

# Brasil

## Um Projeto de Reconstrução

## Nacional



# Brasil

## Um Projeto de Reconstrução

## Nacional



---

## ÍNDICE

### PREFÁCIO

I. INTRODUÇÃO .....	1
II. O PAPEL DO ESTADO .....	4
REFORMA DO ESTADO .....	4
Reforma Administrativa .....	7
Programa Federal de Desregulamentação .....	8
Programa Nacional de Desestatização .....	9
Empresas Estatais .....	9
III. PRIORIDADES PARA A RECONSTRUÇÃO NACIONAL ...	11
1. A REESTRUTURAÇÃO COMPETITIVA .....	11
1.1. A ESTRATÉGIA PARA A REESTRUTURAÇÃO COMPETITIVA	12
1.2. INDÚSTRIA .....	14
1.3. AGRICULTURA .....	15
1.4. INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA .....	18
Energia .....	19
Transporte .....	20
Comunicações .....	21
1.5. CIÊNCIA E TECNOLOGIA .....	22
1.6. PADRÃO DE FINANCIAMENTO .....	24
FINANCIAMENTOS DE CURTO E MÉDIO PRAZOS .....	25
FINANCIAMENTOS DE LONGO PRAZO .....	25
Mercado de Capitais .....	25
Fundo de Aplicações Financeiras .....	26
Financiamento Público .....	27
Financiamento Imobiliário .....	27
1.7. CAPITAL ESTRANGEIRO .....	28
O TRATAMENTO DA DÍVIDA EXTERNA .....	28
O INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO .....	29

---

---

1.8. EDUCAÇÃO .....	30
O NOVO PAPEL DO GOVERNO FEDERAL NA EDUCAÇÃO .....	31
PRINCIPAIS LINHAS DE AÇÃO .....	32
Educação Pré-escolar .....	32
Ensino Fundamental .....	32
Educação de Jovens e Adultos .....	33
Ensino Superior .....	33
1.9. RELAÇÕES ENTRE CAPITAL E TRABALHO .....	34
IMPACTOS SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA .....	34
PERSPECTIVAS .....	35
1.10. MEIO AMBIENTE .....	37
DIRETRIZES .....	37
PLATAFORMA DE AÇÃO AMBIENTAL .....	39
2. O RESGATE DA DÍVIDA SOCIAL .....	40
2.1. O COMBATE À POBREZA: A AÇÃO DO GOVERNO FEDERAL .....	40
POLÍTICA SOCIAL .....	41
Assistência Social .....	41
Alimentação .....	42
Creches e Pré-Escolas .....	43
Saúde .....	43
Habitação .....	44
Saneamento Básico .....	45
Transporte urbano .....	46
A Questão Agrária .....	46
2.2. O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL .....	47
APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA ATUAL DE PREVIDÊNCIA .....	49
PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PRIVADA .....	50
2.3. A QUESTÃO REGIONAL .....	50
IV. CIDADANIA E DIREITOS FUNDAMENTAIS .....	53
DIREITOS HUMANOS .....	53
VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE .....	54

---

---

CRIANÇAS .....	55
POPULAÇÕES INDÍGENAS .....	57
CULTURA .....	58
DESPORTO .....	59
DEFESA DA CONCORRÊNCIA E DEFESA DO CONSUMIDOR .....	60
<b>V. O BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL .....</b>	<b>62</b>
POLÍTICA EXTERNA .....	62
DEFESA .....	65
<b>ANEXO — PRINCIPAIS MEDIDAS PROPOSTAS NO DOCUMENTO</b>	
<b>“BRASIL: UM PROJETO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL”</b>	

---

## Prefácio

Apresento à sociedade brasileira o documento: "Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional". O projeto é um desdobramento necessário dos ideais defendidos durante a campanha eleitoral e que foram consagrados nas eleições democráticas de 1989. Minha proposta de Governo incorporava, como ponto fundamental, o anseio do povo brasileiro por mudanças profundas. Mais do que isto: incorporava uma concepção do que seria o Brasil moderno e das condições de realizar o salto qualitativo na vida nacional.

Sabíamos que o moderno não se mede somente por critérios de avanço técnico ou científico. A modernidade identifica-se com padrões de justiça social, de liberdade política, de distribuição eqüitativa de renda, de vida digna para todos. Modernidade significa a criação de uma nova cidadania e de uma nova ética de convivência. Conhecíamos os instrumentos da mudança: a reforma do Estado, que deveria dedicar-se às funções essenciais na área da saúde, da educação, da infra-estrutura; a liberação da economia dos vícios do clientelismo, dos subsídios, dos cartórios, para que o mercado pudesse ser recomposto e a competitividade empresarial alcançasse níveis internacionais; a abertura da economia ao mundo; o resgate da dívida social, e o enfrentamento real de problemas que afligiam a consciência nacional, como a questão da criança, da violação dos direitos humanos, dos índios. A modernidade trazia também um compromisso ecológico autêntico e a luta por um modelo de desenvolvimento que estivesse amparado pela recuperação do equilíbrio entre o Homem e a Natureza. A política externa deveria contribuir diretamente para o processo de reconstrução, atenta às transformações radicais que o mundo vivia.

Muito fizemos neste primeiro ano de governo. Partimos da necessidade da adoção de medidas emergenciais que, ao permitir o controle da inflação, garantissem a recuperação dos instrumentos de política econômica e eliminassem o mais injusto e regressivo dos impostos, aquele determinado pelo descontrole das taxas de inflação. Lançamos ações concretas em cada um dos módulos da modernização. A face do País mudou. Ganhamos confiança em que podemos realizar as transformações profundas e necessárias para a construção de um Brasil novo.

---

---

Chegou o momento de aprofundarmos o projeto de Governo e fazer propostas coerentes com o nosso ideário, que assentem as bases de um grande processo de entendimento nacional. Seremos, ao mesmo tempo, fiéis ao compromisso democrático e ao projeto de renovação nacional.

A experiência acumulada durante o primeiro ano do Governo permitiu identificar, com mais clareza, os obstáculos e os caminhos para sua superação.

Porque o projeto? Precisávamos de um documento unificado que motivasse e, ao mesmo tempo, organizasse o debate nacional. Precisávamos explicitar o sentido de coerência das ações de Governo e, sobretudo, a sua vocação de longo prazo. Hoje, temos que iniciar a construção do Brasil do Terceiro Milênio. Se olharmos a história das últimas décadas, veremos que os países que alcançaram êxito souberam partir de formulações firmes e claras da vontade nacional. Tinham projeto.

Porque reconstrução? Os anos 80 foram chamados de "década perdida"; nesse período, algumas das relações fundamentais na organização social paralisaram o processo de desenvolvimento e bloquearam a criação da justiça social. Temos que aceitar, sem hesitação, que o Estado funcionava mal; que as relações entre capital e trabalho envelheceram; que as empresas perderam competitividade; que a educação se deteriorou; que o País não soube dar um salto efetivo em ciência e tecnologia; que a infra-estrutura se deteriorou, em suma, que perdemos as condições fundamentais e o impulso para a renovação.

Perdemos, também, os meios para acompanhar os passos do progresso, em um momento de aceleração do tempo histórico. Exigências de mudanças profundas eram claras e, ao mesmo tempo, multiplicavam-se resistências absurdas às mudanças. O País tem que dar um salto, que signifique, efetivamente, reconstrução de relações econômicas e sociais viciadas e ultrapassadas, se quisermos realizar um destino de grandeza, que dê condições reais de justiça e dignidade ao povo brasileiro. Precisamos alcançar uma inserção favorável em um quadro de relações internacionais em rápida mutação e, para tanto, a ação diplomática deve buscar desempenhar papéis relevantes naqueles temas que nos afetam.

Porque nacional? O Governo pode liderar processos de transformação, indicar caminhos, mobilizar.

Mas, os projetos, por melhor desenhados, valem pouco se não estiverem sustentados por autêntica vontade nacional. Ofereço à discussão uma proposta coerente, mas que só ganhará sentido efetivamente transformador, se for sustentada por um entendimento sobre metas consensualmente obtidas. É necessário que os políticos, os empresários, os trabalhadores, as associações civis,

---

---

os intelectuais, se engajem em debate isento sobre as propostas que aqui estão. Elas contêm um rumo, uma visão de futuro.

Estou confiante. O documento que apresento tem as melhores qualidades. É abrangente, alcança as questões essenciais, sugere alternativas. Não é um documento fechado. Insisto em que é o início de um processo inovador de comportamento governamental. O documento deverá passar pelo crivo do debate para ganhar a sua força como proposta nacional. É ousado e aceita o fato de que algumas das transformações que temos que enfrentar podem significar emendas à Constituição. Isto faz parte da normalidade democrática, em que o debate para a transformação é um traço do cotidiano.

Estou certo de que, com o início do debate sobre o "Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional", estamos dando passos decisivos para irmos ao encontro de nosso destino de grandeza, de desenvolvimento e de justiça. É o que queremos para o nosso país. É o que alcançaremos.

Fernando Collor

---

---

## I. INTRODUÇÃO

A década de 90 apresenta à sociedade brasileira um enorme desafio, com implicações que certamente condicionarão a vida das próximas gerações. Do ponto de vista econômico, o País defronta-se com a necessidade de suplantar seus graves problemas estruturais, tais como a estagnação econômica, os atuais níveis de pobreza e a precária situação financeira e capacidade operacional deficiente do setor público. A superação desses problemas é condição essencial para a consolidação do processo democrático e para a extensão da cidadania plena a todos os brasileiros.

A crise vivida pela economia brasileira não é conjuntural. É produto do esgotamento do próprio padrão de desenvolvimento adotado nos últimos 50 anos. Adicionalmente, as políticas econômicas desenvolvidas ao longo da década de 80 acabaram amarradas a uma lógica perversa, mediante a qual a busca de resultados positivos no curto prazo prevalecia sobre a conquista de bases efetivas para a estabilidade econômica. Nessa conjuntura, na qual a estabilidade futura era trocada por resultados imediatistas, perderam-se as perspectivas de retomada do desenvolvimento e a sociedade brasileira chegou a vislumbrar os efeitos de desagregação econômica e social que costumam acompanhar os processos de hiperinflação.

A superação desse estado de coisas é tarefa inadiável. Não bastasse a dimensão das dificuldades internas, estas são ainda potencializadas por uma situação internacional em transformação acelerada, o que exige do País uma rápida adaptação.

Em decorrência da reorganização dos mercados e da acirrada competição provocada pela emergência de novas lideranças entre os países industrializados, as vantagens competitivas tradicionais, sobre as quais se assenta a participação do Brasil no mercado internacional, vêm sendo erodidas. Na raiz deste processo, encontra-se a aceleração do progresso técnico, principal componente da reestruturação de estratégias de concorrência das firmas, em escala global. Está em curso uma verdadeira revolução no sistema produtivo propiciada pelas inovações baseadas na microeletrônica e pelas novas formas organizacionais a elas associadas, abrangendo desde a concepção de produtos e serviços até os processos de produção e as relações de trabalho neles contidas.

O dinamismo das transformações no contexto internacional, associado à paralisia do País decorrente de suas dificuldades internas na última década, levou a economia brasileira a perder atratividade para os investidores. Como consequência, seu desempenho econômico e sua inserção internacional têm estado muito aquém de suas reais possibilidades.

É preciso reconstruir o Brasil e esta é uma tarefa para toda a sociedade. A legitimidade deste governo, alcançada nas urnas, associada à consolidação do processo democrático, a partir do fortalecimento do Poder Legislativo, de lideranças da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais, dá ao País novas perspectiva de solução para a crise.

---

---

O Governo Federal vem trabalhando firmemente nesse sentido. Em primeiro lugar, criando as condições para reverter definitivamente o processo hiperinflacionário a partir da recuperação dos instrumentos de política econômica, notadamente, pelo processo de saneamento financeiro e operacional do setor público. Em segundo lugar, o Governo vem encaminhando uma série de mudanças estruturais que visam à constituição de uma economia moderna, dinâmica e produtiva, essencial para a consolidação do processo de estabilização.

Apesar deste esforço inicial, é preciso avançar mais e mais rápido. A dimensão dos desafios impõe uma atitude mais audaciosa em relação a propostas de mudanças que reflitam os consensos da sociedade. É preciso construir o Entendimento Nacional em torno de propostas globais que compreendam o sentimento da Nação, evitando a prevalência de interesses corporativos e concentrando os esforços necessários à reconstrução nacional.

Por essa razão, o Governo apresenta à sociedade brasileira o documento "Brasil - Um Projeto de Reconstrução Nacional", no qual estão explicitadas as tarefas necessárias para que possamos enfrentar os desafios internos e externos de maneira a chegar ao perfil de País que queremos.

Para que o País atinja metas aceitáveis de prosperidade e justiça social, são necessárias medidas de curto, médio e longo prazos, cuja essência pode ser sintetizada na erradicação definitiva do processo inflacionário, na retomada do crescimento sustentado e na realização de um enorme esforço de investimento naquilo que o País tem de mais precioso, sua própria gente.

A recuperação da estabilidade econômica tem recebido tratamento prioritário por parte do Governo, uma vez que ela aparece como condição para qualquer projeto de reconstrução nacional. Além de criar as perspectivas para a retomada do investimento, o controle definitivo da inflação tem um profundo significado distributivo. O programa de estabilização permitiu a recuperação dos instrumentos de política monetária e fiscal, logrando um maior controle sobre o processo inflacionário. A fase atual é de consolidação do programa, o que requer o aprofundamento de suas políticas, em particular daquelas relacionadas com o desequilíbrio financeiro do setor público.

É bom lembrar, entretanto, que a consolidação definitiva da estabilidade passa pela modernização produtiva da economia, na medida em que somente um crescimento sustentado em aumentos sistemáticos da produtividade garantirá condições para uma desconcentração da renda sem pressões inflacionárias.

A retomada do crescimento é condição necessária para a melhoria dos indicadores sociais no País, por seus efeitos sobre a expansão do emprego e da renda. Não é, contudo, condição suficiente para uma melhora substancial na qualidade de vida das camadas mais pobres da população. Para tanto, além de uma política de recuperação do salário mínimo real, será necessária uma mobilização substancial de recursos, por parte das diversas esferas de governo e por parte da iniciativa privada, para investimentos urgentes nos setores sociais e nos setores produtores de bens de consumo de massa.

---

Um salto qualitativo na questão social no Brasil requer políticas decididas, que viabilizem uma maior e melhor oferta de atendimento escolar e pré-escolar, de serviços de saúde, de transportes urbanos, de saneamento básico e de habitação.

Requer, também, a adoção de medidas e a definição de metas que possibilitem conter a violência urbana e rural e o desrespeito aos direitos humanos. Exige, ainda, ações corajosas e inadiáveis para alterar profundamente a dramática condição da infância no País e resgatar a dívida social acumulada com os povos indígenas, cuja identidade cultural não pode ser desrespeitada. Todas essas questões merecem ser enfocadas sob o prisma de uma nova ética, fundamentada na solidariedade e na justiça. Todos esses problemas necessitam de soluções urgentes, porquanto contribuem para minar a credibilidade e a estabilidade de nossas instituições. A reconstrução nacional deve estar fundada na idéia de uma nova cidadania que combine a liberdade política, a dignidade, a participação e a justiça.

Como se vê, os grandes objetivos que se colocam para a reconstrução nacional - a retomada do crescimento em novas bases e o resgate da dívida social - irão requerer um esforço de investimento significativo. Para viabilizá-lo, é necessário efetivar reformas estruturais básicas como a reforma das finanças públicas e a revisão dos espaços de atuação do Estado e da iniciativa privada.

Este projeto é a base para a definição e priorização das tarefas fundamentais. Há que se estabelecer o tempo necessário e a oportunidade para a realização das mesmas. Estas questões, intimamente relacionadas entre si, dependem de toda a sociedade. Por esta razão, o governo apresenta um documento de caráter estratégico, em forma de um projeto. A partir dele, em sua forma definitiva, depois de ampla discussão nacional, será detalhado um plano com metas concretas em torno das quais se mobilizará todo o esforço nacional.

O que se busca agora é a reação da cidadania a essas propostas. A participação da sociedade é crucial para a sua realização. O Governo não pode - jamais pôde - conduzir sozinho um programa tão ambicioso de transformações. É preciso contar com o apoio, com a crítica construtiva, e com as sugestões de cada brasileiro.

O ponto de partida para as reformas urgentes é o Entendimento Nacional. Construir uma Nação econômica e socialmente mais justa, superar os graves problemas conjunturais e estruturais que assolam o País, encontrar soluções factíveis para os grandes desafios que impõe a modernização do Brasil, são metas que exigem o exercício cotidiano do diálogo.

---

## II. O PAPEL DO ESTADO

Impõem-se ao Estado duas grandes tarefas: o apoio à transformação da estrutura produtiva e a correção dos desequilíbrios sociais e regionais.

A retomada do crescimento sustentado se dará a partir da transformação da estrutura produtiva que contemple aumento sistemático da produtividade, melhoria permanente da qualidade de produtos e serviços e fomento à capacidade de inovação. Caberá ao Estado criar as condições macroeconômicas e prover, em trabalho conjugado com a iniciativa privada, a infra-estrutura econômica, tecnológica e educacional necessárias à reestruturação competitiva das empresas.

Para reverter a situação de grave desequilíbrio social e regional, é necessário, além de mecanismos alternativos de financiamento à infra-estrutura social, estabelecer, por meio da coordenação das diversas esferas de governo, políticas sociais, regionais e de caráter compensatório. Assim, o Estado estará recuperando sua dimensão de promotor do bem estar social.

A realização dessas tarefas requer uma mudança significativa na natureza do Estado e nas suas formas de atuação. O que se propõe é um Estado menor, mais ágil e bem informado, com alta capacidade de articulação e flexibilidade para ajustar suas políticas.

A tarefa de modernização da economia terá na iniciativa privada seu principal motor. Ao Estado cabe, porém, um importante papel de articulador dos agentes privados, com vistas a mobilizar esse conjunto de forças em direção aos objetivos de progresso e justiça social.

### REFORMA DO ESTADO

O grave desequilíbrio financeiro do Estado encontra-se no cerne da crise brasileira. Este desequilíbrio caracteriza-se não só pela redução das receitas tributárias do governo mas, principalmente, pelo esgotamento de suas fontes internas e externas de financiamento.

A definição de um novo padrão de intervenção do Estado na economia, que permita superar esta crise financeira, é condição para a viabilização do projeto de desenvolvimento que se busca definir para o País. Para isso, dois fatores são fundamentais: primeiro, que o ajuste fiscal ganhe dimensão estrutural e, segundo, que o aparelho estatal seja modernizado mediante ampla reforma.

A partir do início do Governo Collor, vem sendo realizado um grande e reconhecido esforço fiscal, que contempla aumento da receita, profunda contenção na folha salarial, nos gastos de custeio e investimento, e nas despesas financeiras do Governo. Este esforço permitiu realizar um ajuste fiscal da ordem de 8% do PIB em 1990.

---

Nessa mesma direção, foram implementadas medidas adicionais voltadas para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle dos gastos e reformulação de instrumentos de financiamento do setor público.

Para conferir alcance estrutural aos avanços obtidos e permitir o saneamento financeiro do setor público é fundamental realizar uma revisão das finanças públicas, com ênfase especial na reavaliação da atual estrutura tributária e do Orçamento da União.

O sistema tributário brasileiro apresenta uma série de problemas estruturais que dificultam uma correta condução da política fiscal. É um sistema regressivo, baseado em impostos indiretos, e excessivamente complexo, o que justifica sua revisão. É necessário que os esforços nesse sentido sejam empreendidos em estreita articulação com segmentos interessados da sociedade, como base para o trabalho de consolidação que será levado a cabo no âmbito do Congresso Nacional.

As receitas tributárias, que nos anos setenta mantiveram-se em torno de 25% do PIB, declinaram continuamente durante a década de 80. A defasagem entre o momento da taxação e o do recolhimento do tributo, num ambiente de inflação elevada e crescente, o grande número de isenções e incentivos fiscais existentes e as mudanças na composição do PIB são fatores que explicam esse declínio.

O Governo propõe uma ampla reforma no sistema tributário para adequá-lo às metas de desenvolvimento econômico que se pretende atingir. O objetivo não é apenas aumentar a carga tributária, que hoje está concentrada sobre um limitado número de agentes econômicos submetidos a alíquotas extremamente elevadas. É crucial ampliar a abrangência do sistema, reduzindo os níveis de evasão e sonegação fiscal. Além disto, a nova realidade tributária servirá ao propósito de desonerar o investimento produtivo e os setores estratégicos.

Na área dos tributos indiretos, mudanças profundas devem contemplar uma alteração na sua composição com maior participação relativa daqueles cuja base de cálculo é o valor agregado. Além disto, procurar-se-á alcançar sua simplificação, consolidação e aprimoramento, diminuindo os custos de administração e permitindo o aumento da arrecadação líquida.

Em relação aos tributos diretos, cuja participação deve aumentar na receita fiscal, algumas alterações foram aprovadas em 1990, como a extensão do Imposto de Renda para atividades agrícolas, a revogação de isenção desse imposto sobre ganhos de capital e bolsas de valores e a majoração da alíquota do Imposto de Renda sobre lucros nas exportações de manufaturados e serviços. Outras medidas propostas pelo Governo, como a elevação da alíquota do Imposto Territorial Rural - ITR - e a instituição de alíquota do Imposto de Renda sobre ganhos de capital na aquisição de imóveis financiados pelo Sistema Financeiro da Habitação, permanecem na pauta de discussão e negociação com o Congresso e a sociedade.

No caso do Imposto de Renda da Pessoa Física - IRPF -, sua abrangência é limitada pela alta evasão existente entre os contribuintes de renda elevada. Estas rendas acabam

---

disfarçadas sob a forma de benefícios adicionais indiretos, os quais são deduzidos do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica como despesas do empregador. Desta forma, tais rendas permanecem não-tributadas.

Reformas na área do IRPF devem buscar a ampliação da base tributária de modo a alcançar os grupos de contribuintes de altas rendas, em especial as rendas não resultantes do trabalho assalariado. Neste sentido, é também fundamental a aprovação do Imposto sobre Grandes Fortunas e sua integração, do ponto de vista da fiscalização, com o IRPF.

Os créditos tributários e previdenciários carecem de proteção efetiva e foro especializado para que se tornem realizáveis na proporção em que são devidos. Uma grande parcela destes créditos legalmente formalizados perde-se em razão do longo tempo consumido em intimações e recursos. Instrumentos que assegurem transformação daqueles créditos em receita disponível, e que estimulem seus devedores à pronta-contribuição nas datas devidas, facultarão maior agilidade ao ingresso daquelas receitas.

Além do reexame da estrutura de receitas, é fundamental buscar a reestruturação do gasto público. Não resta dúvida de que a sociedade somente aceitará uma elevação da carga tributária, mesmo que marginal, se reconhecer que o Estado cumpre sua obrigação de devolver os recursos arrecadados sob a forma de uma oferta compatível de bens e serviços públicos. Neste sentido, uma redefinição ampla do padrão de gastos públicos é indispensável.

Tal redefinição esbarra na rigidez desses gastos, em alguns casos em decorrência de preceitos constitucionais, em outros em função das dificuldades na reformulação do padrão de intervenção estatal prevalescente no passado. De fato, se somadas as vinculações constitucionais na Lei Orçamentária de 1991, verifica-se que estas absorvem cerca de 66% das receitas de impostos e contribuições. Por outro lado, as despesas com pessoal ativo e inativo consomem outros 24%, que associadas ao peso dos juros reais da dívida pública completam o quadro de restrições ao objetivo de reestruturação dos gastos do governo federal.

A questão dos recursos humanos merece grande atenção por seu impacto nas despesas totais e pelo próprio padrão do serviço prestado. Cumpre frisar que não se espera uma redução de grande magnitude neste tipo de despesa. A necessidade de servidores com perfil profissional adequado às novas prioridades do Estado, que percebam salários condizentes com a prestação de serviços de boa qualidade, determina uma relativa rigidez da folha salarial da administração direta.

O contingente de funcionários aptos ao desempenho das atividades-fim é muito inferior ao necessário, mas a alteração deste perfil profissional fica inviabilizada pela norma constitucional da estabilidade do funcionalismo. É importante ressaltar que o fim desta norma constitucional será essencialmente motivado pela indispensável readequação do quadro de pessoal do serviço público às necessidades do novo perfil de atuação do Estado. Não obstante representarem redução importante, as eventuais economias de gastos obtidas nessa área teriam caráter complementar.

---

A estabilidade, no entanto, deverá ser garantida para um conjunto restrito de carreiras do funcionalismo público, com vistas a garantir as noções de independência e eficácia da burocracia estatal.

Um segundo aspecto de grande importância nesta redefinição do gasto é a reestruturação do planejamento e da avaliação das ações de governo. Trata-se de não reproduzir um sistema anárquico de utilização de recursos orçamentários, mas de estabelecer, previamente, uma clara hierarquização de prioridades e buscar o aperfeiçoamento da capacidade de fiscalização da aplicação do dinheiro público, do que resultará um aumento da eficácia do gasto.

Um terceiro aspecto a ser tratado é a partilha tributária estabelecida pela Constituição. O incremento da participação de Estados e Municípios nas receitas públicas determina um redimensionamento do volume de gastos da União. O atual quadro tributário não comporta a manutenção, na órbita da União, de uma série de encargos inerentes à antiga estrutura, o que torna fundamental conferir maior clareza à delimitação de atribuições entre as três esferas de governo, retirando da União a incumbência de realizar obras de caráter local.

A União tem, porém, um papel fundamental a desempenhar no que toca às atividades de atribuição concorrente com Estados e Municípios. Neste sentido, o Sistema Único de Saúde e o recente Decreto que regulamentou as transferências conveniadas merecem destaque por enunciarem uma nova forma de atuação conjunta, onde a União difunde políticas nacionais de forma coordenada com as esferas estaduais e municipais, que têm importante participação financeira e operacional.

Finalmente, o efetivo ajuste estrutural do setor público passa pela solução definitiva, nos novos termos propostos, da questão da dívida externa. A superação desse problema possibilitará compatibilizar as metas fiscais e monetárias com o pagamento da dívida externa e recuperar um importante canal de financiamento.

A reforma do aparelho do estado, necessária para adequá-lo às suas novas funções, está sendo realizada por meio da desregulamentação, da privatização e da reforma administrativa.

## **Reforma Administrativa**

A excessiva intervenção do Estado na economia e na vida do cidadão, além de contribuir fortemente para uma baixa produtividade dos gastos públicos e elevá-los de forma desordenada e improdutivo, gerou graves distorções. Consolidou-se uma burocracia forte que, não raramente, confunde o interesse público com o privado. Multiplicaram-se órgãos e repartições, em cujas atribuições predominou o caráter regulador ou de controle, em detrimento da oferta de bens e serviços públicos na quantidade e qualidade desejadas pela sociedade. Dessa maneira, a reforma administrativa é instrumento fundamental no processo de modernização do Estado brasileiro.

É inadmissível que sejam dispendidos os mesmos volumes de recursos na manutenção da máquina burocrática herdada do modelo anterior de intervenção do Estado, pois isso geraria desvios em relação às suas novas finalidades. Não se justifica a manutenção do excessivo

---

contingente de pessoal em atividades-meio, quando as atividades-fim carecem de pessoal qualificado, habilitado a desempenhar de maneira satisfatória suas funções.

O número excessivo de funcionários e a superposição das atribuições de órgãos exemplificam a má utilização de recursos públicos. Para que o Estado possa, efetivamente, desempenhar bem suas funções, é necessário transformar o serviço público em serviço para o público.

Para aumentar a eficiência e o alcance da ação pública federal, várias medidas foram tomadas, como a reforma da macroestrutura dos ministérios e secretarias, a extinção de órgãos, a redução de efetivos e de cargos em comissão, as demissões e disponibilidade de pessoal e a venda dos imóveis funcionais e veículos de representação.

A definição clara dos agentes responsáveis pelas diversas políticas públicas contribui no combate ao desperdício de recursos em atividades-meio, diminui a dispersão dos mesmos e permite à sociedade identificar e debater as ações governamentais. Essa identificação dos gestores só seria possível a partir da unificação de funções semelhantes ou complementares, que se efetivaram na fusão e extinção de Ministérios e órgãos públicos e no reordenamento de atividades.

Uma primeira avaliação aponta para resultados expressivos do ponto de vista do esforço no sentido do enxugamento da máquina administrativa, não obstante o entrave representado pelo instituto constitucional da estabilidade conferida ao servidor público (art.41 da Constituição e art.19 do Ato das Disposições Transitórias), que deverá ser objeto de ampla rediscussão. Do ponto de vista qualitativo, afóra os ganhos obtidos no sentido da desregulamentação, os resultados revelam-se ainda insuficientes. Neste sentido, é fundamental continuar a realizar esforço concentrado visando à melhoria na qualidade gerencial, por meio da reciclagem e valorização do funcionalismo, e de mecanismos de coordenação inter-organizacionais e de políticas públicas.

O dilema entre produtividade do funcionalismo público e gastos com pessoal não pode deixar de ser enfrentado. Existe a necessidade de redução dos gastos com pessoal, embora também seja inegável que uma política de contenção dos salários seja altamente danosa à qualidade dos serviços prestados. O governo, ao lado do esforço de redução de custos via demissões e colocação de servidores em disponibilidade, vem trabalhando no sentido da estruturação de carreiras, valorização do funcionário e melhoria na qualidade gerencial.

### **Programa Federal de Desregulamentação**

O Programa Federal de Desregulamentação visa eliminar diversos controles e regras, cuja existência constitui não somente um obstáculo ao desenvolvimento da atividade produtiva, mas também uma interferência indevida do Estado na vida dos cidadãos.

Alguns de seus princípios básicos são: substituição de normas específicas por normas gerais de regulamentação da atividade econômica; fortalecimento do papel fiscalizador do Estado no combate ao abuso do poder econômico e ao desrespeito ao consumidor; remoção de

---

exigências governamentais que oneram desnecessariamente a empresa privada e o consumidor; e melhoria dos serviços públicos e de atendimento à população.

Após os primeiros meses de implementação do Programa, já começam a surgir resultados das inúmeras medidas adotadas. Várias atividades foram liberadas do regime de permissão, ou tiveram as exigências para seu funcionamento reduzidas ou simplificadas, facultando maior liberdade ao exercício da atividade econômica.

Para que o sucesso deste Programa seja consolidado, é imprescindível o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento e de avaliação da ação do serviço público. Apenas assim será possível garantir a efetiva implementação das iniciativas governamentais neste campo.

### **Programa Nacional de Desestatização**

Coordenado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES — o Programa Nacional de Desestatização é fundamental para a redefinição da atuação do Estado, restringindo o investimento às áreas em que ele é necessário. Constitui, também, instrumento de redução da dívida pública, concorrendo, assim, para o saneamento financeiro das contas governamentais.

Até o presente foram selecionadas 20 empresas e diversas participações acionárias de estatais em outras companhias. Essas empresas estão sendo criteriosamente avaliadas por firmas de consultoria externa, para posterior privatização, o que garante transparência ao processo.

As empresas inicialmente selecionadas estão localizadas em setores que representam a base da estrutura industrial como a siderurgia, a petroquímica e a produção de fertilizantes. Sua privatização possibilitará o aumento da eficiência administrativa e produtiva e a realização de novos investimentos, criando assim condições para o aumento da oferta de insumos básicos a preços menores.

No processo de privatização dessas empresas será permitida a utilização de uma cesta de moedas composta basicamente pelos certificados de privatização, cruzados novos, títulos da dívida externa brasileira e cruzeiros.

Observe-se ainda que a privatização não se limita à venda de empresas, mas também engloba a concessão ao setor privado da exploração de serviços públicos e execução de obras públicas, a ser regulamentada por lei.

### **Empresas Estatais**

É fundamental resgatar o caráter público das empresas estatais. O Tesouro Nacional, como acionista majoritário, deverá exercer seu poder controlador e orientar a empresa a cumprir os objetivos nacionais, obedecendo as diretrizes fixadas pelo Congresso Nacional no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. Cabe ao Tesouro exercer o controle

direto sobre a ação das empresas com vistas a evitar desvios que nasçam da imposição de interesses corporativos e fisiológicos.

A escassez de recursos e a necessidade de uma política macroeconômica que dê prioridade aos gastos dos setores mais carentes, induzem a União a exercer, com firmeza, o direito de acionista obter dividendos. Desta forma, será possível adequar os recursos gerados no conjunto do setor empresarial estatal às necessidades de investimentos nos setores priorizados pela União. Sem estes objetivos e métodos persistirá o desperdício de recursos, determinado por aumentos desnecessários de salários e demais custeios e pela realização de obras não urgentes em setores específicos. A utilização ineficiente dos recursos tem como principal conseqüência o incremento do endividamento do setor público, que não encontra outro caminho para a realização de investimentos indispensáveis.

Será reforçado o controle sobre a estratégia global da empresa, mas ela será liberada do monitoramento de curto prazo. Vale dizer, a empresa terá liberdade gerencial para alcançar as metas de rentabilidade, produtividade, endividamento e investimento fixadas pelos interesse globais do País.

A renovação da relação entre a União e empresas estatais será realizada por intermédio de três instrumentos, além do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

O primeiro, o Comitê de Controle das Empresas Estatais — CCE — será responsável pela integração das decisões de caráter operacional relativas a preços e tarifas, refinanciamento de dívidas e fixação de metas durante a execução financeira.

Outro instrumento importante será o Estatuto das Empresas Estatais, que balizará a modernização das normas internas de cada entidade.

Finalmente, o terceiro instrumento será o contrato de gestão celebrado entre as diretorias das empresas estatais e a União, no qual ficará definida a responsabilidade dos executivos. Esses contratos permitem a eliminação do controle excessivo e, por vezes ineficaz, que incide sobre a rotina das empresas. Desse modo, estas entidades teriam uma maior autonomia operacional para a consecução dos objetivos de longo prazo fixados pelo Governo, no marco dos quais se desenvolveriam metas periódicas, cujo cumprimento seria avaliado pelo CCE.

---

### III. PRIORIDADES PARA A RECONSTRUÇÃO NACIONAL

#### 1. A REESTRUTURAÇÃO COMPETITIVA DA ECONOMIA

O processo de industrialização do Brasil caracterizou-se pela constituição, em período relativamente curto, de um parque produtivo de grande porte, bastante diversificado e setorialmente integrado.

No início dos anos 80, a manutenção de proteção elevada e indiscriminada contra as importações, além da concessão abusiva de reduções fiscais e subsídios, comprometeram o dinamismo da economia e levaram à estagnação da produtividade. De um lado, por limitar de maneira significativa a pressão da concorrência sobre a produção local - sobretudo nos setores cujos mercados são usualmente oligopolizados -, restringiu o estímulo às empresas para reduzir custos e melhorar a qualidade dos produtos. De outro lado, por dificultar o acesso à importação de bens de capital e produtos intermediários, retardou ou aumentou os custos da modernização da atividade econômica.

Esses custos não se limitaram à produção industrial. No setor agrícola, o uso de tais práticas estimulou o mal aproveitamento das terras e aprofundou o processo de concentração fundiária.

O quadro de instabilidade macroeconômica e de estagnação do nível de atividade observado ao longo dos anos 80, e a agudização do processo inflacionário, levaram à redução do horizonte dos negócios, concentrando as operações no curto prazo. A consequência inevitável foi a retração dos investimentos produtivos, o que contribuiu para acelerar a deterioração da competitividade da economia brasileira e estimular movimentos especulativos e de elevação de margens de lucro. Essa situação passou a alimentar um círculo vicioso de ampliação dos desequilíbrios macroeconômicos, aumentando a ineficiência dos processos produtivos e a iniquidade distributiva, comprometendo quaisquer tentativas de retomada do desenvolvimento econômico e social do País.

A limitação da concorrência e o excesso de regulamentação também facilitaram a prática de margens de lucros abusivas. Na ausência de estímulo ao desenvolvimento tecnológico e à busca de ganhos de produtividade, a manutenção de margens elevadas dependia igualmente da prática de salários baixos e do uso predatório de recursos naturais. Contudo, margens de lucro elevadas são também reflexo do risco envolvido no gerenciamento das atividades empresariais em um cenário de forte instabilidade.

Neste quadro perverso estão algumas das principais causas do aprofundamento da concentração de renda no Brasil, e também da inflação, na medida em que a iniquidade distributiva gera uma tensão permanente no mercado de trabalho, alimentando a espiral preços-salários.

---

## 1.1. A ESTRATÉGIA PARA A REESTRUTURAÇÃO COMPETITIVA

Para romper este quadro, o governo Collor iniciou, ao lado da política de estabilização, um programa abrangente de reformas estruturais visando à modernização produtiva da economia brasileira. Este programa agrega a Política Industrial e do Comércio Exterior e as Diretrizes da Política Agrícola, que foram delineadas em junho e setembro do ano passado, respectivamente. A elas devem se articular outras reformas importantes como a privatização, a reforma do mercado de capitais, a reforma educacional e a nova política para investimentos em infra-estrutura, complementando o esforço de modernização produtiva. Estas propostas de reestruturação competitiva estão atualmente em discussão nos fóruns criados para articular as ações do Governo Federal, governos estaduais e do setor privado.

O ponto de partida para essas ações é o entendimento de que a reestruturação da economia requer participação ativa de todos os agentes econômicos, públicos e privados. A fonte de dinamismo desse processo deverá ser a iniciativa privada. Aos agentes privados competirá elevar seus investimentos em capacitação tecnológica e na qualificação de recursos humanos; adotar métodos gerenciais e organizacionais modernos e mais eficientes, bem como modernizar e expandir a estrutura produtiva, para alcançar padrões de preço e qualidade compatíveis com aqueles vigentes no mercado internacional; e utilizar de forma mais racional e não predatória os recursos naturais.

Caberá ao Estado suplementar a atuação do setor privado criando as condições macroeconômicas, infra-estruturais e institucionais que dêem suporte e potencializem a criação de vantagens competitivas pelas empresas.

O cerne da estratégia - que tem como objetivo maior a melhoria da qualidade de vida da população brasileira - é a busca do aumento progressivo da competitividade da economia.

Espera-se que o crescimento da produtividade e a valorização do trabalho, elementos indispensáveis a uma estratégia moderna voltada para padrões mais elevados de competitividade, criem condições favoráveis à expansão do emprego, ao aumento dos salários e ao aperfeiçoamento das condições de trabalho. Uma oferta mais diversificada de produtos melhores e mais baratos contribuirá, ademais, para a elevação do padrão de consumo no País.

As premissas fundamentais utilizadas na definição dos caminhos a seguir no esforço de reestruturação foram as de que: a) os desafios de modernização e elevação da competitividade exigem transformações estruturais importantes em todo o sistema econômico e não apenas nesse ou naquele setor específico; e b) o incremento na capacitação científica e tecnológica interna e a melhoria na formação de recursos humanos são elementos indispensáveis para o processo de modernização.

Nesse sentido, o governo vem procurando articular, num todo orgânico e consistente com o esforço de estabilização macroeconômica, as ações nas áreas de indústria e comércio exterior, agricultura, ciência e tecnologia, infra-estrutura, educação e meio ambiente. Além disso o governo está consciente de que é necessário o equacionamento de certas questões

---

essenciais à viabilização do processo de transformação estrutural, entre as quais destacam-se: a consolidação de um novo padrão de financiamento da economia; a definição de uma postura mais construtiva frente ao capital estrangeiro; e a modernização das relações entre o capital e o trabalho no País.

Essa é, sem dúvida, uma tarefa difícil, em razão da magnitude da mudança estrutural exigida, das grandes diferenças dos prazos necessários para obter avanços significativos em cada uma das áreas citadas, e das restrições financeiras e institucionais enfrentadas pelo setor público. Exigirá, portanto, um enorme esforço e persistência na alocação racional dos recursos públicos disponíveis e a participação ativa de toda a sociedade, sob pena de não serem superados os estrangulamentos e obstáculos que inviabilizam a formação de um sistema econômico com níveis elevados de competitividade.

A estratégia de modernização produtiva da indústria vem sendo conduzida com base em dois componentes centrais.

Busca-se, por um lado - através de uma política de abertura comercial gradual e progressiva - a conformação de um ambiente interno mais competitivo, que force a melhoria de eficiência produtiva, ao mesmo tempo em que são aperfeiçoados os mecanismos de defesa da concorrência e proteção ao consumidor. De outro lado, o governo procura apoiar o esforço de ajustamento e reestruturação do setor privado, lançando mão de instrumentos nas áreas das políticas comercial, de financiamento, de apoio à capacitação tecnológica e de compras do governo, descartando, nessa ação, as práticas de intervenção distorcidas e cartoriais adotadas no passado.

A estratégia utilizada faz claramente uma opção por uma inserção mais favorável e intensa do País no mercado internacional, baseada no aproveitamento de vantagens comparativas derivadas de um sistema econômico competitivo como um todo e que utilize de forma intensiva o conhecimento científico e tecnológico. Não é mais possível - dadas as transformações em curso no cenário internacional e o quadro de desigualdades da economia brasileira - continuar apoiando as relações comerciais do Brasil com o resto do mundo nos fatores tradicionais de competitividade, como a utilização predatória de recursos naturais, a mão-de-obra mal remunerada e a dependência de subsídios e incentivos.

Pretende-se que a presença do Brasil no mercado internacional seja ampliada tanto pelo aumento das exportações como das importações. A abertura comercial, além de colocar maior pressão concorrencial sobre os produtos brasileiros, facilita a importação de máquinas, equipamentos e tecnologias necessárias à modernização dos processos produtivos. Em contrapartida, a intensificação do comércio com outros países e o próprio processo de reestruturação competitiva das empresas brasileiras deverão abrir espaço para uma ampliação sustentada das exportações.

A conquista de mercados externos tem efeitos positivos para a elevação do padrão de eficiência de toda a economia, devido à transmissão, para o mercado interno, de padrões de consumo e produção mais elevados.

---

O novo padrão de competitividade requer determinados pré-requisitos, como uma taxa de câmbio ajustada, condições apropriadas de financiamento pré e pós-embarque para as exportações, além de uma estrutura de tributação, custos portuários e de transportes compatíveis com o padrão internacional.

Em adição às medidas destinadas a financiar as exportações, o Governo estará encaminhando ao Congresso Nacional projetos de lei visando possibilitar a desoneração de impostos federais que incidem sobre insumos e produtos industrializados destinados à exportação. Paralelamente, o Governo Federal buscará entendimentos com os governos estaduais com vistas à eliminação de tributos estaduais sobre as exportações de produtos industrializados e semi-industrializados.

O Governo deverá ainda prosseguir com o processo de simplificação do comércio exterior, tendo em vista a redução dos custos administrativos da produção de bens destinados à exportação. Adicionalmente, buscando a redução dos custos portuários, deverá o Governo acelerar a desregulamentação da atividade, estimulando a participação do setor privado.

Os esforços para integrar a economia de forma mais competitiva ao mercado internacional não dependem, no entanto, apenas de medidas de ajustamento interno. Por essa razão, o Governo está atento à evolução das negociações da Rodada Uruguai do GATT. Em consulta com os setores produtivos, continuará buscando garantir posições de negociação que sustentem seus interesses e, de outro lado, preparem o País para uma adaptação rápida às normas que venham a ser consagradas naquele foro.

## 1.2. INDÚSTRIA

O recém lançado Programa de Competitividade Industrial — PCI — consolida as diretrizes para a reestruturação competitiva da indústria nos moldes da estratégia traçada pela Política Industrial e de Comércio Exterior. Esse programa, elaborado com a participação de segmentos representativos do setor privado, procura estabelecer as responsabilidades do Governo Federal no processo de reestruturação e evidenciar a natureza e a magnitude dos esforços que têm que ser divididos com as demais esferas de governo e a iniciativa privada.

O Governo pretende que tal Programa funcione não como instrumento rígido de planejamento, mas como um conjunto de orientações que balizarão as prioridades para a ação das agências governamentais e bancos privados e servirão como sinalizadores da estratégia industrial para a iniciativa privada.

Várias ações específicas foram lançadas no tocante, por exemplo, à redução do custo dos investimentos, à promoção das exportações, ao estímulo a capacitação tecnológica e ao apoio ao incremento da qualidade e produtividade das empresas industriais. Além disso, o PCI já adianta as linhas mestras das estratégias setoriais e identifica algumas oportunidades potenciais para ganhos expressivos de competitividade.

A concretização de algumas dessas ações, que incorporam antigas reivindicações do setor empresarial, depende do exame pelo Congresso Nacional de projetos de lei enviados pelo Governo. Este é o caso da proposta de isenção do IPI na aquisição de máquinas e

---

equipamentos, da ampliação da abrangência do regime de depreciação acelerada, do financiamento das exportações, e da criação de incentivos fiscais para as empresas que investem em tecnologia. Por outro lado, o Governo Federal estará buscando entendimentos com os Governos Estaduais, com vistas à isenção do ICMS incidente sobre máquinas e equipamentos, instrumento importante para complementar as medidas voltadas para o estímulo à retomada dos investimentos.

Ressalte-se, ainda, que é premente garantir a compatibilização da estratégia de desenvolvimento na área de informática/eletrônica com os objetivos da reestruturação competitiva. Além da busca de consistência entre os modelos de desenvolvimento utilizados nos segmentos que compõem o complexo eletrônico, o Governo entende que apesar do papel estratégico da produção local, a sua proteção não deve ser levada ao ponto de comprometer os benefícios econômicos e sociais que a rápida difusão dos produtos e tecnologias baseadas na microeletrônica poderiam trazer ao País. Isso implica passar crescentemente a valorizar o interesse dos consumidores na definição da estratégia setorial.

Apesar do avanço já realizado na formulação e implementação da política industrial, é necessário, a partir de agora, agilizar a negociação e o detalhamento dessas e de outras questões que afetam a competitividade industrial. Isso deverá ser feito através do Congresso Nacional, do Comitê Empresarial de Competitividade e de outros foros de articulação governo-sociedade.

### **1.3. AGRICULTURA**

A agricultura brasileira tem-se desenvolvido nas últimas décadas sob o estímulo de forte intervenção estatal, tanto no que tange à regulamentação, quanto, diretamente, na pesquisa, no financiamento, na aquisição de parte da produção, na criação de infra-estrutura viária, de armazenagem, eletrificação e irrigação.

Embora o padrão de atuação seguido tenha produzido resultados significativos quanto à produção e ao rendimento, este não atende mais à realidade econômica atual. O forte intervencionismo estatal no setor gerou diversas distorções ao promover uma intensa modernização dos segmentos tipicamente exportadores em detrimento daqueles voltados para o cultivo de alimentos básicos, ao aprofundar o processo de concentração fundiária, e ao agravar as disparidades regionais e o desequilíbrio do mercado de trabalho rural.

É necessário alterar esse modelo de crescimento em favor daquele que privilegie o processo de verticalização produtiva, crescente integração inter-setorial, e a elevação da produtividade e da competitividade. Nesse novo contexto, o Estado deve reduzir progressivamente sua participação no financiamento e comercialização dos produtos agrícolas, abrindo espaço para maior atuação da iniciativa privada. Terá como tarefas fundamentais assegurar a estabilidade do sistema econômico, garantir o melhor funcionamento dos mercados e definir regras claras de atuação, que estabeleçam um ambiente favorável às decisões de produzir e investir. Deverá manter também as funções que envolvem geração e difusão de tecnologia - estas em colaboração com o setor privado, Estados e Municípios -, além das tarefas de inspeção e fiscalização.

---

Caberá ainda ao Estado a administração da política de estoques reguladores e estratégicos, visando evitar a ocorrência de oscilações muito acentuadas nos preços dos produtos essenciais e garantir a oferta de alimentos para a população.

O Governo vem reformulando a política agrícola, mediante a adoção de medidas que apontam claramente no sentido das mudanças acima preconizadas. A regionalização dos preços mínimos, a liberalização do comércio exterior de insumos, máquinas e equipamentos e a desregulamentação do mercado de trigo são exemplos dessa determinação. Decisões de tal natureza desoneram a União de encargos e subsídios, estimulam o funcionamento dos mercados regionais e agem no sentido de reverter processos de cartelização.

Paralelamente, a heterogeneidade estrutural que caracteriza o espaço rural brasileiro, justifica uma ação diferenciada do Estado. Neste sentido, a reformulação da política agrícola com base nas regras de mercado, bem como a eliminação de subsídios à parcela moderna da agricultura brasileira, permitirão a liberação de recursos que viabilizem o tratamento preferencial aos produtores rurais de baixa renda. Esta ação preferencial se materializará na reformulação e integração das atuais políticas e programas de apoio ao pequeno produtor.

Os principais desafios a serem enfrentados pela política agrícola nos próximos anos são a criação de condições para garantia do abastecimento alimentar da população e a consolidação de um novo padrão de financiamento da atividade rural.

A expansão da produção de alimentos é necessária para que ganhos de produtividade conseguidos com a modernização produtiva da economia se traduzam efetivamente em salários reais mais elevados, já que implicarão maior demanda por bens de consumo básico. Nesse sentido as atividades de geração e difusão de tecnologia devem conferir prioridade aos produtos alimentares. Além disso, devem ser adotadas outras medidas que propiciem o aumento da rentabilidade dessas culturas, bem como priorizados projetos de investimento na área de alimentos.

O novo padrão de financiamento da atividade deve caracterizar-se pela menor participação do Estado, sobretudo no fornecimento de recursos para custeio, de forma a que se possibilite o maior aporte de recursos públicos para o investimento agrícola.

As fontes de crédito de investimentos deverão ser fortalecidas e seu alcance ampliado, a exemplo do FINAME RURAL, que dispõe hoje de maior volume de recursos e passou a atender pessoas físicas. O recente conjunto de medidas econômicas criou também uma nova linha de financiamento de projetos agrícolas. Trata-se dos Fundos de Aplicações Financeiras, que quando administrados por instituições autorizadas a operar com poupança rural, poderão destinar 50% dos recursos captados em Títulos de Desenvolvimento Econômico a projetos de investimento na agricultura. É importante frisar que a alocação dos recursos públicos para investimento atenderá a novos critérios, que garantam maior eficiência, aumento de produtividade, e uso adequado dos recursos naturais.

A formação de um banco privado de crédito rural cooperativo, através do qual os agentes privados tenham supridas suas necessidades de crédito, reduzindo sua dependência em

---

relação aos recursos oficiais, é também fundamental para a definição de um novo padrão de financiamento para o setor agrícola.

Para tanto, diversas dificuldades devem ser superadas pelos próprios agentes privados, tais como a incipiência do movimento cooperativo no país e a obtenção de recursos para a integralização do capital inicial do banco cooperativo.

O Governo Federal, por seu lado, deverá se encarregar da revisão das atuais normas de atuação das cooperativas de crédito.

Outra importante alternativa de financiamento deve ser buscada a partir do desenvolvimento de mercados futuros. Tal iniciativa deverá induzir um planejamento e financiamento mais eficientes da produção, ao explicitar expectativas dos agentes destes mercados e implicar o envolvimento de maior número de participantes na determinação dos preços futuros de mercadorias. Ademais, por reduzir a exposição ao risco, possibilita ao setor financeiro incrementar seus empréstimos, a juros mais baixos, aos agricultores cuja produção esteja coberta nestes mercados.

Para viabilizar o alcance desse objetivo, serão implementadas ações e executados programas que busquem a modernização de mercados agrícolas, a criação do sistema de "warrants" e o aperfeiçoamento do sistema de informações.

Até que seja consolidado o novo padrão de financiamento, será utilizado e aperfeiçoado o sistema de acompanhamento e avaliação da aplicação dos recursos para o crédito rural. Dessa forma, em que pese a redução do valor real destinado à atividade, bem como a maior participação de recursos de fontes privadas, poder-se-á priorizar o direcionamento dos recursos de crédito de custeio, além de evitar os desvios e irregularidades, sobretudo quanto à clientela atendida. Tal sistema garantirá a manutenção da prioridade ao atendimento dos produtores de alimentos básicos e pequenos produtores.

A atuação na área de armazenagem também será objeto de reorientação, enquadrando-se no novo conceito e papel do Estado. A intervenção governamental ao longo da década de 80 desestimulou a estocagem privada e estatizou o sistema de comercialização agrícola do País. Este processo será revertido pela privatização do sistema de armazenagem, pelo respeito às regras de comercialização recentemente revistas e pela venda de estoques públicos através de leilões nas bolsas de mercadorias ou mediante concorrência pública. Será ainda ampliado o credenciamento de entidades privadas no sistema de classificação e padronização dos produtos e implementadas outras medidas necessárias à redução dos custos do sistema de comercialização. A adoção dessa nova postura, além de ter como virtude a racionalização do gasto público, é condição necessária para o desenvolvimento dos mercados futuros.

O modelo buscado torna necessária a revisão da estrutura tributária. A existência de alíquotas diferenciadas de ICMS entre os Estados e sua incidência sobre as mercadorias depositadas dificultam a operação dos mercados. Além disso, a incidência, em cascata, de impostos indiretos sobre bens de capital, insumos e bens finais produzidos pelo setor agrícola retarda o seu desenvolvimento e encarece os principais itens componentes da cesta

---

básica. Esse esforço de revisão não pode ser realizado sem o apoio e participação das Secretarias Estaduais de Fazenda, já que vários dos impostos referidos são de competência dos Estados.

O desenvolvimento agrícola, condizente com as diretrizes de modernização produtiva, exige alterações nas práticas produtivas e de gestão, que não podem ser conseguidas sem a adequação da mão-de-obra envolvida no processo. Para tanto, o governo deverá participar diretamente e estimular iniciativas das demais esferas de governo e do setor privado, com vistas à realização de programas de capacitação técnica e ampliação da abrangência do ensino no setor rural.

O seguro agrícola é outro aspecto de grande relevância para sustentação da atividade. A garantia contra riscos inerentes à atividade rural é ainda incipiente no País. No intuito de ampliar a abrangência do sistema de seguro agrícola, torná-lo mais eficaz e retirar o Estado de sua administração, foi criado um grupo de trabalho que deve apresentar em breve propostas concretas para a reformulação do Programa de Garantia da Atividade Agrícola - PROAGRO.

No que concerne à pesquisa agrícola, a reformulação do papel do Estado permitirá que se dispense atenção especial ao Sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária, com maior participação das Universidades e empresas privadas. Prioridade deve ser dada aos projetos envolvendo alimentos básicos e aos sistemas integrados associados aos pequenos produtores.

Outra linha de ação que deve ser articulada com as Secretarias Estaduais de Agricultura, refere-se ao aperfeiçoamento do Sistema de Defesa Agropecuária. Deve-se revigorá-lo para garantir maior eficiência ao processo produtivo, melhor qualidade e sanidade dos rebanhos, contornar barreiras à exportação, bem como possibilitar ação mais consistente no controle dos impactos sobre o meio ambiente.

#### **1.4. INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA**

A retomada do desenvolvimento baseado em novo padrão de competitividade requer a recuperação e expansão da oferta de energia, transportes e comunicações em condições de custos, tecnologia e qualidade adequados.

Uma infra-estrutura econômica ineficiente constitui imenso obstáculo ao processo de reestruturação competitiva da economia. As reformas para restauração, a modernização e a ampliação de infra-estrutura deverão compreender, por um lado, o saneamento financeiro das empresas estatais, o financiamento consistente dos programas de expansão e a modernização gerencial, organizacional e institucional; por outro, a redução da excessiva regulamentação, com vistas ao aumento da eficiência e à abertura de espaços à atuação do capital privado.

Nesse sentido, as ações na área de infra-estrutura buscarão, através da utilização de formas de gestão mais adequadas, o aumento da eficiência e da produtividade e a melhoria da qualidade dos serviços. Não é mais possível tolerar que os consumidores finais sejam

---

onerados por ineficiências operacionais. A vigilância constante do consumidor, promovida por programas do governo, deve-se constituir num componente decisivo para alcançar esses objetivos.

Dando início a essas reformas, o Governo empreendeu uma série de ações de desregulamentação nas áreas de energia, transportes e comunicações e buscou a correção dos níveis absolutos e relativos de preços e tarifas. Está promovendo, ainda, uma profunda reforma administrativa e consolidando os instrumentos legais que possibilitarão a participação da iniciativa privada na prestação de serviços de utilidade pública.

Nos limites atualmente definidos pela Constituição, abrem-se para a iniciativa privada possibilidades nas áreas de energia elétrica e transportes. No entanto, o Governo considera necessária uma ampla discussão sobre os dispositivos constitucionais que tratam dos setores sob sua responsabilidade e atividades que constituem monopólio da União.

A fim de atrair investimentos privados para a área de infra-estrutura, o governo praticará uma política realista de preços e tarifas.

A política de preços e tarifas estável e remuneradora permitirá, também, a recomposição financeira das empresas estatais, habilitando-as a cumprir seus compromissos financeiros decorrentes do endividamento pretérito. O serviço deste endividamento poderá, em alguns casos, absorver parcela expressiva da geração interna de recursos, comprometendo projetos de expansão. Daí a urgente necessidade de contribuição de investimentos privados. Estes serão canalizados prioritariamente para a modernização e expansão da capacidade, mais do que para desestatizar patrimônios em operação.

Os governos estaduais já participam, através de suas concessionárias, dos investimentos em geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Faz-se necessário, além disso, a transferência aos Estados da responsabilidade pela recuperação, manutenção e construção de segmentos da rede de transporte.

## **Energia**

O setor energético desempenha um papel dinâmico no desenvolvimento econômico nacional. Como tal, constitui uma área estratégica no processo de retomada do desenvolvimento do País. Para que a economia brasileira não sofra restrições quanto ao seu crescimento, torna-se necessário definir qual o grau de vulnerabilidade energética que não compromete as necessidades de suprimento interno de energia, diante de eventuais interrupções no fornecimento oriundo de fontes externas. Ou seja, qual deve ser o esforço para aumentar a participação das fontes internas no balanço energético nacional.

A atuação do Governo Federal estará voltada para a definição de uma política de preços relativos dos energéticos que leve a uma maior eficiência no uso, levando em conta, além da estrutura de custos, o interesse social da sua utilização. Caberá ênfase aos programas de conservação e racionalização da produção e uso de energia. Essa definição deverá estar na base de construção da matriz energética socialmente desejável.

---

Os impactos sócio-ambientais serão considerados na avaliação de quaisquer projetos a serem executados, incluindo requisitos de preservação do meio ambiente e estimulando o desenvolvimento de tecnologias voltadas para este fim.

No setor de petróleo e gás natural deve-se buscar prioritariamente: a) o maior conhecimento do potencial petrolífero nacional; b) a expansão da capacidade de refino e sua adequação ao perfil da demanda de derivados; c) a ampliação da capacitação tecnológica do sistema PETROBRÁS, inclusive no que diz respeito à exploração em águas profundas; d) a melhoria da qualidade dos derivados, especialmente no tocante as exigências de controle de emissões veiculares; e) a definição de uma política de combustíveis líquidos, que contemple a desregulamentação e alterações da atual sistemática de distribuição e comercialização; f) a consolidação da política nacional do gás natural e o aumento de sua participação na matriz energética e g) o uso otimizado da capacidade instalada do PROALCOOL.

No setor elétrico há a necessidade de reformulação do atual modelo institucional e organizacional, inclusive com a participação da iniciativa privada, com o fim de estimular a eficiência e a competitividade. O Governo Federal continuará as obras de geração, transmissão e distribuição, cumprindo os seus cronogramas. A política de expansão submeter-se-á à garantia dos recursos necessários ao financiamento, bem como à avaliação dos impactos ambientais.

Terão prosseguimento as atividades de pesquisa e desenvolvimento da energia nuclear e avaliação de alternativas de utilização do carvão mineral, tendo em vista uma eventual transição para o sistema hidrotérmico.

## **Transporte**

A infra-estrutura de transporte no País necessita de rápida modernização, com vistas a reduzir custos e não inibir a liberdade de circulação e de escolha da modalidade pelo usuário. Isso deve ser feito em regime de livre competição e de forma compatível com as políticas energética, industrial, agrícola, tecnológica e de meio ambiente.

No sentido da reversão dos desequilíbrios existentes, entende-se conveniente estabelecer diretrizes setoriais nacionais.

Para a maior eficiência operacional e gerencial e a modernização da infra-estrutura de transportes será necessário: a) recuperar, manter e aumentar o nível de segurança dos sistemas existentes, e amplia-los nos casos de restrição da capacidade e de natureza estratégica; b) promover a atualização tecnológica e buscar a racionalização do uso de fontes disponíveis de energia; e c) promover a permanente modernização administrativa e capacitação técnica.

Para ampliação da competitividade e atualização do processo de formação de preços, será preciso: a) desregulamentar os serviços de transporte, incentivando a economia de mercado e a multimodalidade; b) descentralizar responsabilidades entre as jurisdições federal, estadual e municipal; c) estimular a participação privada na exploração e na expansão dos

---

sistemas; e d) reformular o modelo de financiamento, adequando-o às especificidades de cada modalidade;

O desdobramento dessas diretrizes para cada modalidade de transporte implica que sejam adotadas, entre outras, as linhas de ação a seguir discriminadas.

**No subsetor Ferroviário:** a) dar prioridade para os segmentos estruturados da malha nacional; b) estimular a associação com a iniciativa privada na operação e no provimento de instalações e de serviços complementares; e c) conceder a particulares serviços e projetos de expansão.

**No subsetor Rodoviário:** a) recuperar e manter a infra-estrutura, estabelecendo sistema estável de financiamento para elevar os padrões de segurança e reduzir custos; b) estimular a participação da iniciativa privada na exploração da infra-estrutura; e c) desregulamentar os serviços de transporte para aumentar a eficiência e a competitividade.

**No subsetor Hidroviário Interior:** a) conferir prioridade à desregulamentação da operação, desvinculando-a das normas que regem a navegação marítima; b) incentivar o aumento da participação privada e da concorrência, permitindo a livre entrada no mercado; c) melhorar os padrões de segurança; e d) promover a descentralização administrativa.

**No subsetor de Portos Marítimos:** a) conferir prioridade à descentralização e autonomia, mediante reordenamento institucional e gerencial; b) incentivar a participação da iniciativa privada na prestação de serviços e na instalação de terminais de uso público; e c) rever o sistema tarifário para permitir liberdade de negociação e a auto-sustentação, com base nos custos dos serviços prestados. Nesse sentido, o Governo encaminhou ao Congresso Projeto de Lei que dispõe sobre a prestação de serviços, a construção e exploração de instalações portuárias ou afins e a estruturação de tarifas portuárias.

**No subsetor da Marinha Mercante:** dar prosseguimento às medidas de desregulamentação e de redução de custos operacionais.

## **Comunicações**

Deve ser dada prioridade aos investimentos de expansão, modernização e melhoria da qualidade dos serviços de telecomunicações, postais e de telegramas, dentro do objetivo maior de assegurar e melhorar o atendimento da população. Além disso, o setor terá que enfrentar o desafio da atualização tecnológica para acompanhar as mudanças que estão revolucionando as formas de comunicação em nível mundial.

A oferta dos serviços de natureza social deve ser ampliada, mediante a implantação de novas unidades de uso público, interiorização dos serviços e atendimento da periferia dos grandes centros urbanos. Os planos de expansão vencidos devem ser integralmente atendidos, a qualidade dos serviços melhorados e os serviços ofertados informatizados e automatizados.

Os investimentos devem seguir uma programação que garanta continuidade, eliminando as incertezas causadas pelas oscilações nos ritmos das contratações de serviços,

---

equipamentos e materiais. Tais investimentos devem criar condições para que os serviços do setor sejam ofertados segundo padrões elevados de eficiência.

A providência principal para que tais objetivos sejam viabilizados é a permanente atualização e reformulação da estrutura tarifária em vigor, permitindo a remuneração dos investimentos.

## 1.5. CIÊNCIA E TECNOLOGIA

A atual Política Brasileira de Ciência e Tecnologia inscreve-se no amplo programa de reformas estruturais visando à modernização produtiva nacional.

O desenvolvimento científico e tecnológico do País passa a desempenhar um papel central no novo padrão de desenvolvimento brasileiro. Isto se deve, por um lado, ao fato de que apenas os ganhos de produtividade, derivados da melhoria do padrão tecnológico da produção, serão capazes de substituir os focos de dinamismo da economia, representados anteriormente pelos blocos de investimentos voltados para a substituição de importações. Por outro lado, só o permanente aperfeiçoamento tecnológico do sistema produtivo nacional poderá assegurar a competitividade dos produtos brasileiros no contexto da atual revolução técnico-científico.

A essencialidade do progresso técnico-científico implica reconhecimento de que as pressões sobre a concorrência derivadas da abertura comercial são insuficientes, por si só, para assegurar a competitividade da economia brasileira. Empresas sem uma base tecnológica mínima não conseguirão responder às pressões do mercado. Portanto, ao lado do esforço de desmonte do aparato de proteção generalizada de mercados e de concessão indiscriminada de reduções fiscais e subsídios, coloca-se a enorme tarefa de construir uma política que associe a exposição planejada da economia brasileira à concorrência internacional a um conjunto articulado de instrumentos que tenha por objetivo a capacitação científica e tecnológica da sociedade brasileira e, em particular, de suas empresas.

A formulação e a condução de políticas ativas para a área de ciência e tecnologia, característica dos Estados modernos, revela o sentido do novo padrão de intervenção do Estado.

A tarefa de construção da nova Política Brasileira de Ciência e Tecnologia já foi iniciada com o estabelecimento, no âmbito da nova Política Industrial e de Comércio Exterior, dos mecanismos de apoio à capacitação tecnológica da indústria. O conjunto de diretrizes e instrumentos para o apoio à capacitação tecnológica da indústria é articulado segundo duas vertentes básicas, uma voltada para o estímulo direto às empresas e outra para o fortalecimento das condições externas (externalidades) positivas.

No plano do fomento às empresas, a orientação prevalecente, ao contrário do que ocorria anteriormente, privilegia a vinculação direta das linhas de financiamento e dos incentivos fiscais - propostos em projeto de lei enviado ao Congresso - ao desenvolvimento de atividade tecnológica. A maior parte dessas linhas de financiamento supõe uma contrapartida de capital próprio das empresas, visando à ampliação dos gastos privados em pesquisa e desenvolvimento. Atualmente, o nível de participação do setor privado no

---

dispêndio nacional de ciência e tecnologia é extremamente reduzido e incompatível com o objetivo de reestruturação e modernização da base produtiva.

Essas iniciativas constituem o principal componente de expansão dos gastos globais em ciência e tecnologia, que deverão passar dos atuais 0,74% do PIB para um patamar de 1,4%, em 1994.

O estímulo à busca de eficiência e competitividade pelas empresas defronta-se com um conjunto de desafios, cuja resposta explica em grande parte os êxitos e as posições dos países mais bem sucedidos na disputa internacional de mercados.

Em primeiro lugar, há o desafio de se constituir uma capacidade de inovação pelo sistema produtivo. A importação de tecnologia exigida para o desempenho competitivo de diversos setores da economia não elimina a necessidade de construir uma base de pesquisa e desenvolvimento nas empresas. Isto é verdade tanto pelas oportunidades que o esforço de pesquisa e desenvolvimento abre para a criação e ocupação de mercados dinâmicos pelas empresas como pelos seus efeitos potenciais sobre o conjunto do sistema produtivo.

Em segundo lugar, a capacitação para a geração de inovações deverá estar associada a um amplo e articulado esforço de difusão, com o duplo objetivo de elevar o padrão tecnológico médio da estrutura produtiva, reduzindo os seus níveis de heterogeneidade inter e intra-setorial, e de constituir uma fonte adicional de estímulo à própria capacidade de inovação.

O terceiro desafio fundamental refere-se à capacidade de associar às inovações de ordem técnica outras de natureza gerencial. Esse aspecto tem alcançado relevância crescente no processo de reestruturação da base técnico-produtiva em nível mundial. Para dar alguns exemplos mais significativos dessas inovações gerenciais poderiam ser citados: a) a integração no interior da empresa das áreas de pesquisa e desenvolvimento, produção, desenho e marketing, capaz de lhe propiciar maior flexibilidade e capacidade de adaptação; b) a adoção de políticas empresariais de valorização do trabalho, que ampliem a qualificação da mão-de-obra e tornem possível o aproveitamento de seu potencial inovador; c) o estabelecimento de fortes nexos com os usuários para a potencialização da ocupação de mercados e produção de especialidades; e d) a criação de elos externos com universidades e centros de pesquisa, destinados a atender às especificidades e demandas orientadas pelo processo de produção.

Cabe mencionar que o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade — PBQP — um dos mecanismos básicos da Política Industrial e de Comércio Exterior, projeta um conjunto de inovações empresariais que deverão representar uma poderosa alavancagem no esforço de inovação técnica das empresas.

No que se refere às externalidades já mencionadas, cabe um destaque especial à formação de recursos humanos, ao apoio às atividades de pesquisa básica e aplicada e à sua indispensável infra-estrutura laboratorial.

---

Há uma crescente interdependência entre o projeto de modernização e capacitação tecnológica e os novos rumos do sistema educacional, sobretudo no que tange às políticas de formação de recursos humanos e de ensino de pós-graduação. A constituição de um forte contingente de pesquisadores qualificados, no âmbito do sistema público e privado de ciência e tecnologia, é medida inadiável para uma estratégia mais consistente e articulada de inovação.

Neste sentido, é necessário sustentar o investimento que o País tem feito na formação de pesquisadores, dando maior racionalidade e hierarquia de prioridades à política de pós-graduação.

Ao lado dos desafios colocados no campo da formação de recursos humanos, as limitações quanto ao volume e objeto da pesquisa básica e da aplicada revelam dificuldades ainda maiores. A expansão dos investimentos na pós-graduação e na formação de pesquisadores não tem sido acompanhada da elevação correspondente dos recursos para a pesquisa e a infra-estrutura laboratorial. A situação desta última exige um apoio determinado à recuperação e substituição de equipamentos obsoletos, à aquisição de instrumentos modernos, particularmente aqueles de base eletrônica, e ao provimento de insumos de qualidade. Um fator adicional que recomenda a necessidade de apoio aos laboratórios é o seu engajamento no esforço de normalização, controle e certificação de qualidade que o País deverá empreender.

Cabe ainda fortalecer os vínculos do trabalho técnico-científico com as demandas oriundas dos seus potenciais usuários. Este é um dos principais desafios para a ciência e tecnologia no Brasil, diante da constatação de que os processos de industrialização e de introdução de novas tecnologias têm ocorrido de maneira relativamente dissociada das orientações e esforços desenvolvidos pelas universidades e institutos de pesquisa.

São necessários, por essa razão, estímulos permanentes, por parte do poder público, para que se obtenha uma interação dinâmica e flexível entre as fontes geradoras de conhecimento técnico e científico do país e as suas demandas sociais e econômicas.

## **1.6. PADRÃO DE FINANCIAMENTO**

A expansão econômica da década de 70 contou com forte participação de financiamentos externos, na época abundantes, tanto para capital de giro, quanto para a formação de capital fixo.

O esgotamento dessa fonte de recursos, verificado no início da década de oitenta, condicionou o financiamento das inversões, basicamente, à poupança doméstica.

Com a redução da disponibilidade de fundos e com o crescente desequilíbrio das contas públicas, o sistema financeiro passou a funcionar, preponderantemente, como um veículo de transferência da poupança do setor privado para o setor público, visando suprir suas necessidades de recursos. Este cenário conduziu a uma queda substancial da taxa de investimento da economia e à obsolescência crítica do parque produtivo nacional.

---

Como esse modelo é insustentável, o Governo implementou, recentemente, medidas profundas que visam mudar de forma radical o padrão de financiamento da economia brasileira.

Essas reformas têm por objetivo propiciar as bases legal e institucional necessárias para que o sistema financeiro possa desempenhar eficientemente o papel de canalizador de recursos de médio e longo prazos para investimentos produtivos.

## **FINANCIAMENTOS DE CURTO E MÉDIO PRAZOS**

O segmento de créditos de curto e médio prazos continuará sendo um campo de atuação preponderante dos bancos com carteira comercial.

A base necessária para financiar esses créditos será, certamente, ampliada com a queda da taxa de inflação e conseqüente aumento da propensão dos agentes em manter seus depósitos nas contas correntes.

Como alternativa, foi recentemente autorizada e regulamentada a "nota promissória" ("commercial paper") que permite às empresas nacionais acesso facilitado à captação de recursos internos e externos de curto prazo.

O atendimento à demanda por crédito pessoal, ao consumidor e para aquisição de bens de consumo duráveis continuará sendo suprido pelas financeiras, que captarão recursos junto ao público, basicamente através da emissão de letras de câmbio.

Para o financiamento de curto prazo do comércio exterior, foram criadas as letras de exportação - "export notes" - que servirão ainda como mecanismo de proteção a eventuais flutuações cambiais.

O arrendamento mercantil ("leasing") tenderá a se constituir em uma das fontes mais importantes para financiamento de inversões em capital fixo, devendo ser aperfeiçoado pela futura regulamentação da modalidade de "leasing" operacional.

Cabe notar que, com a estabilização da economia, os agentes financeiros que operam com as modalidades acima mencionadas deverão se voltar para a concessão de financiamentos a prazos mais dilatados.

## **FINANCIAMENTOS DE LONGO PRAZO**

### **Mercado de Capitais**

Como instrumento de captação de recursos de longo prazo, é fundamental a reativação e o fomento do mercado de capitais, solução adequada para capitalização das empresas e democratização da propriedade. Além de possibilitar a alavancagem financeira necessária para a retomada dos investimentos através da canalização da poupança doméstica, pode viabilizar o retorno da poupança externa, ausente há quase uma década, seja por meio de investimentos diretos, seja através de investimentos de carteira.

---

Neste sentido, o governo elaborou, a partir de debates com os protagonistas do mercado de capitais, o Plano Diretor para o Mercado de Capitais Brasileiro, contendo medidas que podem ser divididas em dois grandes grupos: medidas de desregulamentação e medidas de fomento. As primeiras têm por objetivo simplificar e desburocratizar os procedimentos operacionais e administrativos, permitindo maior agilidade e redução de custos. O segundo grupo compreende um conjunto de medidas que buscam delinear diretrizes abrangentes e providências específicas que propiciem um ambiente mais favorável ao desenvolvimento do mercado de capitais. Na elaboração do Plano Diretor foram observadas as seguintes linhas mestras:

- a) apoio à participação dos empregados nos lucros das empresas;
- b) maior controle e participação dos acionistas na gestão das empresas, mediante a emissão crescente de ações ordinárias, valorização das preferenciais, melhoria da política de dividendos e proteção aos sócios minoritários;
- c) maior eficiência na administração dos recursos, mediante flexibilização das aplicações dos investidores institucionais ;
- d) aumento de transparência na gestão das empresas;
- e) aperfeiçoamento do sistema de intermediação, incluindo as bolsas de valores e os mercados de balcão, de acesso e regional;
- f) agilização e redução do custo de colocação de ações e demais valores mobiliários;
- g) revisão de questões tributárias, como o tratamento conferido aos dividendos;
- h) reavaliação das funções de desenvolvimento e de fiscalização do mercado de capitais; reestruturação e valorização da Comissão de Valores Mobiliários - CVM;
- i) mais agilidade e maior eficácia da justiça sobre questões dos mercados financeiro e de capitais, no sentido de proteger os investidores e reprimir as irregularidades;
- j) flexibilização das regras para a captação da poupança externa, visando à abertura gradual do mercado ao exterior, com livre fluxo de capitais e de investimentos.

Para efetivá-las, estarão sendo encaminhadas propostas de resoluções do Conselho Monetário Nacional - CMN, instruções, deliberações e pareceres de orientação da Comissão de Valores Mobiliários - CVM, bem como projetos de lei sobre a matéria.

### **Fundo de Aplicações Financeiras**

Além desta importante iniciativa no âmbito do mercado de capitais, o governo está implementando um mecanismo inovador de captação de poupança privada para financiamento de investimentos em ampliação da capacidade e modernização produtiva, além de projetos de alta relevância social e regional.

Trata-se dos Fundos de Aplicações Financeiras (FAF), que vêm substituir os fundos de curto prazo e o "overnight". Os FAF serão administrados por instituições financeiras que emitirão cotas para captar recursos que serão, em parte, direcionados para financiar projetos

---

privados no âmbito do Programa de Competitividade Industrial, projetos agrícolas, bem como investimentos de elevado interesse social.

A atratividade desse instrumento será garantida pelo seu grau privilegiado de liquidez frente aos demais ativos à disposição dos aplicadores, constituindo-se em um veículo seguro e eficaz que permitirá ao sistema financeiro efetuar a transferência de sobras de caixa para investidores genuínos.

### **Financiamento Público**

A concessão de financiamento por parte do setor público requer a adoção de critérios seletivos, em conformidade com a nova atuação do Estado, buscando assegurar a competitividade da estrutura produtiva. O alcance de tal objetivo determina um novo padrão de financiamento a ser executado pelo Sistema BNDES, levando em conta as seguintes diretrizes:

- a) setor industrial e agropecuário: apoio a empreendimentos orientados para a expansão da capacidade produtiva, atendidos os requisitos de aumento de competitividade, bem como os de reestruturação do parque produtivo, compreendendo apoio à capacitação tecnológica, reorganização do sistema de produção e gerenciamento, e fusões e incorporações de empresas, de acordo com as linhas definidas no Programa de Competitividade Industrial;
- b) infra-estrutura: apoio a empreendimentos que visem à expansão, ao aumento de eficiência e à melhoria do padrão dos serviços públicos, com ênfase especial àqueles financiados conjuntamente com empresas e capitais privados, internos e externos.

Com relação aos financiamentos para infra-estrutura, estará sendo encaminhado ao Congresso Projeto de Lei que regulamenta a concessão de serviços públicos.

O Banco do Brasil, além de continuar desempenhando o papel de financiador do crédito agrícola e de capital de giro para as pequenas e médias empresas, vem desenvolvendo mecanismos inovadores de financiamento de longo prazo, a exemplo do Ouromaq. Ademais, dentro das limitações orçamentárias impostas pela conta suprimento, permanecerá com as funções de execução financeira dos programas governamentais.

### **Financiamento Imobiliário**

O Sistema Financeiro da Habitação - SFH - revelou, ao longo dos anos, a inadequação dos seus mecanismos de captação de recursos, assim como a insuficiência do retorno dos empréstimos.

Na captação de recursos, os problemas com a inflação e o ambiente de incerteza fizeram com que as fontes de financiamento ficassem limitadas à caderneta de poupança e ao FGTS (poupança compulsória, destinada, em parte, à construção de habitações para a população de baixa renda). A concessão de subsídios aos mutuários via sub-reajustamento das prestações, por outro lado, levou à deterioração da capacidade do sistema gerar novos financiamentos.

---

A solução para a atual paralisia do Sistema passa, necessariamente, por amplas reformas estruturais. É necessário, por exemplo, dividi-lo, de forma que o "segmento de baixa renda" tenha tratamento diferenciado em relação ao "segmento de mercado", com uma explícita política de subsídios. Medidas em implementação vêm buscando o resgate seletivo, para o sistema, dos subsídios indiscriminados concedidos aos mutuários ao longo do tempo, que foram a principal causa do déficit do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS - e, portanto, da impossibilidade de novos mutuários terem acesso aos mecanismos do SFH.

O Estado deverá delimitar sua atuação, visando basicamente ao atendimento aos segmentos menos favorecidos da população, deixando o setor privado atuar livremente nos demais setores do mercado.

Nesse sentido, deverão ser implementados novos mecanismos de captação de poupança interna e externa, com prazos compatíveis com os de amortização da atividade imobiliária.

O Fundo de Investimento Imobiliário, cujo projeto de lei está sendo encaminhado ao Congresso Nacional, será uma forma de atrair pequenos e médios investidores para um segmento de aplicação do qual estavam impedidos de participar. Através da aquisição de cotas, que poderão ser negociadas em bolsas de valores, estará garantida sua participação e liquidez em empreendimentos reconhecidamente rentáveis.

Também as cédulas hipotecárias, letras hipotecárias e debêntures imobiliárias deverão constituir alternativas destinadas a diversificar as opções de investimentos no mercado imobiliário.

## **1.7. CAPITAL ESTRANGEIRO**

### **O TRATAMENTO DA DÍVIDA EXTERNA**

A questão da dívida externa é prioritária para a nação brasileira, pois seu equacionamento racional e equilibrado é decisivo para definir o futuro da inserção do Brasil nos fluxos internacionais de comércio e capital.

O Governo apresentou aos bancos credores internacionais uma proposta inovadora para a renegociação da dívida externa cujo objetivo fundamental é conciliar, em caráter permanente, os interesses da sociedade brasileira e dos credores internacionais, de modo a que todos os compromissos assumidos possam ser efetivamente cumpridos.

O novo enfoque apresentado representa um avanço importante, tendo em vista a perspectiva equivocada das negociações anteriores e seus conseqüentes fracassos. Tal abordagem baseia-se no fato de ser o Estado responsável por cerca de 90% da dívida externa. A questão, portanto, deve ser tratada considerando-se a dívida total do setor público, ou seja, reconhecendo-se que o problema da dívida externa é predominantemente fiscal e deve ser tratado no contexto global da reestruturação financeira do setor público. Assim, qualquer proposta que vise a uma solução duradoura para a questão externa deve necessariamente respeitar a capacidade de pagamento do setor público, ou seja, a habilidade do Estado gerar recursos.

---

A não observância dos limites da referida capacidade - condicionados pelas necessidades do desenvolvimento econômico, por demandas sociais e pela oferta necessária de bens e serviços públicos - foi a principal causa dos insucessos das negociações passadas. Quaisquer tentativas de efetuar pagamentos externos à custa de crescimento da dívida interna ou da oferta de moeda geram pressões inflacionárias. Esta foi a experiência da década de oitenta.

Por esta razão, a capacidade de pagamento deve ser distribuída de forma criteriosa entre os serviços das dívidas interna e externa, de modo a que os compromissos externos a serem honrados pelo país sejam compatíveis com a estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento.

A proposta brasileira busca evitar novas e desgastantes rodadas de negociação no futuro. Isto é possível porque o setor público brasileiro é solvente, ou seja, no médio prazo, os recursos disponíveis do setor público são suficientes para arcar com o serviço da sua dívida. Para tanto, é requerido apenas o refinanciamento parcial do serviço da dívida externa, durante determinado período. A obtenção de tal refinanciamento é condição básica para a estabilização interna e a retomada do crescimento, que por sua vez, viabilizam o pagamento integral da dívida externa pública.

Cabe ressaltar que uma solução duradoura para a dívida externa favorecerá a atração de capital estrangeiro ao país. Deste modo, será restabelecida uma relação de confiança entre o Brasil e seus parceiros, que contribuirá para incrementar nossas relações com a comunidade internacional e complementar as necessidades de capital e tecnologia, fundamentais à retomada do desenvolvimento.

## **O INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO**

O capital estrangeiro deverá ocupar papel relevante na retomada do crescimento, não apenas como complemento à poupança doméstica, mas sobretudo por se constituir em importante canal de comercialização externa dos bens e serviços produzidos internamente.

A participação do capital estrangeiro deverá ocorrer prioritariamente através do investimento direto, ao contrário da década de 70 quando a poupança externa se constituiu preponderantemente de empréstimos.

Estabilidade econômica e oportunidades de investimentos que estejam em conformidade com as tendências globais do investimento internacional são os principais componentes para a formação de um clima favorável. Nesse sentido, o Programa de Estabilização, as mudanças estruturais que ora se processam e a estabilidade de regras deverão se constituir no principal fator de atração do investimento estrangeiro.

Complementarmente, é importante que haja um regime regulatório adequado às tendências do investimento internacional e ao contexto global da nova inserção do Brasil na economia mundial. Apesar da legislação brasileira básica que regula o capital estrangeiro - Lei nº 4131, de 03 de setembro de 1962 -, em sua essência, ainda se mostrar adequada, algumas alterações são indispensáveis, como, por exemplo, a eliminação do viés a favor da captação

---

de empréstimos. Assim sendo, o Governo deverá encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei que tenha por objetivo adequar a legislação sobre o capital estrangeiro, com vistas a uma maior atração de investimentos e reinvestimentos externos, conforme prevê a Constituição Federal em seu artigo 172.

Deve-se destacar que, seguindo as orientações da política econômica global, algumas mudanças já foram implementadas, a exemplo da participação de "joint-ventures" no setor de informática. Contudo, a legislação que trata da participação estrangeira no setor de serviços, tecnologia e propriedade intelectual ainda se mostra restritiva e sua aplicação discricionária. Neste sentido, a revisão do aparato legal e regulatório sobre o investimento estrangeiro não deverá se restringir a alterações no tratamento tributário sobre as remessas de lucros.

A Constituição, embora estimule a participação do capital estrangeiro em seu artigo 172, termina por discriminá-lo, em seus artigos 170, inciso IX, e 171, ao prever tratamento diferenciado para a empresa brasileira de capital nacional.

Embora se considere legítima a possibilidade de utilização de instrumentos que, favoreçam a empresa de capital nacional, quando necessário, convém destacar que o seu fortalecimento requer, antes de mais nada, a retomada do crescimento econômico para o qual a atração de investimentos estrangeiros é fundamental. Ademais, o desenvolvimento tecnológico nacional prescinde de mecanismos que promovam discriminação generalizada do capital estrangeiro, conforme indicado nos artigos 170 e 171 da Constituição. A regulação da matéria, através de lei ordinária concederá, ao legislador, a flexibilidade necessária para tratar a questão de forma a favorecer a retomada do crescimento e o desenvolvimento tecnológico.

Nesse mesmo contexto, propõe-se a discussão do artigo 177 da Constituição Federal, que dispõe sobre os setores e atividades que se constituem em monopólio da União. Pela mesma razão, a matéria poderá ser tratada por lei ordinária que discipline a abrangência do monopólio estatal.

## **1.8. EDUCAÇÃO**

O novo arcabouço do planejamento e da administração da educação no Brasil se assenta no princípio segundo o qual ela se constitui em "direito de todos e dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade". É reconhecida como direito individual e coletivo, responsabilidade social e fator de contribuição ao desenvolvimento do País.

O compromisso com a modernidade vincula-se à tarefa maior do processo educacional, que é a construção permanente da pessoa em busca de uma cidadania plena, indispensável à consolidação do regime democrático e ao fortalecimento das instituições.

Nesse processo, a apropriação de conhecimentos científicos e tecnológicos, ao lado de sua finalidade produtiva, deve constituir-se em instrumento que dê condições de modernização cultural e social para o país.

---

Sob esse prisma, exige-se do setor educacional a necessária qualificação dos recursos humanos para fazer frente aos desafios da modernidade produtiva. Constatase, no entanto, que o sistema educacional do País não vem preparando a população para o exercício da cidadania e nem vem oferecendo as condições mínimas necessárias à capacitação profissional.

O ensino básico no Brasil revela profundas carências materiais e pedagógicas, que se traduzem em altos índices de repetência e evasão. Este é o desafio mais importante - e urgente - que as várias instâncias de governo precisam enfrentar.

Os sistemas de formação profissional não possuem a dimensão exigida pelo atual momento, em termos de abrangência e profundidade, merecendo, portanto, um redimensionamento para que alcancem padrões de qualidade compatíveis com as necessidades emergentes do desenvolvimento social e econômico. Hoje, o problema fundamental da educação no Brasil não é mais o da oferta insuficiente, mas o da baixa qualidade em seus diferentes níveis.

## **O NOVO PAPEL DO GOVERNO FEDERAL NA EDUCAÇÃO**

A educação é uma das áreas onde a presença do Estado é fundamental. À iniciativa privada cabe um papel complementar importante, mas que nunca será desempenhado a contento se não houver, por parte do setor público, uma oferta educacional adequada à demanda da população e às necessidades do sistema econômico. À maior liberdade de atuação, seja quanto a preços, seja quanto à esfera pedagógica e curricular, do setor privado, deve corresponder uma melhora da educação pública. Só assim, o próprio mercado se encarregará de definir patamares mínimos de qualidade e máximos de preço.

Quanto ao ensino público, o processo de redemocratização do País fez com que Estados e Municípios ampliassem efetivamente seu poder decisório na formulação e execução de políticas educacionais. A criação do CONSED (Conselho de Secretários de Educação) e da UNDIME (União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação) refletem este movimento e abrem uma nova perspectiva de atuação.

Ao Governo Federal compete o papel de definição e de coordenação do processo de formulação da política educacional. Canalizando ou direcionando os debates e as preocupações para os pontos fundamentais da educação, prestando assessoria técnica e pedagógica, principalmente para os Estados e Municípios que não possam contar com um corpo técnico apropriado.

Este papel, hoje, não pode ser desempenhado senão em estreita articulação técnica e política com o CONSED e a UNDIME. A definição de esquemas de cooperação institucional entre as três esferas públicas é fundamental para se buscar, conjuntamente, alternativas para melhorar o padrão de organização, eficiência e qualidade da educação.

A existência de um projeto educacional e de uma efetiva articulação institucional com as demais esferas de governo evita a criação de espaços não definidos, contestados e disputados, além de disfunções de natureza político-administrativa, que abrem caminho para práticas clientelistas, onde a administração de questões tópicas substitui prioridades

---

definidas e consentidas. Na sua ausência, as propostas educacionais são efêmeras, carentes de profundidade e sujeitas aos interesses mais imediatos.

## **PRINCIPAIS LINHAS DE AÇÃO**

O novo modelo educacional terá, necessariamente, de contemplar as seguintes diretrizes:

### **Educação Pré-escolar**

Deverão ser articulados, no plano pedagógico, os programas de educação infantil na faixa de 4 a 6 anos com as iniciativas inovadoras de ciclo básico ou de melhoria das primeiras séries do ensino de 1º grau.

### **Ensino Fundamental**

- a) ampliação das iniciativas de nova organização das primeiras séries de ensino fundamental, visando à melhoria dos padrões pedagógicos, a exemplo dos programas de "ciclo básico de alfabetização";
- b) desenvolvimento de um programa nacional de reestruturação curricular para as demais séries do ensino fundamental, com o objetivo de estabelecer novos padrões metodológicos, de forma a assegurar a universalização e a qualidade desse nível de ensino;
- c) promoção, articulando as administrações dos sistemas estaduais, as universidades e a indústria editorial, de uma profunda revisão do material de ensino, para torná-lo consistente com novas propostas pedagógicas e curriculares.
- d) descentralização progressiva da aquisição e distribuição do material de ensino, atribuindo-as aos Estados e Municípios;
- e) desenvolvimento de um amplo esforço de recuperação de prédios e instalações escolares, melhorando sua localização e dimensionamento, de modo a assegurar em todas as redes, um mínimo de 4 horas diárias de atendimento, com a ampliação gradual dessa carga horária, até 1993, para 6 horas, durante, pelo menos, 200 dias/ano;
- f) instituição e implantação de um novo sistema de formação de educadores, integrado e dirigido pelos sistemas das unidades federadas, com o objetivo de qualificar os docentes, ativar seu engajamento na valorização da escola pública e de preparar as gerações futuras de professores e especialistas;
- g) estímulo a dirigentes e equipes docentes na adoção de estruturas, métodos de gestão e inovações pedagógicas que permitam integrar e otimizar o aproveitamento das redes escolares estaduais e municipais e reduzir a má utilização de pessoal docente;
- h) implantação, nas periferias metropolitanas e de cidades de médio porte, de unidades de ensino bem dotadas de competência docente e meios de apoio para atender clientelas propensas à evasão precoce desenvolvendo mecanismos de estímulo à frequência; e

- 
- i) criação de mecanismos de integração e compatibilização dos esforços financeiros da União e dos Sistemas de Ensino, por meio de reestruturação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação(FNDE) e do Salário-Educação, compartilhando as responsabilidades de sua gestão com o CONSED e a UNDIME.

### **Educação de Jovens e Adultos**

- a) redução do analfabetismo e da subescolarização de jovens e adultos por meio de apoio a cursos de suplência de primeira à quarta série e da expansão da oferta das séries finais do ensino fundamental (quinta à oitava);
- b) otimização espacial da oferta educacional nas redes estaduais e nas grandes cidades, assim como adequação da sua infra-estrutura, para maximizar o efeito dos poucos recursos atualmente disponíveis;
- c) viabilização de melhores condições de acesso de jovens trabalhadores aos estudos de nível fundamental e médio, inclusive pelo estímulo aos empregadores para liberá-los de parte da jornada de trabalho e para compartilhar os custos de formação;
- d) diversificação dos processos de habilitação, cobrindo "áreas" ou "famílias" ocupacionais, com maior flexibilidade na formação, ampliando o espectro de possibilidades de acesso;
- e) revisão dos programas de apoio ao ensino técnico ora em curso, concentrando-os no conjunto de escolas técnicas federais de melhor nível, visando fortalecer objetivos cognitivos mais generalizados, flexíveis e de habilitação menos específica, conforme os requerimentos emergentes das mudanças tecnológicas e organizacionais;
- f) revisão e fortalecimento dos mecanismos de articulação entre processos de formação técnico-profissional em nível médio e superior, e entre estes e os de capacitação pós-escolar nas empresas;
- g) proposição de maiores responsabilidades das empresas na capacitação de recursos humanos estabelecendo nova distribuição de encargos entre instituições especializadas de formação profissional, escolas técnicas e centros empresariais de treinamento.

### **Ensino Superior**

- a) implantação da autonomia universitária por meio de um processo de desregulamentação, iniciando com a revisão da legislação atual, e culminando na elaboração de leis complementares que darão ênfase aos procedimentos de avaliação, supervisão e gestão administrativo-financeira, patrimonial e didático-científica;
- b) obtenção de maior eficácia no ensino superior universitário federal, por meio de um profundo ajustamento curricular e da conseqüente adequação das carreiras profissionalizantes aos padrões emergentes de produção e utilização de ciência e tecnologia; aperfeiçoamento dos sistemas de formação e titulação de docentes e dos processos de formação técnica avançada e de treinamento de pesquisadores;
- c) obtenção de maior eficiência na gestão das universidades federais, instituindo um novo sistema de alocação de recursos financeiros articulado à avaliação de desempenho para

---

incentivar ganhos de produtividade e de qualidade no ensino assim como integração da pesquisa e extensão; implantação de projetos de desenvolvimento institucional e capacitação gerencial nas universidades; estímulo às universidades buscarem recursos extra-orçamentários para complementar seus orçamentos de pesquisa, sobretudo junto às empresas;

- d) busca de maior equidade na oferta de ensino superior combinando medidas que visem franquear o acesso ao ensino médio de boa qualidade aos estudantes de menor nível de renda;
- e) discussão da gratuidade indiscriminada do ensino público de graduação e da dimensão da oferta de vagas pelo Governo Federal;
- f) aperfeiçoamento do sistema de bolsas e de crédito educativo para reduzir a seletividade social no acesso ao ensino de nível superior; e
- g) implantação de cursos noturnos oferecendo ao estudante trabalhador maiores oportunidades de acesso ao ensino superior.

## **1.9. RELAÇÕES ENTRE CAPITAL E TRABALHO**

O mercado de trabalho formal no Brasil tem sido regulado, no último meio século, por um arcabouço legal e institucional expresso na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT -, na organização sindical confederativa e na Justiça do Trabalho.

Este aparato regulador tem como princípio básico a negação do conflito como fenômeno inerente às relações entre trabalho e capital, e portanto, está voltado para a eliminação dos conflitos que eventualmente se estabeleçam.

Em decorrência, observou-se uma intervenção tutelar do Estado sobre as relações entre capital e trabalho cujas conseqüências foram extremamente danosas, não apenas no plano político, mas também econômico.

### **IMPACTOS SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA**

O Estado, quer através de intervenção direta, quer pela via do arbitramento de conflitos, tornou-se o principal agente regulador do nível dos salários nominais e, até meados da década de setenta, quando começaram a surgir novas lideranças sindicais de trabalhadores, a prática da negociação coletiva esteve praticamente ausente do mercado de trabalho.

As centrais sindicais organizam-se à revelia de federações e confederações, adquirindo crescente importância política, à medida em que conseguem, com base no exercício da representação legítima das categorias de trabalhadores, lograr vantagens salariais que são superiores relativamente às obtidas pelos sindicatos e demais entidades menos representativas.

Do ponto de vista macroeconômico, poder-se-ia esperar que o movimento de centralização das pautas de reivindicações e do comando das negociações, gerado a partir das centrais sindicais, produzisse demandas salariais mais moderadas. Isto porque os dirigentes das

---

centrais sindicais teriam a clara percepção de que a negociação de contratos coletivos de trabalho por suas entidades, dada a massa salarial envolvida, produziria efeitos imediatos sobre o nível de preços. Uma negociação centralizada, equivalente a um pacto de rendas entre trabalho e capital, deveria teoricamente forçar os agentes à moderação, criando um mecanismo de coordenação de preços e salários a partir da negociação direta entre empregados e empregadores.

Não obstante, a convivência ambígua entre a velha e a nova estruturas sindicais, aliando o processo de centralização ao caráter atomizado das negociações, cria um efeito perverso sobre o processo de formação de salários e preços. Os sindicatos mais organizados, geralmente vinculados a corporações do setor público ou a grandes oligopólios, ao conseguirem reajustes salariais elevados do ponto de vista microeconômico, transformam-se em uma espécie de "farol" para as demais entidades, inclusive a partir da orientação da própria central.

Como o recurso à instauração do dissídio coletivo foi estimulado durante décadas, o dirigente sindical acaba transferindo a decisão para o Estado, através da Justiça do Trabalho. Opera-se, por conseguinte, uma cadeia transmissora de majorações salariais e de preços que, apesar do processo de centralização sindical, não mantém qualquer compromisso com a estabilidade macroeconômica.

Em suma, o recente avanço do processo de negociação entre capital e trabalho tem sido retardado e, em certos casos, obstaculizado pela ambigüidade entre as novas tendências da organização sindical e o arcabouço institucional arcaico que ainda sobrevive no País. Neste sentido, a própria Constituição reflete este paradoxo, especialmente no art. 8º, ao instituir o princípio da autonomia e liberdade sindical, fazendo, no entanto, diversas remissões à ordem jurídica anterior.

A importância da modernização das relações entre capital e trabalho revela-se ainda na nova dinâmica industrial. As mudanças tecnológicas e organizacionais do processo produtivo, que vêm sendo estabelecidas especialmente nos setores de ponta da economia, exigem maior participação dos trabalhadores no processo decisório das empresas, competência técnica e maior responsabilidade coletiva.

## PERSPECTIVAS

O arcabouço institucional do mercado de trabalho formal, para ser compatível com o processo de modernização pretendido para a economia brasileira, deveria ter, como característica básica, a ênfase na **contratação coletiva de trabalho**, em detrimento da excessiva tutela estatal sobre contratos individuais de trabalho.

Toda a CLT está baseada na garantia estatal sobre os contratos individuais. Dado o viés paternalista e tutelar da atual legislação, às normas de proteção mínima do trabalho (garantia do vínculo, de descanso remunerado, de férias, de jornada máxima, etc.) adiciona-se um grande número de dispositivos excepcionais que tiram a flexibilidade da contratação.

---

Um novo estatuto do trabalhador deve circunscrever-se a regular os direitos essenciais do empregado, deixando-se para a negociação coletiva, respeitada a conjuntura setorial, a determinação das demais condições de contratação. Desse modo, garante-se maior flexibilidade nos diversos segmentos do mercado de trabalho. Em fases ascendentes do ciclo econômico, por exemplo, os sindicatos de trabalhadores poderiam barganhar por condições de trabalho que, na prática, implicam elevações do salário real. Em conjunturas recessivas, o dilema entre emprego e nível de salário real seria ainda mais transparente, assim como as alternativas de negociação, a partir da revisão dos próprios contratos, convenções ou acordos coletivos anteriores.

Neste contexto, as condições fundamentais para a modernização do mercado de trabalho são a readequação da organização sindical e a implantação de novos mecanismos de estímulo à prática da negociação direta entre capital e trabalho.

A reorganização sindical envolve o fim, na prática, da velha ordem sindical, através da extinção da contribuição sindical compulsória e da definição de uma entidade neutra - o cartório de registro civil de pessoa jurídica - como órgão competente para registro da associação profissional e sindical. Ambas as providências eliminam, concretamente, a capacidade do Poder Executivo arbitrar questões de legitimidade e representatividade sindical, em função do princípio constitucional (embora contraditório com a máxima da autonomia e liberdade sindical) da unicidade.

Nesse período de transição, as disputas por representatividade deverão ocorrer junto às bases. Haverá uma redefinição do próprio conceito de categoria - uma herança indesejada da CLT - e o Poder Judiciário será a instância competente para julgar atritos em torno da unicidade.

Esse processo de "sedimentação" da nova organização sindical será ultimado com a revisão da Constituição, em seu artigo 8º, cujos preceitos (os conceitos de unicidade "versus" pluralidade sindical, a noção de categoria profissional ou econômica e o próprio sistema confederativo de representação sindical) serão rediscutidos já com uma experiência prática.

Paralelamente, serão estimulados novos mecanismos de negociação coletiva, que privilegiem a solução dos naturais conflitos entre capital e trabalho através de negociação direta. A idéia básica é a de que, pela legislação alternativa que venha a substituir o Título VI da CLT, o conceito de negociação na data-base seja permutado pelo princípio moderno de negociação permanente, tendo a unificação das datas-base como estágio transitório. Neste contexto, serão regulamentados os dispositivos de representação sindical no âmbito da empresa, bem como mecanismos de mediação e arbitragem.

A possibilidade de sucesso desses mecanismos está condicionada, no entanto, a mudanças no âmbito da Justiça do Trabalho. Nesse sentido, o Judiciário deverá se encarregar dos conflitos de direito. No caso dos conflitos de interesse, de natureza eminentemente econômica, a Justiça do Trabalho será requisitada em último caso, quando as partes já tiverem esgotado, sem soluções satisfatórias, todas as alternativas de negociação.

---

Fortalecidos, finalmente, as condições institucionais e os mecanismos de estímulo à negociação coletiva, poder-se-á finalizar a elaboração do novo Estatuto do Trabalhador. O primeiro passo nesse sentido foi a criação de uma Comissão Interministerial com o objetivo de apresentar, em 45 dias, projetos de lei e outros atos necessários à revisão dos principais pontos do arcabouço institucional do mercado de trabalho. Adicionalmente, modificações importantes vêm sendo efetuadas no âmbito do Programa Federal de Desregulamentação. Espera-se, assim, que, ao cabo do primeiro semestre de 1991, uma primeira versão consolidada do Estatuto possa ser apresentada para discussão.

## **1.10. MEIO AMBIENTE**

Os aspectos ambientais assumem importância crescente na formulação de políticas e programas de desenvolvimento. O crescimento econômico, essencial para que se possa atingir níveis satisfatórios de bem-estar social, depende, em grande medida do aproveitamento contínuo e sustentado dos recursos que provêm da natureza.

A prosperidade no presente e no futuro somente poderá ser alcançada quando for atingido o equilíbrio necessário entre o desenvolvimento e a conservação da natureza. Não se pode, assim, aceitar que o predomínio de ações imediatistas comprometa a disponibilidade sustentável dos recursos naturais.

O modelo de crescimento observado nas últimas décadas terminou por propiciar agressões impiedosas à natureza, promovendo imediatismo desenfreado no desbravamento e na utilização dos recursos. Essa situação agravou-se diante da conjuntura internacional adversa, responsável pela redução do valor dos recursos naturais exportados, que aumentou a pressão sobre sua exploração e, ao mesmo tempo, pela subtração dos recursos necessários à promoção do desenvolvimento econômico e social.

A política ambiental brasileira deve então assegurar um novo caráter ao processo de desenvolvimento, incorporando, definitivamente, uma visão que valorize, na devida dimensão, a proteção do meio ambiente e a utilização racional dos recursos naturais. Essa visão impõe uma verdadeira transformação cultural que deve permear, em todos os seus aspectos, as ações do Governo, do setor privado e da sociedade como um todo.

### **DIRETRIZES**

As principais diretrizes que orientam a ação do Governo na área de meio ambiente são as seguintes:

- a) a responsabilidade pela preservação do meio ambiente é resultado do esforço conjunto de toda a sociedade, devendo ser estimulada e promovida a integração das ações dos órgãos governamentais, em seus três níveis, e entre estes e os órgãos não-governamentais, reconhecendo-se o legítimo papel de fiscalização e pressão de entidades de grupos organizados;
- b) a questão ecológica deverá permear a ação de todas as áreas da administração federal, de forma descentralizada, tornando-as co-responsáveis pela preservação do

- 
- meio-ambiente. Cada Ministério e Secretaria do governo Federal deverá estruturar-se internamente com vistas a acompanhar os assuntos de natureza ambiental e desenvolver estudos e atividades no âmbito de sua competência, visando assegurar a compatibilização de sua ação com os objetivos da política nacional do meio ambiente;
- c) promover o desenvolvimento de tecnologias ambientalmente saudias, em especial aquelas voltadas para a operação e o uso eficiente de energia, a redução dos níveis de poluição e o melhor aproveitamento dos recursos naturais. As práticas agrícolas serão estimuladas a adotar métodos orgânicos de agricultura regenerativa, enquanto o desenvolvimento da biotecnologia deverá estar condicionado a uma orientação ecológica e social;
  - d) o desenvolvimento agrícola e pastoril não pode comprometer, de maneira irreversível, a qualidade dos solos. É necessário proceder-se ao controle estrito do uso de pesticidas e agrotóxicos, devendo ser estimulada, na medida do possível, a adoção de métodos orgânicos de agricultura regenerativa;
  - e) o desenvolvimento florestal, com a exploração racional de espécies nativas e exóticas, deve se apoiar em planos de manejo que assegurem a regeneração natural das espécies e preservação da diversidade biológica;
  - f) o desenvolvimento da pesca deve seguir parâmetros estritos que assegurem a reprodução das espécies e manutenção de níveis sustentáveis dos estoques;
  - g) os ecossistemas brasileiros são repositórios de impressionante diversidade biológica. O acesso aos recursos genéticos desse patrimônio natural e sua aplicação deve se dar em condições que assegurem a participação brasileira nas pesquisas realizadas e distribuição eqüitativa de seus resultados;
  - h) promover a melhoria da qualidade de vida das populações urbanas conferindo prioridade à realização de programas de saneamento básico, controle do ruído urbano e da poluição do ar e das águas, e a coleta, transporte, reciclagem e o destino do lixo e demais resíduos;
  - i) promover o controle e a fiscalização do uso dos recursos naturais e dos processos de transformação, visando minimizar os impactos ambientais;
  - j) elaborar, rever e regulamentar as leis e códigos direta ou indiretamente relacionados com a área de meio ambiente. A tarefa de defesa e preservação ambiental não pode prescindir do apoio de legislação e instrumentos legais adequados;
  - k) conferir prioridade à elaboração do Plano de Ordenação Territorial que deve abranger o País, e deverá constituir marco de referência espacial dos planos de desenvolvimento de curto e médio prazos e ao planejamento geral e setorial;
  - l) suprimir os incentivos governamentais de qualquer espécie a programas ou projetos, públicos ou privados, que provoquem degradação ambiental, considerando-se, inclusive, as hipóteses de revisão ou sustação de projetos em andamento ou instalados. O Governo Federal, sob nenhum pretexto, deverá contribuir direta ou indiretamente para viabilizar atividades que transgridam a legislação ambiental;
-

- 
- m) apoiar a implantação de programas de educação ambiental em todos os níveis de ensino, formal ou não-formal. Os programas de educação ambiental deverão, ainda, transcender os limites dos bancos escolares, fazendo da questão ambiental uma constante em outros meios de difusão do conhecimento, como, por exemplo, os meios de comunicação e os locais de trabalho;
  - n) viabilizar novas fontes de recursos para aplicação em programas de meio ambiente;
  - o) no campo internacional, a questão ambiental deve ser discutida com espírito construtivo e sem recriminações estéreis. O caráter global e a dimensão planetária que assumem as graves e crescentes perturbações do equilíbrio ambiental exigem a busca de soluções concertadas e uma ampliação da cooperação internacional, sobretudo no campo da transferência de tecnologia e dos recursos financeiros necessários à promoção do desenvolvimento sustentável. Com esse espírito, o Brasil sediará, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, quando se espera que sejam definidas novas estratégias de ação comum, com vistas a reverter o processo global de degradação da natureza.

## PLATAFORMA DE AÇÃO AMBIENTAL

Na consecução desses objetivos, será promovida a implementação de uma plataforma abrangente de ações, cabendo destacar:

- a) Codificação do Direito Ambiental Brasileiro - encaminhamento ao Congresso Nacional, até dezembro de 1992, de projeto de codificação da legislação ambiental brasileira;
- b) planos setoriais de gestão ambiental - O Ministério da Infra-Estrutura e a Secretaria do Meio Ambiente elaborarão planos diretores setoriais para a gestão do Meio Ambiente nas atividades que causam impacto sobre a natureza; os setores de mineração, metalurgia, combustíveis, transportes e comunicações, a exemplo do que já ocorre com o setor elétrico, deverão contar com planos diretores de gestão ambiental ;
- c) projetos-piloto de manejo florestal - em parceria com o setor privado e com assistência financeira internacional, o Governo deverá promover a implementação de rede de projetos-piloto de manejo florestal. No plano internacional, o Brasil favorecerá a negociação de uma convenção internacional sobre florestas que estimule a produção sustentável de essências tropicais e subtropicais nativas, assim como daquelas típicas das regiões de clima temperado e frio;
- d) conservação de solos - será desenvolvido programa nacional de conservação de solos, em articulação com as Secretarias Estaduais de Agricultura e do Meio Ambiente;
- e) ação emergencial em áreas críticas - atenção especial será conferida ao controle das causas da degradação ambiental na região de influência do Programa Grande Carajás, na Amazônia Meridional e nas áreas de colonização recente, estimulando a implantação de cultivos permanentes e replantio de essências nativas, manejo orgânico do solo, rotação de cultivos, etc., de modo a evitar a derrubada das florestas. Será ainda conferida

---

prioridade à elaboração de parâmetros ambientais e sociais para a exploração de áreas de garimpo.

## **2. O RESGATE DA DÍVIDA SOCIAL**

A pobreza no Brasil tem se mostrado um fenômeno persistente que vem acompanhando as diversas etapas do processo de crescimento. Desde uma fase onde apresentava características essencialmente rurais até o quadro atual, quando assume, em paralelo, uma feição urbana, a pobreza se revela nos desequilíbrios sociais e regionais.

Nos anos oitenta, a sensível diminuição do ritmo de crescimento acabou por ampliar o espectro de pobreza e o agravamento do processo inflacionário agiu no sentido de piorar ainda mais o perfil distributivo.

As causas da pobreza se encontram, portanto, na insuficiência e má distribuição da renda decorrente do ritmo e características do crescimento e dos desequilíbrios econômicos e seus efeitos redistributivos. A situação é ainda agravada pela inadequação da oferta dos bens públicos. As políticas sociais e regionais de caráter compensatório não têm sido suficientes para atenuar de maneira significativa o problema.

### **2.1. O COMBATE À POBREZA: A AÇÃO DO GOVERNO FEDERAL**

A retomada do crescimento econômico é requisito fundamental para o aumento do nível de renda; não é entretanto condição suficiente para uma melhoria significativa dos indicadores de distribuição.

A redistribuição da renda é necessidade urgente uma vez que inexiste, na sociedade brasileira, o mínimo de equidade indispensável ao verdadeiro exercício da cidadania. Por outro lado, deve-se enfatizar que a má distribuição da renda constitui efetivo entrave ao desenvolvimento econômico, na medida em que restringe o acesso ao mercado consumidor de amplas parcelas da população, consubstanciando uma economia muito aquém das possibilidades e necessidades do país. A consolidação de um projeto de nação estável politicamente e desenvolvida economicamente passa, necessariamente, por um processo de efetiva distribuição de renda.

O primeiro passo para a formulação de uma política redistributiva deverá ser a fixação de metas-chave que sirvam de referencial básico para as ações e estratégias a serem desenvolvidas. Basicamente, estas metas referem-se à inversão dos padrões atuais de distribuição entre lucros e salários; elevação real significativa do salário mínimo; acesso das populações de baixa renda à moradia e à terra e finalmente, democratização do acesso a bens e serviços públicos.

A estratégia para uma efetiva redistribuição de renda, que não acabe fracassada pela aceleração inflacionária, passa pela adoção de ações integradas de curto, médio e longo prazos. Nesse sentido, o combate à inflação é, no curto prazo, o principal componente desta estratégia. Não se pode, no entanto, perder de vista que é fundamental a retomada do desenvolvimento baseado no dinamismo tecnológico, aumento da competição e maior

---

qualificação da mão-de-obra, características que, incorporadas à estrutura produtiva, contribuirão para a redução dos desníveis de produtividade e para a melhoria na distribuição. O aumento do salário real decorrerá da incorporação dos ganhos de produtividade em um ambiente de liberdade sindical e livre negociação.

A longo prazo, deverão estar adequadas as condições de oferta para fazer face ao aumento da demanda. Nesse sentido deverá haver uma priorização na produção de "bens salários", segundo novos padrões de produtividade e qualidade. A efetivação de uma nova ótica de distribuição da renda nacional significará a consolidação de novas bases sociais e econômicas para o País.

## **POLÍTICA SOCIAL**

No que tange às políticas sociais, apesar dos inegáveis resultados quantitativos conseguidos no período de crescimento econômico acelerado, ainda se configura um quadro de carência generalizada.

A insuficiência dos serviços básicos de natureza pública é evidente. Há que se rever os métodos de gestão e avaliação das políticas sociais para se evitar os problemas de pulverização e desperdício de recursos e a desfocalização das populações-alvo.

A reforma que ora se opera no Estado brasileiro tem como um de seus objetivos centrais a reversão dessas características, mediante a atuação mais eficiente em áreas onde sua responsabilidade é inquestionável e sua presença fundamental. A oferta adequada de bens públicos, que contribua para estabelecer um padrão de vida mínimo à população, e a correção dos enormes desequilíbrios sócio-regionais que caracterizam o País estão entre as principais tarefas de governo que pretende resgatar-se a partir da reforma do Estado.

Por outro lado, é fundamental que o setor privado também participe deste esforço. O combate à pobreza é hoje um desafio de toda a nação. Nesse sentido foi criado o Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, destinado a financiar projetos de investimento de relevante interesse social. O FDS viabiliza recursos adicionais àqueles já previstos no Orçamento da União, para a área social. Tais recursos não são inflacionários, o que é essencial para a consolidação da estabilidade macroeconômica, condição fundamental para a reversão da pobreza no País.

### **Assistência Social**

Incluída entre os direitos sociais dos cidadãos pela Constituição Federal e dirigida aos segmentos mais necessitados da população, a assistência social pode ser instrumento relevante na redução dos efeitos perversos da pobreza e da miséria.

É necessário, no entanto, combinar soluções emergenciais e compensatórias com ações efetivamente promocionais que levem à integração dos beneficiários nos sistemas sociais básicos - educação, saúde, justiça, entre outros - bem como no sistema produtivo e de consumo.

---

Esse esforço exigirá a revisão de práticas paternalistas e clientelistas fortemente enraizadas na área da assistência social e a implementação de ações mais integradas com os demais setores sociais, evitando-se paralelismos e redundâncias na ação governamental e posterior discriminação social dos assistidos.

Pela própria natureza da ação assistencial - resolver problemas de pessoas, famílias e grupos populacionais cujas características são diferenciadas localmente assim como são diferentes as possibilidades de solução - a descentralização se impõe nesta área. Definições mais claras do papel da União, Estados e Municípios e de suas estratégias de articulação, bem como das relações entre setor público e as instituições não governamentais atuantes nessa área são impostergáveis.

A seleção mais nítida das clientela da assistência social, privilegiando entre elas o grupo materno-infantil, crianças e adolescentes abandonados e infratores, deficientes e idosos sem condições de auto-manutenção assumem caráter prioritário.

## **Alimentação**

Os principais programas de alimentação de responsabilidade do Governo Federal são os de distribuição de alimentos ao grupo materno-infantil e o da merenda escolar. Uma atuação mais efetiva nesta área deve dar-se a partir do reforço e aperfeiçoamento destes programas e não da criação de novos.

A distribuição de alimentos para o grupo materno-infantil, deve estar associada à prestação de serviços de saúde. Nesse sentido, o atendimento à população deverá dar-se através da estrutura básica de saúde. Adicionalmente, é necessário unificar e sistematizar a atuação governamental para evitar pulverização de recursos e sobreposição de atividades. Quanto aos beneficiários do programa, a distribuição deverá dar prioridade as gestantes, nutrízes e crianças de até 36 meses, pertencentes a famílias com renda até 1/2 salário mínimo per capita e ainda regiões menos favorecidas.

O Programa da Merenda Escolar, contemplado na Constituição, será assegurado exclusivamente às crianças matriculadas na rede de ensino oficial e filantrópica do primeiro grau e pré-escolar. A universalização do atendimento a essas crianças, com ênfase nas localidades de concentração de pobreza, é questão prioritária.

Para fortalecer esses dois programas, as novas propostas orçamentárias serão estimadas em função da meta de universalização da merenda escolar e distribuição prioritária de alimentos às referidas áreas. As novas propostas discriminarão o atendimento na região nordeste e nas periferias das regiões metropolitanas e grandes centros urbanos, com ênfase nas áreas mais carentes.

Finalmente, serão definidas estratégias de municipalização progressiva destes programas, prevendo inclusive os mecanismos de transferências de recursos financeiros, sem perder de vista as diversidades econômicas municipais.

## Creches e Pré-Escolas

Creches e pré-escolas são serviços de grande relevância por seus efeitos positivos no desenvolvimento infantil - alimentar, educacional e sanitário. Sobretudo no caso de famílias pobres, além de complementar ou suprir as necessidades de alimentação, atenção à saúde e estimulação psico-motora, prevenindo carências que se multiplicam por toda a vida, liberam familiares adultos, especialmente as mães, para o exercício de atividades remuneradas.

A Constituição Federal determinou que a responsabilidade pelos serviços de pré-escola e creche cabe à área educacional, serviços que até então se encontravam, em grande parte, na área assistencial. Essa determinação reforça a necessidade da unificação dos esforços federais para a definição de uma política integral de atendimento às crianças de 0 a 6 anos, que estabeleça atribuições claras para os componentes de educação, de saúde e de assistência. No âmbito desta política, é fundamental também a descentralização da execução para a órbita municipal, através de critérios transparentes que evitem a pulverização das ações e garantam uma qualidade mínima para os serviços. Ao lado disso, o atendimento às famílias mais pobres das periferias das regiões metropolitanas e grandes cidades deverá ser balizamento essencial de toda a atuação governamental, de vez que, nas regiões metropolitanas, cerca de 34% das crianças de 0 a 6 anos são oriundas de famílias cuja renda familiar per capita é de até meio salário-mínimo e apenas 13% delas são alcançadas pelos serviços existentes.

## Saúde

O Governo assumiu em março de 1990 o desafio de implantar um modelo adequado de gestão administrativa e financeira na área de saúde. O quadro encontrado indicou inicialmente a necessidade de promover uma contenção das despesas da rede pública e privada para estancar o desperdício de recursos escassos. As medidas enérgicas então tomadas possibilitaram alcançar em curto prazo de tempo o necessário equilíbrio nas contas do INAMPS.

Com a identificação de novas fontes de custeio, pôde-se elevar gradativamente a participação dos gastos de saúde com relação ao PIB, que passou de 1,8% em 1989 para 2,9% em 1990. Registrou-se igualmente crescimento real significativo das transferências do FPAS, que aumentaram de 22,8% para 33% ao longo de 1990. As metas estabelecidas para 1991 são de elevar para 3,6% a participação do setor saúde na formação do PIB, e aumentar até 40% as transferências do FPAS.

O objetivo central do Governo na área de saúde consiste na implantação de um modelo de atendimento capaz de alterar positivamente os níveis de saúde da população. Maior eficácia na prestação descentralizada de serviços e a criteriosa aplicação dos recursos disponíveis são as diretrizes básicas que orientam a construção desse modelo. As condições de saúde da população não decorrem exclusivamente da atenção médico-sanitária. São, fundamentalmente, o resultado de fatores sócio-ambientais como renda, alimentação e

---

saneamento básico. A ampliação do acesso aos serviços de saúde tem no entanto impacto positivo sobre a qualidade de vida da população e seu potencial produtivo.

Para que a política de saúde cumpra seu papel no sentido da melhoria das condições de vida da população e aumento do bem-estar social, faz-se necessária a ação decidida e convergente dos três níveis de governo.

Neste contexto, todo o esforço será feito para consolidar a implantação do SUS. Essa tarefa não incumbe apenas o setor público. Toda a sociedade terá participação no controle social do sistema através das instâncias colegiadas deliberativas - os Conselhos e Conferências de Saúde -, de formulação de políticas e de administração do SUS.

Ao Governo Federal cabe o papel de coordenação geral do sistema e de apoio técnico e financeiro aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal. Sua ação executiva deverá concentrar-se em atividades de interesse e alcance nacional como as relacionadas com os sistemas de vigilância sanitária e epidemiológica, ciência e tecnologia, informação/avaliação e sobretudo, no exercício da função redistributiva no financiamento setorial.

Será necessário, nesse sentido, redefinir as bases de apoio financeiro aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal. Na promoção de maior equidade, deve discriminar positivamente, através de critérios objetivos, as unidades federativas onde o descompasso entre recursos e necessidades seja maior. É importante assegurar maior automaticidade nos repasses financeiros federais, de forma a garantir a disponibilidade regular dos recursos, e, além disso, estimular a participação financeira dos Estados, Municípios e Distrito Federal com vistas a viabilizar o preceito constitucional de acesso universal e igualitário aos serviços de saúde. A descentralização administrativa e operacional já apresenta resultados quantitativos e significativos para a implantação dos SUS. Dos 42 hospitais do INAMPS, 6 foram transferidos a universidades, 20 passaram aos Estados e Municípios. Os 610 postos de assistência médica do INAMPS foram igualmente transferidos aos Estados e Municípios.

Operacionalmente, a recuperação da rede física; a capacitação dos recursos humanos; a incorporação de centros de alta tecnologia médica; a pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico em medicamentos, soros e imunobiológicos, sangue e hemoderivados, biotecnologia e equipamentos biomédicos; a preservação das condições ambientais; e a promoção da defesa do consumidor serão os componentes instrumentais da ação governamental no SUS.

O Plano Quinquenal de Saúde, estruturado em metas e atividades com cronograma preciso de implementação, consolida todas as ações programadas pelo Governo Federal na área de saúde. No curso de cinco anos, estão previstos investimentos estimados em 120 bilhões de dólares que promoverão uma mudança profunda no perfil de saúde do País.

## Habitação

A ação do Governo Federal no sentido de prover à população condições habitacionais dignas está condicionada pelo hiato entre custo das moradias e a capacidade de pagamento

---

das famílias. Isto se manifesta com efeitos mais graves no tocante à população de baixa renda.

As alterações de perfil das aplicações de recursos do FGTS no sentido de privilegiar as camadas pobres da população urbana esbarra em restrições financeiras. O FGTS exige um nível de remuneração na composição de suas aplicações que impede novos avanços no sentido de ampliação do atendimento aos grupos mais carentes sem uma contrapartida de recursos não onerosos.

Faz-se necessário um tratamento diferenciado à população carente no âmbito do SFH, através da concessão de subsídios explícitos das três esferas de Governo. É também indispensável que se adote uma concepção mais ampla em relação à política habitacional, abrangendo, além de moradia, saneamento, infra-estrutura, equipamentos sociais e de lazer, entre outros.

Assim sendo, é parte integrante da política habitacional a inibição do estoque especulativo de terras urbanas, que eleva o preço dos terrenos, dificulta a viabilização dos programas habitacionais, cria vazios urbanos e baixas densidades que subutilizam a infra-estrutura. Só o adequado zoneamento das atividades torna mais eficiente o uso do solo, protege o meio ambiente e contribui para melhorar a qualidade de vida.

Nesse sentido, a regulamentação dos dispositivos da Constituição Federal relativos ao parcelamento e edificação compulsória e ao IPTU progressivo no tempo (art.182, par.4º, inciso II) deverá constituir-se em importante base instrumental para a política fundiária de competência municipal. Projeto de lei neste sentido deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional.

Também o Conselho Curador do FGTS deverá levar em consideração, nos programas de aplicação do Fundo, a adequada utilização do solo urbano como critério para dar prioridade às propostas de construção de moradias populares e produção de lotes urbanizados.

Complementarmente deverá ser encaminhado projeto de lei alterando a lei de parcelamento do solo urbano, lei do inquilinato e de custas cartoriais.

## **Saneamento Básico**

O saneamento básico - envolvendo ações de abastecimento de água tratada; coleta, tratamento, e disposição final de esgotos e resíduos sólidos; controle da poluição sobretudo na proteção de mananciais; drenagem urbana e controle de enchentes - requer o investimento, nos próximos anos, de elevadas somas de recursos de modo a suprir as necessidades, principalmente das populações mais carentes.

Tal esforço requer a revisão dos mecanismos de financiamento do saneamento básico, hoje fortemente dependentes dos recursos do FGTS. Face à dimensão dos desafios a serem enfrentados, os três níveis de governo devem estudar a mobilização de recursos orçamentários para uma atuação coordenada.

---

É fundamental, em particular, equacionar a situação financeira das concessionárias estaduais, devendo esta ser uma condição básica para uma atuação mais articulada entre as esferas de governo.

## **Transporte urbano**

Com o intenso crescimento urbano observado no País, o transporte coletivo público urbano assume características crescentes de grave problema social, não apenas pela baixa qualidade e insuficiência que o caracteriza, com também por serem estes serviços caros perante o padrão de renda dos usuários cativos do sistema.

Ao poder público cabe encontrar meios de reverter esta situação, o que deverá ser feito a partir dos preceitos constitucionais que conferem aos Estados e Municípios a competência do transporte urbano. Do ponto de vista da competência federal, as questões centrais a serem enfrentadas são as seguintes:

- a) garantir a transferência dos encargos, hoje sob sua responsabilidade, para os Estados e Municípios, sem prejudicar a manutenção dos serviços prestados, o que implicará, principalmente, a recuperação e saneamento prévios dos sistemas de trens de transportes de passageiros nas regiões metropolitanas;
- b) aperfeiçoar os mecanismos do Vale-Transporte, que possuem características de redistributividade, a fim de que este benefício atinja a todos os usuários, prioritariamente os trabalhadores de baixa renda.

## **A Questão Agrária**

Nos últimos 30 anos verificou-se no Brasil um importante crescimento da produção e produtividade agrícola. Entretanto, também ocorreu nesse período o agravamento dos conflitos no campo e o aumento dos fluxos migratórios em direção às grandes cidades. Estes graves problemas sociais tornaram imprescindíveis ações voltadas ao seu equacionamento.

O Governo pretende continuar o assentamento de famílias, incorporando à produção as terras públicas e privadas ociosas, que não estejam cumprindo a sua função social. Para tanto, serão utilizados instrumentos tais como a regularização de terras e a desapropriação, bem como medidas legais que dêem agilidade à solução das questões pendentes, além do incentivo aos Estados e Municípios para uma ação integrada.

A continuidade do processo de implantação da Reforma Agrária será planejada de forma compatível com a realidade nacional, para que os seus beneficiários contem com o apoio integral que o processo exige. Quanto aos projetos de assentamento já existentes, tanto os de reforma agrária como os de colonização, o Governo tem como orientação apressar a consolidação e emancipação daqueles que possam viabilizar-se sem a tutela do Poder Público.

---

A distribuição ou redistribuição de terras não terá como objetivo único a entrega da terra a seus beneficiários. Embora a orientação maior seja a de justiça social, tais ações devem resultar em novas unidades produtivas, viáveis economicamente, evitando, deste modo, empreendimentos paternalistas ou de cunho pseudo-social. Os projetos de assentamentos serão programados e executados de modo a possibilitar a retirada do Poder Público de sua administração, com a maior brevidade possível.

A reforma agrária deverá ocorrer, preferencialmente, sobre terras situadas em regiões dotadas de infra-estrutura que permitam a obtenção de índices razoáveis de produtividade, bem como a colocação da produção nos mercados consumidores. Caso se torne necessária a implantação de assentamentos na fronteira agrícola, esta deve recair em regiões que ofereçam pelo menos as condições mínimas de absorção da produção e de seu escoamento a custos aceitáveis.

Na Amazônia Legal e no Centro-Oeste, os assentamentos ocorrerão preferencialmente em áreas já desprovidas de cobertura florestal originária, planejando-se, inclusive, a recuperação da reserva legal.

Adicionalmente, o Governo pretende fortalecer o Imposto Territorial Rural-ITR, por se tratar de importante instrumento de Política Fundiária. Mediante projeto de lei, a ser submetido ao Congresso Nacional, serão propostas revisões no sentido de aumentar a sua progressividade e desestimular a utilização da terra como reserva de valor.

O governo empreenderá, também, um esforço de articulação entre as políticas agrária e agrícola, com ênfase no atendimento dos pequenos produtores, de forma a garantir aos assentamentos recursos em condições especiais de financiamento para custeio da produção e investimentos. O acesso de pessoas físicas aos financiamentos de máquinas e equipamentos - FINAME - foi uma importante decisão determinada por essa diretriz.

O sucesso da política fundiária depende também de ações complementares de outros órgãos governamentais e também da participação da iniciativa privada. Entre tais medidas, cabe ressaltar a promoção de programas de capacitação da mão-de-obra assentada e a ampliação do ensino no setor rural, que darão aos produtores condições de adotar uma tecnologia adequada à sua integração no mercado. Outra linha de ação diz respeito ao estímulo a formas de organização associativas e à formação de cooperativas, que possibilitem a elevação do poder de barganha dos produtores no mercado e a estabilidade das pequenas propriedades. Uma terceira ação complementar no sentido de modernizar a atividade produtiva no meio rural refere-se à regularização das relações capital-trabalho, com a extensão aos trabalhadores do campo dos dispositivos já implementados em outros setores.

## **2.2. O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL**

A Constituição de 1988 engloba sob o conceito de Seguridade Social a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde.

---

Na área de saúde, reafirma-se o princípio da universalidade, com a garantia do acesso igualitário aos serviços de saúde a toda a população. A assistência social é declarada direito da população, independentemente da contribuição à seguridade. No tocante à Previdência Social, está garantido o acesso de todos aos benefícios, mediante contribuição para financiamento do sistema.

Até o momento, ainda não foram implementados a totalidade dos novos benefícios da Previdência Social previstos na Constituição. Prevê-se que isso ocorra durante o exercício de 1991, com o encaminhamento de projetos de leis orgânicas da Previdência Social e de Organização da Seguridade Social, definindo-se, também, a forma de custeio de todo o sistema.

A entrada em vigor, ainda em 1991, dos novos benefícios constitucionais (garantia do piso de um salário mínimo aos aposentados, novas formas de cálculo dos benefícios, abono de natal na forma dos trabalhadores da ativa, integração de todos os trabalhadores rurais ao Regime Geral de Previdência Social, redução do tempo de contribuição dos professores, pensão por morte para homens) deverão, já no curto prazo, gerar dificuldades de financiamento do sistema de Previdência Social. No médio e longo prazos, fatores estruturais tendem a gerar maiores riscos ao equilíbrio financeiro do sistema. Os principais fatores são:

- a) a sistemática atual de regime de caixa, pela qual os recursos são arrecadados e gastos no mesmo exercício, não permitindo a capitalização de rendimentos para períodos posteriores, nem a acumulação de recursos para o financiamento de investimentos a médio e longo prazos;
- b) a tendência ao aumento do número de beneficiários em relação ao de contribuintes, em decorrência de alterações no perfil demográfico, como a queda na taxa de natalidade e aumento na expectativa de vida. Estas mudanças têm como efeito, o envelhecimento da população e o conseqüente alongamento do período de recebimento dos benefícios. Tal quadro se agrava com a concessão de aposentadoria por tempo de serviço.
- c) a concessão da aposentadoria por tempo de serviço, que termina por estimular a retirada precoce do trabalhador do mercado de trabalho, uma vez que sua concessão não está associada a desgaste ou efetiva redução da capacidade de trabalho, e por possibilitar a acumulação de proventos de aposentados com salários, no caso dos que retornam à atividade. Além do mais, exercem forte pressão sobre as despesas da Previdência Social pela longevidade dos benefícios;
- d) a inexistência de uma fonte de financiamento de alto potencial de arrecadação, com caráter anti-cíclico, de forma a que os recursos para a Previdência Social sigam uma trajetória estável, como ocorre com os gastos com benefícios.

Nos últimos anos, para atender à crescente necessidade de financiamento do sistema, tem-se recorrido sistematicamente a aumentos de contribuições baseadas sobre a folha de salários, a incrementos das alíquotas do FINSOCIAL, bem como à instituição de contribuição social sobre o lucro das empresas. Entretanto, a recorrência a tais medidas tende ao

---

esgotamento no curto prazo. Daí, a necessidade de implementação de medidas de aperfeiçoamento que priorizem a racionalização, a redução de custos, a eliminação de distorções do sistema e, paralelamente, a melhoria dos serviços prestados.

## **APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA ATUAL DE PREVIDÊNCIA**

A Previdência Social objetiva melhorar seu desempenho na prestação dos serviços que lhe são afetos, buscando a eficiência tanto na concessão de benefícios, como no processo de arrecadação das contribuições sociais, além da fiscalização e aplicação de punições à sonegação e fraudes.

A atuação no sentido de obter a simplificação dos procedimentos, a descentralização das atividades e a informatização dos processos é indispensável à consecução desses objetivos.

Coerentemente, ações nesse sentido — e que viabilizem o equilíbrio financeiro do sistema — vêm sendo desenvolvidas e novas medidas poderão ser adotadas no curto prazo, destacando-se as seguintes:

- a) o combate à sonegação de contribuições e fraudes no recebimento e concessão dos benefícios, através de fiscalização sistemática, rotineira e preventiva, integrada com a fiscalização do trabalho, do Departamento da Receita Federal, bem como com os fiscos estaduais e municipais;
- b) o aumento de penalidades aos sonegadores e melhoria dos esquemas e processos para arrecadação das contribuições em atraso, inclusive por parte de empresas estatais, fundações, etc;
- c) o remanejamento de pessoal da área administrativa para a fiscalização e atendimento, através de reciclagem e treinamento;
- d) o cadastramento dos beneficiários do sistema, com o objetivo de permitir o atendimento mais rápido às demandas dos próprios beneficiários e propiciar, mais facilmente, a constatação de fraudes e aplicação de penalidades aos infratores;
- e) a melhoria do atendimento aos beneficiários, através da utilização das agências dos Correios em substituição aos "Representantes da Previdência Social", nos municípios onde não há posto da Previdência.
- f) racionalização do uso e desmobilização do patrimônio do Instituto Nacional do Seguro Social- INSS, cujo produto deverá constituir-se em reserva técnica, de longo prazo, que garanta o seguro social a ser estabelecido no novo Plano de Benefícios da Previdência Social;

A médio prazo, o governo propõe que o sistema de Previdência Social seja amplamente rediscutido para que se alcance um sistema socialmente mais justo e financeiramente equilibrado. Para isto deverão ser estudados os seguintes elementos, entre outros:

- a) definição do regime mais apropriado de concessão de benefícios, envolvendo ampla discussão em torno de um regime básico de previdência condizente com as características da distribuição de salários do país e com sua capacidade de

- 
- financiamento; sobre a aposentadoria por tempo de serviço; sobre acidente de trabalho, etc;
- b) formas alternativas de custeio do sistema, capazes de assegurar a estabilidade das suas receitas em momentos de crises conjunturais na economia;
  - c) o estabelecimento da Previdência Social Complementar Pública, facultativa, prevista no par. 7 do art. 201, da Constituição Federal, regida por critérios que garantam os benefícios condizentes com os interesses dos trabalhadores de média e alta rendas;
  - d) o incentivo à Previdência Complementar Privada, como alternativa importante à Previdência Social Complementar Pública.

## **PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PRIVADA**

As entidades de previdência privada podem prestar efetiva colaboração ao bem-estar coletivo, assumindo papel relevante no sistema de seguridade social. Funcionando de forma eficiente na complementação dos benefícios previdenciários, a atuação dessas instituições acabaria por facilitar o aperfeiçoamento do sistema atual de previdência.

Para tanto, ao lado da clara definição das atribuições dos sistemas estatal e privado, para a viabilidade deste último, dentro de parâmetros compatíveis com suas atribuições, deverão ser adotadas as seguintes medidas:

- a) maior agilidade na autorização para constituição e funcionamento dos fundos de pensão;
- b) redução da interferência governamental na sua gestão, mediante flexibilização da política de aplicação dos recursos;
- c) exigência de maior transparência nas contas e na administração dos fundos de pensão;
- d) promoção, por parte das entidades de previdência privada e montepios, de campanhas de esclarecimento com o objetivo de resgatar a credibilidade junto ao público poupador e promover maior esclarecimento e divulgação junto a empresas, empregados e poupadores.

## **2.3. A QUESTÃO REGIONAL**

Seja pela escassez de recursos, seja pela deficiente dotação de fatores, ou por circunstâncias históricas e políticas, o crescimento econômico não se processa homoganeamente no espaço, ou seja, o crescimento é localizado e não disseminado por todo o território. No entanto, os problemas de natureza sócio-econômica decorrentes dessa falta de homogeneidade atingem o País de maneira generalizada.

Para minimizar seus efeitos, são formuladas políticas públicas que objetivam, fundamentalmente, a redução das desigualdades sociais e a melhoria da qualidade de vida de uma ampla camada da sociedade brasileira, que não tem acesso às condições mínimas de sobrevivência.

---

No Norte e no Nordeste, em razão de especificidades regionais, esses problemas assumem uma dimensão particular, o que impede que sejam solucionados no âmbito de uma política global e pelo funcionamento eficiente dos mecanismos de mercado. Por esta razão, emerge a questão regional e formulam-se políticas especialmente concebidas para promoção do seu desenvolvimento.

No tratamento da questão regional, o Estado não deve adotar posturas clientelistas, assistencialistas ou paternalistas, baseadas na destinação descoordenada de recursos públicos e concessão pouco criteriosa de incentivos fiscais.

A nova Constituição transferiu a Estados e Municípios parte significativa da receita tributária, o que implica a necessidade de transferir, também, a responsabilidade por ações públicas. Na prática, a descentralização dos gastos tem o mérito de aumentar a capacidade de ação no combate aos problemas que lhes são próprios, além de conferir maior eficiência à alocação dos recursos públicos.

Com isso, os Estados e Municípios, juntamente com a iniciativa privada e a própria sociedade civil, passam a ter um grande papel no esforço de desenvolvimento regional.

Os principais instrumentos de ação governamental nesse campo são os bancos de desenvolvimento regional (BNB e BASA), as agências de desenvolvimento (SUDENE, SUDAM e SUFRAMA) e os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Os Fundos de Investimento do Nordeste e da Amazônia (FINOR e FINAM), embora tenham contribuído para o aumento do produto e diversificação do parque produtivo destas regiões, têm apresentado baixo retorno social, uma vez que seus resultados ficaram aquém do desejável, em vista da renúncia fiscal envolvida. Neste sentido, cabe realizar uma ampla rediscussão desses incentivos fiscais, dando continuidade às modificações recentemente implementadas.

Face a este problema, a nova lei de incentivos fiscais estabeleceu alguns mecanismos que visam permitir uma alocação mais eficiente do dinheiro público, entre os quais se destacam a possibilidade de aplicações contra debêntures que podem ser convertidas em ações, e o estabelecimento de penalidades para desvio de aplicações.

Setorialmente, o enorme potencial brasileiro na área do turismo constitui também alternativa para a alavancagem do desenvolvimento regional, particularmente no litoral do Nordeste e na região Amazônica.

Com o registro de que o objetivo final é o de obter melhores condições de vida para a sociedade como um todo, da forma mais igualitária possível e a partir do esforço concentrado e conjunto, as principais diretrizes de desenvolvimento regional são as seguintes:

- a) criar condições para o crescimento integrado, auto-sustentado e especialmente equilibrado;

- 
- b) encaminhar ações direcionadas para o atendimento das necessidades básicas, erradicação da pobreza absoluta e da miséria, assegurando condições para uma distribuição mais equitativa da renda e da riqueza;
  - c) elevar seletivamente a competitividade da produção regional; e
  - d) reverter tendências de deterioração dos recursos naturais e do meio ambiente.

Por último, é conveniente fixar-se que o centro da estratégia de desenvolvimento regional fundamenta-se na expansão econômica com desenvolvimento social, através da integração de ações resultantes de investimentos multi-setoriais localizados (com aproveitamento de espaços potencialmente rentáveis), articulando-se projetos produtivos à base econômica regional.

Entende-se, portanto, que compete ao Governo Federal estabelecer prioridades e coordenar as iniciativas das diversas esferas de governo, além de promover a articulação entre o setor público e privado.

O Governo deve ainda encaminhar, conforme previsto na própria Constituição, Planos Regionais que estabeleçam programas com a finalidade de atender às questões específicas de cada região.

Com relação à Amazônia, destaca-se que o uso racional de suas riquezas sem comprometer o patrimônio natural, deverá ter como pressupostos: a) formar uma consciência nacional em torno do conceito de desenvolvimento sócio-econômico ecologicamente auto-sustentável; b) preservar a complexidade ecossistêmica da região; c) defender e preservar a integridade dos povos indígenas; e d) ordenar o território amazônico, mediante o zoneamento ecológico-econômico.

---

## IV. CIDADANIA E DIREITOS FUNDAMENTAIS

### DIREITOS HUMANOS

No campo da cidadania, a conquista mais significativa que os brasileiros podem hoje exibir é a restauração plena da democracia política com a eleição direta do Governo empossado em 15 de março de 1990. Exatamente por isto, cabe ao Governo esforço constante e amplo para o fortalecimento da cidadania. O País moderno, que está sendo construído, exige que cada brasileiro seja plena e efetivamente cidadão e, para tanto, temos muito a fazer.

O exercício da cidadania não se limita à livre expressão da vontade política, pois compreende a afirmação da dignidade humana em todas as dimensões. Os direitos humanos têm natureza indivisível e interdependente. A vigência dos direitos civis e políticos depende também da realização dos direitos econômicos e sociais. A transição democrática significou a reconquista da liberdade política. Resta fazer com que essa liberdade se afirme definitivamente no cotidiano de cada um dos brasileiros e leve à plena realização de seus direitos.

Têm sido freqüentes as denúncias sobre violações dos direitos humanos. No País, essas denúncias referem-se principalmente à violência rural nas áreas de conflito fundiário, à brutalidade de que são vítimas crianças e adolescentes nos centros urbanos, e ao desrespeito aos direitos das populações indígenas. As denúncias são aceitas como contribuições para enfrentar um problema, cuja solução interessa ao Governo e à sociedade brasileira. Por isso, são recebidas com atenção e têm levado sempre a processos de apuração completa e isenta dos fatos.

Na verdade, já está inaugurada uma nova fase no tratamento dos direitos humanos no País. O Governo Federal cuida de tomar as providências que lhe cabem, e tem oferecido colaboração às administrações estaduais nas áreas de Segurança e Justiça. O Governo nada teme e nada terá a esconder. Sua responsabilidade é promover um clima de paz social lastreada no bem-estar, na segurança e no respeito aos direitos humanos, e o Poder Público deve assegurar a aplicação da lei e atuação segura da Justiça.

A plena realização dos direitos humanos não pode ser alcançada em meio à pobreza. Aqui se revela a viva interação entre os direitos civis, políticos, econômicos e sociais. A afirmação dos direitos individuais do cidadão se vê diminuída diante da realidade imposta pela pobreza e pelo subdesenvolvimento. Qual o verdadeiro significado do direito à liberdade de expressão para um cidadão que não foi alfabetizado? O que significa a liberdade de trabalho para os que não têm a mínima oportunidade de encontrar uma ocupação condigna?

O direito ao desenvolvimento é um direito inalienável. A pobreza e a miséria são a própria negação das necessidades essenciais da pessoa humana. A violência é muitas vezes resultado da fome, do abandono e da desesperança. O drama da infância carente e abandonada nada mais é, por sua vez, do que a face cruel da marginalização crescente de

---

amplas camadas da sociedade no processo de desenvolvimento. Promover os direitos humanos é também quebrar a cadeia da perpetuação da miséria.

Ao mesmo tempo deve-se combater a violência urbana e rural com todos os recursos de que disponham o estado e a sociedade. A violência não se justifica nunca. A melhor aplicação dos direitos humanos ensina que a solução dos problemas sociais é pela via do diálogo e do entendimento.

O horizonte que devemos perseguir é o do desenvolvimento com justiça social. Essa, a única via para a realização plena da cidadania.

A defesa e promoção dos direitos humanos é um dos objetivos da ação do Governo que tem sentido global. As diversas áreas setoriais devem ter, como baliza, o constante aperfeiçoamento dos direitos humanos em sua aceção mais completa. Assim, estaremos transformando a própria qualidade de convivência entre brasileiros. Estaremos desenhando uma nova ética para o País.

A pauta para atuação governamental no campo dos direitos da pessoa humana, deve contemplar:

- a) a modernização e o fortalecimento dos órgãos e instituições do governo e da sociedade voltados para a implementação da política de promoção e defesa dos direitos humanos, bem como daqueles orientados para a investigação e punição das infrações àqueles direitos;
- b) o respeito aos direitos de livre pensar, de organizar-se e de representação política, observados os preceitos legais;
- c) a promoção dos direitos políticos da cidadania, com vistas à institucionalização e ao funcionamento de uma sociedade democrática;
- d) a busca do aperfeiçoamento do processo eleitoral e da representação política, pela via legislativa, de forma a tornar ágeis e efetivas as demandas da cidadania perante os poderes do Estado.

## **VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE**

As questões relacionadas ao crescimento da violência urbana e rural existem em decorrência de causas estruturais ligadas à urbanização acelerada, ao desordenado processo de ocupação dos territórios agrícolas e, ainda, ao crescimento do crime organizado a partir do tráfico de drogas.

A médio e longos prazos, a redução da criminalidade e violência passa pela capacidade do Governo e da sociedade em superarem os problemas sócio-econômicos. Mas os poderes do Estado, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário devem criar condições para que, no curto prazo, se possam colher resultados efetivos no enfrentamento da questão da violência contra a pessoa, base para a reconstrução nacional.

---

O combate à violência, observados os marcos da intervenção das diversas esferas de governo, deverá constituir-se em política governamental de curto prazo, integrando toda a sociedade e os poderes do Estado nesse objetivo.

Devem ser adotadas, para a proteção à vida e ao patrimônio dos cidadãos, as seguintes diretrizes:

- a) mobilização das políticas e programas de todos os níveis de governo, em ações conjuntas que sedimentem as bases de uma nova concepção de integração intergovernamental no tratamento da questão;
- b) mobilização do Governo e da sociedade, com vistas a mudanças estruturais no aparato de segurança pública dos Estados, de forma a introduzir nessas áreas de governo métodos, técnicas e bases filosóficas que internalizem conceitos gerenciais e éticos adequados, visando à modernização de organização e qualificação de seus recursos humanos;
- c) implantação de um plano nacional de segurança pública, amplamente discutido com as diversas áreas e níveis de governo envolvidas, inclusive com a sociedade;
- d) criação de um sistema nacional de segurança pública, inclusive com sub-sistemas regionais, a ser legitimado pela via legislativa;
- e) integração em nível nacional e estadual, de informações criminais, penitenciárias e sobre violência em geral, com vistas à agilização de ações policiais;
- f) formação de organismos colegiados, nos Estados, com a cooperação do Governo Federal e da sociedade de forma a identificar, acompanhar as investigações e fortalecer a ação jurisdicional e de punição dos envolvidos em crimes contra a vida e a humanidade;
- g) modernização e maior agilidade da prestação jurisdicional nos crimes contra a vida e o patrimônio;
- h) adoção de medidas específicas, voltadas para a modernização de organismos de operação das políticas de trânsito, visando à redução das perdas humanas (50 mil/ano) e materiais (US\$ 2 bilhões/ano) em acidentes;
- i) alocação de meios para a construção de presídios e penitenciárias com estrutura capaz de permitir a ressocialização do detento;
- j) modernização da legislação penal existente, mediante a prévia compilação e posterior consolidação, em particular no que respeita à esfera processual.

## **CRIANÇAS**

O Brasil tem uma das maiores populações infantis do mundo. De cada três crianças latino-americanas, uma é brasileira. São aproximadamente 65 milhões de crianças e adolescentes com idade até 19 anos, e o quadro de abandono e marginalização em que vive a grande maioria é dramático. A cada ano, 250 mil crianças morrem antes de completar o primeiro ano; a metade delas não sobrevive ao primeiro mês. Uma em cada quatro crianças sofre de desnutrição. Mais da metade daquelas entre um e quatro anos de idade vive em

---

locais sem saneamento básico. Mais de quatro milhões entre sete e quatorze anos não têm acesso à escola. Entre as que iniciam a primeira série, apenas 18% chegam a completar o ciclo básico.

O Governo entende que uma mudança radical desse quadro é absolutamente prioritária no conjunto de sua ação.

Com o objetivo de criar condições efetivas para o exercício dessa prioridade, foi implementado o Projeto Ministério da Criança, vinculando-se a ele todas as iniciativas governamentais destinadas à criança e ao adolescente. O projeto, que constitui o plano social do Governo para a infância e juventude, racionaliza o uso de recursos públicos e promove a atuação coordenada e eficaz dos órgãos e das entidades da administração federal voltados para a defesa dos direitos e a satisfação das necessidades da criança e do jovem brasileiros.

Está em vigor o Estatuto da Criança e do Adolescente, que incorpora o conceito de proteção integral consagrado na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, recentemente ratificada pelo Brasil. Foi lançado um programa abrangente de alfabetização e universalização do ensino básico. Na área da saúde, o Governo Federal empreendeu o maior programa de vacinação já realizado no País. Foi iniciado um plano nacional de habitação que, em caráter emergencial, visa reduzir o déficit de moradias populares. Na área de saneamento, foi lançado um programa voltado para o atendimento das necessidades básicas das populações mais pobres.

No campo da proteção dos direitos humanos, o Governo Federal vem tomando medidas enérgicas para banir rápida e definitivamente a violência contra menores, apesar das limitações de ordem legal impostas pelo perfil federativo do País. Devem ser consideradas, para a mais completa solução do problema, medidas que privilegiem a criação de estruturas intergovernamentais, envolvendo a sociedade e instituições estaduais e municipais; mobilização da opinião pública, para tornar imperativa e ágil a ação do Estado; o agravamento das penas relativas aos delitos contra menores previstos na legislação penal; a adequação do treinamento de policiais às exigências do trato com crianças e jovens delinqüentes; e a edição de normas regulamentadoras do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Com relação a este último aspecto, deverá estar sendo instalado em breve o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão que permitirá ao Governo dividir com a sociedade a tarefa de estabelecer e acompanhar a execução da política nacional de atendimento à criança e ao adolescente.

A exemplo do Conselho, o Governo Federal deverá orientar sua atuação no sentido de dar às instituições não governamentais que atuam na área da criança uma participação crescente no processo de decisão e execução. É intenção governamental encontrar os meios adequados que lhe permitam intensificar essa parceria com a sociedade, até mesmo como forma de compensar a carência de instrumentos de que dispõe, em especial no combate aos diversos tipos de violência a que são submetidos meninas e meninos de rua.

---

Deve-se discutir a abrangência e eficácia desses instrumentos, como forma de proporcionar ao Estado os elementos indispensáveis que lhe permitam, em articulação com a sociedade, devolver a criança carente ao convívio familiar, resgatá-la da marginalidade, protegê-la da violência, garantir-lhe alimentação, saúde, abrigo e educação. Em suma, tratá-la com a "prioridade absoluta" de que fala a Constituição.

A questão da criança não é somente problema do Governo. Pela sua dramaticidade, afeta a própria consciência nacional e, enquanto não for superada, é entrave à constituição de uma sociedade justa e ética. Daí, o esforço que o Governo vem fazendo para dar sua contribuição à solução dos problemas que afetam a criança brasileira. O Projeto de Reconstrução Nacional exigirá um engajamento ainda maior nesse processo, e a reformulação das funções do Estado permitirá que o mesmo cumpra, com maior efetividade, sua obrigação em área crucial para definir o futuro da Nação.

## POPULAÇÕES INDÍGENAS

A defesa dos direitos e a preservação dos costumes e tradições das comunidades indígenas é uma das preocupações fundamentais do Governo.

Ao assumir seu mandato, o Governo encarou o desafio de promover uma política indigenista que, apoiada nos princípios da Constituição, evitasse os erros que se verificaram no passado, sobretudo aqueles que impuseram assimilações forçadas e empobrecedoras.

Por isso, o modelo de ação que o Governo vem aplicando tem por objetivo a afirmação do direito dos índios de manter e desenvolver sua identidade cultural própria, a promoção do desenvolvimento auto-sustentado das comunidades, e sua interação harmoniosa com a comunidade nacional enquanto grupos diferenciados. A diversidade cultural é uma das principais riquezas do País. O Estado assumiu, conseqüentemente, o dever e a responsabilidade de preservar esse patrimônio e desenvolvê-lo em toda a sua plenitude.

A nova face da política indigenista se traduziu em ações que lograram o reconhecimento imediato das populações interessadas, da sociedade nacional e entidades internacionais.

O Presidente da República encaminhou diretamente as decisões mais urgentes. Foram realizadas ações emergenciais em atendimento a grupos específicos. Logrou-se reduzir drasticamente a presença de garimpeiros e invasores nas terras indígenas, bem como melhorar substancialmente as condições de saúde dos grupos mais afetados pelo contato com não-índios.

Determinou-se a modernização do órgão responsável pela assistência aos índios, e a elaboração de estudos e propostas para a revisão do Estatuto do Índio com vistas a adequá-lo aos preceitos da Constituição.

Na consecução dos objetivos traçados, entende o Governo que é preciso remodelar o regime tutelar, mediante maior ênfase nas obrigações do Estado na demarcação das terras indígenas e sua regularização fundiária. Têm igualmente prioridade a adoção de medidas de

---

proteção ao meio ambiente nas áreas indígenas e a execução de programas de educação, assistência médica, e promoção do bem-estar comunitário.

A garantia da terra é essencial para os índios. A Constituição assegura-lhes a posse permanente e usufruto exclusivo sobre os recursos naturais nas áreas que tradicionalmente ocupam, e determina que todas as terras indígenas sejam demarcadas até 1993. o Governo está determinado a fazer cumprir esse prazo e, para tanto, estabeleceu novos procedimentos que trarão agilidade o processo de demarcação, inclusive com a participação assegurada das populações indígenas envolvidas. Essa tarefa estará cumprida dentro do prazo constitucional com a demarcação definitiva das terras ocupadas pelos 240 mil silvícolas brasileiros, cobrindo uma extensão de cerca de 80 milhões de hectares, o que corresponde a quase 10% do território nacional. O Estado deverá promover nessas áreas as condições necessárias para a gestão do patrimônio indígena pelas próprias comunidades.

O Governo é o primeiro interessado em preservar a cultura indígena, fator absolutamente decisivo na definição da nacionalidade brasileira. As culturas indígenas, pela sua originalidade e pelas lições que encerram, alcançam significação universal. Sua preservação assume relevância especial no contexto da valorização da cidadania em todas as suas dimensões, em benefício do projeto de reconstrução nacional.

## CULTURA

Os direitos culturais são indispensáveis ao pleno exercício da cidadania. Sem cidadania cultural, a cidadania em seu sentido amplo seria um conceito incompleto. Ela implica a fruição concreta dos direitos culturais, no sentido do art. 215 da Constituição, isto é, o direito à produção cultural, sem qualquer veto, censura ou aprovação prévia, e o direito à apropriação produtiva do acervo cultural existente.

Para assegurar a realização integral desses direitos, o Governo se empenhará em apoiar e difundir as manifestações culturais, inclusive da cultura indígena, afro-brasileira e popular, e proteger de modo eficaz o patrimônio cultural brasileiro.

O Governo se esforçará por cumprir essas obrigações constitucionais segundo os parâmetros gerais de sua filisofia política. Ele adotará uma orientação moderna, o que significa a rejeição de qualquer dogmatismo.

Em sua política cultural, o Governo não se deixará atrelar a dicotomias rígidas, do gênero alta cultura "versus" cultura popular; cultura nacional "versus" cultura universal; Estado "versus" mercado. Ele explorará toda a gama de opções, de metodologias, de meios de ação, sem qualquer tipo de preconceito teórico.

Quando a ação direta do Estado fizer-se necessária, ela se fará sem cartorialismos desvirtuadores. Instrumentos inovadores para financiamento de eventos culturais e artísticos estarão sendo criados brevemente. Em particular, destaca-se o Fundo de Investimento Cultural e Artístico - FICART -, cujo funcionamento será similar ao dos fundos de investimento atualmente existentes.

---

Quando for possível atribuir um papel importante à iniciativa privada, o Governo não perderá de vista que, por si só, o mercado não poderá determinar os bens culturais que devem ser oferecidos à comunidade. Nem o Estado pode substituir a sociedade na avaliação da qualidade de um bem cultural, nem o sucesso comercial pode ser considerado um indicador exclusivo para a aferição da legitimidade estética.

De modo geral, o Governo atuará de modo tão descentralizado quanto possível, cooperando ao máximo com os estados e municípios, e, sem fugir às suas responsabilidades como protetor da memória nacional e catalisador das iniciativas de importância nacional, espera contar com a participação plena de toda a sociedade, em seus variados níveis de atuação. Será uma política cultural aberta, transparente, participativa, dialógica e essencialmente anti-autoritária.

## DESPORTO

O desporto, direito do cidadão, é essencial ao seu desenvolvimento físico, psicológico e social, além de instrumento de promoção educacional e de elevação da qualidade de vida e deve ser reconhecido como um serviço indispensável à comunidade.

O Governo contemplará, assim, os aspectos desportivos em um programa que vise à reconstrução nacional, uma vez que é papel do Estado fomentar as práticas desportivas formais e não-formais (Art. 217 da Constituição Federal).

O desenvolvimento nesse campo deve estar voltado à promoção e dinamização de prática desportiva, através do apoio a associações e outras atividades na área do desporto, que poderão ser estimuladas pelo Estado, inclusive mediante investimentos criteriosos e responsáveis.

Para realizar esses objetivos, são estas as diretrizes que orientam a ação do Governo na área do desporto:

- a) contribuir, através do desporto para o desenvolvimento físico e psicossocial e para a verdadeira habilitação de cada indivíduo para o pleno exercício dos seus direitos e deveres;
- b) apoiar as ações que favoreçam um desenvolvimento diversificado, completo e harmonioso e que permitam formas universais de aproximação humana, de integração, de participação e de aperfeiçoamento individual e coletivo;
- c) incentivar o desporto escolar e da juventude, assistindo de modo especial aos portadores de deficiência, a fim de integrá-los à plenitude da vida social; e
- d) diligenciar, permanentemente, para que os benefícios gerados pelos investimentos setoriais cheguem à população de renda mais baixa.

É intenção do Governo Federal submeter brevemente ao Congresso Nacional o Projeto de Lei de Normas Gerais sobre Desportos. A proposta, que se traduz numa tentativa consistente de reestruturação do esporte brasileiro, representa um elo de ligação entre os princípios de modernidade defendidos pelo Governo e os anseios de significativos

---

segmentos da sociedade ligados ao desporto, identificados ao longo de um exaustivo processo de discussão promovido pela Secretaria de Desportos da Presidência da República.

## **DEFESA DA CONCORRÊNCIA E DEFESA DO CONSUMIDOR**

Faz parte do processo de modernização que o Governo Collor vem conduzindo, a reformulação do sistema de Defesa Econômica, com vistas a tornar concretos preceitos constitucionais como a obrigação do Estado de promover a defesa do consumidor (art. 5º, inciso XXXIV dos Direitos e Garantias Fundamentais) e garantir os princípios gerais da atividade econômica, como a livre concorrência e a defesa do consumidor (art. 170, incisos IV e V da Ordem Econômica e Financeira).

As sociedades de mercado avançadas, governadas por princípios democráticos, há décadas convivem com legislações de defesa da concorrência e dos direitos do consumidor. Ambas refletem uma das principais dimensões do Estado moderno, a preocupação em regular as atividades econômicas privadas procurando compatibilizar, por um lado, o incentivo à concorrência, ao desenvolvimento tecnológico, ao aumento da produtividade, ao incremento da produção e, por outro, o bem-estar do cidadão-consumidor e o funcionamento da economia em bases saudáveis, refratárias a restrições e barreiras artificiais.

O acesso por parte dos consumidores a uma gama variada de produtos, de boa qualidade e a preços acessíveis, a oferta de emprego compatível com as exigências de incorporação de mão-de-obra ao mercado de trabalho, a inserção da economia brasileira em condições competitivas no mercado internacional são metas que dependem, tanto das políticas industrial e comercial que o Governo vem implementando, como da montagem de um arcabouço legal e institucional moderno de defesa econômica.

Isto significa colocar as empresas que atuam no Brasil e os consumidores brasileiros em pé de igualdade, em termos de direitos e deveres, de seus congêneres ao redor do mundo.

Significa também que os instrumentos de defesa econômica e do consumidor servem de estímulo às práticas competitivas das empresas, que trazem como resultado incorporação de novas tecnologias, aumento de produtividade e, conseqüentemente, a possibilidade de pagamento de melhores salários e a expansão do mercado consumidor.

São essas as bases que estão sendo implantadas com a recente aprovação da legislação sobre crimes contra a ordem tributária, econômica e as relações de consumo (lei nº 8.137 de 27 de dezembro de 1990), a Legislação de Defesa da Concorrência (Lei nº 8.158 de 8 de janeiro de 1991) e o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8. de 11 de setembro de 1990), as duas primeiras de iniciativa do Executivo e a última de iniciativa do Legislativo.

Neste campo destaca-se a atividade integrada que órgãos do Ministério da Justiça e do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento vêm desempenhando, investigando em consonância denúncias contra práticas comerciais restritivas, implantando estratégias conjuntas para a normalização das relações de mercado, ou seja, procurando conjugar

esforços para implantar, de forma rápida e eficiente, os mecanismos de defesa econômica e do consumidor.

Em termos específicos, para realizar os objetivos de defesa do consumidor, o Governo deverá seguir as seguintes diretrizes:

- a) alocação de meios e recursos ao Órgão federal de defesa do consumidor a fim de este possa assessorar Estados e municípios na formação de organismos afins;
- b) mobilização do poder público a todos os níveis (federal, estadual e municipal) de modo a fortalecer os respectivos órgãos de defesa do consumidor e implantar o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, com a definição precisa de papéis institucionais e mecanismos de atuação;
- c) elaboração de normas capazes de bem regular o mercado comum, no tocante à qualidade;
- d) verificação de fiel cumprimento das normas que disciplinam as relações de consumo, zelando pelo seu aperfeiçoamento;
- e) orientação da atividade das autoridades administrativas a fim de alcançar as metas planejadas.

Quanto à defesa da concorrência, são as seguintes as linhas de ação do Governo:

- a) aprimoramento da legislação existente a partir da experiência de sua aplicação;
- b) modernização das instituições do Estado voltadas à identificação, acompanhamento e correção de práticas restritivas de mercado;
- c) conscientização dos agentes econômicos quanto às posturas e comportamentos a serem adotados a partir desta nova realidade de economia nacional;
- d) desregulamentação dos procedimentos adotados pelos poderes do Estado com vistas à obtenção de padrões de concorrência baseados em qualidade e produtividade;
- e) fortalecimento da integração com as autoridades do poder judiciário envolvidas nas decisões relativas à matéria.

## V. O BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL

### POLÍTICA EXTERNA

Não há projeto nacional viável para o Brasil sem vinculação eficaz com o mundo. Esta eficácia depende sobretudo da credibilidade do país, o que torna a diplomacia instrumento indispensável para materializar as aspirações nacionais, quer no plano econômico, quer no plano político. No plano econômico, trata-se de aproveitar as perspectivas presentes no cenário externo para promover a modernização da economia brasileira. No plano político, trata-se de contribuir para a paz e de projetar no relacionamento externo os valores democráticos e de observância das normas de Direito que regem nossa sociedade.

A vocação para a universalidade constitui a característica básica da inserção do Brasil no cenário internacional. Essa vocação repousa tanto sobre a observação factual de que o Brasil tem interesses de cooperação externa distribuídos por parceiros de todos os continentes, como sobre consciência de que, em um mundo marcado pela interdependência e globalização das atividades produtivas, prescindir das oportunidades oferecidas pela convivência internacional significa condenar o país à estagnação e à obsolescência.

No que respeita às relações econômico-comerciais, a complexidade do tecido social brasileiro, as dimensões de nossa economia e o grau de industrialização já alcançado exigem uma progressiva liberalização de nosso comércio exterior, aliada a uma política industrial destinada a incorporar tecnologias modernas ao processo produtivo. Essas duas estratégias são essenciais para assegurar um aporte crescente de investimentos estrangeiros, sem o qual é virtualmente impossível alcançar avanço tecnológico e modernização do país.

O Brasil exhibe hoje um comércio exterior com estrutura marcadamente diversificada, o que torna inviável elegermos apenas um grande espaço econômico como prioritário no nosso intercâmbio comercial. Estamos destinados a manter um comércio com feições nitidamente multilaterais, o que implica a necessidade ainda maior de assegurar níveis crescentes de competitividade.

As medidas destinadas a promover a liberalização do comércio exterior respondem ao reconhecimento de que uma nova fase de maior integração no mercado internacional deverá ser a base dinâmica do setor industrial, abrindo-lhe perspectivas para a absorção de capitais e de tecnologia. O êxito das mudanças liberalizantes dependerá de cuidadosa, gradual e seletiva implementação, inspirada numa política industrial coerente com as reais capacidades de nossa economia.

A liberalização do comércio exterior brasileiro contribui igualmente para esvaziar as críticas de nossos parceiros comerciais e instituições financeiras multilaterais de que a economia brasileira apresentava insuficiente grau de abertura ao exterior e exibia níveis elevados de protecionismo. Moderniza-se o relacionamento econômico-comercial do Brasil com seus

---

parceiros externos, ampliando-se as possibilidades de cooperação em diferentes áreas. Uma das conseqüências notáveis dessa ampliação de oportunidades reside, por exemplo, no novo impulso que a diplomacia brasileira tem podido dar ao processo de integração com países da América Latina e, especialmente, do Cone Sul.

Os investimentos estrangeiros desempenham crescentemente o papel de instrumentos indutores do comércio e do avanço tecnológico. Está superada a fase em que as inversões estrangeiras buscavam sobretudo produzir para os mercados internos dos países que importavam capitais. Com a mais ampla globalização das atividades das empresas multinacionais e a crescente repartição geográfica do processo produtivo em escala mundial, os investimentos estrangeiros diretos tendem a localizar-se nos países em que existam melhores condições de exportar para outros mercados. A criação de estímulos à produtividade é, portanto, essencial.

O acesso a mercados exteriores, a transferência de tecnologia e a renegociação da dívida externa inscrevem-se entre as questões de diplomacia econômica que têm incidência direta sobre a concretização do projeto de reconstrução nacional. Diante dos desafios que essas questões comportam, pode ser grande a tentação de receitas como o comodismo, o fechamento econômico, a transferência de responsabilidades, a confrontação com os países industrializados e a comunidade financeira.

O Brasil opta pelo caminho inverso. Em primeiro lugar, porque essas receitas não correspondem aos anseios de modernização da população brasileira, e, em segundo lugar, porque seu preço tende a ser, cada vez mais, a marginalização, o atraso e a pobreza. O Brasil opta por lidar, de frente, com esses desafios, e, para tanto, exercitar permanentemente a disposição ao diálogo, baseado no reconhecimento sereno das naturais divergências e no desejo de encaminhá-las por meio da negociação e do entendimento. À transferência de responsabilidades e ao confronto, o Brasil prefere a apresentação de propostas sérias e inovadoras, capazes de levar a acordos mutuamente satisfatórios.

No plano das relações políticas, nossa diplomacia reflete, antes de tudo, a condição do Brasil de país sem inimigos nem pretensões hegemônicas, voltado para as urgentes tarefas do desenvolvimento e para o resgate da dívida social que tem para com seu povo. Para tanto, orienta o Brasil a clara noção da importância de um ambiente internacional de paz, no qual, sobre a base do respeito às normas de convivência entre as nações, as energias e recursos produtivos se possam direcionar para as atividades de cooperação para o desenvolvimento.

Dessa avaliação derivam o interesse brasileiro na democratização do processo decisório internacional e, nesse contexto, seu inequívoco respaldo aos foros e organismos multilaterais como instâncias de negociação e decisão que expressem a vontade coletiva. Por fazerem parte do exercício diário de nossa democracia, a defesa intransigente do Direito Internacional e o apoio ao multilateralismo constituem diretrizes naturais de nossa política externa. Neste âmbito inscreveu-se, por exemplo, a estrita e imediata observância, pelo Brasil, das resoluções mandatárias do Conselho de Segurança das Nações Unidas a respeito da crise no Golfo Pérsico. Também sob o ângulo do fortalecimento do multilateralismo pode-se assinalar o empenho da diplomacia brasileira em todos os quinze

---

grupos de negociação da "Rodada Uruguai" do GATT para liberalização do comércio mundial, em busca de resultados justos e equilibrados.

A política externa brasileira projeta, ainda, no cenário internacional, opções de atuação diplomática que se ancoram em preocupações e valores largamente partilhados por nossa sociedade, em temas como o da defesa do meio ambiente, da proteção aos direitos humanos e da transparência nos projetos de utilização da energia nuclear.

O Brasil está na vanguarda dos esforços internacionais em prol da proteção ao meio ambiente, passando à ofensiva na apresentação de propostas para a intensificação da cooperação internacional nesse setor, para o acesso dos países em desenvolvimento às "tecnologias limpas" e para a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que sediaremos em 1992. Avançam-se entendimentos entre o Brasil e diversas nações -- para tanto países em desenvolvimento como países industrializados -- para levar adiante iniciativas concretas de preservação ambiental. O estabelecimento de um novo padrão de relacionamento entre o homem e a natureza constitui um dos parâmetros essenciais do modelo de desenvolvimento perseguido pelo Brasil e, portanto, uma diretriz fundamental de sua política externa.

Em matéria de direitos humanos, o Brasil passa a acolher, com a maturidade que lhe confere a plenitude do regime democrático de governo, as críticas construtivas de segmentos de opinião externos ao país. Em lugar de ver nesse tipo de preocupação uma ameaça, o Brasil a interpreta como um dado que, tratado de forma equilibrada e responsável, pode contribuir para a superação de problemas, em nosso território como nos de todas as demais nações.

O compromisso com a transparência nas ações governamentais reflete-se, igualmente, na política nuclear e seus desdobramentos diplomáticos. A determinação de eliminar os riscos de utilização errônea da energia nuclear conduziu o Brasil à abdicação unilateral do direito de realizar explosões nucleares, ainda que para fins pacíficos, e possibilitou a negociação com a Argentina da histórica "Declaração sobre Política Nuclear Comum". O documento, fruto das relações modelares entre os dois países, atesta o compromisso inequívoco, perante a comunidade das nações, de utilização da energia nuclear exclusivamente para fins pacíficos.

Uma política externa dedicada a promover vinculação eficaz do Brasil com o mundo é parte fundamental de um projeto de reconstrução do país e a credibilidade externa constitui prioridade numa estratégia de integração competitiva do Brasil com os centros dinâmicos da economia internacional. Essa credibilidade assenta-se na permanente disposição ao diálogo, no compromisso com a paz, na defesa das normas de convívio entre as nações e na projeção internacional dos valores cultivados pela sociedade brasileira e partilhados por vastos segmentos da humanidade.

---

## DEFESA

O mundo está vivendo um processo de acelerada mudança histórica. O impacto do desenvolvimento da ciência e da tecnologia teve consequências profundas sobre o relacionamento humano e sobre a vida das nações.

Ainda é prematuro afirmar o que será o mundo na virada do século e a seguir, mas é improvável que as mudanças venham a criar estruturas políticas que, no futuro previsível, tornem prescindível a capacidade militar. O Brasil não pode, portanto, descurar de sua defesa, numa era de mudanças cujos resultados são ainda incertos.

As Forças Armadas brasileiras deverão inserir-se neste mundo em mutação orientando seu preparo de modo a enfatizar a profissionalização e a prontidão operativa, o desempenho tecnológico e a mobilidade, dentro da premissa de que, no mundo tecnológico de hoje, a capacidade técnico-operacional é aspecto decisivo.

O preparo assim delineado exige desenvolvimento de tecnologias adequadas e a evolução de doutrinas e procedimentos herdados do passado histórico e da "Guerra Fria" e deve ter por propósitos, em estrita consonância com a Constituição e as leis, a dissuasão de ameaças à integridade e à soberania nacionais, o apoio à lei e à ordem no território, até os mais remotos pontos das nossas fronteiras, em águas e no espaço aéreo sob jurisdição brasileira, em questões que transcendam a missão e a capacidade dos sistemas policiais e a contribuição à ordem internacional, em cooperação e sob mandato internacional.

Complementarmente, devem as Forças Armadas continuar sua participação em atividades relacionadas com a vida nacional, como o provimento de segurança à navegação marítima e aérea, o apoio ao desenvolvimento, o atendimento às populações atingidas por dificuldades circunstanciais e outras de natureza similar, para as quais elas possam contribuir sem prejuízo para sua missão de defesa.

---

**ANEXO**

**PRINCIPAIS MEDIDAS PROPOSTAS NO DOCUMENTO  
“BRASIL: UM PROJETO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL”**

---

## PRINCIPAIS MEDIDAS PROPOSTAS NO DOCUMENTO “BRASIL: UM PROJETO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL”

MEDIDA	INSTRUMENTO LEGAL	OBJETIVO
<b>II. O PAPEL DO ESTADO</b>		
<b>REFORMA DO ESTADO</b>		
Instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas	Projeto de Lei Complementar	Aumento da justiça fiscal, da receita e da progressividade, pela integração operacional com o IRPF
Redução do déficit potencial do Fundo de Compensação de Variações Salariais	Projeto de Lei	Viabilizar a reestruturação do SFH e a retomada de financiamentos para construção de habitações populares
Simplificação e consolidação de impostos indiretos	Emenda Constitucional	Promover a justiça e a progressividade fiscal, aumentar a eficiência da arrecadação, reduzir distorções e simplificar a vida do contribuinte
Redução das vinculações de receitas a despesas	Emenda Constitucional e Projeto de Lei	Permitir que a lei orçamentária reflita as prioridades de gastos da sociedade
Agilizar o processo de cobrança da dívida ativa	Projeto de Lei	Viabilizar a arrecadação e desestimular os atrasos dos contribuintes
Regulamentar o acesso do Departamento da Receita Federal a informações específicas de natureza bancária	Decreto	Fortalecer o poder público no combate à sonegação
Proibição de transferências orçamentárias não previstas na Constituição sem celebração de Convênio	Projeto de Lei	Conferir transparência à gestão dos recursos fiscais

**PRINCIPAIS MEDIDAS PROPOSTAS NO DOCUMENTO  
“BRASIL: UM PROJETO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL”**

MEDIDA	INSTRUMENTO LEGAL	OBJETIVO
<b>Reforma Administrativa</b>		
Revisão da estabilidade do servidor público	Emenda Constitucional	Viabilização da reforma administrativa e da racionalização dos gastos com a folha de salários. Reestruturação dos quadros do funcionalismo, aprimorando a qualidade do serviço público
Programa de reciclagem e valorização do funcionalismo	Decreto	Aumento da capacitação e da produtividade dos servidores públicos
Estruturação de carreiras para o funcionalismo público	Projeto de Lei	Valorização do funcionário e melhoria da qualidade gerencial
<b>Desregulamentação</b>		
Estabelecimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação do Programa Federal de Desregulamentação	Decreto	Maior eficácia na implementação das iniciativas governamentais no campo da desregulamentação
<b>Empresas Estatais</b>		
Formulação de Estatuto das Empresas Estatais	Projeto de Lei	Modernização e uniformização das normas internas de cada entidade
Celebração de contratos de gestão entre as empresas estatais e a União	Decreto e Contratos	Eliminação de controles excessivos sobre a rotina das empresas e maior autonomia operacional para a empresa alcançar os objetivos de longo prazo fixados pelo Governo; cobrança de resultados

## PRINCIPAIS MEDIDAS PROPOSTAS NO DOCUMENTO “BRASIL: UM PROJETO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL”

MEDIDA	INSTRUMENTO LEGAL	OBJETIVO
<b>III. PRIORIDADES PARA A RECONSTRUÇÃO NACIONAL</b>		
<b>1. A REESTRUTURAÇÃO COMPETITIVA DA ECONOMIA</b>		
<b>1.2. INDÚSTRIA</b>		
Isenção do IPI na aquisição de máquinas e equipamentos	Projeto de Lei	Redução do custo do investimento industrial
Depreciação acelerada	Projeto de Lei	Redução do custo do investimento industrial
Financiamento às exportações	Projeto de Lei	Promoção das exportações
Incentivos fiscais para investimentos em tecnologia	Projeto de Lei	Estímulo a capacitação tecnológica
Isenção do ICMS sobre máquinas e equipamentos	Convênio CONFAZ/(ICMS)	Redução do custo do investimento industrial
Isenção dos impostos indiretos incidentes sobre insumos e materiais de embalagem utilizados na produção de manufaturados exportáveis	Projeto de Lei e Convênio CONFAZ	Promoção das exportações
<b>1.3. AGRICULTURA</b>		
Reformulação e integração das atuais políticas e programas de apoio ao pequeno produtor de baixa renda	LDO	Melhorar a distribuição de renda rural e aumentar a oferta agrícola

## PRINCIPAIS MEDIDAS PROPOSTAS NO DOCUMENTO “BRASIL: UM PROJETO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL”

MEDIDA	INSTRUMENTO LEGAL	OBJETIVO
Revisão das normas sobre crédito rural cooperativo	Resolução do CMN	Ampliação da oferta de crédito agrícola; estímulo ao cooperativismo; redução da dependência do setor em relação aos recursos oficiais; possibilitar a criação de banco privado de crédito rural cooperativo
Privatização do sistema de armazenagem	Decreto	Redução dos custos do sistema de comercialização
Revisão da estrutura de impostos indiretos incidentes sobre o setor agrícola	Projeto de Lei e Convênio CONFAZ	Incentivo ao setor agrícola, ampliação e barateamento da produção de alimentos
Reformulação do Programa de Garantia da Atividade Agrícola - PROAGRO	Projeto de Lei	Aumento da eficiência do sistema de seguro agrícola
<b>1.4. INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA</b>		
Implantação de sistema de concessões de serviços públicos	Projeto de Lei	Atração de investimento privado para a prestação de serviços públicos; ampliação da capacidade de infra-estrutura necessária ao desenvolvimento econômico
Desregulamentação e redução de monopólios nos serviços portuários	Projeto de Lei	Redução de custos e aumento da eficiência dos serviços portuários
Redefinição dos monopólios da União	Emenda Constitucional	Atração de investimentos privados, com vistas à expansão da capacidade de produção
Transferência aos Estados e Municípios da responsabilidade pela recuperação, manutenção e construção de segmentos da rede de transporte federal	Projetos de Lei e Convênios	Descentralização da gestão da malha viária com vistas a melhorar as condições de sua operacionalidade

## PRINCIPAIS MEDIDAS PROPOSTAS NO DOCUMENTO “BRASIL: UM PROJETO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL”

MEDIDA	INSTRUMENTO LEGAL	OBJETIVO
Reorganização institucional do setor elétrico	Projeto de Lei	Induzir formas de gestão que busquem ganhos de eficiência
<b>1.5. CIÊNCIA E TECNOLOGIA</b>		
Estabelecimento de linhas de crédito para empresas de alta tecnologia	Contratos de empréstimos	Aumento da capacitação tecnológica
Facilitar a importação de tecnologia	Resolução do CMN, INPI e CONIN	Aumento da capacitação tecnológica
Recuperação e reequipamento das universidades e laboratórios de pesquisas	Projeto de Lei (LDO)	Aumento da capacidade de pesquisa nacional
<b>1.6. PADRÃO DE FINANCIAMENTO</b>		
Regulamentação do arrendamento mercantil ("leasing") operacional	Projeto de Lei	Criação de opções que permitam o financiamento de inversões em máquinas e equipamentos em prazos e condições mais atrativas para as empresas
Revisão das normas que regem a atuação dos investidores institucionais, principalmente dos fundos de pensão	Resolução do CMN	Fomento da poupança de longo prazo e dinamização do mercado de capitais
Constituição de mecanismos inovadores de canalização de poupança interna e externa: Fundo de Investimento Imobiliário, Fundos Setoriais, entre outros	Projeto de Lei e Resolução do CMN	Direcionamento de recursos para o financiamento de atividades prioritárias e ampliação das alternativas de aplicação
Revisão do tratamento tributário dos dividendos	Projeto de Lei	Neutralidade entre a tributação incidente sobre os capitais de risco e a incidente sobre capitais de empréstimos

## PRINCIPAIS MEDIDAS PROPOSTAS NO DOCUMENTO "BRASIL: UM PROJETO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL"

MEDIDA	INSTRUMENTO LEGAL	OBJETIVO
Revisão das Leis No. 6.404/76 (Lei das S.A.), 6.385/76 (Lei sobre Valores Mobiliários) e 7.492/86 ("Crime do Colarinho Branco")	Projeto de Lei	Redução do custo de abertura do capital das empresas; maior participação dos acionistas na gestão e proteção do acionista minoritário; aperfeiçoamento das funções de normatização e fiscalização do mercado de capitais; maior rigor nas punições aos infratores; abertura do mercado ao exterior
<b>1.7. CAPITAL ESTRANGEIRO</b>		
Renegociação da Dívida Externa	Acordos Internacionais e Resolução do Senado Federal	Regularização dos pagamentos internacionais sem prejudicar o crescimento econômico e a estabilidade de preços, criando condições para a reativação dos fluxos de capital externo para o País
Reformulação da legislação sobre capital estrangeiro	Projeto de Lei	Maior estímulo ao ingresso de investimentos estrangeiros e ao reinvestimento. Revisão das normas sobre serviços, tecnologia e propriedade intelectual
Revisão do tratamento conferido às empresas brasileiras de capital nacional	Emenda Constitucional	Maior atração do investimento estrangeiro
<b>1.8. EDUCAÇÃO</b>		
Elaboração de programa de reforma do ensino básico	Portaria criando grupo de trabalho intergovernamental	Melhoria do ensino básico através da expansão do atendimento, adoção de novos padrões pedagógicos e reestruturação curricular
Discussão da gratuidade do ensino de terceiro grau	Portaria criando grupo de trabalho para examinar a questão	Otimização e maior equidade na utilização dos recursos públicos para a educação

## PRINCIPAIS MEDIDAS PROPOSTAS NO DOCUMENTO "BRASIL: UM PROJETO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL"

MEDIDA	INSTRUMENTO LEGAL	OBJETIVO
Revisão do ensino superior e regulamentação da autonomia universitária	Lei Complementar e Projeto de Lei	Melhoria da qualidade do ensino superior
<b>1.9. RELAÇÕES ENTRE CAPITAL E TRABALHO</b>		
Revisão da sistemática de convivência entre capital e trabalho	Projeto de Lei	Introdução na legislação trabalhista de conceitos e práticas já em uso, mas que não são contemplados pela CLT, como o papel das centrais sindicais, a livre negociação, o contrato coletivo de trabalho, e a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados
Nova forma de organização sindical	Emenda Constitucional	Alterar os atuais conceitos de representatividade sindical, de forma a adaptá-los ao atual estágio de desenvolvimento da sociedade brasileira e eliminar a tutela por parte do Estado
<b>1.10. MEIO AMBIENTE</b>		
Descentralizar responsabilidades pela preservação do meio ambiente	Decreto e Projeto de Lei	Aumento da eficácia e eficiência da proteção ao meio ambiente
Codificação do Direito Ambiental	Projeto de Lei	Elaborar, rever e regulamentar leis e decretos relacionados com preservação ambiental
Elaboração do Plano de Ordenação Territorial	Decreto	Funcionar como marco de referência espacial para planos de desenvolvimento
Elaboração de Programas setoriais de gestão ambiental	Resolução CONAMA	Inclusão do componente "gestão ambiental" nas atividades desempenhadas nos setores de mineração, metalurgia, combustíveis, transporte e comunicações

## PRINCIPAIS MEDIDAS PROPOSTAS NO DOCUMENTO “BRASIL: UM PROJETO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL”

MEDIDA	INSTRUMENTO LEGAL	OBJETIVO
<b>2. O RESGATE DA DÍVIDA SOCIAL</b>		
<b>2.1. COMBATE À POBREZA</b>		
<b>Assistência Social</b>		
Atendimento aos grupos materno-infantil, crianças abandonadas, deficientes e idosos nos programas de assistência social	Projetos de Lei (LDO e OGU)	Proteção aos grupos carentes
<b>Alimentação</b>		
Distribuição de alimentos para gestantes, nutrizes e crianças até 36 meses de idade e renda per capita de até 1/2 salário mínimo	Projetos de Lei (LDO e OGU)	Proteção à criança
Universalização do programa de merenda escolar para todas as crianças matriculadas nas redes oficial e filantrópica de ensino	Projetos de Lei (LDO e OGU)	Proteção à criança
<b>Creches e Pré-escolas</b>		
Racionalização, ampliação e descentralização da política de creches e pré-escolas para atendimento integral a crianças de 0 a 6 anos, de baixa renda	Projeto de Lei (LDO e OGU) e Convênios	Proteção à infância

## PRINCIPAIS MEDIDAS PROPOSTAS NO DOCUMENTO “BRASIL: UM PROJETO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL”

MEDIDA	INSTRUMENTO LEGAL	OBJETIVO
<b>Saúde</b>		
Consolidação da implantação do SUS através da recuperação da rede de hospitais, capacitação de recursos humanos, pesquisa científica e tecnológica	Convênios com os Estados e Municípios	Descentralizar os serviços de saúde e melhorar sua qualidade
<b>Habitação</b>		
Estabelecimento de normas sobre parcelamento, edificação compulsória, imposto predial e territorial urbano progressivo	Projeto de Lei regulamentando o art. 182 da Constituição Federal	Aumento da oferta e redução do preço de terras urbanas
Prioridade para construção de moradias populares inclusive a concessão de subsídios explícitos	Projetos de Lei	Prover acesso das camadas de baixa renda à habitação
Revisão da lei de parcelamento do solo urbano, da lei do inquilinato e de custas cartoriais	Projeto de Lei	Aumentar a oferta de unidades residenciais
<b>Saneamento básico</b>		
Revisão dos mecanismos de financiamento de saneamento básico	Portaria criando Grupo de Trabalho para estudar o assunto	Aumentar o abastecimento de água, a oferta de esgotos, de serviços de drenagem e de controle de enchentes

## PRINCIPAIS MEDIDAS PROPOSTAS NO DOCUMENTO “BRASIL: UM PROJETO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL”

MEDIDA	INSTRUMENTO LEGAL	OBJETIVO
<b>Transporte Urbano</b>		
Definição da forma de atuação do Governo Federal no setor. Expansão do Vale-Transporte. Transferência do transporte ferroviário urbano para os Estados e Municípios	Portaria Interministerial criando grupo de trabalho	Melhoria do transporte urbano
<b>Questão Agrária</b>		
Regularizar e desapropriar terras para assentamento rural	Projetos de Lei	Incorporar à produção terras públicas e privadas ociosas. Melhorar a distribuição de renda rural
Revisão de Imposto Territorial Rural	Projeto de Lei	Desestimular a formação de estoque especulativo de terras
<b>2.2. SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL</b>		
Reorganização do sistema de previdência social, saúde e assistência social e do custeio da Seguridade Social, com o reexame da aposentaria por tempo de serviço	Emenda Constitucional e Projetos de Lei	Implementação de novos benefícios sociais previstos na Constituição e da sistemática de custeio da Seguridade Social. Sistema Previdenciário socialmente mais justo e financeiramente equilibrado
Combate à sonegação de contribuições e fraudes no recebimento de benefícios previdenciários; aumento de penalidades aos sonegadores e melhoria dos processos de arrecadação das contribuições previdenciárias; recadastramento dos beneficiários do sistema previdenciário	Projeto de Lei e Decreto	Aumento da receita do sistema previdenciário

## PRINCIPAIS MEDIDAS PROPOSTAS NO DOCUMENTO “BRASIL: UM PROJETO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL”

MEDIDA	INSTRUMENTO LEGAL	OBJETIVO
Estabelecimento da Previdência Social Complementar Pública, de caráter facultativo, em atendimento ao disposto no parágrafo 7º do art. 201 da Constituição Federal	Projeto de Lei	Garantir prestação de benefícios condizentes com os interesses dos trabalhadores de média e alta rendas
Utilização das agências dos Correios para o pagamento de benefícios previdenciários, em localidades onde não há postos da Previdência Social	Decreto	Melhoria do atendimento aos beneficiários da previdência social
Desimobilização do patrimônio do Instituto Nacional de Seguro Social	Projeto de Lei	Constituição de reserva técnica, de longo prazo, para garantir o seguro social a ser estabelecido no novo plano de benefícios da Previdência Social
<b>2.3. QUESTÃO REGIONAL</b>		
Articulação com setor privado, Estados e Municípios das regiões Norte e Nordeste, de ações integradas resultantes de investimentos multissetoriais localizados (polos de desenvolvimento)	Planos Regionais de Desenvolvimento	Promover expansão econômica regional, auto sustentada, com desenvolvimento social
Revisão do FINAM e do FINOR	Projeto de Lei	Racionalização da utilização de recursos, de modo a garantir o retorno social de sua aplicação

## PRINCIPAIS MEDIDAS PROPOSTAS NO DOCUMENTO “BRASIL: UM PROJETO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL”

MEDIDA	INSTRUMENTO LEGAL	OBJETIVO
<b>IV. CIDADANIA E DIREITOS FUNDAMENTAIS</b>		
Criação de um sistema nacional de segurança pública contemplando subsistemas regionais	Projeto de Lei, Decretos e Convênios	Integração de programas, projetos e ações de segurança pública
Criação do Fundo de Investimento Cultural e Artístico — FICART	Projeto de Lei	Propiciar financiamentos para atividades culturais e artísticas
Elaboração de Normas Gerais sobre Desportos	Projeto de Lei	Reestruturação e fomento do desporto
Agilização do processo de demarcação das terras indígenas	Projeto de Lei (LDO e OGU)	Conclusão do processo de demarcação até 1993
Implantação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente	Projeto de Lei	Implementação e acompanhamento da execução da política nacional de atendimento à criança e ao adolescente



