempregada; e promover a crescente profissionalização e legalização de atividades dos trabalhadores informais são algumas das recomendações complementares encontradas em artigos que compõem a Parte III. Reconhece-se, porém, que o problema da pobreza já atingiu tal vulto que programas de cunho assistencial, visando mitigar seus efeitos, e mesmo soluções temporárias e emergenciais, como as frentes de trabalho, não podem ser descartadas.

Contudo, ainda mais importante é assegurar que parcela importante dos escassos recursos públicos seja destinada a ações que ataquem as causas estruturais da pobreza. Há evidências de que, contrariamente ao que ocorre nos demais países da América Latina, a diferença entre a renda *per capita* do Brasil e a dos países industrializados se explica muito mais por diferenças na qualidade do trabalhador do que na qualidade do emprego ou por fatores demográficos ou relacionados ao grau de aproveitamento da força de trabalho. Assim, é na melhoria da qualidade dos recursos humanos que se deve concentrar o esforço para ampliá-la.

Nesse sentido, melhorar a qualidade do ensino fundamental e garantir o acesso das crianças pobres à escola devem ser as preocupações prioritárias. Reforçam esta recomendação os resultados de inúmeros estudos, inclusive do próprio IPEA, que demonstram: *a*) a forte associação entre desigualdade de renda e distribuição desigual de educação; *b*) os ganhos — em termos de redução da desigualdade — proporcionalmente maiores que se obtêm mediante investimento em ensino fundamental *vis-à-vis* educação formal de nível mais elevado; e *c*) a já mencionada correlação entre pobreza e baixo nível educacional.

As diretrizes aqui sugeridas para a melhoria da qualidade do ensino fundamental baseiam-se nas experiências nacional e internacional, que vêm demonstrando que a prática tradicional de adotar medidas pontuais que visem à melhoria da qualidade dos insumos do processo educacional não se tem mostrado suficiente para mudar as condições de êxito na escola. Na atualidade, a ênfase é dada aos processos escolares, ou seja, além dos insumos, leva-se em conta a preocupação com a obtenção de bons resultados pelo sistema escolar. Mais do que isso, é imprescindível a existência de um

projeto nacional de educação que envolva não só o governo, mas também a família e a sociedade em geral. Verifica-se que os países que, como os asiáticos, tomaram a educação como forte aliada nos seus objetivos de desenvolvimento e reestruturação produtiva, assumindo-a como um projeto nacional, são aqueles que vêm obtendo mais retorno nos seus investimentos em qualidade.

Para que a escola de qualidade seja acessível à criança pobre, não basta que ela exista. Um dos insumos da educação são os recursos familiares, incluído entre eles o custo de oportunidade de o tempo da criança não ser utilizado no mercado de trabalho para gerar renda para a família. Se as ações tomadas no sentido de melhorar a qualidade do ensino implicarem um aumento na utilização deste insumo, é provável a defecção da criança pobre do sistema de ensino, na medida em que o mercado de trabalho torna-se relativamente mais atraente. É importante, portanto, a adoção de medidas que, além de aumentar a qualidade do ensino, não aumentem — e, preferencialmente, reduzam — o ônus incorrido pelas famílias pobres devido à frequência de suas crianças à escola.

Alimentação, saúde, habitação e saneamento são outras áreas em que uma forte concentração dos recursos do governo se faz indispensável para que o quadro da pobreza brasileira comece a ser mudado. Apenas dois desses temas — segurança alimentar e saneamento — puderam ser aqui tratados, o que não reflete atribuição de menor relevância aos outros dois mas apenas a insuficiência da DIPES nessas áreas do conhecimento.

A noção de segurança alimentar, surgida recentemente, vem reafirmar como direito inquestionável de todo cidadão o acesso a uma alimentação de qualidade e em quantidades suficientes, em todas as fases da sua vida. Pensar em termos de segurança alimentar implica, portanto, retirar da rubrica emergencial a questão alimentar.

Uma política nacional de segurança alimentar pressupõe uma nova articulação entre as ações federais, mais relacionadas ao apoio à produção, e aquelas de caráter estadual e municipal, mais diretamente voltadas para o abastecimento e a cidadania alimentar, com vistas à formação de um sistema nacional de comercialização de alimentos. Ela deve dar continuidade ao processo de descentralização dos recursos para a execução de programas assistenciais, que se tem mostrado eficaz e permitido ações inovadoras. É preciso também garantir que o combate à fome se dê nacionalmente, não se restringindo a áreas ou regiões específicas, pois a pobreza e a indigência estão espalhadas por todo o país. Através do caráter descentralizado de implementação dos programas, será possível focalizar os grupos prioritários a serem beneficiados e buscar soluções flexíveis e adequadas a esse atendimento.

O saneamento básico no Brasil, a despeito do progresso realizado desde a instituição do Planasa — Plano Nacional de Saneamento —, está ainda longe de atingir a meta de universalização da oferta essencial, ou seja, de fornecer a quantidade de serviços necessária para garantir a salubridade ambiental. Com o progressivo esgotamento do modelo do Planasa e seu término em 1990, sem substituição por sistema adequado à realidade atual do país, o setor corre o risco, inclusive, de regressão nos índices de cobertura já atingidos. É urgente o reordenamento institucional do setor, pois cabe ao Estado a organização deste serviço básico. É preciso assegurar financiamento para o setor, estimado em US\$ 27 bilhões para cumprir a meta de universalização da oferta essencial, e garantir a eficiência e a qualidade dos serviços, mediante mecanismos regulatórios que tratem não apenas das questões tarifárias, mas que considerem a gestão dos serviços de maneira global.

Eleitos a estabilização e o combate à pobreza como prioridades maiores do próximo governo — não apenas no discurso, mas na prática do dia-a-dia — poucos recursos lhe restarão para qualquer outro tipo de ação direta. A escassez de recursos e, principalmente, as mudanças que se impõem ao sistema produtivo para melhor atender ao mercado interno e para a inserção do país na economia mundial exigem a redefinição da relação entre o governo e o setor privado. O Estado propulsor e controlador do processo de crescimento econômico — típico da década de 70 e morto insepulto na de 80 — precisa dar lugar ao Estado promotor do crescimento e regulador dos mercados, ágil e eficaz, cujos objetivos quanto à atividade produtiva sejam promover a competição e a eficiência, coibir o abuso do poder econômico, prever gargalos, disseminar informações e agir diretamente somente quando se fizer necessário complementar a ação do setor privado. Os textos das Partes IV e V discutem aspectos do “Estado Regulador” e do “Estado Promotor”, respectivamente.

A estabilidade econômica, a despeito de sua essencialidade, é insuficiente para assegurar a normalidade do funcionamento dos mercados. Também a estabilidade das normas que os regem — entendido, porém, que norma estável não é sinônimo de norma intocável — é fundamental para o bom funcionamento, garantindo a previsibilidade das ações tanto do Estado quanto dos agentes econômicos, que facilita as decisões de investimento necessárias ao crescimento da produção. Compete ao Estado a criação de tais regras.

Em sua concepção mais moderna, a função de regulação dos mercados não deve ser entendida como intervencionismo do Estado mas como uma atividade de fomento à competição, que impede o abuso do poder econômico e flexibiliza regras para eliminar barreiras à competição. Para que o Estado

Para que o Tesouro exerça esta função de acordo com sua nova concepção é necessário que ele passe por uma "reforma regulatória" que, embora requiera mudanças de cunho administrativo e legal, exige, sobretudo, uma mudança de atitudes e a introdução na prática governamental do conceito de *accountability* — palavra que ainda não tem equivalente na língua portuguesa, talvez em virtude do desuso do conceito. Só assim ele estará preparado para exercer eficazmente o papel de regulador de mercados competitivos.

Além do mercado externo, que já vem passando há algum tempo por um processo de desregulamentação, e dos setores em que a participação do governo é amplamente dominante (utilidades públicas, combustíveis, infraestrutura econômica e saneamento são alguns exemplos), dois mercados, o financeiro e o de trabalho, estão a requerer ação mais expedita.

Quanto ao sistema financeiro, o objetivo é a recuperação de sua função econômica essencial, a intermediação financeira de recursos ao sistema produtivo. Atribui-se à política de juros elevados praticada de forma quase contínua ao longo dos últimos 14 anos a descaracterização do sistema, que concentrou seus recursos no giro de papéis financeiros — títulos públicos ou privados neles lastreados. A solução aqui proposta é cortar os "cordões umbilicais" que unem o Tesouro Nacional ao Banco Central e este ao sistema financeiro: o Banco deixaria de ser o administrador da dívida pública, passando o Tesouro a relacionar-se diretamente com o sistema através de *dealers*; não havendo mais motivo para o Banco proporcionar liquidez plena aos títulos públicos, suas operações com títulos voltariam a ser simples instrumento de política monetária. Paralelamente, seriam recuperados os demais instrumentos de política monetária e reforçado o papel fiscalizador do Banco Central.

No mercado de trabalho, observam-se anualmente inúmeras distorções, atribuídas a uma situação paradoxal: ele é, ao mesmo tempo, excessivamente regulado e demasiadamente flexível. Isto é explicado pelo fato de que trabalhadores e empregadores interagem à luz da legislação mas não se cingem a ela. Excessiva rotatividade da mão-de-obra nos períodos recessivos e excessivas greves em períodos de demanda mais aquecida, conflitos entre patrões e empregados para informalizarem suas relações, e baixo nível de treinamento dos trabalhadores são algumas das conseqüências observadas. A redução da regulamentação ao mínimo necessário para garantir o bem-estar dos trabalhadores formais, que já têm seus interesses defendidos por sindicatos geralmente fortes, e a diminuição da diferença entre o custo do trabalho formal e o salário pago ao empregado, ou seja, dos encargos trabalhistas, resultariam em menor contingente de empregados informais, que não são beneficiados por nenhum tipo de legislação.

Com respeito à regulamentação das relações econômicas de alcance mais generalizado, ou seja, às normas e aos procedimentos voltados para a defesa econômica, a impressão geral é de que o Brasil possui legislação moderna, cuja qualidade a classifica entre as melhores do mundo. Tanto na defesa da concorrência como na do consumidor e, ainda, na utilização de mecanismos *antidumping* e direitos compensatórios, o trabalho principal a realizar reside na montagem ou reforço da estrutura técnica necessária à aplicação das normas. Nos dois primeiros casos, não houve ainda tempo suficiente para completar a montagem da estrutura institucional, prevista em legislação muito recente. No caso dos mecanismos *antidumping*, a situação é diferente: a estrutura institucional existente é inadequada e o tamanho do quadro de técnicos responsáveis pela complicada análise dos processos é ridículo.

Caberá, portanto, ao próximo governo - e deve ser considerada tarefa prioritária - a montagem das instituições (e de seus quadros técnicos) voltadas para a defesa econômica, peça essencial à atuação do Estado em mercados que se pretende funcionem livres das frequentes intervenções do governo a que nos acostumamos no passado. Em particular, é preciso que o governo não subestime a importância dos mecanismos *antidumping* e dos direitos compensatórios em uma economia em que a eliminação das barreiras não tarifárias e a gradual redução das tarifas de importação já é uma realidade. Deles dependerá, exclusivamente, a proteção aos produtores nacionais contra práticas desleais de competidores externos que possam vir a prejudicá-los no mercado doméstico. Sugere-se a criação de uma agência especializada, dotada de equipe técnica adequada, que se encarregaria das avaliações dos pleitos apresentados e as encaminharia a uma comissão, formada por representantes dos órgãos governamentais envolvidos com a política de comércio exterior, para decisão final.

Apesar da esperada escassez de recursos com que o próximo governo se deparará, ele não poderá furtar-se a cumprir o papel que lhe cabe de promotor do desenvolvimento econômico. Tal papel pode ser desempenhado mediante políticas bem concebidas que requerem reduzido montante de recursos orçamentários para a sua execução. Algumas dessas políticas são discutidas na Parte V deste volume.

Assim, as políticas industrial, científica e tecnológica, e para o setor externo aqui recomendadas privilegiam a busca de competitividade como objetivo central e a modernização e a reestruturação da indústria como meios para atingi-lo. As sugestões apresentadas incluem a expansão das linhas de crédito para apoio à reestruturação e às exportações, com taxas de juros reais condizentes com as que remuneram o capital em nível internacional, bem como para apoio à pesquisa, desenvolvimento e capacitação tecnológica, buscando-se, no último caso, a ampliação da base de recursos

notadamente pela incorporação de fontes estaduais e internacionais. Incluem também a criação de programas de reestruturação e reconversão para os setores em declínio e de programas de desenvolvimento de recursos humanos e de retreinamento da mão-de-obra.

Algumas das sugestões adicionalmente apresentadas, referentes ao setor externo, são a eliminação de barreiras não-tarifárias ainda existentes e a desoneração das exportações de tributos indiretos que ainda incidem sobre elas ou seus insumos, o que depende de uma reforma tributária como a proposta na Parte II. Quanto ao fluxos internacionais de capital, propõe-se que se criem mecanismos de estímulo aos investimentos de longo prazo. O fim da discriminação entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, contida na Constituição, seria uma sinalização de grande significado para as empresas interessadas em investir no Brasil.

Para a solução dos problemas de infra-estrutura econômica, aponta-se como caminho viável a ampliação do papel da iniciativa privada na provisão dos serviços e no financiamento do setor. No entanto, a participação do setor privado só terá a magnitude necessária caso se resolva um conjunto de questões estruturais que não se cingem ao setor e se, mediante reforma regulatória que atinja as instituições encarregadas da regulamentação e do controle dos serviços, seja providenciado um ambiente legal e institucional que encoraje a atuação eficiente e lucrativa na provisão dos serviços.

Quanto à política agrícola, reforçando a visão já apresentada ao se tratar da política de segurança alimentar, julga-se inadequada a abordagem tradicional, na qual a produção é o foco quase exclusivo da política. Esta deve ajustar-se a uma nova realidade na qual se desenvolveu, antes da porteira da fazenda, todo um segmento produtivo extremamente sofisticado, fundamentado em pesquisa e experimentação, e, depois da porteira, um complexo sistema de processamento e distribuição dos produtos agrícolas ou deles derivados. Nesta nova realidade — o complexo agroindustrial — em que o agricultor é um elo importante mas apenas um deles, a pesquisa agrícola passou a ter um papel fundamental.

Esta não se deve limitar às questões de produção e produtividade, precisando preocupar-se com a evolução harmônica do complexo agroindustrial e com as desigualdades presentes no campo, levando em conta as características socioeconômicas, culturais e agroecológicas na busca das soluções adequadas. A desconsideração desses fatores contribuiu para ampliar desigualdades entre produtores e entre regiões, prejudicou trabalhadores e pequenos agricultores, acarretou problemas de produção e comercialização de alimentos, acentuou o fluxo migratório do campo para a cidade e contribuiu para a degradação dos recursos naturais e a contaminação ambiental.

A preservação do meio ambiente e o crescimento econômico têm sido considerados objetivos antagônicos. Esta é, todavia, uma visão infopre, típica de questões que envolvem bens com características de bem público: os gastos em controle ambiental, incorridos no curto prazo por agentes econômicos privados, reduzem seus benefícios, enquanto os custos resultantes da degradação do meio ambiente e da exaustão dos recursos naturais se fazem sentir no longo prazo e se diluem por toda a população. Dado que a escassez dos recursos naturais e dos serviços ambientais já se encontram em níveis suficientemente elevados para constituir ameaça à continuidade do crescimento, há uma clara justificativa para a intervenção do governo, o que vem sendo feito em inúmeros países.

No Brasil, a Política Nacional do Meio Ambiente, implementada desde 1981, apóia-se basicamente em instrumentos de comando e controle, como multas, relatórios de impacto ambiental e zoneamento. Há necessidade de complementá-los com instrumentos de mercado que, provocando alterações nos preços relativos dos recursos naturais e impondo custos às ações poluidoras, induzam os agentes privados a levarem em conta os custos sociais de seus atos. Especificamente, propõe-se a taxação de atos que causem danos ao meio ambiente, ou seja, a adoção do "princípio do poluidor pagador", que recentemente começou a ser implementado em alguns países. Os recursos arrecadados seriam destinados a um fundo que financiasse projetos privados de controle ambiental, de substituição de fontes energéticas e matérias-primas poluidoras ou escassas, de elevação do nível de reciclagem, de redução da carga tóxica de produtos e de desenvolvimento de tecnologias limpas.

Outra preocupação de cunho ecológico é a preservação de florestas e, em particular, da Floresta Amazônica, onde a exploração madeireira, em face dos estímulos econômicos naturalmente existentes e da fragilidade ou mesmo impossibilidade de controle por parte dos órgãos encarregados da política ambiental, tem se caracterizado principalmente pelo desmatamento, autorizado ou clandestino, e, minoritariamente, por atividades de manejo ou reflorestamento. Até aqui, a exploração tem ocorrido em terras de propriedade privada, adquiridas quase sempre de forma conflituosa, onde a política florestal só tem possibilidade de atuar através de instrumentos fiscais e regulatórios. Mas quase 25% da área da Região Amazônica ainda se constituem de terras públicas, devendo-se esperar que a expansão do setor madeireiro ocorra nestas áreas. Neste caso, sugere-se que também a forma de propriedade seja utilizada como instrumento para a preservação da floresta, adotando-se, por exemplo, um sistema de concessões públicas de exploração similar aos já utilizados em outros países.

A política de desenvolvimento regional tem sido apontada como prioritária nos discursos de todos os governos. O modelo adotado no início da década de 60 com a criação da Sudene — Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste —, depois repetido para outras regiões, pretendia transformar estruturalmente as áreas deprimidas do país mediante a coordenação dos esforços governamentais nesse sentido, até então dispersos. A experiência não foi bem-sucedida. Além das dificuldades políticas e do desinteresse das próprias elites dirigentes dessas regiões, ameaçadas pelas transformações, fatores estes que não podem ser desprezados, avalia-se que os principais motivos do fracasso foram a incapacidade das superintendências de comandarem os recursos financeiros necessários — orçamentariamente dispersos por diversos ministérios com interesses distintos e outras prioridades ou originados de incentivos fiscais e, portanto, sob controle privado — e a virtual falência do sistema de planejamento brasileiro.

A restauração do processo de planejamento econômico e, dentro deste, do planejamento regional, é essencial ao sucesso da política de desenvolvimento regional. São também necessárias modificações institucionais de modo que se articulem as políticas setoriais e regionais mas que se assegure a leveza operacional, sem a qual a tendência natural de que os interesses setoriais se imponham aos regionais prevalecerá. Propõe-se também que os Fundos de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste criados pela Constituição de 1988, que permitem alguma autonomia na decisão de alocação de recursos aos órgãos encarregados do desenvolvimento regional, sejam reforçados com, por exemplo, a transferência para eles dos recursos do PIN — Programa de Integração Nacional — e do Proterra — Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste. Sugere-se ainda um esforço de capacitação gerencial e técnica dos órgãos envolvidos com as questões regionais, com o intuito de possibilitar o aprofundamento do nível de análise dos projetos a eles submetidos e o acompanhamento e avaliação mais efetiva de sua implantação.

Ao término deste roteiro dos desafios e propostas que o leitor encontrará no conjunto de artigos contidos neste volume, convém frisar a mensagem global deste documento, para não correr o risco de que o passeio pelas suas diversas partes a tenha ofuscado: *o objetivo central do próximo governo deve ser a retomada do processo sustentado de desenvolvimento*, entendido este no seu sentido mais amplo, ou seja, como simultaneamente econômico, social e político.

O caminho sugerido para a sua consecução é abandonar, de uma vez por todas, a presunção de que o Estado ainda possa ser, como na década de 70, o propulsor do crescimento econômico. Este papel deve ficar a cargo do setor privado, cabendo ao governo, contudo, complementar este esforço

com políticas e regulamentações que tenham como objetivo a melhoria da competitividade do nosso sistema produtivo e o reforço dos mecanismos de defesa contra a competição desleal, tanto interna como externa. A ação governamental neste fim de século deve se concentrar na reorganização do Estado, para eliminar, *definitivamente*, o foco de instabilidade em que ele se transformou, e no combate às causas e aos efeitos da pobreza, para que, desta vez, os benefícios do crescimento econômico se espalhem por toda a sociedade.