

A Indústria e o Brasil:

Uma Agenda para o Crescimento

Esse documento, aprovado pela Diretoria da CNI, resultou das contribuições de inúmeros empresários industriais e das instituições empresariais da indústria – federações e associações setoriais. As sugestões apresentadas foram debatidas nos Conselhos Temáticos da CNI, a seguir mencionados, que contribuíram para a construção das recomendações e propostas apresentadas.

<i>Assuntos Legislativos</i>	Presidente Armando de Queiroz Monteiro Neto
<i>Infra-Estrutura</i>	Presidente José Carlos Gomes Carvalho
<i>Integração Internacional</i>	Presidente Osvaldo Moreira Douat
<i>Integração Nacional</i>	Presidente Fernando de Souza Flexa Ribeiro
<i>Meio Ambiente</i>	Presidente Stefan Bogdan Salej
<i>Política Econômica</i>	Presidente Horacio Lafer Piva
<i>Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico</i>	Presidente José de Freitas Mascarenhas
<i>Relações do Trabalho e Desenvolvimento Social</i>	Presidente Dagoberto Lima Godoy

DIRETORIA DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA

Presidente	Fernando Luiz Gonçalves Bezerra
1º Vice-presidente	Carlos Eduardo Moreira Ferreira
Vice-presidentes	Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira Dagoberto Lima Godoy Stefan Bogdan Salej José de Freitas Mascarenhas José Carlos Gomes Carvalho Armando de Queiroz Monteiro Neto Osvaldo Moreira Douat Fernando de Souza Flexa Ribeiro Antônio José de Moraes Souza José Bráulio Bassini Arthur João Donato
1º Secretário	Lourival Novaes Dantas
2º Secretário	Francisco de Assis Benevides Gadelha
1º Tesoureiro	Fernando Cirino Gurgel
2º Tesoureiro	Jorge Elias Zahran
Diretores:	Antonio Fábio Ribeiro Abelírio Vasconcelos da Rocha Carlos Antônio de Borges Garcia Antônio Conceição Cunha Filho Luis Eulalio de Bueno Vidigal Filho José Nasser Idalito de Oliveira Danilo Olivo Carlotto Remor João Oliveira de Albuquerque Francisco Renan Oronoz Proença Santiago Ballesteros Filho Jorge Aloysio Weber Milton Fett Alfredo Fernandes Adalberto de Souza Coelho Miguel Vita
Conselho Fiscal	
Titulares:	Miguel de Souza Ronaldo Dimas Nogueira Pereira Carlos Salustiano de Sousa Coêlho



Confederação Nacional da Indústria

A Indústria e o Brasil:

**Uma Agenda
para o Crescimento**

Brasília

2002

© 2002 Confederação Nacional da Indústria

É autorizada a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

SBN Quadra 01 Bloco C – 17º andar

70040-903 Brasília – DF

Tel.: (61) 317-9000

Fax: (61) 317-9500

<http://www.cni.org.br>

E-mail: sac@cni.org.br

CNI

A indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento. Brasília, 2002.

150 p.

Inclui quadros temáticos

ISBN: 85-88566-11-7

1. Política industrial. 2. Política tecnológica. 3. Política de comércio exterior.
4. Desenvolvimento industrial. 5. Competitividade. 6. Negociação internacional.
7. Reforma tributária.

CDD 338.0981



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
1. A ECONOMIA E A SOCIEDADE QUE DESEJAMOS	11
2. OS FUNDAMENTOS DO CRESCIMENTO	19
3. OS EIXOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL	29
3.1 A POLÍTICA INDUSTRIAL	33
3.1.1 A Política de Comércio Exterior e de Negociações Comerciais Internacionais	33
3.1.2 A Política de Inovação	54
3.1.3 A Política de Desenvolvimento e Integração Nacional	69
3.2. A AGENDA DE COMPETITIVIDADE	79
3.2.1 Tributação	79
3.2.2 Financiamento	84
3.2.3 Relações de Trabalho	93
3.2.4 Infra-estrutura	100
3.2.5 Meio Ambiente	112
3.2.6 Regulação	121
4. INCLUSÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO	129
5. INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E JUDICIAIS	145

LISTA DE QUADROS TEMÁTICOS

Quadro 1:	A economia e a sociedade que desejamos	15
Quadro 2:	O círculo virtuoso do investimento	26
Quadro 3:	Desafios da política industrial	35
Quadro 4:	Tempo é competitividade	38
Quadro 5:	Aperfeiçoando o processo de consultas entre o governo e o setor privado nas negociações comerciais internacionais	41
Quadro 6:	A agenda de negociações comerciais e os interesses da indústria brasileira	51
Quadro 7:	A tecnologia de informação e a indústria	60
Quadro 8:	Amazônia: a necessidade de uma estratégia	77
Quadro 9:	O aumento da carga tributária nos anos 90 e os tributos cumulativos	82
Quadro 10:	O financiamento dos investimentos industriais	85
Quadro 11:	O papel e a agenda da reforma da previdência	91
Quadro 12:	O novo mundo do trabalho	96
Quadro 13:	Política de segurança e saúde no trabalho	99
Quadro 14:	Estimativa da necessidade de investimentos em setores selecionados da infra-estrutura	101
Quadro 15:	Telecomunicações: avanços e desafios	109
Quadro 16:	Habitação e saneamento: A questão do financiamento	113
Quadro 17:	Segurança pública: cidadania e desenvolvimento	149



APRESENTAÇÃO

As eleições presidenciais de outubro de 2002 estimularam a Confederação Nacional da Indústria a realizar um amplo trabalho de identificação da agenda da indústria para o País. O documento *A Indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento* é o resultado desse trabalho.

Esse documento é produto das contribuições de numerosos empresários e organizações empresariais da indústria – federações e associações setoriais. Uma consulta direta a mais de 2.000 empresas de todo o País identificou os principais temas e prioridades, bem como questões específicas sobre exportação e tecnologia. Os Conselhos Temáticos da CNI desenvolveram um trabalho inestimável na construção das recomendações e das propostas aqui apresentadas.

Este trabalho dá continuidade a uma tradição que a CNI iniciou em 1994: a de apresentar, no início de cada governo, sua visão sobre a agenda para o País. A grande diferença é que, desta feita, a CNI entrega o seu trabalho à sociedade, partidos políticos e presidentiáveis antes das eleições.

Isso não ocorre por acaso. É compreensão da CNI que, após o processo de reformas dos anos 90, o Brasil tem dois desafios: manter as conquistas alcançadas e criar condições para a superação do baixo e oscilante crescimento, a grande frustração do período. Com a divulgação da sua visão sobre o Brasil e o papel da indústria, a CNI deseja estimular um debate qualificado com os candidatos à Presidência da República orientado para esses objetivos.

A mensagem da indústria é que o Brasil, sem incorrer em voluntarismos, tem capacidade de construir estratégias, transformar instituições e mobilizar instrumentos voltados para garantir um novo ciclo de crescimento, com redução da pobreza e da desigualdade. É este o desafio que a indústria apresenta aos candidatos a presidir nosso País.

FERNANDO BEZERRA

Presidente da Confederação Nacional da Indústria



1.

A ECONOMIA E A
SOCIEDADE
QUE DESEJAMOS

1. A ECONOMIA E A SOCIEDADE QUE DESEJAMOS

A VISÃO DE BRASIL

A indústria brasileira tem ambição. A sua visão de Brasil é a de um País capaz de superar a pobreza e desigualdade sobre as bases de uma sociedade democrática e de uma economia de mercado competitiva. Essa economia deve estar integrada aos fluxos de comércio, investimentos e conhecimento mundiais e ancorada em uma plataforma manufatureira de elevada produtividade e capacidade de inovação.

O elo que une estes sonhos é a capacidade de crescer de forma expressiva e sustentável. Esta possibilidade existe. Para que se concretize, é preciso respeitar as lições do passado e adotar ações sistemáticas dirigidas ao crescimento. O passado transmite mensagens fortes: instabilidade macroeconômica e excesso de regulações, intervenções e proteções são inimigos do crescimento sustentável.

Evitar a repetição de erros não é suficiente. A agenda do crescimento vai além da estabilidade e do respeito aos fundamentos econômicos. O crescimento precisa ser conscientemente buscado. É um trabalho árduo. Não será alcançado através de exortações e manifestações de desejos. Exige visão estratégica, ações em múltiplas direções e coalizões políticas com capacidade de garantir a sua implementação, integrando empresas, setores e regiões às oportunidades de crescimento mais dinâmicas.

A agenda do crescimento vai além da estabilidade e do respeito aos fundamentos

A EDUCAÇÃO E O CONHECIMENTO COMO INDUTORES DA INOVAÇÃO

O padrão de crescimento que se espera da economia brasileira depende fundamentalmente da educação e do conhecimento. A inovação como variável estratégica das empresas brasileiras é

um desafio que só será bem sucedido com uma agenda positiva e prioritária do País para superar as atuais deficiências educacionais. Este é o caminho para aumentar a produtividade, gerar maiores oportunidades de empreendedorismo, criar novos e melhores empregos e remunerar melhor os investidores e trabalhadores.

A contribuição da educação para a nova sociedade vai além do seu impacto na economia. É o ponto central da agenda de desenvolvimento social e de redução das desigualdades. No Brasil que se projeta é inaceitável a persistência de dois países convivendo em um mesmo território.

Nesta nova sociedade, a indústria tem um papel estratégico. Nos últimos anos ela buscou a produtividade e a eficiência. Este processo de reinvenção terá que continuar. A afirmação do Brasil como um dos principais pólos manufatureiros da economia mundial exigirá também uma crescente inovação de processos e produtos, uma política deliberada de abertura de mercados externos e a capacidade de beneficiar-se da aplicação das modernas tecnologias de informação.

O EIXO É A COMPETITIVIDADE

O eixo que define esta estratégia é a competitividade. A capacidade de inovação a elevação da produtividade e o crescimento das exportações devem vir acompanhados da redução simultânea dos problemas de desigualdade e pobreza. O crescimento contínuo da produtividade é o elemento de garantia para se atingirem estes objetivos.

Elevar a competitividade envolve decisões que afetam a estratégia das firmas e o entorno que as cerca. Envolve um novo tipo de ativismo que se defronta com estruturas do Estado despreparadas. As ações necessárias à elevação da competitividade estão dispersas em várias instituições, o que demanda a coordenação em um Estado que funciona em silos compartimentalizados.

Esse fato reforça a necessidade de uma visão estratégica que atue como o pólo de aglutinação das políticas, dos objetivos comuns e dos projetos essenciais, ancorados em mecanismos de acompanhamento dos respectivos processos de implementação.

TER UMA INDÚSTRIA FAZ A DIFERENÇA

Há um sentido de urgência na necessidade de se enfrentarem estas questões. O Brasil precisa ter claro que é imprescindível manter o seu parque industrial. A indústria é a principal responsável pela produção e difusão do avanço tecnológico, com impacto nos demais setores da economia, e contribui, de forma significativa, na geração de empregos e divisas.

É falsa a visão de que com o crescimento dos serviços a perda da importância da indústria seria uma tendência irreversível. Esta tese é fruto, dentre outras razões, de ilusão estatística. Com a terceirização parte do emprego e valor que era gerado diretamente pela indústria passou a ser contabilizado no setor serviços. Parcela importante dos serviços existentes nas economias desenvolvidas são direta e indiretamente resultantes de um setor industrial expressivo.

É básico, portanto, reconhecer que um projeto de desenvolvimento não pode prescindir da consolidação de um setor industrial dinâmico. A agenda da indústria para o País não demanda mecanismos para isolar as empresas de ajustes e da concorrência. O seu foco é o de preparar as empresas e o ambiente em que operam para enfrentar estes desafios.

A inovação e as oportunidades da economia da informação e do conhecimento são variáveis críticas para o sucesso nessa nova etapa. Mesmo nas atividades tradicionais e naquelas que transformam a nossa base de recursos naturais – um ativo do País que não pode ser ignorado – o desafio é trazer para o processo produtivo os recursos da sociedade do conhecimento, ser mais produtivo e competitivo e agregar mais valor à produção.

A indústria brasileira é heterogênea. As estratégias são diferentes para uma pequena empresa de confecção e uma empresa produtora de aviões. Mas a necessidade de conhecimento é um elemento comum aos dois segmentos. As histórias de sucesso de vários países revelam a importância do desenvolvimento da capacidade criativa nacional, isto é, da habilidade de países de gerar e usar conhecimento ao longo do tempo.

A inovação e as oportunidades da economia da informação e do conhecimento são variáveis críticas para o sucesso nessa nova etapa

UMA NAÇÃO É O QUE ELA É CAPAZ DE FAZER DE SI PRÓPRIA

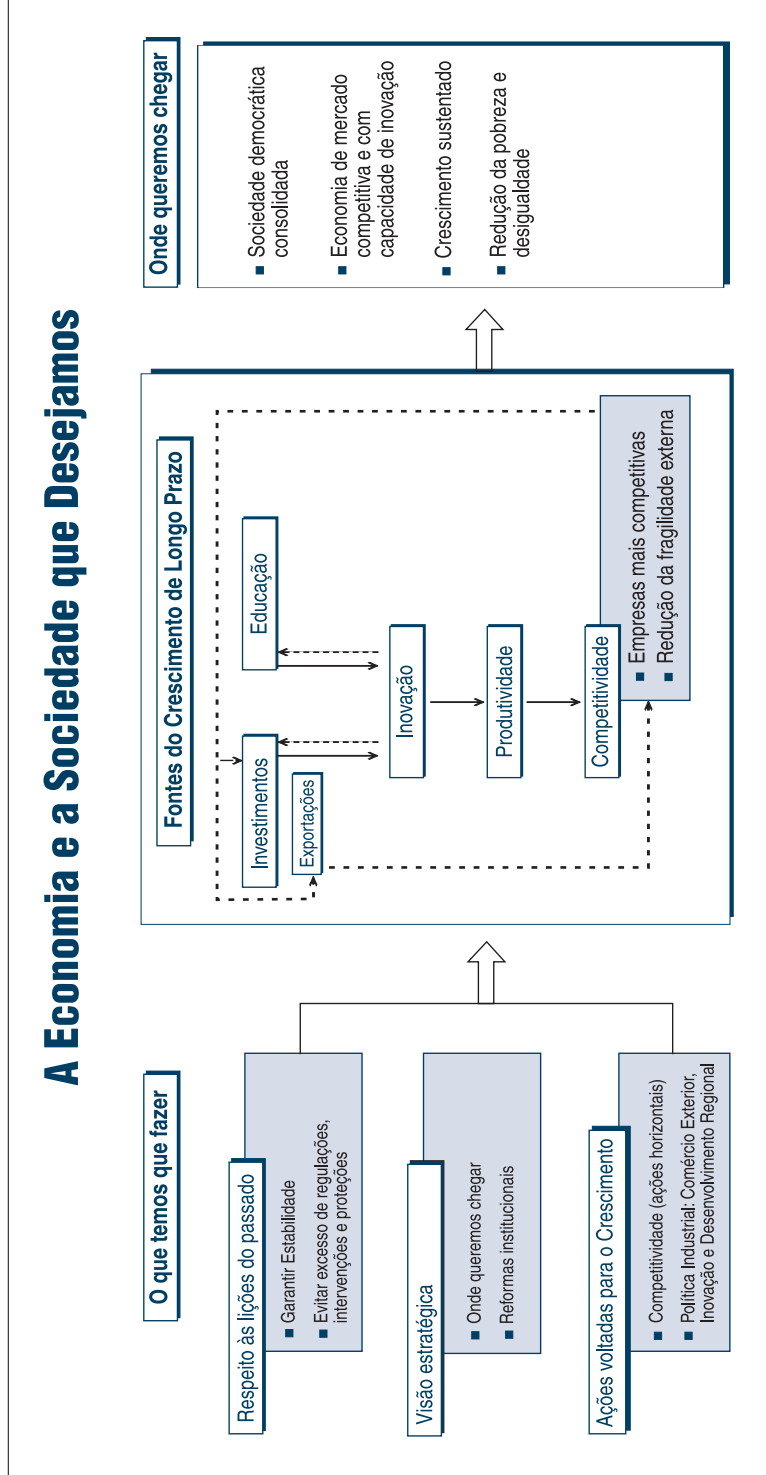
Implementar a agenda do crescimento exige visão, determinação, organização e instrumentos. Recuperar o crescimento sustentado em bases mais expressivas representa a rota mais eficaz para privilegiar a produção e a geração de empregos no País. Isto exige condições de produção e de investimento compatíveis com aquelas dos países concorrentes, além da elevação da produtividade das empresas. É a condição mínima para que se assegure uma inserção exitosa da indústria à era das transformações tecnológicas, da globalização e da economia do conhecimento.

A indústria brasileira, alicerçada no crescimento da produtividade e submetida aos padrões normais da competição internacional, será capaz de gerar e sustentar níveis relativamente elevados de emprego e de remuneração do investimento e do trabalho. Ancorada em seu vasto mercado interno, que deverá ser ampliado com a incorporação de mais brasileiros ao mercado e à cidadania, a indústria brasileira deverá estar integrada aos fluxos dinâmicos da economia mundial e apresentar crescentes coeficientes de exportação.

O crescimento das exportações e a captura das oportunidades de substituição de importações competitivas são fundamentais para uma estratégia de longo prazo. São “seguros” para que o País reduza a sua excessiva dependência às oscilações do fluxo de recursos externos.

Romper o ciclo de baixo crescimento é inadiável. Crescer é essencial para enfrentar as desigualdades econômicas e sociais que afetam o País. Uma agenda de crescimento se forma a partir de visões. Uma Nação é o que ela é capaz de fazer de si própria. A mensagem da indústria é clara: sem incorrer no voluntarismo, o Brasil tem capacidade de construir estratégias, transformar instituições e mobilizar instrumentos voltados para o crescimento de longo prazo.

O crescimento das exportações e a captura das oportunidades de substituição de importações competitivas são fundamentais para uma estratégia de longo prazo





2.

OS FUNDAMENTOS DO CRESCIMENTO

2. OS FUNDAMENTOS DO CRESCIMENTO

O ritmo de crescimento econômico no período pós-estabilização é frustrante. A taxa média de expansão do PIB entre 1994 e 2001 foi inferior a 3% ao ano, taxa reconhecidamente reduzida para atender às demandas de diminuição das desigualdades e promover a desejada ampliação do nível de vida da população brasileira.

A manutenção de um ambiente econômico de estabilidade e previsibilidade – vale dizer, de inflação reduzida –, ainda que insuficiente *per se*, é indispensável à consecução de uma trajetória de crescimento vigoroso e sustentado. Este ambiente requer fundamentos econômicos sólidos que se manifestam em equilíbrio fiscal de longo prazo, estabilidade da moeda, equilíbrio das contas externas e respeito às regras da economia de mercado.

Estes requisitos são fundamentais para garantir um ambiente econômico, político e institucional favorável à produção e ao investimento produtivo, promovendo assim o crescimento continuado e a eliminação dos ciclos frequentes de expansão e contração vigentes nos últimos anos.

AS FRAGILIDADES DA ECONOMIA BRASILEIRA

A principal razão para o reduzido e volátil crescimento médio dos últimos anos está, sem dúvida, na fragilidade macroeconômica do País, em especial sua alta sensibilidade às oscilações das condições financeiras da economia mundial. As raízes desta fragilidade encontram-se na simultaneidade e interdependência dos déficits do setor externo e do setor público. Estes “déficits gêmeos” refletem um nível de dispêndio na economia superior à capacidade de poupança doméstica, ocasionando dependência excessiva da poupança externa para financiar o excesso de gastos.

A fragilidade se expressa na elevada necessidade de financiamento externo devido ao expressivo déficit em conta corrente em proporção do

As raízes da fragilidade encontram-se na simultaneidade e interdependência dos déficits do setor externo e do setor público

PIB. Ademais, em momentos de forte retração do fluxo de recursos em direção às economias emergentes, como os observados na segunda metade dos anos 90, a própria magnitude do déficit brasileiro limita as possibilidades de seu financiamento. De fato, neste período o País teve seu ritmo de expansão contido pelas políticas macroeconômicas de ajuste às disponibilidades de financiamento externo. Apesar de o déficit em conta corrente ter se reduzido em valor nos últimos anos, este déficit ainda se mantém acima de 4% do PIB, pressionando o custo do financiamento externo ao País e limitando o crescimento da economia.

Pelo lado das contas externas, a fragilidade se explica também pelo baixo volume das exportações brasileiras e no reduzido ritmo de sua expansão que dominou a década passada. Com efeito, entre 1994 e 2001 as exportações brasileiras cresceram a uma taxa média anual de 4,2%, a despeito de este ter sido um período de forte expansão do comércio mundial. Como resultado, as exportações brasileiras permanecem respondendo por menos de um por cento das exportações mundiais.

Em grande parte deste período, a política cambial esteve voltada muito mais para a estabilização do que para a manutenção das condições de competitividade dos produtos brasileiros. Ainda que outros fatores sistêmicos tenham sido co-responsáveis, a exemplo do sistema tributário perverso e do elevado custo do financiamento, a valorização da moeda provocou perda de competitividade e desestimulou o investimento voltado à exportação, com impacto sobre a oferta exportável.

A necessidade de aumentar as exportações também se faz mais urgente devido ao aumento no coeficiente de importações do País, em especial no setor industrial, com o processo de liberalização comercial e a progressiva integração da economia brasileira à economia mundial.

Desafios e Propostas

A política econômica compatível com a criação de um ambiente favorável ao investimento na produção e à superação da restrição externa ao crescimento deve ter as características essenciais a seguir definidas, constituindo-se, de certo modo, em cláusulas fundamentais ou basilares da estabilidade em seu sentido amplo.

POLÍTICA FISCAL

DESAFIO

GERAR EQUILÍBRIO FISCAL SUSTENTADO

A política fiscal deve voltar-se para a obtenção do equilíbrio sustentado das contas públicas com o objetivo de manter a relação dívida/PIB sob controle. Esta relação determina as condições de solvabilidade das contas públicas a longo prazo e, em última instância, o grau de risco-país. Um elevado grau de risco tem implicações sobre as taxas de juros e o custo de capital, com conseqüências negativas não apenas para a própria dinâmica da dívida pública como para o investimento privado.

PROPOSTAS:

- ▶ Adotar metas fiscais, em termos de superávit primário, com o objetivo de estabilizar a relação dívida/PIB e minimizar as necessidades de financiamento do setor público, criando condições à imprescindível queda das taxas básicas de juros.
- ▶ Eleger a responsabilidade fiscal como um objetivo permanente, não apenas para garantir o equilíbrio das contas públicas, mas também para promover o uso mais eficiente dos recursos públicos de modo a minimizar a necessidade de recursos tributários extraídos da sociedade.
- ▶ Promover o ajuste fiscal crescentemente via redução de despesas e maior eficiência no gasto, aumentando com isto a poupança pública e liberando recursos para o setor privado.
- ▶ Implementar regras orçamentárias claras e críveis, com o orçamento público sendo efetivamente observado e revelador da ordenação de prioridades, limitando-se a possibilidade de contingenciamento.
- ▶ Seguir regras de respeito ao contribuinte e reconhecer que já foram ultrapassados os limites ao aumento da carga de tributos imposta ao contribuinte.

POLÍTICA MONETÁRIA

DESAFIO

MANTER A ESTABILIDADE DE PREÇOS

A política monetária deve voltar-se para a busca da estabilidade econômica em sentido amplo. Isto significa a adoção de regras que evitem oscilações bruscas nas condições monetárias de modo a não fomentar maior volatilidade à atividade econômica. Com isto minimizam-se oscilações de curto prazo que terminam por se manifestar em redução do ritmo de crescimento de longo prazo.

PROPOSTAS:

- ▶ Primar pela previsibilidade e transparência das ações da política monetária – através de ampla disponibilização de informações e da motivação de suas ações – de modo a construir um ambiente de segurança e estabilidade.
- ▶ Manter o regime de metas de inflação para coordenar as expectativas inflacionárias dos agentes econômicos, minimizando o risco de mudanças bruscas na política monetária, mas considerando que a adoção de um regime de metas de inflação não prescinde de uma avaliação dos custos de uma política monetária restritiva, pois a meta de inflação é um instrumento e não um fim em si mesma.
- ▶ Aperfeiçoar o regime de metas e fazer uso de índices de inflação que representem a tendência central dos preços, ou núcleo da inflação, na definição da meta, em lugar dos índices não ajustados, que se mostram mais sensíveis a choques de natureza exógena ou sazonal.

POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA

DESAFIO

SUPERAR A VULNERABILIDADE EXTERNA

A política econômica externa deve-se pautar pela flexibilidade e orientar-se para os objetivos de redução da fragilidade da economia brasileira às oscilações do mercado financeiro internacional. Como o saldo comercial é um dos componentes do déficit em conta corrente mais sensível à ação da política econômica a curto prazo – apesar da dimensão, o déficit da conta de serviços é menos sensível a tais ações – é imprescindível que o crescimento das exportações seja maior que o crescimento das importações. Esta é a condição dinâmica de equilíbrio, pois significaria um gradual abrandamento da necessidade de financiamento externo à economia brasileira, reduzindo o grau de exposição do País e com isto o risco a ele associado. A redução deste risco implicaria a melhora das condições de captação dos recursos externos, tanto em termos de custo como em termos de qualidade e de prazo.

PROPOSTAS:

- ▶ Manter o regime de flutuação cambial, evitando-se tendências de sobrevalorização que venham a pôr em risco a rentabilidade dos investimentos voltados ao mercado externo e, por consequência, o equilíbrio das contas externas.
- ▶ Conceder prioridade estratégica às exportações e, complementarmente, adotar projetos de substituição competitiva de importações sem comprometimento do processo de integração do País à economia mundial.
- ▶ Adotar políticas de estímulo ao setor de turismo no País, em especial o estrangeiro, de modo a atrair o crescente ingresso de divisas proveniente desta atividade.
- ▶ Adotar uma política agressiva de atração de investimentos, com ênfase no setor de bens comerciáveis, de modo a reduzir a fragilidade externa.

FINANCIAMENTO MACROECONÔMICO

DESAFIO

AUMENTAR A POUPANÇA INTERNA

A elevação do ritmo de crescimento exige o aumento da taxa de investimento de modo a criar a capacidade produtiva adequada. Para tanto é necessário aumentar a capacidade de poupança doméstica de modo a reduzir a dependência da poupança externa.

PROPOSTAS:

- ▶ Desenvolver o mercado de capitais, criando novos instrumentos e estimulando a utilização dos atuais.
- ▶ Promover um ambiente propício à poupança de longo prazo através das seguintes ações:
 - aperfeiçoamento dos produtos financeiros de longo prazo;
 - promoção de reforma do sistema de previdência, com estímulos à previdência complementar e redução do ônus tributário à poupança.

AMBIENTE INSTITUCIONAL

DESAFIO

GARANTIR O RESPEITO ÀS REGRAS DE MERCADO

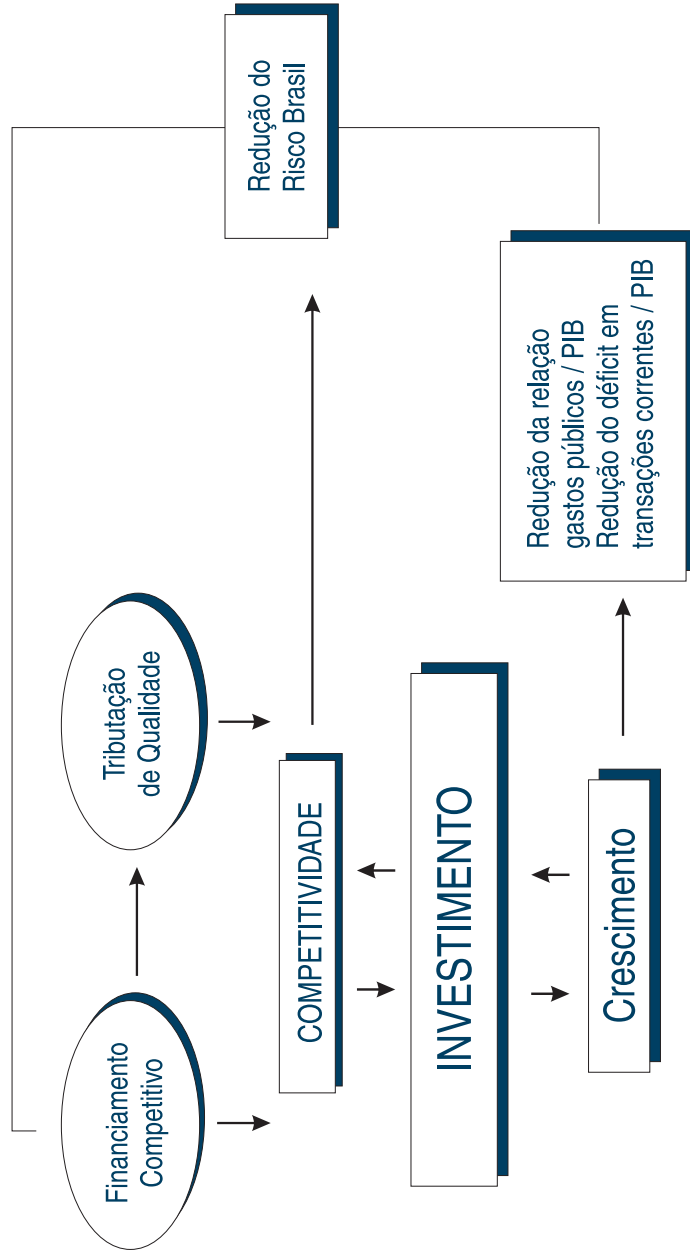
A estabilidade de regras é essencial para o adequado funcionamento das forças de mercado e de seu papel na alocação dos recursos e no estímulo ao investimento privado, motor do crescimento.

PROPOSTAS:

- ▶ Garantir o respeito aos agentes econômicos – empresas, cidadãos e consumidores – refletido na observância dos contratos privados e dos direitos individuais e de propriedade.
- ▶ Abster-se de intervenção na formação dos preços na economia, de modo a não promover distorções nos preços relativos que afetem a lucratividade das atividades e a alocação dos recursos, que venham a acarretar prejuízo ao investimento produtivo.
- ▶ Concentrar a ação do Estado na sua função reguladora e de condutor de políticas típicas do poder público.

O Círculo Virtuoso do Investimento

A elevação da competitividade e a redução do risco Brasil são fundamentais para a formação do círculo virtuoso do investimento. A tributação de qualidade - eliminação da cumulatividade e a isonomia competitiva - tem impacto direto sobre a redução do déficit em transações correntes. Este resultado, reforçado por uma política de crescimento de gastos públicos inferior ao crescimento do PIB, reduz o risco Brasil, gera impactos positivos sobre a taxa de juros e reanima o círculo virtuoso do investimento.





3.

**OS EIXOS DA POLÍTICA
DE DESENVOLVIMENTO
INDUSTRIAL**

3. OS EIXOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

OS FALSOS DILEMAS

O Brasil precisa ultrapassar os falsos dilemas sobre a necessidade de contar com uma Política Industrial. Os países fazem uso de diversos instrumentos para apoiar o desenvolvimento de suas indústrias. São exemplos as políticas de elevação da competitividade, as iniciativas voltadas para o fomento da inovação, o apoio às pequenas e médias empresas e mesmo aquelas orientadas para a redução da disparidade de desenvolvimento entre regiões.

Nos últimos anos vêm ocorrendo transformações na agenda de Política Industrial na área da OCDE e nos países em desenvolvimento. As heranças do passado ainda estão presentes em muitos países, mas a direção geral não mais se resume em subsidiar ou proteger empresas e indústrias das pressões por ajustamento mas busca construir ambientes que expandam a competitividade da economia e a capacidade das empresas para avançar na direção das novas oportunidades.

O Brasil não escapa a esta tendência. Enfrentar os desafios da economia do século XXI com os mesmos objetivos e instrumentos das décadas de 50 a 80 é um convite ao retrocesso econômico. Não dispor de estratégias, objetivos e instrumentos capazes de gerarem as ferramentas para defrontar-se com os novos desafios da economia do século XXI é perder oportunidades de ampliação do potencial de crescimento.

O Brasil precisa evitar o primeiro erro e criar condições para implantar a sua visão estratégica. Nenhum país pode omitir-se diante das transformações da indústria decorrentes do processo de globalização, da competição crescente e das transformações tecnológicas.

Existe um amplo consenso sobre o que não devemos fazer. A indústria não espera o retorno generalizado de políticas substitutivas de importações ancoradas em políticas de proteção, o uso indiscriminado de subsídios e de interferências generalizadas no sistema de preços e o desprezo à estabilidade macroeconômica e à eficiência.

O FOCO DA POLÍTICA É A COMPETITIVIDADE

Sobre o futuro há crescente convergência em relação aos objetivos e incertezas quanto à mobilização e articulação dos instrumentos. O foco da Política Industrial deve ser o de elevar a competitividade da economia doméstica em um ambiente de crescente integração à economia global.

Esta orientação não prescinde da ação do Estado. Exige-o de uma outra forma: com menos interferência nas ações de produção e decisões alocativas e maior ênfase na criação do ambiente favorável à operação das empresa (competitividade sistêmica) e no desenvolvimento de condições que afetem positivamente a capacidade de investimento das empresas.

A ampliação da capacidade exportadora do Brasil depende crucialmente da consolidação deste ambiente. Um aumento expressivo das exportações exige crescimento da oferta exportável. É imprescindível que as políticas públicas garantam condições de custos para a produção e os investimentos compatíveis com as exigências da concorrência no mercado mundial. Sem isto, será difícil que as exportações ganhem papel de destaque nas estratégias de crescimento das empresas.

AS MISSÕES DA POLÍTICA INDUSTRIAL

Uma das missões da Política Industrial é a de criar um ambiente econômico favorável à inserção competitiva das empresas na economia global. O Governo dispõe de um conjunto amplo de instituições, legislações e estruturas regulatórias que afetam o dia a dia das empresas.

A qualidade dessas regras foi colocada sob foco após a intensificação do processo de integração à economia mundial. Tributos cumulativos, taxas

*O foco da
Política
Industrial
deve ser o de
elevar a
competitividade
da economia*

de juros elevadas, normas trabalhistas obsoletas e infra-estrutura física e social deficientes apresentam um custo mais elevado em um regime de economia aberta. Os efeitos sobre a produção e o emprego domésticos são imediatos. Isto exige do sistema administrativo e político ações mais rápidas e um compromisso com os efeitos sobre a competitividade das suas políticas.

A concepção e implementação dessas políticas estão dispersas em diferentes ministérios e agências, não raro, operando com objetivos conflitantes. Desconectadas de preocupações com competitividade e operando com baixo grau de coordenação, constituem-se em uma das principais barreiras ao crescimento empresarial.

Da avaliação desse processo resulta uma mensagem: a Política Industrial tem que ser uma política de Governo. Não é apenas produto da vontade de um Ministério. O seu exercício se dá em um processo fragmentado em diversas instituições. Para o MDIC, cabe o desafio de transformar-se, de fato, em um catalisador das visões empresariais na formulação de políticas. Este Ministério deve ser o principal avalista do governo em seu compromisso com a competitividade e o desenvolvimento industrial. Um dos seus desafios é se constituir no pólo de liderança das reformas microeconômicas.

A outra missão da Política Industrial – que tem sido relegada a um plano secundário – tem relação com a sua capacidade de afetar a estrutura de produção e mercados. Um dos principais desafios é o de articular os objetivos de Política Industrial de modo que eles fortaleçam a estabilidade macroeconômica no longo prazo. A persistência de elevado déficit em transações correntes fornece um roteiro para a construção de políticas macroeconômica e industrial que se reforcem mutuamente.

A capacidade de se atingir estes objetivos é mais difícil e complexa que no passado. De um lado, as regras da OMC e dos acordos regionais

A Política Industrial tem que ser uma política de Governo

de comércio impõem limites ao uso de instrumentos. De outro, o próprio processo de globalização induz à dispersão das cadeias produtivas, tendência que também é reforçada pela constante mutação das tecnologias. A soma destas tendências oferece um sinal amarelo a políticas que não levem em conta as estratégias das firmas no plano global.

Estas restrições não devem imobilizar a Política Industrial. O novo roteiro passa por políticas de exportação, tecnologia e desenvolvimento regional e pela implementação de ações para a competitividade. O elo de ligação é a criação de condições sistêmicas e setoriais de competitividade global de modo a apoiar decisões de produção e investimentos que tenham capacidade de explorar as oportunidades nos mercados globais e desenvolver investimentos intensivos em inovação e nas novas fronteiras do conhecimento.

A redução dos obstáculos à produção e ao investimento são chaves nessa estratégia. São fortes as evidências de que o baixo crescimento da produção e da capacidade de oferta tem sido uma restrição importante ao crescimento sustentado das exportações. A necessidade de aumentar a oferta exportável da economia eleva a importância da mobilização dos instrumentos capazes de afetar a atratividade do setor externo e a qualidade dos investimentos.

Para isso, não é suficiente o rompimento dos obstáculos que podem estar sumariados na agenda do Custo Brasil e nas políticas de investimentos. A política industrial deve também perseguir a ampliação da interação entre as diferentes políticas e componentes do sistema de inovação. O desempenho inovador de uma economia depende não apenas do comportamento isolado de atores individuais, como empresas, institutos de pesquisa ou universidades, mas de como interagem esses atores como elementos de um sistema de criação e uso do conhecimento.

Por último, a Política Industrial brasileira não pode perder de vista o papel ativo que deverá desempenhar na redução das desigualdades espaciais de renda e desenvolvimento social.

É a ação simbiótica destas políticas que garantirá o crescimento do investimento, das exportações e a transformação da estrutura produtiva em direção a novos produtos marcados pelo conteúdo tecnológico e inovação.

3.1 A POLÍTICA INDUSTRIAL

3.1.1 A Política de Comércio Exterior e de Negociações Comerciais Internacionais

Melhorar o desempenho das contas externas é condição essencial para afastar uma decisiva restrição à retomada do crescimento econômico sustentado. Isto requer a criação de um ambiente que favoreça a competitividade dos produtos nacionais em relação aos nossos principais concorrentes estrangeiros nos mercados externo e interno e que as políticas públicas emitam os sinais corretos para que as empresas considerem as exportações um componente permanente e essencial de sua estratégia de crescimento. Para tanto, a política de comércio exterior deve assumir papel de destaque como eixo da política industrial e as estratégias do Brasil nas mesas de negociações comerciais internacionais devem ser compatíveis com estes objetivos.

A política de comércio exterior deve assumir papel de destaque como eixo da política industrial

OS PROBLEMAS DA EMPRESA EXPORTADORA

A burocracia nas operações de comércio exterior, as deficiências de logística, a exportação de impostos, as dificuldades de acesso e o custo do financiamento às exportações, além das barreiras externas, continuam compondo o elenco dos principais obstáculos enfrentados pelas empresas na atividade exportadora. Ainda que o grau de importância relativa conferida a cada uma destas dificuldades possa variar em determinados períodos, estes fatores continuam afetando negativamente a competitividade externa dos produtos brasileiros.

A burocracia alfandegária e os custos portuários e do frete internacio-

nal são apontados pelas empresas exportadoras brasileiras como os principais entraves à expansão de suas vendas ao exterior. De acordo com recente pesquisa realizada pela CNI,¹ estes obstáculos são ainda mais importantes do que outros também freqüentemente mencionados como o financiamento ou a carga tributária sobre exportações. Isto evidencia a existência de problemas de implementação das medidas governamentais voltadas à melhoria dessas áreas, o que acaba inibindo a obtenção de efeitos mais concretos no sentido de reduzir os custos de transação decorrentes da falta de eficiência operacional.

Também chama atenção o reduzido percentual de empresas (apenas 20%) que fazem uso das linhas oficiais de financiamento às exportações. As exigências de garantias reais por parte do agente e a documentação requerida da empresa para cadastramento nesses programas são as principais dificuldades apontadas. Estas dificuldades afastam as empresas de menor porte do sistema: no caso do BNDES-exim, a participação média das grandes empresas é de cerca de 70% e as de porte médio de 24% e, no caso do PROEX, esses percentuais são de 60% e 26%, respectivamente.

Apesar dos instrumentos criados para desonerar as exportações, a incidência de tributos continua sendo um dos entraves mais graves ao crescimento das exportações. Os tributos que incidem em cascata sobre a cadeia produtiva, como a CPMF e o PIS/Cofins, são considerados como os que mais afetam negativamente a competitividade externa de nossos produtos. Em menor escala, seguem-se o ICMS e o IPI.

As empresas avaliaram que o mecanismo de ressarcimento de créditos fiscais relativos às contribuições sociais incidentes ao longo da cadeia produtiva de produtos industrializados exportados é o que apresenta o maior grau de dificuldade quando comparado aos instrumentos semelhantes existentes para o IPI e o ICMS. É importante ressaltar que o impacto do acúmulo de créditos tributários não ressarcidos na competitividade da empresa não é desprezível. Mais de 1/3 das empresas afirmaram que este é um fator determinante na

¹ Estes resultados são extraídos de uma sondagem realizada pela CNI no período de 13 de novembro de 2001 a 15 de janeiro de 2002 para identificar os principais problemas da empresa exportadora. O questionário foi respondido por 883 empresas.

Desafios da Política Industrial

Política de Comércio Exterior

- Conferir prioridade estratégica às exportações
- Dotar a política industrial de viés pró-exportador
- Apoiar projetos de substituição competitiva de importações
- Promover a desonerção tributária das exportações
- Desburocratizar as operações de exportação
- Melhorar o acesso das empresas ao financiamento às exportações
- Racionalizar a estrutura tarifária
- Dar prioridade à abertura de mercado nas estratégias brasileiras para as negociações internacionais
- Assumir a liderança na retomada do projeto do Mercosul
- Promover a participação social e a legitimidade nas negociações comerciais

Política de Inovação

- Assegurar a estabilidade das regras e simplificar os procedimentos de acesso aos instrumentos de apoio
- Assegurar financiamento às diversas atividades de inovação
- Assegurar tratamento tributário adequado à inovação
- Incrementar a formação de redes e parcerias
- Ampliar expressivamente a interação universidade e centros de pesquisa com as empresas
- Elevar o nível de escolaridade e de qualificação do capital humano
- Ampliar o acesso à informação
- Reestruturar os sistemas de proteção à prioridade intelectual
- Reforçar o sistema de apoio à tecnologia industrial básica
- Estimular a inovação através da política de compra do Estado
- Aperfeiçoar a gestão e o foco da aplicação dos recursos públicos em inovação
- Desenvolver um programa estratégico para a inserção na economia do conhecimento

Política Regional

- Melhorar as condições de infra-estrutura nas regiões com defasagem econômica
- Eliminar distorções tributárias que reduzem a capacidade competitiva dos produtos das regiões
- Melhorar as condições de financiamento nas regiões com defasagem econômica
- Inserção competitiva das regiões menos desenvolvidas no mercado doméstico e internacional
- Aumentar a geração e a transferência de tecnologia para as regiões com defasagem econômica
- Melhorar as condições sócio-econômicas das regiões

sua decisão para deixar de ampliar e, até mesmo, manter o patamar de suas exportações. Ou seja, as empresas realizam planejamento tributário para evitar exportações onerosas.

Para as empresas exportadoras, as medidas que mais contribuiriam para aumentar a competitividade externa dos seus produtos deveriam resultar na simplificação de procedimentos aduaneiros. Além disso, no esforço de estimular as exportações, o governo deveria dar prioridade à desoneração tributária, seguida da melhoria das condições de financiamento à exportação e da eliminação das barreiras externas às exportações.

OS PROBLEMAS DA POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR

As empresas realizam planejamento tributário para evitar exportações onerosas

A política de comércio exterior do Brasil passou, ao longo dos últimos anos, por importantes transformações. Do lado da política de exportação, assistiu-se à remontagem gradual do sistema público de financiamento às exportações, à reintrodução, em novas bases, do mecanismo de seguro de crédito às vendas externas, a esforços de reorganização do aparato institucional de promoção comercial e a tentativas recorrentes para ampliar o grau de coordenação das ações de política comercial.

Do lado das importações, as alterações de alíquotas do imposto de importação que caracterizaram a política em meados dos anos 90 passaram a ser menos frequentes e o Brasil tornou-se um usuário expressivo, em termos internacionais, dos mecanismos de proteção contingente compatíveis com as regras da OMC, especialmente o mecanismo *antidumping*.

Mas uma das transformações mais importantes no plano da política de comércio exterior envolve a crescente relevância que adquiriram, na agenda da política, as negociações comerciais multilaterais, regionais e bilaterais, absorvendo recursos e esforços dos setores público e privado.

A política de exportação - Na área de exportação, a avaliação sobre a eficácia da política governamental leva a duas constatações, que é importante não confundir. Em primeiro lugar, em que pese a prioridade anunciada pelo Governo às exportações, suas iniciativas nesta área não conseguem os resultados esperados, em termos de remoção de obstáculos ou entraves regulatórios com impactos negativos sobre as vendas externas. Em segundo lugar, apesar de algumas iniciativas governamentais positivas e da desvalorização real do câmbio, o crescimento das exportações não ocorre no ritmo e nas proporções necessárias para atenuar as preocupações com o desempenho externo da economia brasileira.

Estas duas constatações remetem a conjuntos de fatores distintos. Na origem da primeira, encontram-se os problemas de gestão da política de comércio exterior, cuja principal manifestação é o baixo grau de convergência, dentro do próprio governo, em relação ao papel da política de comércio exterior em uma nova estratégia de desenvolvimento.

Um fato que se destaca na evolução recente da política de comércio exterior é a sua subordinação à prioridade concedida às metas de equilíbrio fiscal, o que impede o ataque frontal do tema da desoneração fiscal das exportações. Esta prioridade gerou impactos na gestão das políticas de exportação e de importação, contribuindo para manter o viés antiexportador que caracteriza a economia brasileira.

Além do problema de ordem estratégica, há, ainda, questões de implementação e gerenciamento das políticas na área de comércio exterior. Estes problemas tenderão a se agravar se não for criado um consenso sobre a prioridade estratégica das exportações, mas também se não houver ações sobre os instrumentos de operacionalização das políticas e se não se avançar na coordenação interinstitucional dentro do Governo e nas suas relações com o setor privado.

Estes problemas tenderão a se agravar se não for criado um consenso sobre a prioridade estratégica das exportações

TEMPO É COMPETITIVIDADE

A redução do ciclo de tempo envolvido na concepção, produção e distribuição de produtos é essencial para a competitividade das empresas. A importância do tempo para a gestão das empresas se elevou, nos últimos anos, em função de mudanças em sistemas de gestão (e.g. *Just-in-time*), logística e queda nos custos de transportes e telecomunicações.

Não é pois surpreendente que a pesquisa da CNI sobre Os Problemas da Empresa Exportadora Brasileira tenha identificado nos procedimentos alfandegários o principal problema das empresas, à frente, inclusive, de custos portuários, custos de transporte, burocracia tributária e dificuldades de acesso a financiamento.

É fácil entender por quê. Uma moderna empresa industrial está integrada ao mundo. Importa insumos, equipamentos, partes e peças e exporta parcela da sua produção. Os seus clientes, internos e externos, demandam um atendimento com elevado grau de confiabilidade e, crescentemente, fornecimentos em lotes contínuos de acordo com as suas necessidades. Isto exige um sistema de elevada eficiência e alto grau de sincronização.

Disfunções neste sistema, como as presentes nas alfândegas brasileiras, geram ineficiências e custos em cadeia. Tempos médios elevados e incertos dificultam o planejamento e aumentam as necessidades de capital de giro das empresas. Um insumo ou uma peça sobressalente necessária ao funcionamento das máquinas, não recebidos a tempo, atrasam o processo de produção. A continuidade dessas ineficiências dificulta a capacidade das empresas participarem de redes de fornecedores em uma economia global e reduz a competitividade nos mercados doméstico e internacional.

A segunda constatação – de que o desempenho das exportações é insuficiente para afastar as restrições externas ao crescimento da economia brasileira – remete em alguma medida aos problemas internos à política de comércio exterior, mas decorre também de fatores fora do alcance de medidas governamentais estritamente relacionadas às exportações. Entre estes, cabe citar o desempenho da economia mundial nos anos recentes e o impacto de fatores relacionados à dinâmica da produção e do investimento doméstico ao longo da última década.

Um aumento mais expressivo das exportações a médio prazo exigirá o crescimento da produção e da capacidade produtiva. Não é possível aumentar de forma significativa as exportações sem um crescimento regular e consistente da oferta doméstica.

A principal conclusão de política derivada deste diagnóstico é que aumentar e melhorar os instrumentos de promoção de exportações, dada uma oferta doméstica de baixo crescimento, é certamente importante, mas não resolve a necessidade de expandir a oferta exportável da economia em bases permanentes.

O quadro que emerge da descrição acima sugere que esforços para aumentar de forma sustentada as exportações esbarram:

- em fragilidades institucionais;
- na insuficiência das medidas adotadas em áreas-chave do apoio à exportação, como o financiamento e a tributação;
- nos altos custos de transação especificamente relacionados à atividade exportadora das empresas;
- nas limitações da oferta doméstica.

Estes fatores convergem para desestimular o aumento do coeficiente de exportação entre as empresas que já exportam e a entrada de novas empresas na atividade exportadora.

As negociações comerciais – O Brasil multiplicou, na década de 90, sua participação em negociações comerciais, envolvendo-se em processos muito heterogêneos quanto a objetivos, parceiros envolvidos e poder relativo do país. Hoje o Brasil participa da nova Rodada multilateral lançada em Doha, em novembro de 2001, de duas complexas negociações com nossos principais parceiros de comércio e investimentos (a União Européia e os EUA) e de um processo cuja vocação original envolve formas mais profundas de integração e cessão parcial de soberania econômica por parte dos

Um aumento mais expressivo das exportações a médio prazo exigirá o crescimento da produção e da capacidade produtiva

Estados-membros: o Mercosul. Além disso, estão em curso negociações com a Comunidade Andina e México e a esta lista poderiam juntar-se outros parceiros do Brasil, como a África do Sul.

Este quadro impõe novos desafios para os setores público e privado brasileiros, em termos de preparação das negociações. Em primeiro lugar, é fundamental ter claro os papéis que tais negociações podem desempenhar na estratégia comercial e de desenvolvimento do País.

A OMC é o foro privilegiado para as negociações de regras e disciplinas comerciais. Nas negociações regionais em que participam países desenvolvidos, como na ALCA e com a União Européia, a estratégia deve estar voltada para maximizar a relação entre benefícios e os custos da integração. Em negociações com países em desenvolvimento, em especial com a América do Sul, é preciso ter objetivos ambiciosos. Além da abertura de mercados para as exportações brasileiras, acordos com estes países são um fator de atração adicional para investimentos diretos estrangeiros para o Brasil e importantes para estimular o desenvolvimento da integração física no continente. É necessário ter em conta que cada projeto de integração tem impactos diferentes sobre as diversas regiões do País. Neste sentido, a integração com os países andinos, por exemplo, apresenta importantes oportunidades para a internacionalização de empresas localizadas nos estados limítrofes.

Ter clareza quanto a objetivos e grau de ambição é particularmente importante em relação ao Mercosul se se pretende que o Brasil exerça, no seio do bloco, uma liderança positiva e benévola – que possa gerar benefícios para o projeto de desenvolvimento e de inserção internacional do País, mas que também implica, como todo exercício de liderança, capacidade para assumir custos.

Além disso, em todas as negociações comerciais de que o País participa, ganham peso crescente temas horizontais e não especificamente setoriais, como investimentos, normas para serviços ou defesa da concorrência. A fronteira entre os temas comerciais mais diretamente relacionados a acesso a mercados de bens e os novos temas tornou-se muito tênue. Neste quadro, a agenda de negociações não pode ser gerenciada domesticamente segundo a lógica

APERFEIÇOANDO O PROCESSO DE CONSULTAS ENTRE O GOVERNO E O SETOR PRIVADO NAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS

Os projetos de integração regional e as agendas de negociações multilaterais têm-se tornado crescentemente complexas por um lado, e convergentes, por outro. Os programas de integração de nova geração têm expandido as pautas de negociação com a introdução dos chamados novos temas. A OMC também tem ampliado o seu campo de atuação incorporando questões como o comércio eletrônico e a discussão sobre medidas de facilitação de negócios.

Para maximizar os benefícios de participar destas negociações é preciso que tanto o governo quanto o setor privado estejam capacitados. Uma parte crítica do processo de busca de maior influência e participação em negociações internacionais é a própria capacitação do setor privado. As entidades privadas no Brasil têm feito um importante esforço de modernização e capacitação para aumentar sua influência nos processos de integração.

Parece haver consenso no Brasil em torno da percepção de que houve uma substancial intensificação das relações entre governo e setor privado nos últimos três anos em matéria de negociações comerciais internacionais. Esta reversão deu-se a partir da fase de preparação para as negociações da ALCA. De um período em que as relações entre governo e setor privado estiveram dominadas pela tensão em torno da abertura comercial, passou-se a um novo momento onde os mecanismos de consultas e a cooperação tornaram-se mais freqüentes e fluidos.

Entretanto, ainda persiste no setor privado a avaliação de que o sistema de consultas carece de um mecanismo institucional, que contribua para definir mais claramente os espaços de participação e que garanta procedimentos conhecidos por todos. Na ausência deste mecanismo, tem sido freqüente a frustração de expectativas dos atores sociais quanto à regularidade na difusão de informações ou quanto à efetividade do processo de consultas. A assimetria de informações faz com que atores sociais de outros países possam estar melhor preparados para influenciar o processo que os brasileiros.

Para aperfeiçoar as relações entre governo e setor privado em matéria de negociações comerciais internacionais é importante avançar na institucionalização de um processo de consultas estruturado e com regras claras. Este processo deve contemplar, entre outros, os seguintes procedimentos:

- a) o estabelecimento de um fluxo contínuo e organizado de informações sobre a agenda negociadora;
- b) a realização de consultas sobre os temas relevantes da agenda e sobre as linhas mestras das negociações, em tempo hábil para que os representantes do setor privado possam consultar suas bases e elaborar recomendações;
- c) o envio de comentários do governo sobre as recomendações apresentadas pelos representantes da sociedade civil;
- d) a disseminação de informações sobre a evolução dos entendimentos após cada rodada de negociação.

setorial em que se estruturam os Ministérios. Além disso, a agenda de negociações passa a envolver de perto interesses econômicos e sociais de grupos que até então não eram afetados pelas negociações.

Não é possível ignorar o fato de que a crescente relevância das negociações comerciais com países desenvolvidos gerou uma forte politização destes temas. Este processo não pode ser visto como um mero “surto” conjuntural, refletindo antes uma mudança profunda, que traz à tona a questão da legitimidade interna da política comercial.

As negociações internacionais tornaram-se um componente central da agenda de política comercial, uma vez que o Brasil negocia atualmente com seus principais parceiros em foros multilaterais, mas também em instâncias regionais ou bilaterais. O resultado líquido destas negociações inclui a melhoria das condições de acesso dos bens e serviços brasileiros a seus mercados externos, mas também o aumento da exposição dos produtores domésticos à competição com as importações.

As negociações internacionais tornaram-se um componente central da agenda de política comercial

Desafios e Propostas

Os desafios decorrentes deste diagnóstico relacionam-se com dois objetivos gerais: de um lado, o aperfeiçoamento da institucionalidade e dos instrumentos de apoio às exportações; de outro, a plena integração das negociações comerciais como componente central da política brasileira de comércio exterior e, em especial, de sua política de exportação.

Na realidade, os dois objetivos interagem de perto: as negociações comerciais levarão a uma maior exposição da indústria brasileira à competição de produtos importados e somente reforçam a necessidade de priorizar estrategicamente as exportações. Em contrapartida, a prioridade às exportações deve nortear a estratégia de negociações comerciais do País.

DESAFIO**CONFERIR PRIORIDADE ESTRATÉGICA ÀS EXPORTAÇÕES**

O primeiro desafio funciona como um pré-requisito para que os demais desafios possam ser adequados e oportunamente enfrentados e aponta para a necessidade de se lograr um sólido consenso em relação à prioridade estratégica a ser conferida às exportações, submetendo considerações setoriais ou operacionais a esta prioridade, de forma a superar a crise de credibilidade que afeta as decisões do Governo nesta área.

PROPOSTAS:

- ▶ A Câmara de Comércio Exterior deve receber poderes para atuar como instância de coordenação do processo de tomada de decisões nesta área de política e como órgão responsável pelo comando do processo de implementação de decisões, nas instâncias operacionais, inclusive com poderes para redefinir competências e atribuições na área de política de comércio exterior. Sua localização no organograma da Presidência da República contribuiria para o exercício pleno desta coordenação.
- ▶ Fortalecer a Câmara de Comércio Exterior, em termos de capacitação técnica e humana, para desempenhar permanentemente suas funções de coordenação e comando e para atuar como unidade responsável pelo planejamento, inteligência estratégica e avaliação de políticas públicas em sua área de atuação.
- ▶ Fortalecer as instâncias de coordenação das entidades públicas e privadas envolvidas com a política de comércio exterior e as negociações internacionais.
- ▶ Elaborar e implementar um **Plano Estratégico de Desenvolvimento das Exportações**, que explicita a prioridade concedida à política de exportações, contendo: (i) um claro diagnóstico dos principais problemas para desenvolver as vendas externas brasileiras, (ii) objetivos e prioridades, bem como os instrumentos e mecanismos de apoio e de articulação a serem mobilizados para alcançar os objetivos, e (iii) mecanismos de avaliação técnica, econômica e social das políticas públicas adotadas nesta área.

DESAFIO**DOTAR A POLÍTICA INDUSTRIAL DE VIÉS PRÓ-EXPORTADOR**

Dada a limitação que a capacidade produtiva doméstica impõe ao crescimento das exportações, a política de desenvolvimento deve ser dotada de um claro viés pró-exportador, de forma a associar diretamente crescimento da oferta doméstica e ampliação da capacidade de exportação. A prioridade atribuída ao crescimento das exportações deve se traduzir na alocação dos financiamentos públicos e no uso dos mecanismos de garantia já criados, mas também em esforços para desenvolver novas ofertas exportadoras, especialmente nas regiões de menor nível de desenvolvimento e entre as empresas de médio e de pequeno porte.

PROPOSTAS:

- ▶ Priorizar, na utilização dos instrumentos de política de desenvolvimento, especialmente no financiamento, os investimentos que impliquem elevação dos coeficientes de exportação das empresas.
- ▶ Priorizar os projetos com potencial exportador na atração de investimentos diretos estrangeiros.
- ▶ Fazer do aumento da oferta exportável a principal prioridade na coordenação das iniciativas de política industrial nacional e regional.
- ▶ Alocar recursos crescentes, no orçamento do BNDES e dos demais bancos federais, a projetos exportadores e às operações de exportação, aumentando a participação destes financiamentos no valor total dos projetos e/ou operações.
- ▶ Estabelecer, para esses projetos e operações, critérios diferenciados e mais flexíveis de avaliação de risco pelos agentes financeiros federais, de forma a superar uma restrição importante ao acesso das empresas às fontes de financiamento.

DESAFIO

APOIAR PROJETOS DE SUBSTITUIÇÃO COMPETITIVA DE IMPORTAÇÕES

O esforço de ampliação da oferta exportável pode e deve ser complementado, por programas de substituição de importações em setores que apresentam elevado potencial competitivo. É necessário focar adequadamente objetivos e definir com cuidado os instrumentos a mobilizar, para evitar que se gerem custos em setores consumidores dos bens cuja produção se pretenda internalizar, afetando sua competitividade.

PROPOSTAS:

- ▶ Orientar os programas de substituição de importações menos pelo objetivo de reduzir déficits comerciais setoriais do que pela meta de aproveitar de forma competitiva oportunidades de produção doméstica, para evitar que se gerem novas distorções alocativas.
- ▶ Apoiar a substituição de importações principalmente em instrumentos de promoção e fomento, inclusive valendo-se da atuação da **Investe Brasil**. Mecanismos de proteção tarifária devem ser usados somente de forma temporária e tópica para os casos em que tenha início a produção de produtos cuja tarifa de importação vigente seja muito baixa ou nula por não existir produção nacional.

DESAFIO

PROMOVER A DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA DAS EXPORTAÇÕES

É fundamental promover a total desoneração tributária das exportações, aprofundando as medidas já adotadas e simplificando mecanismos de restituição dos créditos tributários das empresas.

PROPOSTAS:

- ▶ Eliminar totalmente a incidência de impostos sobre as atividades exportadoras diretas e indiretas. É urgente a eliminação da cumulatividade de impostos sobre a cadeia produtiva, uma vez que os mecanismos de ressarcimento, embora possam aliviar a carga tributária sobre as exportações, são imperfeitos e implicam em elevados custos acessórios.
- ▶ Viabilizar plenamente mecanismos como o *drawback* verde e amarelo e a transferência automática de créditos gerados ao longo da cadeia produtiva, em particular no âmbito do ICMS.

DESAFIO**DESBUROCRATIZAR AS OPERAÇÕES DE EXPORTAÇÃO**

A atração de novas empresas para a atividade exportadora requer uma radical facilitação de procedimentos especificamente ligados à exportação, que se traduza em redução substancial do “Custo Brasil de exportação”.

PROPOSTAS:

- ▶ Introduzir mecanismos de desburocratização que reduzam substancialmente os custos financeiros e administrativos próprios das operações de exportação. O objetivo de facilitação radical dos negócios de exportação deveria emergir como uma das principais diretrizes de ação do Governo na área de exportações, com prioridade para a redução da burocracia, simplificação dos procedimentos operacionais e agilidade nos trâmites aduaneiros.
- ▶ Modernizar drasticamente os sistemas de controle aplicáveis às operações de exportações, que hoje punem as empresas exportadoras e oneram suas atividades.
- ▶ Modernizar a administração aduaneira, distinguindo-a normativa e institucionalmente das funções da Secretaria da Receita Federal. A administração aduaneira não é mais um simples exercício de aplicação de normas, respaldado por documentação previamente aprovada por órgãos governamentais, mas um sofisticado sistema de aplicação de normas, regras, mecanismos e princípios pactuados em acordos e tratados

internacionais. Passa, pois, a ser tarefa de equipes permanentes e altamente treinadas e especializadas, com a visão não mais necessariamente fiscal, mas de execução de uma política de comércio exterior.

DESAFIO

MELHORAR O ACESSO DAS EMPRESAS AO FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES

É necessário adotar medidas que permitam um maior acesso das empresas de médio e pequeno portes aos mecanismos existentes. As empresas de médio e pequeno portes muitas vezes têm dificuldades de acesso a mecanismos oficiais de financiamento às exportações, apesar da atuação de bancos públicos nesta área e da criação de mecanismos de garantia de créditos direcionados especificamente ao atendimento desta clientela.

As exportações de serviços não recebem o mesmo tratamento conferido à exportação de bens, no que se refere ao financiamento público. Dada a crescente relevância do comércio internacional de serviços, é imperativo integrar à política de financiamento às exportações as vendas externas de serviços.

PROPOSTAS:

- ▶ Fortalecer o instrumento de seguro de crédito às exportações através da diversificação de produtos e serviços prestados pela Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação e da capitalização da empresa em níveis adequados às necessidades das exportações brasileiras.
- ▶ Mudar o modelo de gestão de risco de crédito hoje prevalecente na atuação dos bancos públicos em financiamento às exportações, através da capitalização do FGE (Fundo de Garantia das Exportações) e da ampliação de seu escopo de abrangência, de forma a permitir aos agentes financeiros públicos atuar como agentes de políticas públicas sem comprometer seus resultados financeiros. Esta é a concepção atual do FGE, no entanto somente aplicada aos riscos político e comercial de longo prazo das operações

de seguro de crédito. Tratar-se-ia de ampliá-lo para que ele fosse utilizado para cobrir os riscos de crédito da clientela de menor porte.

- ▶ O BNDES-Exim e o Banco do Brasil devem atuar de forma coordenada e complementar no financiamento das exportações. A soma (i) da oferta de *funding* gerada pelo FAT cambial e pelas captações externas dos dois parceiros; (ii) da *expertise* acumulada por ambos na área de financiamento às exportações, inclusive às empresas de menor porte, no caso do Banco do Brasil; e (iii) da capilaridade da rede doméstica e internacional de agências do Banco do Brasil parece capaz de atenuar significativamente o problema de acesso das empresas de menor porte a linhas públicas de financiamento.
- ▶ Integrar plenamente os serviços à política de financiamento às exportações, cuja participação é crescente no comércio internacional. Mecanismos especificamente desenhados para viabilizar a exportação de serviços devem ser implementados.

DESAFIO

RACIONALIZAR A ESTRUTURA TARIFÁRIA

É necessário racionalizar a estrutura tarifária das importações (Tarifa Externa Comum do Mercosul), eliminando distorções herdadas do ciclo anterior de liberalização ou geradas por mudanças pontuais de alíquotas.

PROPOSTAS:

- ▶ Buscar maior racionalidade para estrutura tarifária das importações (TEC), adequando-a às características atuais dos processos produtivos na indústria e aos objetivos da política industrial. Alterações nas tarifas de importações devem ser negociadas com os parceiros do Mercosul, para preservar a união aduaneira.
- ▶ Evitar novas iniciativas abrangentes de liberalização comercial unilateral, enquanto o País negocia com diversos parceiros acordos comerciais que certamente envolvem concessões em termos de acesso ao mercado doméstico.

DESAFIO**DAR PRIORIDADE À ABERTURA DE MERCADOS NAS ESTRATÉGIAS BRASILEIRAS PARA AS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS**

O desafio central consiste em maximizar os benefícios e minimizar os custos das negociações comerciais em curso, envolvendo, na OMC ou em foros regionais e bilaterais, os parceiros desenvolvidos do Brasil. É importante pautar crescentemente a estratégia brasileira pelos interesses de acesso a mercados das firmas e dos setores exportadores e pelo objetivo de crescente internacionalização destes.

PROPOSTAS:

- ▶ Definir com clareza os objetivos do País nos diferentes foros de negociação e a funcionalidade de cada um deles para a estratégia global. No âmbito da OMC a prioridade deve ser a negociação de regras e disciplinas comerciais, enquanto na esfera regional (ALCA e Mercosul - União Européia) deve-se buscar ganhos significativos em termos de acesso a mercados para as exportações brasileiras, sem prejuízo de que se busquem avançar em normas e disciplinas de interesse do Brasil (antidumping, subsídios agrícolas, etc).
- ▶ O Brasil deve ser agressivo na busca de acordos comerciais regionais ou bilaterais envolvendo países em desenvolvimento, em particular no âmbito da América do Sul. As estratégias negociadoras do País devem ter como objetivo a ampla remoção de barreiras às exportações brasileiras e avançar na integração física do sub-continente.
- ▶ Participar ativamente em todos os foros de negociação comercial. A proliferação de acordos comerciais regionais e bilaterais no mundo tem impactos negativos sobre as exportações dos países que deles não fazem parte. A participação do Brasil nestas negociações é importante para evitar que seus principais competidores usufruam de maiores facilidades nos mercados consumidores em relação àquelas concedidas aos produtos brasileiros.

DESAFIO**ASSUMIR A LIDERANÇA NA RETOMADA DO PROJETO DO MERCOSUL**

O Mercosul tem importância estratégica para o Brasil. O desgaste pelo qual passou o bloco nos últimos anos não deve ser subestimado. É essencial que o país lidere o processo de resgate da dimensão estratégica do projeto de integração sub-regional do Mercosul, lançando as bases da consolidação e do aprofundamento da União Aduaneira. Uma vez superada a fase aguda da crise argentina, o projeto sub-regional voltará a ganhar relevância para os parceiros do Brasil e o País deve liderar o processo de revitalização do Mercosul.

PROPOSTAS:

- ▶ Adotar uma postura muito ativa na formulação de propostas para reconstruir o projeto sub-regional, entendendo que o exercício da liderança em projetos internacionais envolve benefícios e custos.
- ▶ Propor para o Mercosul uma agenda de trabalho de curto prazo compatível com o objetivo de superar os obstáculos para a consolidação da União Aduaneira, concentrando-se em quatro áreas: a eliminação de barreiras remanescentes ao comércio intrabloco; a plena implementação de uma política comercial comum, inclusive com o revigoreamento da TEC como instrumento central desta política; a eliminação das distorções regulatórias que afetam a competição no espaço regional e; a adequação do quadro institucional de forma compatível com os objetivos de consolidação da União Aduaneira.

DESAFIO**PROMOVER A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A LEGITIMIDADE NAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS**

Um desafio premente envolve a necessidade de responder à demanda social por participação e debate, de forma compatível com os requisitos de eficácia e de legitimidade da política.

A Agenda de Negociações Comerciais e os Interesses da Indústria Brasileira

Objetivos de Negociação

Estratégia de Negociação

Acesso a Mercados de Bens Industriais

- Aprofundamento dos compromissos de liberalização comercial por parte dos países desenvolvidos, com:
 - ▶ eliminação das barreiras não tarifárias e dos “picos” tarifários que prejudicam as exportações brasileiras;
 - ▶ simplificação e aumento da transparência da estrutura tarifária dos países desenvolvidos;
 - ▶ redução da escalada tarifária vigente nestes países para produtos agroindustriais.
- Obtenção pelo Brasil, nos acordos não multilaterais, de concessões no mínimo equivalentes às obtidas pelos concorrentes do País em acordos já em vigor.
- Redução das barreiras tarifárias e não tarifárias em países em desenvolvimento para produtos em que o Brasil tem interesse exportador.

O tema merece tratamento prioritário nas negociações multilaterais – nova Rodada lançada em Doha – e nas negociações da ALCA e com a União Européia.

Nas negociações não multilaterais, o Brasil deve explorar ao máximo as possibilidades de aumentar o acesso aos seus mercados de exportação, além de buscar obter concessões pelo menos equivalentes às que beneficiam seus concorrentes nestes mercados.

Antidumping

- Fortalecimento das disciplinas que regem a utilização, pelos países, do mecanismo de antidumping.

O tema merece tratamento prioritário nas negociações multilaterais e nas não multilaterais, principalmente na ALCA.

Agricultura

- Cumprimento integral dos compromissos firmados na Rodada Uruguai.
- Plena integração do tema agrícola às negociações comerciais:
 - ▶ aprofundamento da liberalização tarifária e não tarifária;
 - ▶ eliminação de subsídios à exportação e disciplinamento das medidas de apoio doméstico, com significativa redução por produto dos apoios vinculados;
 - ▶ fortalecimento das disciplinas para uso de medidas sanitárias e fitossanitárias.

O tema merece tratamento prioritário tanto nas negociações multilaterais quanto nas negociações da ALCA e com a União Européia.

A Agenda de Negociações Comerciais e os Interesses da Indústria Brasileira

Objetivos de Negociação

Estratégia de Negociação

Investimentos

- Não aumentar o patamar de disciplinas do Acordo de TRIMs, no que se refere a restrições às políticas nacionais de investimento.
- Rejeição à introdução, nos acordos comerciais, de mecanismos de solução de controvérsias investidor – Estado.

Evitar que acordos não multilaterais aumentem o patamar de disciplinas nesta área e introduzam mecanismos não adotados multilateralmente.

Priorizar a discussão deste tema na esfera multilateral.

Serviços

- Melhoria das condições de acesso aos mercados de exportação de serviços brasileiros.
- Introdução de disciplinas comerciais relativas a subsídios e salvaguardas em serviços, nos acordos.
- Preservação, nos acordos comerciais, da capacidade doméstica de regulação dos mercados pelos Estados nacionais.

As negociações de acesso devem se desenvolver simultaneamente nos vários foros de negociação.

Discussões sobre regulações domésticas e sobre disciplinas comerciais têm na OMC seu foro privilegiado.

Direitos de Propriedade Intelectual

- Preservação do patamar de compromissos do Acordo de TRIPs.
- Busca, na interpretação de TRIPs, de equilíbrio entre as metas de proteção dos DPIs e os objetivos de saúde pública.

Novas negociações nesta área não são prioritárias e qualquer discussão sobre o tema deve se restringir à OMC.

Compras Governamentais

- Melhoria das condições de acesso das exportações brasileiras aos mercados públicos dos demais países.
- Negociação de acordos de liberalização restritos ao nível federal de governo.

Utilizar os foros não multilaterais para avançar em temas de acesso a mercado.

A Agenda de Negociações Comerciais e os Interesses da Indústria Brasileira

Objetivos de Negociação

Estratégia de Negociação

Normas Técnicas

- Fortalecimento das disciplinas visando a restringir o uso protecionista deste instrumento.
- Os acordos de normas técnicas e de avaliação de conformidade devem ter como base o sistema internacional.
- Tornar efetivos compromissos de cooperação técnica para capacitação dos países em desenvolvimento.

Concentrar a discussão de disciplinas na esfera multilateral.

Nas negociações não multilaterais, avançar no estabelecimento de acordos de reconhecimento mútuo e de cooperação e assistência técnica.

Política de Concorrência

- Aumentar a eficácia das políticas nacionais de concorrência.
- Definição dos elementos prioritários – do ponto de vista das relações com o comércio – de uma agenda de negociação nesta área.

A nova Rodada multilateral oferece a oportunidade para discutir as modalidades e prioridades para o tratamento do tema, nas negociações comerciais.

As negociações não multilaterais servem para avançar em programas de cooperação e de capacitação institucional que aumentem a eficácia das políticas nacionais de concorrência.

Normas Trabalhistas

- Rejeição do uso de mecanismos que, à guisa de buscar a justiça social, visam o protecionismo comercial.

Evitar a introdução de disciplinas sobre normas trabalhistas em acordos comerciais. A OMC passou para a OIT a responsabilidade de definir os mecanismos de regulação. O tema já faz parte da agenda da OIT.

Meio Ambiente

- Regulação das relações entre acordos multilaterais de meio ambiente e as regras da OMC, segundo uma visão pró-competitiva.
- Rejeição do uso de medidas comerciais unilaterais para fazer cumprir decisões relacionadas à proteção ambiental.

A OMC é o foro adequado para negociar as relações entre acordos ambientais multilaterais e as normas comerciais. O tema já faz parte da agenda da nova Rodada da OMC.

Nas instâncias não multilaterais, o Brasil deve buscar negociar regras e princípios que reduzam a possibilidade de uso protecionista das normas ambientais dos países envolvidos nas negociações.

PROPOSTAS:

- ▶ Manter nas mãos do Executivo as prerrogativas constitucionais relacionadas à implementação da política de comércio exterior e às negociações comerciais internacionais, mas estabelecer mecanismos de consulta e informação sobre as negociações que permitam ao Congresso Nacional o debate qualificado destes temas.
- ▶ Fortalecer o papel dos foros e instituições responsáveis pela interlocução permanente e institucionalizada entre o Governo e a sociedade civil na área de negociações comerciais.
- ▶ Divulgar sistematicamente e de forma organizada, junto à opinião pública e aos formadores de opinião, informações sobre as negociações comerciais em que o Brasil está envolvido e seus potenciais impactos sobre o País.
- ▶ Dotar os negociadores brasileiros de apoio técnico permanente para os processos em curso.
- ▶ Realizar estudos técnicos relacionados às negociações em curso e a seus impactos.

3.1.2 A Política de Inovação

A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DA INOVAÇÃO

A inovação tecnológica, como principal motor do aumento da produtividade, é estratégica para as empresas brasileiras. É fundamental para elevar a sua capacidade de atuar na competição global, expandindo a sua participação nos mercados interno e externo.

A indústria brasileira conseguiu aumentar significativamente sua produtividade e, conseqüentemente, sua competitividade durante os anos 90. A produtividade da mão-de-obra da indústria cresceu a uma taxa anual média de 8,1%, taxa superior à dos países desenvolvidos e dos Tigres Asiáticos, com um desempenho inferior apenas ao registrado pela Coreia do Sul.

Esses ganhos de produtividade proporcionados por investimentos em desobstrução de gargalos, reposição de equipamentos e reorganização gerencial já mostram sinais de esgotamento. A partir de 1997, a taxa de crescimento da produtividade iniciou uma tendência de queda, reduzindo-se de 14,5% em 1996 para 5,8% em 2000, resultado inferior aos dos nossos principais competidores. Tendência similar verificou-se na produtividade do capital que, após registrar um crescimento anual médio próximo de 3% na primeira metade dos anos 90, passou a registrar taxas negativas na segunda metade da década.

A reversão desse desempenho, com a retomada de uma trajetória de crescimento das taxas de produtividade, dependerá da intensidade do processo de inovação das empresas. Esta visão é revelada com clareza pelas empresas industriais, que apontavam a intenção de priorizar os seus investimentos em inovação e em pesquisa e desenvolvimento na pesquisa CNI-CEPAL (Investimentos na Indústria Brasileira: 1998-2000), realizada no fim de 2000. Infelizmente, as crises de 2001, podem ter postergado grande parte desses projetos.

As principais forças inovadoras de um país são as empresas

A CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DE INOVAÇÃO

É importante ter em mente que as principais forças inovadoras de um país são as empresas privadas ao se definir as ações de estímulo à inovação. Contudo, a capacidade de um país gerar inovações resulta do desenvolvimento de um sistema nacional de inovação, que inclui produtores de conhecimento como as universidades e os centros de pesquisa e os agentes econômicos públicos e privados. A produção de idéias envolve benefícios que transcendem seus produtores (externalidades positivas), justificando a intervenção do governo para dividir os custos dos projetos. Caso contrário, a produção será sempre inferior ao nível que seria ideal do ponto de vista da sociedade como um todo.

Atente-se também que o alto custo do investimento em inovação e o alto grau de incerteza envolvido nos projetos requerem um ambiente econômico, político e institucional estável e que estimule a produção. O grau de capacidade de um país de adquirir novas tecnologias ou, sobretudo produzi-las, depende do nível de educação de seus trabalhadores, o que requer ações expressivas nas áreas de educação básica e especializada.

Não é suficiente investir na produção de novas idéias — invenção. É necessário que essas idéias sejam postas em prática — inovação. Do contrário o esforço em ciência, pesquisa e desenvolvimento não se traduzirá em ganhos de produtividade e, conseqüentemente, em crescimento.

A INOVAÇÃO NO BRASIL

Um dos grandes desafios para o País é elevar os gastos privados em inovação

O gasto nacional em pesquisa e desenvolvimento não só é considerado baixo, na comparação com os países desenvolvidos, como extremamente concentrado no setor público. Certamente, esses dados refletem um conceito estreito de pesquisa e desenvolvimento, não incluindo inúmeras iniciativas que ocorrem nas empresas voltadas para a inovação de processos e produtos e que não são objeto de registro especial.

Ainda assim, um dos grandes desafios para o País é elevar os gastos privados em inovação e, ainda mais importante, criar condições para que as empresas invistam bem mais em P&D e que os investimentos feitos pelo governo e por meio das universidades e institutos de pesquisa cheguem ao setor privado.

O País dispõe de uma estrutura de oferta de atividades científicas e tecnológicas que tem gerado alguns resultados positivos, mas grande parte de nossa produção científica não se traduz em ganhos de produtividade, dado o distanciamento entre essas instituições e o setor produtivo. Segundo pesquisa recente realizada pela CNI², menos de 1/5 das empresas consultadas indicam

² A pesquisa *A Indústria e a Questão Tecnológica*, ainda não divulgada, foi realizada nos meses de novembro e dezembro de 2001, junto a 530 empresas.

parcerias significativas com centros produtores de conhecimento (universidades e institutos de pesquisa), e menos de 10% os consideram fontes de informação muito importante para seu desenvolvimento tecnológico.

O quadro é agravado pelo fato de que praticamente metade das empresas investigadas reconhece que precisa investir em inovação, embora não disponha de capacidade para isso (técnica, financeira, recursos humanos, etc.). Os custos de implementação muito elevados e a falta de financiamento são as principais razões apontadas para essa frustração. Para as empresas que têm estratégias regulares de desenvolvimento tecnológico, as principais dificuldades reveladas são escassez de recursos financeiros próprios, acesso difícil a financiamentos e a percepção da falta de apoio governamental.

Além disso, os esforços do setor industrial para se desenvolver tecnologicamente são realizados quase que individualmente, ou seja, o estabelecimento de parcerias, de modo a potencializar os possíveis ganhos das estratégias de inovação, continua como uma realidade distante para a maior parte do setor industrial. Os clientes e as empresas fornecedoras de equipamentos, insumos, componentes e softwares são os principais parceiros das empresas brasileiras em suas estratégias de inovação.

Em relação às estratégias de inovação, as empresas atribuem maior importância à aquisição de máquinas e equipamentos, à inovação de produtos, à capacitação de recursos humanos para a inovação e, em um segundo plano, à inovação de processos. Estratégias como gestão da propriedade intelectual, absorção de pesquisadores nos quadros da empresa e mesmo intercâmbio e parcerias com outras empresas e instituições produtoras de conhecimento são avaliadas como de menor importância. O principal objetivo estratégico das empresas industriais brasileiras que têm ações de inovação é melhorar a qualidade dos produtos, ficando em segundo patamar os objetivos de ampliar a gama de produtos, conforme revelado pela pesquisa.

O NOVO SISTEMA DE APOIO

O redesenho do sistema de fomento à inovação brasileiro tem que considerar a efetiva realidade do País, suas fraquezas e limitações, de ordem econômica e cultural, mas também as características mais marcantes do setor produtivo, seus desafios e necessidades.

As políticas de fomento e os instrumentos de apoio não devem estar direcionados apenas para a criação de novas tecnologias ou para o desenvolvimento dos setores mais intensivos em tecnologia. O desafio é levar todo o setor produtivo a incluir decisivamente em suas estratégias de crescimento iniciativas efetivas focadas na inovação de seus processos e produtos. É igualmente importante para a competitividade industrial de países emergentes a adaptação de tecnologias e o uso daquelas já desenvolvidas, mas não implementadas pelas empresas. Assim, devem ser evitadas iniciativas que configurem barreiras ao acesso pelas empresas das tecnologias disponíveis no mercado internacional. A necessidade de fomentar soluções tecnológicas em nosso País não deve ser confundida com atitudes xenófobas e isolacionistas.

A necessidade de fomentar soluções tecnológicas em nosso País não deve ser confundida com atitudes xenófobas e isolacionistas

A estabilidade de regras e recursos é absolutamente necessária para sinalizar ao setor produtivo o acerto de suas decisões na direção de busca de mais inovação. Em particular é imprescindível a existência de recursos para o financiamento de atividades que incorporam maior risco, assim como a sua adaptação às necessidades específicas dessas iniciativas. Incluem tratamento diferenciado ao financiamento das pesquisas e desenvolvimento, ao suporte no lançamento de novas empresas com base em inovação, entre outros pontos, que podem ser implantados adaptando à realidade brasileira as experiências de sucesso de outros países.

Igualmente decisivo é o tratamento fiscal diferenciado que deve ser concedido às iniciativas voltadas para a inovação. Aceitos pela OMC e utilizados extensivamente por quase todos os países que implementam políticas tecnológicas, os incentivos fiscais à inovação não podem permanecer na posição secundária em que se situam hoje. O sucesso obtido quando da operação da Lei 8661, antes dos cortes de 1997, mostra como é necessário não apenas recuperar aqueles instrumentos, mas avançar com mais ousadia, aproximando-os das atuais práticas internacionais. Além disso, é necessário que

um novo regime de incentivos opere com menor burocracia e menos exposição às decisões discricionárias dos agentes estatais. Regras claras de enquadramento, sujeitas à verificação posterior, que privilegiem a iniciativa das empresas e a sua capacidade de escolha sobre a rota a ser seguida devem fundamentar o modelo para a concessão desses incentivos.

Há avanços recentes nas iniciativas do governo brasileiro com relação à inovação. A busca de maior estabilidade nos recursos para a pesquisa e desenvolvimento, que resulta da criação dos fundos setoriais, é um passo na direção correta. Igualmente importante é a proposta de revisão da legislação que procura permitir o uso mais flexível da infra-estrutura pública de pesquisa – instalações e recursos humanos – em projetos do setor produtivo. Contudo, várias dessas iniciativas continuam mantendo um viés no lado da oferta de ciência e tecnologia, sem reduzir o distanciamento histórico entre o setor produtivo e as instituições geradoras de conhecimento. Persiste, ainda, a visão inadequada que cabe ao Estado identificar e selecionar as prioridades estratégicas para a inovação e que pode levar, no limite, à construção de programas e incentivos que não encontram clientes no setor produtivo.

Por fim, cabe destacar o papel decisivo da educação para a inovação. Os desafios atuais não são pequenos. A nossa força de trabalho sofre os limites resultantes de um grau de escolaridade inferior ao desejado e muitas vezes obtido em um ensino de baixa qualidade. A este quadro desfavorável, soma-se a crescente exigência de qualificação que deriva da introdução das novas tecnologias. A pressão sobre o sistema educacional terá que ter respostas tanto no âmbito do ensino básico como do ensino técnico e profissionalizante, cuja oferta deverá estar cada vez mais adequada à efetiva demanda do mercado e às necessidades de educação continuada. A Universidade, responsável pela imprescindível formação de recursos humanos qualificados e por boa parte da geração do conhecimento, deverá buscar caminhos de maior autonomia e maior compromisso com a produtividade.

*A universidade
deverá buscar
caminhos de
maior
autonomia
e maior
compromisso
com a
produtividade*

A TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO E A INDÚSTRIA

A crise das empresas *ponto com* em 2001 não deve levar a um erro de percepção: a de que a revolução que ocorreu nas tecnologias de informação foi apenas um modismo. Este é o momento para separar expectativas irrealistas dos benefícios duradouros.

O grande legado destas tecnologias é o impacto sobre a produtividade. As Tecnologias de Informação e Comunicação vêm promovendo elevados ganhos de produtividade graças às suas especificidades: podem ser amplamente difundidas em todos os setores econômicos, viabilizam o acesso à informação a baixo custo e alta velocidade, produzem acesso sem fronteiras a mercados, informações e tecnologias e reforçam a atividade de inovação.

Estas tecnologias e a Internet provocam uma nova forma de fazer negócios. Para as empresas, os benefícios advindos do seu uso no comércio eletrônico estão na redução de custos sob vários aspectos: i) custos de aquisição (acesso a inúmeros fornecedores e suas cotações); ii) custos de distribuição (para produtos que podem ser entregues eletronicamente); iii) custos de gerenciamento da cadeia produtiva (eliminação de intermediários); e iv) custos dos estoques (menores, pela maior disponibilidade de informação).

No caso do Brasil, ainda que venha aumentando o número de usuários da Internet, não é expressivo o número de empresas conectadas à rede, e muito menor a quantidade daquelas que promovem o comércio eletrônico.

A criação de condições para desenvolver o comércio eletrônico no Brasil não pode estar ausente da agenda de Política Industrial. As iniciativas são múltiplas e envolvem temas como o custo dos equipamentos, a infra-estrutura de telecomunicações, a regulamentação do comércio eletrônico no país e junto aos blocos econômicos regionais (assinatura digital, defesa do consumidor, tributação, sistemas de pagamento etc.), a alfabetização digital e a capacitação de pequenas e médias empresas.

Os países que lograram sucesso em suas iniciativas de desenvolvimento tecnológico lançaram mão de vários instrumentos. A tarefa brasileira, por certo, não é menos desafiante. Desse modo, é imprescindível que a política de inovação ocupe posição de destaque na política de desenvolvimento do País. Cabe ao governo estimular o desenvolvimento tecnológico do País, atuando tanto na provisão de um ambiente indutor ao investimento em P&D e à inovação, como na qualificação da mão-de-obra e fazendo uso de um adequado sistema de incentivos e apoio voltado para o setor produtivo.

Desafios e Propostas

DESAFIO

ASSEGURAR A ESTABILIDADE DAS REGRAS E SIMPLIFICAR OS PROCEDIMENTOS DE ACESSO AOS INSTRUMENTOS DE APOIO

A atividade de inovação envolve elevados riscos e longo prazo de maturação dos investimentos, o que torna o conhecimento e a manutenção das regras fundamentais para as iniciativas empresariais. As regras de acesso não podem ser barreiras à utilização dos instrumentos pelos empreendedores.

PROPOSTA:

- ▶ As regras de acesso devem ser simplificadas ao máximo, sempre que possível automáticas e incluírem como contrapartida processos rígidos de auditoria *a posteriori* e penalidades severas aos infratores.

DESAFIO

ASSEGURAR FINANCIAMENTO ÀS DIVERSAS ATIVIDADES DE INOVAÇÃO

As condições de acesso ao financiamento no Brasil são muito desfavoráveis na comparação com os países competidores. No fomento à atividade tecnológica, essa diferença é ainda mais expressiva. Este é um dos principais limites à capacidade das empresas de inovar. É preciso mobilizar apoio financeiro às diferentes etapas do processo inovativo, alcançando com mecanismos específicos os estágios iniciais das empresas de base tecnológica e as pequenas empresas.

PROPOSTAS:

- ▶ Priorizar a utilização dos recursos de Fundos Setoriais diretamente pelas empresas em projetos de inovação tecnológica.

- ▶ Utilizar o desenvolvimento de P&D no País, como critério para tratamento diferenciado nas linhas públicas de financiamento à construção ou ampliação de unidades industriais.
- ▶ Garantir a equalização de juros para o financiamento da aquisição de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos, destinados às atividades de P&D.
- ▶ Direcionar recursos não reembolsáveis para projetos de elevado risco de desenvolvimento de tecnologias inéditas no Brasil.
- ▶ Implantar novo aparato regulatório favorável ao capital de risco contemplando as aplicações dos fundos de pensão, a adequada regulamentação dos fundos de empresas emergentes, a ampliação dos mercados de acesso para a negociação de ações de menor porte e a exploração de novos arranjos financeiros para permitir maior liquidez e elevar a rentabilidade dessas operações.
- ▶ Utilizar instrumentos de garantias públicas não apenas para operações de crédito, mas também para programas de investimento de capital de risco.
- ▶ Melhorar as condições de financiamento e de garantias, em termos de custo, carências, prazo de amortização e flexibilização das garantias exigidas para as pequenas e médias empresas.

DESAFIO

ASSEGURAR TRATAMENTO TRIBUTÁRIO ADEQUADO À INOVAÇÃO

O tratamento tributário à inovação no Brasil é expressivamente inadequado. Parte do problema resulta da ineficiência do sistema tributário que penaliza investimentos de modo geral. Há também a questão do tratamento tributário diferenciado visando estimular a inovação, aceito pela OMC, que é amplamente utilizado pelos países desenvolvidos. No Brasil, os incentivos fiscais às atividades de inovação são reduzidos, comparativamente a outros países competidores e em termos absolutos, refletindo a subordinação da política tecnológica ao objetivo arrecadador do governo. É pequena a parcela do setor industrial que tem acesso aos mesmos, seja por desconhecimento dos instrumentos existentes, seja pela baixa atratividade dos incentivos existentes.

PROPOSTAS:

- ▶ Dedução de até 15% do imposto de renda devido efetivo, de todas as despesas de P&D, própria ou contratada, sem qualquer acúmulo com outros incentivos; para as empresas das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, o limite deverá ser de até 25%.
- ▶ Permitir o reconhecimento de despesas correntes voltadas à P&D no ano em que são incorridas para efeito da dedução da base de cálculo do IRPJ.
- ▶ Isenção de IPI incidente sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, bem como os acessórios, sobressalentes e ferramentas que acompanham estes bens destinados a P&D.
- ▶ Depreciação acelerada dos investimentos em ativos fixos destinados a P&D, calculada pela aplicação de taxa três vezes maior do que a usualmente admitida e com o reconhecimento das despesas de capital voltadas à P&D no ano em que são incorridas.
- ▶ Considerar o equivalente a 80% dos gastos empresariais com P&D como crédito no cálculo do IPI devido pela empresa, no caso de pequenas empresas, sujeitas ao regime tributário simplificado.

DESAFIO**INCREMENTAR A FORMAÇÃO DE REDES E PARCERIAS**

A cooperação traz muitos benefícios potenciais para as iniciativas voltadas à inovação, dentre eles aumento das economias de escala e de escopo, divisão de custos e de riscos, uma habilidade crescente para lidar com a complexidade, efeitos de aprendizagem, e maior flexibilidade, eficiência e velocidade. Os resultados da última pesquisa da CNI sobre a questão tecnológica indicam que são poucas as empresas que se utilizam deste caminho para compartilhar riscos, custos e conhecimento. Em razão da importância das relações entre fornecedores e usuários há que se criar condições para que as grandes empresas atuem ativamente na capacitação de fornecedores através da cooperação para o desenvolvimento tecnológico dessas empresas.

PROPOSTAS:

- ▶ Apoio à pesquisa cooperativa deve privilegiar as ações verticais, isto é, entre fornecedor e usuário.
- ▶ Apoio à pesquisa cooperativa envolvendo ações horizontais estabelecidas entre empresas concorrentes num mesmo mercado, deve se dar, principalmente, no âmbito de iniciativas de desenvolvimento local no modelo de “clusters”.

DESAFIO**AMPLIAR EXPRESSIVAMENTE A INTERAÇÃO UNIVERSIDADE E CENTROS DE PESQUISA COM AS EMPRESAS**

Modalidade particular de parceria, a interação das empresas com os centros produtores de conhecimento ocupa papel de destaque nas experiências de sucesso de outros países, especialmente em alguns setores. No Brasil, como confirma pesquisa da CNI, este relacionamento só é intenso para uma parcela pouco expressiva de empresas.

PROPOSTAS:

- ▶ Rever a legislação para permitir e fomentar o uso dos recursos da infra-estrutura pública de pesquisa em projetos de desenvolvimento das empresas.
- ▶ Criar legislação adequada e instrumentos de apoio à constituição de empresas de base tecnológica oriundas de projetos de desenvolvimento nas universidades e instituições de pesquisa.
- ▶ Estabelecer mecanismos de recompensa às atividades dos pesquisadores públicos associados à produtividade em pesquisa aplicada.
- ▶ Utilizar como um dos principais critérios de distribuição de recursos públicos, inclusive orçamentários, o desempenho na prestação de serviços de pesquisa ao setor produtivo.

- ▶ Disseminar nas empresas e nos centros de produção do conhecimento, a cultura da proteção à propriedade intelectual e aos segredos de negócio.

DESAFIO**ELEVAR O NÍVEL DE ESCOLARIDADE E DE QUALIFICAÇÃO DO CAPITAL HUMANO**

Todos os países que lograram alcançar o desenvolvimento tecnológico, de forma a se tornarem fortes competidores no comércio internacional, investiram maciçamente na formação de seus recursos humanos. Dados internacionais apontam que, em média, a força de trabalho dos “Tigres Asiáticos” possui dez anos de escola, a do Japão 11 e a dos Estados Unidos e Europa, 12 anos. No caso do Brasil, este número atinge tão somente cinco anos, inferior ao observado nos países desenvolvidos em 1913. É cada vez mais evidente a intercomplementaridade da educação profissional com a educação básica. A afirmação das novas bases da aprendizagem industrial terá que se fazer considerando essa relação e os princípios da educação continuada e da melhoria contínua da qualidade do processo pedagógico. O sistema de certificação profissional e as matérias legais que regulam esse tema precisam ser aperfeiçoados.

PROPOSTAS:

- ▶ Promover a universalização do ensino fundamental com qualidade.
- ▶ Disseminar a alfabetização digital da força de trabalho brasileira.
- ▶ Definir incentivos para as iniciativas das empresas voltadas para a educação continuada de seus trabalhadores.
- ▶ Reforçar a adequação do sistema de ensino técnico e profissionalizante à efetiva demanda do mercado.

- ▶ Harmonizar a legislação que trata do trabalhador aprendiz com o objetivo de ampliar as oportunidades de formação profissional para os jovens brasileiros.
- ▶ Apoiar financeiramente a capacitação e requalificação de pessoal das instituições de formação profissional, bem como o desenvolvimento de pesquisas pedagógicas.
- ▶ Apoiar financeiramente a modernização tecnológica dos centros de formação profissional.
- ▶ Estabelecer uma sistemática que regulamente o processo de certificação de competências.
- ▶ Criar um sistema de bolsas nos moldes do antigo sistema RHAE, permitindo aos centros de pesquisa das empresas contratar especialistas nacionais ou estrangeiros, por tempo indeterminado.

DESAFIO

AMPLIAR O ACESSO À INFORMAÇÃO

Segundo a pesquisa da CNI sobre a questão tecnológica, a atividade de pesquisa mais empregada pelas empresas industriais brasileiras é a coleta de dados e informações técnicas e científicas. Tornar o acesso a essas informações mais ágil e menos oneroso e ampliar o número de empresas que utilizam esses recursos são passos necessários.

PROPOSTAS:

- ▶ Facilitar as condições de acesso dos pesquisadores dos centros de pesquisa das empresas às bases de dados e aos periódicos acessados pelas universidades.
- ▶ Apoiar a criação e expansão de sistemas de informações de C&T, facilitando o acesso das empresas às informações, inclusive sobre patentes.

DESAFIO**REESTRUTURAR OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO À PROPRIEDADE INTELECTUAL**

Os registros de marcas e patentes refletem em boa medida os resultados derivados das diversas iniciativas voltadas à inovação e à diferenciação de produtos. A concessão de adequada proteção intelectual às atividades inovadoras representa a esperada recompensa pelo esforço de pesquisa e desenvolvimento realizado. As condições operacionais para esse reconhecimento, no Brasil, com um tempo de espera longo, representam um desestímulo que precisa ser revertido. Adicionalmente, a pirataria e a contrafação distorcem as condições de concorrência a que são expostas as empresas brasileiras que operam na legalidade, gerando empregos formais e recolhendo tributos aos poderes públicos.

PROPOSTAS:

- ▶ Prover o INPI dos recursos adequados para uma operação compatível com a velocidade das mudanças tecnológicas.
- ▶ Disseminar o uso das informações patentárias no planejamento das pesquisas das empresas, inclusive provendo o INPI das condições necessárias para apoiar essas iniciativas.
- ▶ Reforçar o combate à concorrência desleal resultante da pirataria, da contrafação e do contrabando.

DESAFIO**REFORÇAR O SISTEMA DE APOIO À TECNOLOGIA INDUSTRIAL BÁSICA**

O acesso competitivo aos mercados depende, cada vez mais, de ações no campo da normalização, metrologia e avaliação da conformidade. O País conta com uma importante infra-estrutura instalada e tem buscado atuar ativamente nos foros internacionais para evitar que adoção de normas e regulamentos venha a se constituir em barreiras adicionais ao acesso de mercados externos. Ainda assim, os recursos disponíveis para essas iniciativas são insuficientes para as efetivas necessidades do País.

PROPOSTAS:

- ▶ Apoiar a expansão da infra-estrutura laboratorial e de recursos humanos existente, para que tenha capacidade de suportar as demandas de avaliação de conformidade, em especial, daquelas voltadas para a garantia de acesso e manutenção de mercados para a indústria.
- ▶ Desenvolver parcerias com o setor produtivo com o objetivo de disseminar o conhecimento e uso da normalização, metrologia e da avaliação da conformidade como ferramenta estratégica de acesso e manutenção de mercados.
- ▶ Apoiar efetivamente a presença brasileira, inclusive com a participação do setor privado, nos diferentes foros internacionais de normalização e de definição de mecanismos para a eliminação de barreiras técnicas.

DESAFIO**ESTIMULAR A INOVAÇÃO ATRAVÉS DA POLÍTICA DE COMPRA DO ESTADO**

Instrumento amplamente utilizado por diversos países para promover o desenvolvimento tecnológico do setor industrial. Envolve condições preferenciais para a contratação de produtos de base tecnológica e a gestão de projetos especiais dirigidos ao desenvolvimento de novos produtos, muitas vezes, destinados à defesa nacional.

PROPOSTAS:

- ▶ Adotar nas diversas agências reguladoras dos serviços públicos critérios de concessão que incluam a realização de encomendas à indústria brasileira, observados os requisitos de competitividade, a exemplo, do que tem sido feito pela ANP.
- ▶ Aprovar legislação que estabeleça que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem dar preferências às aquisições de bens e serviços produzidos pelas empresas de base tecnológica brasileiras e por empresas apoiadas por programas governamentais de desenvolvimento científico e tecnológico.
- ▶ Definição pelos Estados, de níveis de conteúdo local nas suas compras de bens de base tecnológica.

3.1.3 A Política de Desenvolvimento e Integração Nacional

O Brasil é um país de grande dimensão territorial e com uma base de recursos bastante diversificada. Ao mesmo tempo, apresenta níveis de desenvolvimento econômico e social desbalanceados, onde se notam fortes disparidades entre as diferentes regiões, e até mesmo dentro da mesma região. A redução destas disparidades é uma condição fundamental à superação das desigualdades sociais e interpessoais de renda e de qualidade de vida, em grande parte associadas às próprias disparidades espaciais.

A PERSISTÊNCIA DAS DESIGUALDADES NOS ANOS RECENTES

Os dados das Contas Regionais do Brasil, levantados pelo IBGE, mostram que nos últimos quinze anos praticamente não houve alterações na distribuição da renda, que permanece registrando elevado grau de concentração entre as grandes regiões brasileiras. O Sudeste e Sul, que em conjunto respondem por 76% do PIB total do País, reduziram sua participação em pouco mais de um ponto percentual entre 1985 e 1999. Estas duas regiões ocupam apenas 17,6% da área total do País, representando um quadro de forte concentração espacial da atividade. As demais regiões respondem por apenas 24% do PIB brasileiro, mas concentram mais de 43% da população total do País, consubstanciando a permanência de um quadro de forte desigualdade econômica. Este desbalanceamento inter-regional se manifesta em desigualdades interpessoais de renda e na geração de bolsões de pobreza nas regiões de menor força econômica.

Nos últimos anos, a região Centro-Oeste constituiu-se em exceção, sendo a única a mostrar maior dinamismo. Nesse período elevou sua participação de 4,8% para 6,4% do PIB nacional. Esta maior participação reflete

A redução destas disparidades é uma condição fundamental à superação das desigualdades sociais e interpessoais de renda

sobretudo a migração das oportunidades e investimentos em direção a uma região mais jovem, caracteristicamente de fronteira econômica, grande parte em função da exploração de sua base de recursos naturais. As desigualdades de origem mais antigas e flagrantes, existentes nas regiões Norte e Nordeste, todavia, continuam sem maior alteração. A região Nordeste, em particular, teve sua participação no PIB brasileiro reduzida em um ponto percentual neste período.

Fruto da diferença no ritmo de crescimento populacional, as discrepâncias são ainda mais significativas no que diz respeito ao PIB per capita, indicador imperfeito mas abrangente do nível de vida da população. O PIB per capita da região Nordeste é menos da metade do PIB per capita do Brasil; e na região Norte atinge menos de 60%. Com isto, nos últimos quinze anos, o PIB per capita do Sudeste, a região de maior renda do País, manteve-se cerca de três vezes mais elevado que o do Nordeste, a região de menor renda por habitante, praticamente sem qualquer alteração na enorme disparidade herdada do passado.

As disparidades são ainda mais expressivas quando da comparação entre os Estados. Em 1999, a renda per capita do Estado mais rico era mais de sete vezes superior à do Estado mais pobre, praticamente o mesmo fosso existente em 1985.

A desigualdade espacial, contudo, não é uma exclusividade de determinadas regiões. A renda também é concentrada em termos intra-regionais. Em diversos locais do País encontram-se espaços e subespaços econômicos onde a atividade econômica permanece estagnada, com reflexos sobre as condições de vida de suas populações.

As desigualdades refletem a existência de estruturas produtivas bastante díspares. As regiões – e, por conseguinte, Estados e sub-regiões – de maior força econômica apresentam uma base produtiva diversificada, com predomínio de segmentos dinâmicos da indústria, agricultura e serviços de natureza privada. As regiões de menor desempenho econômico, por outro lado, registram grande dependência de transferências de recursos públicos, com o peso da administração pública no PIB bem mais elevado que no restante do País. Mostram uma estrutura pouco diversificada, com a predominância de atividades de caráter extrativo ou apoiadas na indústria de produtos básicos e da base alimentar, padecendo na maioria das vezes de condições de competitividade pouco adequadas à sua integração no mercado nacional.

AS BASES DE UMA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO NACIONAL

O objetivo da integração econômica nacional deve estar na origem de uma nova política de desenvolvimento. Recuperar o dinamismo das regiões e áreas de menor vigor econômico e integrá-las ao espaço econômico brasileiro deve ser um dos aspectos prioritários de um programa nacional que busque o desenvolvimento com inclusão social, posto que a redução das disparidades sociais do País não pode ser alcançada independentemente da redução dos desequilíbrios regionais que originam grande parte das desigualdades sociais.

A premissa básica a nortear uma política de desenvolvimento regional deve ser sua articulação com a política geral de desenvolvimento do País. Esta política deve visar a criação das necessárias condições locais de competitividade de modo a promover seu desenvolvimento sem violentar as vocações naturais de cada região, mas introduzindo novos elementos que levem dinamismo ao espaço econômico local e regional. Portanto, os mecanismos e instrumentos da política regional devem ter como meta a construção de sistemas econômicos eficientes, voltados ao aproveitamento das vantagens e potencialidades de cada região, atentando às suas particularidades, de forma a integrá-las ao mercado nacional e internacional.

A eficácia de uma política de redução das desigualdades espaciais depende da existência de instituições voltadas precipuamente à promoção do desenvolvimento local e regional. Todavia, a última década assistiu ao virtual desmantelamento das instituições e agências com esta finalidade. O arcabouço institucional criado no passado envelheceu e evidenciou-se incapaz de acompanhar as transformações observadas na economia nacional e mundial, onde as decisões de produção e alocação de recursos mostram-se progressivamente mais integradas aos mercados internacionais. Seus mecanismos ultrapassados e ineficazes não foram substituídos por outros instrumentos, mais flexíveis e atuais, capazes de interagir em um mundo mutante e de competição cada vez mais intensa.

A premissa básica a nortear uma política de desenvolvimento regional deve ser sua articulação com a política geral de desenvolvimento do País

Criar novas instituições e atualizar os mecanismos vigentes de promoção e incentivos à produção nas regiões com defasagem econômica é o maior desafio de uma nova política de desenvolvimento. Os novos instrumentos e instituições devem ter características de modernidade, serem voltados à eficiência e providos de agilidade para se adaptarem às condições dinâmicas do mundo contemporâneo.

No processo de construção deste novo arcabouço institucional, manter os instrumentos atuais é importante como elemento de transição. É necessária sua adaptação de modo a evitar discontinuidades nos programas e projetos existentes que impliquem prejuízo à atividade produtiva das regiões em questão.

A nova política de desenvolvimento regional deveria priorizar questões relativas ao **tratamento tributário** entre as regiões; realização de investimentos públicos e privados necessários para prover a região de adequada **infra-estrutura** econômica, como transportes, energia, irrigação e comunicações; disponibilidade de **financiamento** diferenciado; investimentos em **educação** visando reduzir desníveis educacionais e promover a melhoria da produtividade da mão-de-obra; e acesso à **tecnologia**. Estes temas devem constituir os pilares da redução das disparidades.

Devem ser desenvolvidos novos sistemas de implementação das diretrizes estratégicas da política de desenvolvimento regional e revisados seus aspectos operacionais, buscando prover maior efetividade às políticas e programas. Deve-se incentivar a descentralização das ações operativas e potencializar o papel do setor privado em esquemas de parceria tanto na discussão quanto na implementação das políticas e programas.

A nova política de desenvolvimento e integração nacional deve ter as seguintes características básicas:

- compromisso com a consolidação de economias locais e regionais competitivas, fazendo uso de diversos instrumentos de fomento compatíveis com uma atuação ativa e protagonista do setor privado;
- estímulo à participação do setor privado como elemento de sinergia com as ações de natureza pública visando potencializar as forças voltadas ao desenvolvimento local;
- compromisso com a destinação de um volume mínimo de recursos do orçamento da União a programas desenvolvimento regional, assegurando a efetiva aplicação desses recursos;

- utilização crescente de critérios de destinação prioritária de recursos no orçamento da União seguindo indicadores de desenvolvimento local e regional, a exemplo dos existentes no Fundo de Participação dos Estados (FPE) ou do Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH), de modo a eliminar bolsões de subdesenvolvimento;
- ênfase na infra-estrutura social, como educação e saúde, visando reduzir desníveis e promover a inclusão social.

Desafios e Propostas

Com o objetivo de reduzir o grau de concentração da atividade econômica e as desigualdades entre as áreas econômicas do País, torna-se necessário implementar mudanças significativas nos instrumentos de política. Essas mudanças devem buscar os meios adequados para uma efetiva política de desenvolvimento e integração nacional, de modo a prover as condições adequadas de competitividade às regiões. Assim, a agenda para a promoção da redução das desigualdades implica superar desafios através de uma série de ações, diversas delas necessariamente a cargo do poder público, mas com crescente interação com o setor privado.

DESAFIO

MELHORAR AS CONDIÇÕES DE INFRA-ESTRUTURA NAS REGIÕES COM DEFASAGEM ECONÔMICA

As regiões de menor densidade econômica padecem de carências estruturais no que se refere aos serviços de infra-estrutura, muitas vezes pouco atrativos ao investimento privado. Por isso é fundamental aumentar a oferta e melhorar os serviços de infra-estrutura nas regiões com defasagem econômica para alavancar as condições de competitividade dos produtos destas regiões.

PROPOSTAS:

- ▶ Promover alocação maciça de recursos públicos orçamentários em investimentos na ampliação e melhoria dos sistemas de transportes e infra-estrutura portuária; na ampliação e diversificação da matriz energética, com aproveitamento de fontes alternativas de energia disponíveis na região; e na implantação de sistemas de transporte aquaviário em regiões com ampla disponibilidade de hidrovias.
- ▶ Ampliar o acesso à distribuição de água em regiões com estiagem periódica e promover programas de irrigação e apoio à agricultura irrigada, inclusive com o estímulo à participação do setor privado e organizações não-governamentais.

DESAFIO**ELIMINAR DISTORÇÕES TRIBUTÁRIAS QUE REDUZEM A CAPACIDADE COMPETITIVA DOS PRODUTOS DAS REGIÕES**

A competitividade dos produtos originados das regiões de menor densidade econômica é negativamente afetada não apenas pela estrutura tributária regressiva, como as alíquotas interestaduais diferenciadas; mas também por carências estruturais no que se refere à infra-estrutura. Torna-se necessário criar instrumentos compensatórios para alavancar as condições de competitividade dos produtos dessas regiões.

PROPOSTAS:

- ▶ Incentivar a produção realizada em áreas com defasagem econômica, propiciando isenções e reduções dos tributos federais (incluindo impostos e contribuições), vinculando a existência e duração dos incentivos à permanência da área com indicadores de desenvolvimento inferiores à média do País.
- ▶ Promover mudanças no sistema tributário nacional, principalmente através da revisão da alíquotas do ICMS e da incidência dos tributos cumulativos (impostos em cascata), que prejudicam a competitividade dos produtos das regiões de menor força econômica.

DESAFIO

MELHORAR AS CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO NAS REGIÕES COM DEFASAGEM ECONÔMICA

É imperativo propiciar a melhoria das condições de financiamento voltado à atividade produtiva com ampliação do volume e redução do custo.

PROPOSTAS:

- ▶ Ampliar as linhas de financiamento de longo prazo, adequando o custo das linhas aos padrões internacionais e sujeitando-os aos objetivos de desenvolvimento regional.
- ▶ Promover coordenação na aplicação dos recursos de financiamento disponíveis para o desenvolvimento regional de origem oficial, tais como BNDES, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Caixa Econômica Federal.
- ▶ Promover a descentralização na aplicação de recursos financeiros constitucionais e na aplicação de recursos de origem fiscal.

DESAFIO

INSERÇÃO COMPETITIVA DAS REGIÕES MENOS DESENVOLVIDAS NO MERCADO DOMÉSTICO E INTERNACIONAL

É necessário promover a inserção competitiva das regiões menos desenvolvidas no mercado doméstico e internacional com a ampliação e desenvolvimento dos mercados para produtos regionais através do estímulo ao aproveitamento da vocação natural das áreas e regiões e propiciar a elevação do volume das exportações das regiões de menor vigor econômico, contribuindo não apenas para a geração de renda e emprego local, mas para a superação da fragilidade externa da economia brasileira.

PROPOSTAS:

- ▶ Identificar e estimular o desenvolvimento de pólos produtivos de modo a obter ganhos com a aglomeração de pequenos produtores (“*clusters*”). Este modelo gera economias externas que reduzem custos sistêmicos para todos os produtores, seja através de redes de fornecedores e de distribuição, seja na formação de um mercado de trabalho com as qualificações exigidas pelas atividades implantadas. O modelo permite também a atração de negócios e investimentos, possibilitando a criação de um potencial de geração de emprego com base no aproveitamento da base de recursos locais.
- ▶ Desenvolver políticas diferenciadas de comércio exterior nas regiões com defasagem econômica, com instrumentos de utilização exclusiva por empresas localizadas em determinadas regiões.

DESAFIO**AUMENTAR A GERAÇÃO E A TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA PARA AS REGIÕES COM DEFASAGEM ECONÔMICA**

A defasagem tecnológica acentua outras assimetrias destas regiões com impactos sobre a capacidade competitiva dos produtos, sendo necessário estímulos à transferência de tecnologia para reduzir esta disparidade.

PROPOSTAS:

- ▶ Estabelecer tratamento diferenciado para as regiões menos desenvolvidas nos instrumentos de promoção da geração e uso da inovação.
- ▶ Estimular a interação das empresas com os centros produtores de ciência, visando o aproveitamento das oportunidades locais e a incorporação de maior conteúdo tecnológico em sua produção.
- ▶ Promover a capacitação dos centros de pesquisa públicos e privados nestas regiões.

AMAZÔNIA: A NECESSIDADE DE UMA ESTRATÉGIA

A importância da Amazônia se traduz em sua própria dimensão física e estratégica. Formada por um conjunto de nove países, possui mais de sete milhões de quilômetros quadrados, ou 20% da superfície total da América do Sul. No Brasil, a área de abrangência da Amazônia Legal incorpora total ou parcialmente nove Estados, correspondendo a mais de 60% do território brasileiro, sendo que 80% das fronteiras terrestres do País localizam-se na Região.

A Amazônia é um ativo do Brasil. É uma região de enorme potencial econômico e não pode ser desconsiderada em qualquer projeto de País. Suas especificidades e riquezas naturais a tornam objeto de discussão não apenas em termos nacionais, mas também em escala mundial. Conhecida pela sua biodiversidade, esta não é sua única riqueza. A Amazônia não pode ser compreendida como uma área homogênea ou um ecossistema único. Dentro da Amazônia existem matas, campos, cerrados e alagados, caracterizando conjuntos harmônicos, mas distintos e independentes. É também uma área que inclui províncias minerais de grande valor, muitas ainda por serem adequadamente mapeadas, e um potencial energético a ser explorado.

Sua importância ecológica, econômica e social não pode ser minimizada. É a maior reserva de água doce do Planeta, exceto as geleiras da Antártida, o maior banco genético do mundo e possui um terço das florestas mundiais. Sua importância ambiental, portanto, vai além de suas fronteiras.

O desafio é realizar o aproveitamento econômico racional, adotando formas de gestão econômica, ambiental e socialmente responsáveis. Ao mesmo tempo, a região deve tornar-se parte integrante do País de modo a incorporar suas populações aos benefícios materiais do progresso e não condená-las a um *apartheid* ecológico. O Brasil não pode prescindir da Amazônia e transformá-la em uma reserva intocada.

Desafio: Harmonizar o desenvolvimento com a conservação de recursos

É fundamental prover suas populações de melhores condições de saneamento, educação e saúde. Esta é a base para o desenvolvimento econômico e para a conscientização política, social e ambiental, com a conseqüente redução da exploração econômica predatória, da violência e da miséria urbana e rural. Mas a integração social e conscientização ambiental de suas populações apenas serão possíveis se os produtos da região alcançarem competitivamente os mercados brasileiro e mundial de modo a viabilizar a elevação da renda e do padrão de vida.

Toda essa riqueza potencial se assenta sobre um enorme vazio demográfico relativo. Apesar de ter 19 milhões de habitantes, a Amazônia é escassamente ocupada: sua densidade demográfica, pouco superior a quatro habitantes por quilômetro quadrado, é cerca de um décimo da observada no restante do Brasil. Sua efetiva ocupação depende, portanto, da exploração econômica racional e ambientalmente adequada da região, possibilitando o desenvolvimento sustentável.

A exploração econômica sistemática, responsável e lícita viabiliza a ocupação e o exercício pleno da soberania. A ocupação esparsa ou a ausência de atividades sustentáveis colabora para a ocorrência de atividades ilícitas, como o contrabando de recursos naturais e o tráfico de drogas, minando as raízes da soberania e aumentando a insegurança sobre a região.

A adoção de formas diversificadas de desenvolvimento que respeitem as vocações naturais e culturais da Região, valorizando sua biodiversidade, elevando sua base científica e tecnológica concomitante com a adequação e capacitação de suas bases institucionais são condições essenciais na implementação do desenvolvimento sustentável.

A médio prazo, o desenvolvimento da Amazônia deverá buscar um melhor equilíbrio na repartição espacial das atividades econômicas, no uso dos recursos naturais e conseqüentes repercussões sociais. A estrutura produtiva deve permitir: (i) a renovação tecnológica das atividades econômicas de reconhecido impacto ambiental e social; (ii) a modernização e dinamização de atividades tradicionais, tais como pesca, extrativismo, agricultura e navegação fluvial; (iii) o desenvolvimento e a implementação de novos ramos e atividades de grande potencial econômico e de sustentabilidade ambiental, como a silvicultura, a bio-indústria e o ecoturismo, e (iv) o planejamento e a ordenação dos núcleos urbanos.

Estratégia: integração nacional e regional

A forma de superação das dificuldades é clara: a exploração econômica racional que viabiliza o desenvolvimento sustentável. Para tanto é fundamental ter uma visão estratégica em relação à Amazônia.

O enfrentamento adequado da questão amazônica será facilitado com a maior integração entre os países amazônicos, gerando um espaço econômico integrado. As políticas e ações necessárias a este processo devem voltar-se à criação de um ambiente de competitividade produtiva, à promoção de infra-estrutura que viabilize a integração aos mercados nacional, regional e mundial, à transferência de tecnologia e conhecimento adequados ao desenvolvimento ambientalmente sustentável, através da exploração racional de suas riquezas, e à capacitação e desenvolvimento dos recursos humanos.

Esta é a forma de o País exercer sua soberania sobre a região, responder às preocupações de natureza ambiental e atender às demandas locais e nacionais por crescimento econômico, melhoria das condições de vida e participação crescente nos destinos e no progresso da Nação brasileira.

DESAFIO

MELHORAR AS CONDIÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS DAS REGIÕES

Promover a melhoria das condições de infra-estrutura social, como Educação e Saúde, equiparando-os aos níveis médios do País.

PROPOSTAS:

- ▶ Aumentar a dotação orçamentária para gastos básicos em educação e saúde nas regiões, vinculando-os a metas de melhoria nos indicadores sociais.
- ▶ Promover políticas públicas de erradicação do analfabetismo e garantia de educação básica à população em idade escolar.
- ▶ Promover políticas públicas de capacitação da mão-de-obra local às necessidades específicas da região.

3.2. A AGENDA DE COMPETITIVIDADE

O principal objetivo da Agenda de Competitividade é o de adaptar instituições e instrumentos de política que afetam negativamente a competitividade das empresas brasileiras. Os elementos que compõem esta agenda são parcela importante do Custo Brasil. São políticas horizontais que impactam todo o universo da economia e cuja superação é fundamental para a consolidação do crescimento.

3.2.1 Tributação

O sistema tributário em vigor é anacrônico e ultrapassado, tendo sido originalmente desenhado há décadas para condições distintas das que hoje prevalecem na economia brasileira. Desde sua criação, o sistema vem sendo objeto de freqüentes modificações, em sua expressiva maioria visando unicamente aumentar seu poder de arrecadação. Essas transformações geraram uma estrutura tributária cheia de distorções e sem qualquer característica orgânica, uma verda-

Os elementos que compõem esta agenda são parcela importante do Custo Brasil. São políticas horizontais que impactam todo o universo da economia

deira “colcha de retalhos de tributos”, com impactos negativos sobre a alocação de recursos e a competitividade dos produtos brasileiros.

O sistema é oneroso e inadequado para se enfrentarem os desafios de uma competição cada vez mais acirrada nos mercados globalizados, inclusive no próprio mercado doméstico. Em especial, não provê as necessárias condições de igualdade para que o setor produtivo doméstico se adapte às mudanças que resultarão da intensa agenda de negociações internacionais do País.

O SISTEMA TRIBUTÁRIO É INEFICIENTE

O sistema tributário é ineficiente e tem um inequívoco viés anti-competitividade

A estrutura tributária brasileira é um dos obstáculos fundamentais à consecução da isonomia competitiva com os produtos importados, pois nosso sistema difere substancialmente dos padrões mundiais. Em especial, a existência de uma gama de tributos cumulativos – a exemplo da COFINS, PIS e CPMF – foge ao padrão mundial, pois são tributos inexistentes na estrutura tributária dos nossos competidores. Esses tributos, cobrados em cada etapa do processo produtivo, incorporam (sem identificação) ao preço dos produtos o valor do tributo pago. No caso dos produtos intermediários, aqueles que irão ser utilizados por outras empresas em seu processo produtivo, isto significa uma tributação “em cascata”, que eleva os custos de produção e causa distorções na alocação dos recursos. Sua desoneração é complexa, incompleta ou mesmo impossível, prejudicando assim a competitividade dos produtos brasileiros.

O sistema tributário é ineficiente e prejudicial à produção, ao investimento e à geração de emprego. Tem um inequívoco viés anti-competitividade, apresentando diversos defeitos:

- onera as exportações e favorece as importações, já que os pro-

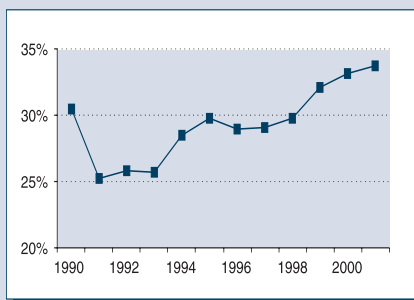
duto estrangeiros não carregam consigo a mesma carga de impostos que os nossos produtos;

- incide sobre bens de capital e o ativo fixo, desestimulando o investimento na produção;
- é extremamente complexo, co-existindo um grande número de impostos, contribuições e taxas. Esta complexidade exige grande burocracia nas empresas para cuidar das obrigações acessórias com o fisco, elevando o custo dos produtos brasileiros e diminuindo a sua competitividade. Como exemplo, no caso do ICMS, cada um dos 27 Estados tem sua própria legislação;
- não tem racionalidade, nem transparência. Existe uma multiplicidade de alíquotas nos impostos sobre valor adicionado e a sistemática de “cálculo por dentro” do ICMS mascara o verdadeiro gravame tributário sobre o produto.
- causa distorção nos preços relativos e na alocação dos recursos. Diversos impostos – como a COFINS, o PIS, a CPMF – incidem cumulativamente, isto é, em cascata, gravando todas as operações de venda entre empresas. Isto aumenta a carga tributária nos produtos e encarece seu preço final, o que significa menor poder de competitividade;
- contribui para a manutenção das taxas de juros elevadas – pois embutido nos juros estão o IOF, a CPMF, a COFINS, o Imposto de Renda, etc. – ocasionando uma elevada cunha fiscal sobre os juros e aumentando o custo do capital;
- enseja a proliferação da informalidade na atividade produtiva, com a conseqüente perda de base de arrecadação e a concentração da tributação sobre uma parcela progressivamente menor da sociedade;
- causa insegurança e incerteza jurídica aos contribuintes.

O AUMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA NOS ANOS 90 E OS TRIBUTOS CUMULATIVOS

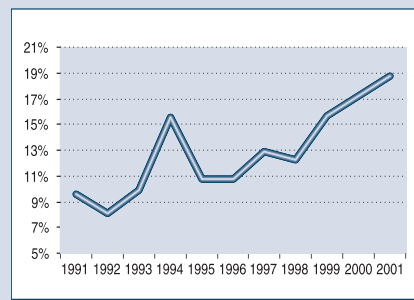
De 1991 a 2001, a carga tributária brasileira aumentou o equivalente a 8,5 pontos percentuais do PIB. De acordo com dados preliminares, alcançou o patamar de 33,7% do PIB em 2001, o maior nível de extração tributária da história brasileira. De certo modo, é esperado observar-se o aumento da carga tributária com o maior desenvolvimento da economia, tendo em vista a ampliação da capacidade tributária da sociedade. Por isto, seria compreensível que países de maior renda per capita do que a nossa registrassem um nível de extração tributária maior. Este nem sempre é o caso: nossa carga tributária é mais alta do que a do Japão e dos Estados Unidos, sendo também a mais elevada da América Latina. No caso do Brasil, não somente a arrecadação tributária revela-se muito acima do que seria normal para nosso PIB, como também a renda per capita não manteve uma evolução tão positiva que respaldasse este aumento recente da carga tributária. Entre 1991 e 1999, o aumento real da renda per capita foi bem modesto, cerca de 10%. Nos últimos dois anos chegou-se mesmo a registrar decréscimo real, enquanto a arrecadação tributária real neste período de 9 anos aumentou mais do que 50%.

CARGA TRIBUTÁRIA – % DO PIB



Fonte: Receita Federal/Ministério da Fazenda

TRIBUTOS CUMULATIVOS – PARTICIPAÇÃO % NO TOTAL DOS TRIBUTOS



Fonte: Receita Federal/Ministério da Fazenda

O aumento da carga tributária foi promovido em grande parte pela ampliação dos tributos cumulativos. Juntos, a CPMF, PIS e CoFINS representaram em 2001 exatos 6,3 pontos da carga total, ou seja, mais de 18% da arrecadação tributária. Nos últimos anos, do aumento da carga tributária da União de 6 pontos percentuais do PIB, cerca de 4 pontos percentuais decorreram do aumento de impostos cumulativos. Não apenas houve aumento da alíquota da CoFINS, que passou de 2% para 3%, como da ampliação de sua base de cálculo, com a incorporação de receitas não-operacionais das empresas e a tributação das instituições financeiras. Por seu lado, a CPMF teve sua alíquota aumentada para 0,38% e hoje é uma fonte bastante importante de receita, com arrecadação de R\$ 17,2 bilhões em 2001.

O recurso aos tributos cumulativos se deve, em parte, ao excesso de vinculação de receita a gastos no Brasil. Com a crise fiscal do Estado brasileiro, o Governo Federal passou a recorrer crescentemente a tributos cujas receitas não são compartilhadas com Estados e Municípios.

Estes impostos têm, no entanto, características muito negativas. São impostos em cascata, incidindo diversas vezes sobre uma mesma parcela do custo do produto e fazendo com que o efeito final destes tributos sobre o preço do produto varie conforme a cadeia produtiva. Isso distorce os preços relativos da economia e reduz a eficiência alocativa. Estudos recentes mostram que o impacto dos tributos cumulativos na indústria alcança valores entre 6 e 10%, comprometendo a competitividade dos produtos brasileiros.

Desafios e propostas

DESAFIO

FAZER A REFORMA TRIBUTÁRIA

É imprescindível eliminar os vícios e as distorções de nossa estrutura tributária, tais como a incidência cumulativa de tributos, a elevada complexidade do sistema e as excessivas obrigações acessórias. É também necessário ampliar a base de arrecadação do sistema para permitir uma melhor distribuição da carga tributária na sociedade, com a redução de alíquotas, e da própria carga sobre os contribuintes.

PROPOSTA:

- ▶ Priorizar a realização de uma ampla reforma no sistema tributário.

O novo sistema tributário – voltado à eficiência alocativa e neutro do ponto de vista da competitividade – deve possuir as seguintes características:

- tributos não incidentes sobre exportações e investimentos;
- simplicidade, racionalidade e transparência;
- não contenha impostos cumulativos, ou incidência “em cascata”;
- permita a isonomia competitiva, isto é, a igualdade de condições na competição entre produtos nacionais e importados;
- minimize a cunha fiscal sobre os juros;
- amplie a base de arrecadação, permitindo melhor distribuição da carga tributária;
- não permita guerra fiscal predatória entre os Estados e/ou municípios.

A agenda de competitividade da indústria exige um sistema tributário mais simples, transparente e voltado às condições de igualdade entre os produtos brasileiros e os competidores estrangeiros. Transformar o atual sistema tributário, eliminando a cumulatividade e adequando-o aos requisitos da competitividade e eficiência produtiva, é um passo crucial para o retorno ao crescimento acelerado, com fomento à produção e ao investimento.

Na agenda da reforma, dois aspectos destacam-se como questões essenciais: a eliminação da incidência cumulativa, como é o caso da Cofins, PIS-Pasep e CPMF, e a simplificação no âmbito da tributação sobre o consumo, com a homogeneização da legislação sobre o ICMS.

3.2.2 Financiamento

A INADEQUAÇÃO DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO

O financiamento às empresas no Brasil é inadequado e insuficiente. Em primeiro lugar, o empréstimo bancário ainda é muito caro para os padrões internacionais. O Brasil é um dos países de maiores taxas de juros reais nos empréstimos às empresas. Além de caro, o empréstimo bancário é também escasso, especialmente para as empresas de menor porte e quando os prazos requeridos são mais longos, como no financiamento ao investimento. Segundo dados do FMI para o ano 2000, a participação percentual das operações de crédito ao setor privado no PIB ainda é inferior a 38% no Brasil, em contraste com 68% no Chile, cerca de 73% nos Estados Unidos e não menos que 100% nos países da área do Euro, no Reino Unido, na Tailândia e no Japão.

O mercado de capitais é pouco desenvolvido

Em segundo lugar, o mercado de capitais é pouco desenvolvido, restringindo igualmente a possibilidade de financiamento direto junto aos investidores, sem a intermediação dos bancos comerciais. A taxa de capitalização bursátil (razão entre o valor de mercado das ações listadas em bolsa e o PIB) é de cerca de 30% no Brasil, contra 63% em Israel, 101% no Chile e 182% nos EUA (*World Development Indicators, 2001*). Além de pouco desenvolvido, o mercado de capitais se retraiu nos últimos anos com perda de liquidez e redução do número de empresas de capital aberto. Os financiamentos externos, embora tenham ganhado importância na segunda metade da década passada, oscilam ao sabor da instabilidade do mercado financeiro internacional e vêm se reduzindo desde 1999.

O FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS

Os investimentos das empresas industriais dependem principalmente da disponibilidade de recursos próprios para sua concretização, especialmente entre as empresas de pequeno porte. Os empréstimos dos bancos oficiais são a segunda fonte mais importante de financiamento dos investimentos, enquanto os empréstimos dos bancos privados e aqueles obtidos no exterior respondem por uma parcela relativamente pequena do total. Estas são algumas das conclusões da pesquisa realizada pela CNI e Cepal sobre os investimentos na indústria brasileira*.

As empresas se manifestaram sobre o financiamento dos investimentos fixos realizados no biênio 1998-1999 e sobre aqueles planejados para o período 2000-2002. Os resultados se encontram resumidos na tabela abaixo. No biênio 1998-99, os recursos próprios responderam, em média, por 71% dos recursos necessários aos projetos de investimento das empresas. Os recursos de terceiros responderam por 28% do total e foram obtidos principalmente junto aos bancos oficiais. Os empréstimos junto aos bancos privados tiveram participação pequena e a emissão de ações, participação nula como fonte de financiamento dos investimentos. Para o triênio 2000-02, as empresas esperavam poder contar com uma participação maior de recursos de terceiros. Permanecia, no entanto, o predomínio do autofinanciamento.

FONTE DE FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS PARTICIPAÇÃO % MÉDIA

	1998/99	2000/02
RECURSOS PRÓPRIOS	70,7	59,5
NOVOS SÓCIOS:	1,2	1,1
BOLSA	0,0	0,2
FUNDOS DE PENSÃO	0,0	0,2
OUTROS	1,2	0,7
RECURSOS DE TERCEIROS:	28,1	39,4
BANCOS OFICIAIS	14,4	22,5
BANCOS PRIVADOS	6,8	6,8
EXTERNOS	4,3	6,2
DEBÊNTURES	0,6	0,6
OUTROS	2,0	3,4

As empresas que recorreram aos bancos privados domésticos obtiveram, em sua maioria, financiamento de até 3 anos de prazo. Financiamentos mais longos foram conseguidos principalmente nos bancos oficiais, sendo que um grupo reduzido de empresas recorreu também à emissão de debêntures, à colocação de títulos no exterior e a empréstimos com recursos externos. Observam-se algumas diferenças por porte de empresa, mas sem inversão da importância relativa das fontes. As pequenas empresas dependem ainda mais do autofinanciamento (80% no biênio 98-99) e utilizam comparativamente menos o financiamento dos bancos oficiais (7,9%).

* CNI/Cepal, Investimentos na Indústria Brasileira 1998/2002

Como resultado desta combinação de fatores, o crescimento das empresas brasileiras fica limitado por sua capacidade de autofinanciamento, o que – diante da escala relativamente reduzida de operações, especialmente das empresas emergentes e de menor porte – implica que a maioria das empresas no Brasil sofre, de fato, um constrangimento financeiro ao crescimento. Este resultado é confirmado por estudos empíricos, como a pesquisa realizada pela CNI em parceria com a Cepal sobre os investimentos na indústria brasileira. Fica claro que a ausência de financiamento em condições e volume adequados ainda se constitui um obstáculo importante ao crescimento das empresas e do País.

O fato de que o financiamento continue a ser um problema de primeira ordem, sete anos após a introdução do último e bem sucedido programa de estabilização de preços, não confirma as expectativas iniciais. Acreditava-se que a superação da elevada instabilidade econômica dos tempos da hiperinflação combinada à profunda reestruturação do sistema bancário que se seguiu seriam suficientes para aumentar a oferta de crédito (pois os bancos não contariam mais com os recursos do imposto inflacionário) e reduzir os seus custos de forma significativa. Também o mercado de capitais deveria crescer aproveitando-se do ambiente macroeconômico mais estável. Várias são as razões pelas quais isso não se confirmou.

Embora a inflação se tenha mantido reduzida, a taxa básica real de juros da economia permaneceu alta e volátil durante praticamente todo o período, em resposta às incertezas de ordem interna e externa. Isto significa que o financiamento ao setor público foi durante todo o tempo uma operação de elevado retorno. De fato, as elevadas necessidades de financiamento do setor público ainda constituem um obstáculo ao aumento do financiamento do setor produtivo. Além da taxa básica de juros alta, outro elemento importante do problema do financiamento é a existência de *spreads* bancários elevados, que fazem com que a taxa de juros para o tomador de empréstimo seja ainda muito maior que a taxa básica. Dentre os determinantes deste *spread*, destacam-se o risco de variação da taxa de juros – embutido na margem líquida de lucro dos bancos – a cunha fiscal (aí incluídos os recolhimentos compulsórios, altos para padrões internacionais) as despesas administrativas e o nível ainda insuficiente de concorrência entre os bancos, que se manifesta na dispersão dos *spreads* cobrados pelas diferentes instituições. A questão da tributação como um obstáculo ao financiamento tem mais de uma dimensão. Ela constitui não apenas um determinante importante do *spread* bancário e do custo do empréstimo como também foi identificada como um entrave ao desenvolvimento do mercado de capitais.

A solução para o problema do financiamento ao setor produtivo, portanto, requer um conjunto amplo de respostas. No período recente houve avanços importantes, dentre os quais se destaca, no campo institucional, a aprovação da Nova Lei das S.A. Mas a agenda para a solução do problema do financiamento tem ainda desafios importantes. Um dos maiores é a queda da taxa básica de juros. Outros desafios são a redução dos *spreads* bancários, o desenvolvimento do mercado de capitais e o aumento da oferta de crédito de longo prazo para o setor produtivo, com a incorporação de novos atores e o reforço ao papel do BNDES.

DESAFIO

REDUZIR A TAXA BÁSICA DE JUROS

A redução significativa da taxa básica de juros é crucial para que o financiamento possa ser obtido em condições competitivas. A política econômica deve permitir que esta redução seja feita de forma sustentável e a curto prazo. Isto implica compromisso com a austeridade fiscal, o aperfeiçoamento do regime de metas de inflação e a preservação do regime de câmbio flutuante.

PROPOSTAS:

- ▶ Adotar metas de superávit primário de médio e longo prazos coerentes com a estabilização da relação entre a dívida pública e o PIB.
- ▶ Adotar o núcleo de inflação em substituição ao índice de inflação pleno como meta monetária, permitindo menor volatilidade à taxa de juros e uma atitude menos conservadora do Banco Central.
- ▶ Manter o regime de câmbio flutuante com intervenções ocasionais do Banco Central, quando necessárias para reverter altas especulativas e seus impactos sobre a inflação.

A solução para o problema do financiamento ao setor produtivo, portanto, requer um conjunto amplo de respostas

DESAFIO**REDUZIR OS SPREADS BANCÁRIOS**

A redução da taxa básica de juros não é condição suficiente para que as taxas de empréstimos bancários caiam a níveis comparáveis internacionalmente. É importante reduzir a cunha fiscal incidente sobre a intermediação financeira, bem como avançar na redução dos entraves burocráticos, no aumento das pressões competitivas no mercado de crédito e nos campos regulatório e institucional.

PROPOSTAS:

- ▶ Reduzir os impostos incidentes sobre as operações financeiras, como o IOF e a CPMF.
- ▶ Diminuir os recolhimentos compulsórios dos bancos sobre depósitos à vista e a prazo.
- ▶ Reduzir o custo administrativo da concessão de crédito. O contrato eletrônico de crédito ainda requer regulamentação.
- ▶ Estimular a securitização de recebíveis como fonte alternativa ao empréstimo bancário, aumentando as pressões competitivas no mercado de crédito.
- ▶ Ampliar a divulgação aos correntistas sobre o direito de exigir dos bancos com os quais realiza suas movimentações seu histórico cadastral (portabilidade de cadastro positivo).
- ▶ Agilizar a recuperação do crédito pelo credor, em caso de inadimplemento, preservando o equilíbrio de forças entre credor e devedor.

DESAFIO**DESENVOLVER O MERCADO DE CAPITALIS**

O mercado de capitais ganhou no período recente estímulos importantes ao seu desenvolvimento como a Nova Lei das S.A., o reforço da capacidade de atuação da CVM e iniciativas voluntárias como o Novo Mercado da Bovespa. Mas ainda há espaço para melhorias.

PROPOSTAS:

- ▶ Reduzir a carga tributária, em geral, sobre as operações no mercado de capitais, com isenção da CPMF, em particular.
- ▶ Instituir alíquotas reduzidas do Imposto de Renda Retido na Fonte para aplicações por prazos mais longos no mercado de renda variável.
- ▶ Estimular a adoção voluntária de melhores práticas de governança corporativa, deixando à lei a garantia de um conjunto básico de direitos.
- ▶ Reduzir os custos de publicação dos demonstrativos financeiros e outras informações obrigatórias das empresas abertas mediante permissão para sua publicação na Internet.
- ▶ Criar mecanismos para indução e crescimento do mercado secundário de papéis de renda fixa em geral. Plataformas de negociação como o SISBEX da BVRJ e o BOVESPA FIX devem ser amplamente divulgadas.
- ▶ Ampliar os programas de pulverização de ações de empresas estatais mediante o uso parcial dos recursos do FGTS.

DESAFIO

AUMENTAR A OFERTA DE CRÉDITO DE LONGO PRAZO AO SETOR INDUSTRIAL

A insuficiência da oferta de crédito de longo prazo é um obstáculo ao crescimento das empresas, cujos investimentos seguem muito dependentes da capacidade de geração de recursos próprios. A superação do problema depende de ações junto aos setores público e privado, de modo a aumentar a oferta e facilitar o acesso aos recursos disponíveis.

PROPOSTAS:

- ▶ Conceder prioridade ao setor industrial nas linhas de crédito do BNDES e dos demais bancos oficiais.
- ▶ Agilizar os processos burocráticos de retirada do Cadastro de Inadimplentes da União, uma vez regularizada a situação da empresa.
- ▶ Estimular a criação do mercado de securitização e negociação de créditos financeiros. As regras de negociação neste mercado devem ser facilitadas.

DESAFIO**ASSEGURAR PLENO ACESSO AO CRÉDITO ÀS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS INDÚSTRIAS**

A dificuldade de acesso ao crédito das indústrias de menor porte é um problema que persiste, limita o crescimento e ameaça a sobrevivência das empresas. Iniciativas como os fundos de aval e os programas de premiação dos bancos mais ativos no repasse de recursos oficiais estão na direção correta e devem ser ampliados, para beneficiar um número maior de empresas.

PROPOSTAS:

- ▶ Ampliar o percentual de capital de giro associado às linhas de financiamento de longo prazo destinadas às micro, pequenas e médias empresas no País.
- ▶ Intensificar o apoio financeiro do BNDES às micro, pequenas e médias empresas junto aos agentes financeiros credenciados.
- ▶ Aperfeiçoar e ampliar os fundos de aval de modo a reduzir ao mínimo a necessidade de apresentação de garantias por parte das empresas.
- ▶ Reduzir a ponderação de risco dos créditos concedidos com garantias de fundos de aval para fins de cálculo do capital exigível dos bancos.
- ▶ Fomentar a criação de sociedades de crédito ao microempreendedor e de cooperativas de crédito através da simplificação das exigências regulamentares e da ampliação da assessoria técnica.

O PAPEL E A AGENDA DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

A reforma do sistema de previdência social no Brasil é essencial. É um pré-requisito para permitir o equilíbrio de longo prazo do setor público, fundamental para a redução das taxas de juros domésticas, e é uma oportunidade para gerar novas fontes de financiamento ao crescimento através do fortalecimento dos fundos de pensão.

Modelo atual é insustentável

O desequilíbrio da previdência social é um componente importante do déficit público. Os regimes para os trabalhadores privados (Regime Geral da Previdência) e para os servidores públicos (Regime Jurídico Único) representam, juntos, um déficit correspondente a cerca de 5% do PIB e envolvem um montante de despesas como proporção do PIB 9% acima da média dos países da OCDE. Na origem deste desequilíbrio estão fatores demográficos e econômicos.

Baseado no regime de repartição, em que as contribuições sobre os salários dos trabalhadores ativos financiam os benefícios dos trabalhadores já aposentados, e com benefícios previamente definidos, o sistema se mostrou extremamente sensível a alterações das variáveis demográficas (como o aumento da expectativa de vida e a queda da taxa de fecundidade), que reduziram com o tempo a relação entre contribuintes e beneficiários do sistema.

Os desequilíbrios foram agravados pela fixação de critérios complacentes de aposentadoria, e pelas provisões da Constituição de 1988, que aumentou despesas sem contrapartida das contribuições. Como resultado, o Regime Geral da Previdência, que chegou a apresentar expressivos superávits no final da década de 80, passou a registrar déficits crescentes a partir de meados dos anos 90 (R\$ 12,8 bilhões em 2001). O desequilíbrio do Regime Jurídico Único é ainda mais grave (déficit total de R\$ 45,2 bilhões em 2000) e se deve não apenas à União, mas também aos regimes próprios de praticamente todos os Estados (apenas dois não apresentaram déficit em 2000) e principais municípios.

A Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e a Lei 9.876, de novembro de 1999, introduziram alterações importantes no sentido de prolongar a viabilidade financeira do sistema atual e aliviar as pressões sobre o caixa do Tesouro, em especial as oriundas do Regime Geral. A natureza do sistema, contudo, permanece, em grande medida, inalterada, especialmente no que diz respeito ao Regime Jurídico Único.

As bases do novo modelo

O novo modelo de previdência deve cumprir a função social de prover, até um dado limite, a renda do trabalhador aposentado, sem comprometer a solvência fiscal de longo prazo, o que requer um sistema atuarialmente equilibrado, adaptável a alterações de natureza demográfica. Em relação ao sistema atual, isto significa passar de um regime de repartição puro, com benefício definido, para um regime em que uma parte crescente dos benefícios previdenciários seria constituída sob a forma de capitalização com contribuição definida.

A administração do novo modelo seria dividida entre o Estado e as entidades de previdência privada (fundos de pensão). Ao Estado caberia a administração direta da aposentadoria básica, dentro de um sistema misto, além do papel de regulador e fiscalizador da aposentadoria complementar. A aposentadoria complementar seria inteiramente administrada pelos fundos de pensão. Estes ainda têm um grande espaço para crescimento no Brasil e, a julgar pela experiência internacional, contribuiriam para promover o desenvolvimento adicional do sistema financeiro, além de alavancar a poupança privada de longo prazo.

O Regime Jurídico Único deveria ser aproximado do Regime Geral através da introdução do mesmo princípio de equilíbrio atuarial. Neste caso, a equiparação entre os benefícios e os salários da ativa requereria critérios de elegibilidade mais estritos, além do aumento das alíquotas de contribuição. A constituição de fundos de pensão capitalizados com receitas de privatização, entre outros recursos, é também uma forma de melhorar a administração do sistema.

Linhas de ação

Com essas bases, são sugeridas as seguintes linhas de ação para o estabelecimento de um novo modelo de previdência social no Brasil:

- ▶ Substituição do Regime Geral da Previdência, por um *regime misto*, composto por uma aposentadoria básica e uma complementar. A aposentadoria básica funcionaria sob regime de repartição e benefício definido até um teto, inferior ao atual. A aposentadoria complementar funcionaria segundo um regime de capitalização e contribuição definida, gerida por fundos de pensão. A hipótese de tornar obrigatória até um limite a contribuição para a aposentadoria complementar deve ser considerada.
- ▶ Estímulo à ampliação da previdência complementar facultativa, de administração privada e aberta a todos os trabalhadores. Em particular, deve prevalecer o tratamento tributário favorecido da previdência complementar, visto que se trata de formação de poupança de longo prazo.
- ▶ Alterações nos critérios de elegibilidade à aposentadoria, tais como, restrição das aposentadorias especiais apenas aos casos em que o trabalho trouxe comprovado prejuízo à saúde do trabalhador, fixação de uma idade mínima para a aposentadoria dos trabalhadores do setor privado, isonomia nas condições para aposentadoria de homens e mulheres e aumento do período mínimo de contribuição para a aposentadoria dos servidores públicos.
- ▶ Introdução do princípio de equilíbrio atuarial no Regime Jurídico Único e redução do elevado déficit atual do sistema, com elevação das alíquotas de contribuição dos ativos e instituição da contribuição dos inativos.
- ▶ Disseminação da reforma dos sistemas de pensão dos servidores públicos também entre os Estados e municípios, com a constituição de fundos de gestão independentes previamente capitalizados mediante recursos provenientes da privatização de empresas estatais e da concessão de serviços públicos.

3.2.3 Relações de Trabalho

A OBSOLESCÊNCIA DO SISTEMA

O sistema de relações de trabalho no Brasil não acompanhou de modo adequado as profundas transformações estruturais, tecnológicas e de gestão empresarial ocorridas nas últimas décadas. Intervencionista e rígido em seu marco regulatório, instiga ao conflito, compromete a competitividade das empresas e aumenta a informalidade.

A tradição de muita legislação e pouca negociação é uma marca desse sistema. Nossas normas trabalhistas são detalhistas, deixando espaço exíguo para o ajuste direto entre as partes interessadas. Em uma economia aberta e globalizada, torna-se impraticável conviver com uma legislação feita para uma economia fechada e protegida.

Nesse cenário, a eficácia da negociação coletiva fica limitada. Não obstante, os acordos e convenções celebrados nos últimos anos vêm incluindo um expressivo número de ajustes que ousam priorizar o entendimento entre as partes, adotando fórmulas que pressionam o quadro legal. Vários exemplos podem ser apontados: banco de horas (em antecipação à lei vigente), fracionamento de férias, redução temporária de jornada, etc. A par disso, têm surgido dispositivos legais avançados, como a regulamentação do banco de horas, os contratos temporários e, com destaque, as Comissões de Conciliação Prévia.

As transformações tecnológicas e de gestão exigem foco em produtividade, capacidade de adaptação e resposta ágil das empresas, sob forma de mais qualificação profissional, trabalho em equipe (que nem sempre faz parte do quadro da empresa), divisão de tarefas, desverticalização da produção, parcerias, alianças flexíveis, etc.

Diante desse quadro, há que se buscar uma estratégia que contribua para que o processo de modernização do sistema avance, com a prudência

A tradição de muita legislação e pouca negociação é uma marca desse sistema

recomendada pela responsabilidade social envolvida, mas com a urgência imposta pelo desafio colocado pela abertura econômica e a globalização dos mercados.

OS EIXOS DA MUDANÇA

O grau de justiça social de uma sociedade guarda estreita relação com o modelo de relações de trabalho vigente, que, ao mesmo tempo, exerce influência direta sobre a competitividade da economia do país.

A concepção moderna das relações de trabalho exige segurança jurídica, livre negociação, aumento da produtividade e das taxas de emprego, bem como melhoria dos salários e do ambiente laboral, visando à criação de condições propícias para o desenvolvimento sócioeconômico.

A segurança jurídica demanda a existência de normas claras e precisas, que garantam a validade dos contratos e propiciem agilidade e justiça na solução dos eventuais conflitos, afastando passivos ocultos pouco controláveis pela empresa empregadora.

PRIORIDADE À NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Um tema prioritário da agenda de modernização das relações de trabalho haverá de ser a ampliação do espaço para que a negociação coletiva seja o meio eficaz para adequar a legislação trabalhista aos casos concretos. As regras nascidas do consenso das partes diretamente interessadas criam menos conflitos que as prescrições da lei, aplicáveis a situações genéricas. Da mesma maneira, os mecanismos que favorecem os acordos, como a mediação e a arbitragem, propiciam soluções mais rápidas e satisfatórias do que, em geral, os processos e sentenças judiciais.

Trata-se de adotar o princípio de validação do negociado, equiparando-o ao legislado. A vantagem nessa mudança está justamente na flexibilidade do processo de negociação, que possibilita o permanente, rápido e adequado ajuste dos contratos tanto à dinâmica das mutações socioeconômicas como às múltiplas peculiaridades e diferenças regionais, setoriais e empresariais do País. Um bom exemplo é o Projeto de Lei 5.483/2001, já aprovado na Câmara e em tramitação no Senado Federal (PLC 134/2001), que altera o art. 618 da CLT, para estabelecer que as condições de trabalho ajustadas mediante negociação coletiva possam valer tanto quanto a lei.

Negociação justa pressupõe o equilíbrio de forças entre as partes. Não há como deixar de reconhecer o dilema de conciliar flexibilidade para as empresas e segurança para os trabalhadores. E não se encontrará a solução eficaz mantendo posições de antagonismo, em que empregadores persigam incondicionalmente a flexibilização, enquanto os empregados se aferrem às velhas (e ineficientes) “conquistas” sindicais.

O que se busca é um sistema que garanta flexibilidade para a gestão das empresas e um mínimo de segurança para os trabalhadores, quando inferiorizados por situações econômicas adversas – como altas taxas de desemprego – ou por deficiência de organização e representação.

COMPETITIVIDADE E VALORIZAÇÃO DO TRABALHO

Um modelo de relações trabalhistas voltado para a competitividade precisa valorizar o trabalho humano. Para tanto, três diretrizes impõem-se de imediato: a) um grande esforço de capacitação e recapacitação profissional, visando à empregabilidade; b) a desoneração da remuneração do trabalhador; c) o reconhecimento de outras formas de prestação de serviços profissionais, nas modalidades de trabalho cooperado, “terceirizado”, por conta própria, à distância, decorrentes das técnicas atuais de gestão e da nova tecnologia da comunicação, etc.

No primeiro caso, devem redobrar-se os esforços governamentais e privados na formação profissional, bem como ampliarem-se os incentivos para as iniciativas empresariais neste campo.

No segundo caso, há que se rever o conjunto de obrigações legais da empresa que se traduzem em salário indireto, resultando em considerável ônus sobre a remuneração paga, com discutíveis benefícios para o trabalhador que a recebe. Os excessivos encargos legais de contratação tendem a rebaixar o salário direto, desestimular a criação de empregos formais, induzindo e ampliando a contratação informal, que não provê a cobertura de seguridade social ao trabalhador.

O que se busca é um sistema que garanta flexibilidade para a gestão das empresas e um mínimo de segurança para os trabalhadores

O NOVO MUNDO DO TRABALHO

O mundo do trabalho passa por uma revolução. As novas tecnologias e os novos métodos de produzir e vender provocaram profundas mudanças nos paradigmas do emprego fixo, da proteção social e das relações de trabalho.

Em vários países do mundo estão ocorrendo mudanças, tais como:

- ▶ diminuição dos empregos fixos e aumento de outras modalidades de trabalho (autônomo, subcontratado, terceirizado, cooperado, por tarefa, por projeto, a tempo parcial, por prazo determinado, por conta própria, à distância, etc.)
- ▶ perda da força do salário fixo, como única forma de remuneração, e uma maior importância do salário variável, atrelado à tarefa, qualidade e produtividade;
- ▶ simplificação cada vez maior das pirâmides hierárquicas das empresas, passando-se grande parte da responsabilidade para os trabalhadores da base;
- ▶ maior ênfase na negociação direta entre trabalhadores e empresas e diminuição da ação dos sindicatos (*The Future of Work and Employment Relations*, 1999).

Da constatação de que nenhuma empresa consegue realizar de forma compensadora todas as atividades das quais depende, a subcontratação de serviços virou regra básica para sobreviver e progredir. Surgiram as “redes” de empresas e profissionais – verdadeiras constelações de trabalho interligado.

Nas grandes empresas da União Européia (com mais de 1.000 empregados), 99% subcontratam uma ou mais atividades nas novas redes de trabalho. Mesmo nas pequenas empresas (1-50 empregados), a subcontratação atinge 68% (Roger Blanpain, “The impact of the information society on the world of work in developed countries”, 12º Congresso de Relações do Trabalho, Tóquio, 2000).

O sistema de relação formal de emprego sofre transformações em todo o mundo.

No Brasil, o mercado informal já atingiu 60%. Uma parte pode ser por fraude, mas a maior parte decorre de (novas) formas de trabalhar que não se ajustam às leis atuais. Como consequência, as pessoas são forçadas a viver sem as proteções convencionais, pois estas estão atreladas ao emprego formal.

Nesse panorama, dois são os problemas que se apresentam:

- ▶ Como validar e dar proteção às novas formas de trabalhar?
- ▶ Como encontrar fórmulas de legitimação da relação de emprego no quadro da urgente necessidade de flexibilizar a legislação, oferecendo equilíbrio entre a gestão empresarial e a proteção mínima do trabalhador?

Estamos diante de uma situação em que a realidade muda mais depressa do que as instituições, que se tornaram obsoletas e não estão sendo substituídas por outras, com a velocidade necessária.

A questão que se apresenta não é a eliminação das despesas de contratação. Existem despesas que são normais no processo de contratação e outras que têm impacto positivo sobre a competitividade e o desenvolvimento do capital humano, a exemplo das contribuições destinadas às entidades de serviço social e de formação profissional, ou são parte da segurança social básica.

Há caminhos a avançar que podem convergir para uma agenda de interesses comuns. Existem despesas que podem ser negociadas coletivamente logrando-se resultados positivos tanto para a produtividade das empresas quanto para o nível de emprego e a melhoria real dos salários.

E, no terceiro caso, impõe-se recepcionar na legislação outras formas de contratação, dando-lhes a mesma moldura de segurança jurídica e segurança previdenciária que deve caracterizar o novo modelo.

PARCERIA E ESPÍRITO EMPREENDEDOR

A parceria e o espírito empreendedor são partes indispensáveis do processo de modernização das relações de trabalho. A inadequação do atual sistema de relações de trabalho não decorre apenas do excesso de dispositivos legais e da excessiva intervenção do Estado. Há uma grave carência de instrumentos que incentivem parceria entre os que investem e atuam na empresa, tornando-a possível e praticável no dia-a-dia.

Desafios e Propostas

DESAFIO

PROMOVER MAIS NEGOCIAÇÃO E MENOS LEGISLAÇÃO

É fundamental promover a reforma do sistema de relações de trabalho de forma articulada e gradual, garantindo, em cada etapa, a consistência lógica do funcionamento do sistema, com ênfase na negociação em substituição à rigidez do sistema legal vigente, bem como privilegiar o uso de mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos.

PROPOSTAS:

- ▶ Implementar um novo modelo de negociações flexível, que permita ajustes rápidos e o mais particularizados possível, em nível microeconômico, resguardada a assistência institucional às partes inferiorizadas, quando indispensável à manutenção dos padrões mínimos.
- ▶ Estimular a utilização facultativa de mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos, mediante leis claras e objetivas, removendo os empecilhos que desestimulam sua prática e difusão.

DESAFIO**RECONHECER OUTRAS FORMAS DE CONTRATAÇÃO**

É preciso que se dê tratamento legal que legitime, desonere e respalde outras formas de contratação, de modo a ofertar segurança jurídica às empresas e aos trabalhadores, afastando uma convivência permissiva com a “informalidade”, que deixa o trabalhador desprovido de seguridade, faz concorrência desleal ao empregador formal e sonega ao Estado as contribuições necessárias.

PROPOSTA:

- ▶ Estabelecer marco regulatório claro e estável para as modalidades de trabalho cooperado, terceirizado, à distância, por conta própria, etc.

DESAFIO**REDUZIR AS DESPESAS DE CONTRATAÇÃO**

A redução das despesas de contratação é importante para eliminar a informalidade, elevar o salário direto, ampliar as receitas da seguridade social e gerar empregos.

PROPOSTA:

- ▶ Rever a estrutura das despesas trabalhistas e previdenciárias, com desoneração dos salários em benefício da remuneração direta, evitada a isenção indiscriminada de contribuições sociais que suportam fundos de seguridade e as atividades de formação do capital humano.

DESAFIO

ELEVAR A QUALIFICAÇÃO E CAPACITAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

As transformações tecnológicas e de gestão demandam trabalhadores mais qualificados, com empregabilidade.

POLÍTICA DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

A Segurança e a Saúde do Trabalhador tiveram no Brasil um grande avanço a partir de 1996 com a implantação no Ministério do Trabalho e Emprego do sistema tripartite de elaboração e revisão de normas, que é imperioso preservar.

A prioridade é a redução do índice de acidentes fatais, que exige uma política pública clara e eficaz na reformulação e modernização do modelo de gestão em SST. Para atingir esse objetivo, compatibilizando-o com as exigências do desenvolvimento social e econômico, é indispensável a reforma do seguro-acidente do trabalho, cuja cobertura atual não contempla inúmeras situações de risco decorrentes das relações de trabalho, sujeitando as empresas à superposição de planos de benefícios, distanciando-se dos modelos mais avançados adotados em outros países, que englobam todos os tipos de cobertura, priorizando e premiando os investimentos em prevenção.

O seguro-acidente deverá cobrir todos os riscos de acidentes do trabalho, abrangendo o pagamento de benefícios pecuniários (auxílios temporários em substituição aos salários, aposentadorias, pensões e responsabilidade civil), a prestação de assistência médica e a reabilitação profissional, articulando-se com os sistemas de custeio da previdência complementar e dos seguros-saúde para evitar duplicidade.

PROPOSTAS:

- ▶ Definir programas de qualificação profissional, com ações destinadas a suprir as deficiências de educação básica e fundamental.
- ▶ Enfatizar, nos cursos de educação básica e fundamental, o desenvolvimento de habilidades e competências voltadas para o trabalho (trabalho em equipe, leitura e interpretação de textos objetivos, dados e gráficos).
- ▶ Apoiar os programas de formação profissional desenvolvidos pelo setor privado.

3.2.4 Infra-estrutura

A disponibilidade, os custos e a qualidade na oferta dos serviços de infra-estrutura repercutem diretamente na competitividade do produto nacional e na atração de novos investimentos produtivos ao País.

O Brasil possui elevado déficit de infra-estrutura e o setor produtivo sente os efeitos da deterioração das condições da infra-estrutura. Existem sérios problemas na oferta dos serviços de energia elétrica, gás natural, portos, transporte ferroviário, rodoviário e hidroviário, e no sistema de saneamento básico.

O impacto da falta de expansão, manutenção e modernização destes serviços tem sido elevado, representando uma desvantagem competitiva do País em relação a seus concorrentes no mercado internacional. O Brasil possui um total de 890 km de estradas pavimentadas por milhão de habitantes, contra 14.172 km/milhão de habitantes nos EUA. O consumo de eletricidade no Brasil é da ordem de 1.793 kWh por habitante/ano, enquanto que a Espanha consome 4.195 kWh por habitante/ano e nossas ferrovias movimentam cargas a um velocidade média de 15 a 20 km por hora, contra uma média de 40 a 45 km/h no Canadá.

O Brasil também tem imenso trabalho a desenvolver no sistema hidroviário, que transporta apenas 1% do total das cargas movimentadas no País. No setor de saneamento básico, o déficit na prestação do serviço verificado junto à população urbana e rural é de cerca de 36% no abastecimento de água por rede geral e 66% no sistema de esgoto. Somente 20% dos

municípios coletam e tratam o esgoto sanitário e o índice de perda no abastecimento de água é da ordem 40% em todo o País.

O aumento da disponibilidade dos serviços de infra-estrutura nas áreas de energia, transportes, portos e saneamento básico constitui um importante desafio a ser enfrentado nos próximos anos. Para superar o déficit em infra-estrutura são necessários investimentos da ordem de R\$ 200 bilhões nos próximos cinco anos.

A maior participação do setor privado na produção dos serviços públicos de infra-estrutura, bem como a concretização de novas formas de parceria entre os setores público e privado, exigem o aperfeiçoamento dos marcos regulatórios e das estruturas de administração e de planejamento setorial.

Este aperfeiçoamento do ambiente institucional e do aparato regulatório com o objetivo de afastar as incertezas e permitir o ingresso permanente de recursos privados nos setores da infra-estrutura deve constar das agendas cujo foco seja o aumento da competitividade e o crescimento econômico.

ESTIMATIVA DA NECESSIDADE DE INVESTIMENTOS EM SETORES SELECIONADOS DA INFRA-ESTRUTURA

- ▶ **Energia elétrica:** R\$ 13,8 bilhões/ano nos próximos quatro anos (geração, transmissão e distribuição).
- ▶ **Petróleo e gás:** R\$ 11,3 bilhões/ano nos próximos quatro anos (exploração, produção e transporte/dutos).
- ▶ **Ferrovias:** R\$ 3 bilhões/ano nos próximos cinco anos (desapropriações na faixa de domínio e via permanente).
- ▶ **Transporte rodoviário:** R\$ 4,5 bilhões/ano nos próximos quatro anos (conservação, recuperação e expansão).
- ▶ **Hidroviás:** R\$ 2 bilhões (valor global): Araguaia-Tocantins, São Francisco, Paraná-Paraguai, Madeira, Tapajós-Teles Pires e Hidroviás do Cone Sul.
- ▶ **Sistema portuário:** R\$ 460 milhões (indenização de 20.000 trabalhadores avulsos, treinamento e equipamentos eletrônicos).
- ▶ **Saneamento básico:** R\$ 4 bilhões/ano, nos próximos 15 anos.

Fontes: Comitê Brasileiro do Conselho Mundial de Energia, Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários, Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias, Comissão Portos/ABTP e Programa "Avança Brasil" - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

■ TRANSPORTES E PORTOS

O setor produtivo nacional deverá enfrentar, em um novo ciclo de expansão da economia, um conjunto de importantes restrições físicas e logísticas ao seu crescimento, com repercussões diretas sobre sua competitividade.

A despeito dos importantes avanços realizados com a transferência para a iniciativa privada da exploração de ferrovias, terminais portuários e trechos rodoviários, persiste uma série de restrições à livre operação dos serviços de transporte.

Há restrições que não permitem ao Brasil pôr em prática os novos esquemas de logística adotados nos países desenvolvidos e, conseqüentemente, de se beneficiar das fortes reduções de custo proporcionadas por estas novas técnicas de gerenciamento dos sistemas de transporte.

Neste setor, o País ainda guarda concepções regulatórias ancoradas no modelo de baixa concorrência dominante entre os anos 1960-1970, inibindo a competição do lado da oferta dos serviços. Esta situação compromete o esforço de adequação do setor produtivo aos padrões de competição e qualidade internacionais.

■ SISTEMA PORTUÁRIO

■ DESAFIO

APROXIMAR O CUSTO E O TEMPO DE MOVIMENTAÇÃO DOS PORTOS BRASILEIROS AOS PADRÕES INTERNACIONAIS

Persiste um excessivo contingente de mão-de-obra nos principais portos, com cerca de 20.000 trabalhadores avulsos desnecessários. Há elevados passivos trabalhistas nos principais portos públicos e baixo nível de eficiência das Administrações Portuárias. A escalação da mão-de-obra avulsa continua sendo realizada pelos Sindicatos de Trabalhadores nos principais portos do País. Registra-se um elevado tempo de permanência das mercadorias nos portos devido à baixa eficiência dos órgãos de Governo intervenientes no processo aduaneiro.

PROPOSTAS:

- ▶ Concluir a implementação da Lei dos Portos (Lei 8630/93), em especial, a escalação dos trabalhadores avulsos pelo Órgão Gestor de Mão-de-Obra.
- ▶ Resolver o problema do excesso de contingente de trabalhadores nos principais portos do País.
- ▶ Iniciar o processo de privatização das Administrações Portuárias.
- ▶ Modernizar os procedimentos aduaneiros e harmonizar a atuação dos órgãos de Governo intervenientes na movimentação de cargas nos portos.

■ TRANSPORTE MARÍTIMO

DESAFIO

AUMENTAR A MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS NO TRANSPORTE DE CABOTAGEM

A oferta de serviços no transporte marítimo de cabotagem de contêineres e carga geral é baixa. O crescimento do transporte na cabotagem possibilitaria a redução dos extensos trechos hoje percorridos pelo transporte rodoviário ao longo da costa brasileira. A exigência de bandeira nacional ou argentina no tráfego marítimo Brasil – Argentina gera impacto sobre a oferta de transporte. Persiste o alto custo dos serviços de praticagem das embarcações.

PROPOSTAS:

- ▶ Desenvolver políticas que conduzam ao aumento da competitividade da frota mercante nacional.
- ▶ Flexibilizar a reserva de mercado dos armadores nacionais no transporte marítimo de cabotagem de mercadorias.

- ▶ Eliminar a reserva de carga dos armadores regionais no transporte marítimo Brasil – Argentina.
- ▶ Reduzir a alíquota do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante incidente sobre os insumos básicos da economia brasileira.
- ▶ Flexibilizar o monopólio das Associações Regionais de Práticos.

■ TRANSPORTE FERROVIÁRIO

DESAFIO

AUMENTAR A QUALIDADE DO SISTEMA FERROVIÁRIO

A deterioração do sistema viário e defasagem tecnológica dos equipamentos é flagrante. Predominam a baixa velocidade média, entre 15 e 20 km/hora, a prioridade à carga própria das empresas acionistas da concessionária, a baixa oferta de serviços no sentido Norte-Sul, especialmente no transporte de contêineres e a ocupação do acesso ferroviário aos portos por favelas, particularmente, em Santos e no Rio de Janeiro. Outro problema a ser enfrentado é a ausência de regulação adequada para o direito de passagem e o tráfego mútuo.

PROPOSTAS:

- ▶ Resolver o problema da ocupação por moradias nas faixas de domínio do acesso ferroviário aos portos.
- ▶ Garantir na regulamentação da Emenda Constitucional nº 33/2001 (PEC 277/2000) aporte de recursos para investimentos na infra-estrutura ferroviária.
- ▶ Regular o direito de passagem e o tráfego mútuo no transporte de cargas, assim como o compartilhamento das linhas de cargas e de passageiros nas zonas urbanas.

■ TRANSPORTE RODOVIÁRIO

■ DESAFIO

RECUPERAR A INFRA-ESTRUTURA VIÁRIA E AUMENTAR A SEGURANÇA NAS ESTRADAS

Há uma crescente deterioração da infra-estrutura rodoviária. Mais de 60% da malha viária pavimentada encontra-se em estado deficiente de conservação. O crescimento do roubo de cargas, o aumento do prêmio do seguro e o alto custo do pedágio em determinadas vias são problemas adicionais que afetam o custo de transporte.

PROPOSTAS:

- ▶ Dar continuidade ao processo de privatização de trechos rodoviários.
- ▶ Diminuir as restrições à livre circulação dos serviços no transporte rodoviário entre o Brasil e seus países fronteiriços da América do Sul.
- ▶ Garantir na regulamentação da Emenda Constitucional nº 33/2001 o aporte de recursos para investimentos na infra-estrutura rodoviária.
- ▶ Eliminar a discriminação ao capital estrangeiro no transporte rodoviário (Lei n.º 6.813/80).
- ▶ Resolver o problema da falta de segurança nas estradas, estruturando e harmonizando as ações dos órgãos de Governo envolvidos.

■ TRANSPORTE HIDROVIÁRIO

■ DESAFIO

AUMENTAR A PARTICIPAÇÃO DAS HIDROVIAS NO TRANSPORTE DE CARGAS

Há uma baixa oferta dos serviços – menos de 1% da movimentação total de cargas no País – e barreiras ao desenvolvimento dos sistemas hidroviários, particularmente, de natureza ambiental.

PROPOSTA:

- ▶ Remover as barreiras que impedem o desenvolvimento do transporte fluvial no País, particularmente na área de meio ambiente.

■ TRANSPORTE AÉREO**DESAFIO****APROXIMAR O CUSTO DE OPERAÇÃO DAS EMPRESAS AÉREAS DOS PADRÕES INTERNACIONAIS**

O marco regulatório necessita de modernização com vistas a aumentar a competitividade das empresas operadoras nacionais no mercado internacional. Alguns dos principais problemas são a carga tributária excessiva – bastante acima da média praticada no mercado externo – o excesso de regulamentos e de burocracia que reduz a eficiência da operação e encarece o preço dos serviços e as dificuldades para a implantação de aeroportos privados.

PROPOSTAS:

- ▶ Criação de marco regulatório moderno que aproxime a legislação brasileira aos padrões internacionais.
- ▶ Reduzir o Adicional de Tarifa Aeroportuária, que incide a uma alíquota de 50% sobre todas as tarifas cobradas nos aeroportos brasileiros.
- ▶ Definir programa de privatização de aeroportos selecionados.

■ TRANSPORTE MULTIMODAL**DESAFIO****IMPLEMENTAR O TRANSPORTE MULTIMODAL NO PAÍS**

Há dificuldades na efetiva implementação da operação multimodal, devido à ausência de regras claras e à bitributação do ICMS nas operações do operador de transporte multimodal.

PROPOSTAS:

- ▶ Eliminar a bitributação do ICMS sobre a prestação dos serviços.
- ▶ Aperfeiçoar a legislação referente à operação do transporte multimodal.

■ ENERGIA

A energia é um determinante fundamental da capacidade competitiva da indústria. No ano passado, o setor produtivo nacional, que já trabalha com custos de logística bastante acima da média praticada no mercado internacional, viu-se em sérias dificuldades na área da infra-estrutura, com a restrição física de um insumo importante como a energia elétrica.

A crise no fornecimento de energia elétrica introduziu um quadro de incertezas para a economia brasileira e trouxe reflexos negativos sobre a produção e o emprego. Dentre outros resultados, abriu a discussão sobre importantes questões, desde as políticas regulatórias e institucionais dos setores de eletricidade, petróleo e gás, até alternativas mais eficientes para a superação do problema.

A partir de 1998, o atraso e adiamento de obras de geração e transmissão provocaram grave desequilíbrio entre oferta e demanda. A não-implementação das obras respondeu por cerca de 2/3 da energia não ofertada. A hidrologia desfavorável, por si só, não teria sido suficiente para causar a crise na dimensão observada.

A primeira versão do Programa Prioritário de Termoeletricidade, criado em fevereiro/2000, que previa a construção de 43 térmicas até dezembro de 2003, não saiu do papel, devido a problemas de regulação e à descoordenação entre os setores de eletricidade, petróleo e gás. De forma geral, faltou ao aparato regulatório regras claras, estáveis e concisas que propiciassem um ambiente de credibilidade favorável ao investimento privado.

Nos ajustes necessários aos novos modelos setoriais em desenvolvimento na área da energia, é fundamental garantir a atratividade dos investimentos e assegurar os benefícios de um mercado competitivo aos consumidores. O custo da energia elétrica ao setor produtivo, por força de sua base predominantemente hídrica, tem sido uma tradicional vantagem competitiva da economia brasileira, que não pode ser perdida, pois representaria um elevado impacto negativo na competitividade do produto nacional.

■ ENERGIA ELÉTRICA

■ DESAFIO

GARANTIR A EXPANSÃO DO PARQUE GERADOR

A superação da crise de fornecimento de energia elétrica depende de investimentos em geração que acrescentem de três a quatro mil MegaWatts/ano ao parque gerador, da ampliação da capacidade no sistema de transmissão de energia elétrica e da superação de problemas institucionais. Entre estes se destacam a superposição de atribuições dos órgãos governamentais intervenientes no setor (Conselho Nacional de Política Energética, Secretaria Nacional de Energia, Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão dos Sistemas Elétricos - CCPE, ANEEL), a desarticulação dos órgãos de planejamento do setor elétrico, a falta de clareza e estabilidade na política de abertura ao investimento privado, a legislação setorial dispersa, confusa e algumas vezes contraditória, a burocratização dos programas governamentais de conservação de energia e as fortes restrições ambientais ao aumento do parque gerador. O desenvolvimento da geração núcleo-elétrica deve ser avaliado, tendo em vista a necessária diversificação da matriz energética e a expansão da capacidade de geração.

PROPOSTAS:

- ▶ Formular a Lei Geral de Energia Elétrica, que consolide e harmonize a legislação setorial.
- ▶ Criar regulamentação clara, estável e concisa para viabilizar novos investimentos setoriais, principalmente na geração e na transmissão de energia.
- ▶ Traçar os limites de competência, eliminando a superposição das atribuições dos órgãos de Governo do setor.
- ▶ Concluir a reforma setorial, dando seqüência à abertura dos serviços ao capital privado e ao processo de desverticalização das concessionárias.
- ▶ Definir claramente a instituição responsável pelo planejamento e expansão do setor elétrico.

TELECOMUNICAÇÕES: AVANÇOS E DESAFIOS

As telecomunicações são fundamentais para o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, oferecendo serviços valiosos e imprescindíveis para as pessoas e para empresas de qualquer porte. A convergência tecnológica das telecomunicações com a informática proporciona um conjunto de serviços que tem gerado impactos significativos sobre a produtividade e a forma de desenvolver negócios.

No Brasil, a área das telecomunicações apresenta progressos notáveis. A quebra do monopólio estatal atraiu investimentos, baixou os preços e ampliou a oferta dos serviços. Em 1997, antes da privatização, havia 18,8 milhões de telefones fixos instalados no País e 4,5 milhões de celulares. No início do ano passado, o número de telefones fixos e de celulares alcançou 39,9 milhões e 23,9 milhões, respectivamente.

O novo modelo setorial possibilita a convergência dos serviços de telecomunicações com outras áreas da infraestrutura, através do aproveitamento simultâneo das redes existentes e dos canais de comunicação. O progresso no setor de telecomunicações está valorizando os ativos das empresas detentoras de infra-estrutura, como gasodutos, rodovias, ferrovias e redes elétricas, possibilitando a exploração dos serviços no compartilhamento das redes de infra-estrutura.

Mesmo diante dos avanços realizados, persiste o problema do déficit de atendimento no setor. A planta de telefonia fixa no Brasil ainda é reduzida. Em 1999, o número de linhas fixas por 1000 habitantes era de 149 linhas, contra 201 na Argentina, 418 na Espanha, 462 na Itália, 520 na Austrália e 579 na França. A superação do déficit depende da continuidade na expansão dos serviços.

A privatização eliminou muitas das restrições à ampliação dos serviços pelo lado da oferta. A manutenção do ritmo de expansão dos serviços de telecomunicações dependerá, a partir de agora, das condições de evolução da demanda, que depende do crescimento da renda e do custo dos serviços. Um dos entraves à redução de custos se localiza na elevada carga tributária incidente nas tarifas.

A carga tributária incidente sobre os serviços de telecomunicações no Brasil está muito acima da média praticada no mercado internacional. A título de comparação, a participação da carga tributária sobre o preço dos serviços é 40% no Brasil (para uma alíquota nominal de 25% para o ICMS), enquanto no Chile é de 18%, na Espanha é de 16% e nos Estados Unidos, apenas 3%.

- ▶ Solucionar os problemas que impedem o adequado funcionamento do mercado atacadista de energia elétrica.
- ▶ Estimular o uso de outras fontes para a geração de energia elétrica (e.g. biomassa, carvão mineral, eólica e solar).
- ▶ Aumentar a eficiência dos programas governamentais para conservação de energia.
- ▶ Definir o potencial de aproveitamento de energia nuclear na matriz energética.

■ PETRÓLEO E GÁS NATURAL

■ DESAFIO

AUMENTAR A PARTICIPAÇÃO DO GÁS NATURAL NA MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA

A participação do gás natural na matriz energética é reduzida e a infraestrutura de transporte deficiente. Barreiras de ordem regulatória, ambiental, financeira, tributária e de comercialização limitam a expansão do parque de geração termelétrica. São também obstáculos a política de preços do gás natural diretamente dependente do mercado de petróleo, a baixa competição nos sistemas de transporte e distribuição de gás natural, a ausência de regras claras e estáveis para o maior dinamismo da cogeração na indústria e a falta de política que oriente o uso direto do gás natural (em substituição à eletricidade) na produção de calor em processos produtivos.

PROPOSTAS:

- ▶ Solucionar os entraves à implantação das usinas termelétricas.
- ▶ Conceder aos grandes e médios consumidores de gás natural e derivados de petróleo a opção de contornar os esquemas tradicionais de distribuição e se conectarem diretamente aos produtores e transportadores de energia.
- ▶ Remover os obstáculos que impedem a maior dinamização da cogeração na indústria e o uso da geração distribuída.
- ▶ Promover o uso direto do gás natural nas indústrias, na produção de calor, em substituição à eletricidade.
- ▶ Aperfeiçoar a regulamentação sobre o direito de passagem às empresas privadas, nos dutos e terminais portuários de petróleo e gás.

■ SANEAMENTO BÁSICO

O setor de saneamento básico no Brasil vive momento crítico. A lenta expansão e a baixa qualidade na prestação destes serviços, conjugada à elevada carência da infraestrutura, têm trazido graves implicações para a saúde da população e para o meio ambiente. Embora quase todos os municípios brasileiros tenham rede de abastecimento de água (98%), somente 52% têm serviço de coleta de esgoto. Cerca de 65% das internações hospitalares de menores de 10 anos estão associadas à precariedade das condições de saneamento básico.

A raiz do elevado déficit e da baixa qualidade dos serviços encontra-se nos baixos níveis de investimento e nos problemas regulatórios, cujo substrato principal reside nas indefinições nas quais o setor está inserido. E isto ocorre em vários níveis: desde a questão básica de determinação do titular da concessão dos serviços, à falta de metas no atendimento. É necessário que se definam as diretrizes para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que tratem tanto do aspecto institucional quanto das normas gerais a serem observadas para a concessão e prestação dos serviços. A aprovação de uma Lei federal sobre a matéria revela-se de especial importância.

No específico ponto da titularidade dos serviços, no qual o debate tem sido mais intenso, a interpretação da Constituição tem gerado visões diferentes no que tange à divisão de competências. Uma lei ordinária pode e deve estabelecer os parâmetros gerais. A ausência de marco regulatório claro e estável desestimula investimentos privados, porque gera insegurança aos prestadores de serviços.

Vale destacar que o acirramento do debate em torno da titularidade da concessão não deve mascarar a complexidade real do problema e o objetivo básico do Governo no setor que é a plena universalidade na prestação dos serviços de saneamento básico. Para isso, torna-se necessário que os critérios da licitação para escolha do concessionário não privilegiem o maior valor da concessão, e, sim, os investimentos a serem efetuados, visando a plena universalização dos serviços prestados, e a tarifa a ser cobrada.

DESAFIO**CRIAR CONDIÇÕES PARA A AMPLIAÇÃO DO INVESTIMENTO PRIVADO EM SANEAMENTO BÁSICO**

A área de saneamento básico apresenta elevado déficit e baixa qualidade dos serviços. A ausência de marco regulatório claro e estável desestimula investimentos privados. A questão da titularidade dos serviços (estadual ou municipal) ainda não está resolvida e o preço dos serviços, sujeito a ingerências políticas, também afeta a participação privada. A concessão dos serviços de saneamento, privilegiando o maior valor de leilão, como tem ocorrido em algumas privatizações, tende a elevar o valor das tarifas e a reduzir investimentos.

PROPOSTAS:

- ▶ Estabelecer marco regulatório para o setor, considerando as interações existentes com a área de saúde, recursos hídricos, meio ambiente e desenvolvimento urbano.
- ▶ Definir claramente os titulares da concessão dos serviços de água e esgoto.
- ▶ Dinamizar o processo de privatização no setor de saneamento básico.
- ▶ Privilegiar o maior investimento e a menor tarifa nos critérios de licitação para concessão dos serviços.

3.2.5 Meio Ambiente

O impacto das exigências ambientais nas atividades produtivas tem aumentado nas últimas décadas em função de acordos internacionais, de legislações locais e da crescente preocupação da sociedade em assegurar a qualidade de vida das gerações futuras. A indústria brasileira tem o compromisso com os princípios do desenvolvimento sustentável e tem realizado iniciativas voltadas para a ecoeficiência de processos e produtos e o desenvolvimento de tecnologias limpas.

O principal desafio para a política de meio ambiente no Brasil é o de garantir, simultaneamente, padrões crescentes de qualidade e de conservação ambiental e um sistema eficiente

HABITAÇÃO E SANEAMENTO: A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO

Habitação e saneamento são áreas da infra-estrutura que merecem atenção especial em um programa de governo. A proliferação de favelas, invasões e áreas com ocupação desordenada conduzem à queda na qualidade de vida de grande parcela da população brasileira. O quadro é agravado pelo provimento inadequado dos serviços de saneamento, com sérias implicações sobre as condições de saúde. Investimentos em água e esgoto reduzem significativamente as necessidades de gastos em saúde curativa.

A perda de qualidade e redução da oferta destes serviços são conseqüência da crise das finanças públicas, mas refletem também a inadequação das políticas para esses setores. Particularmente no caso da habitação, os problemas decorreram das deformações impostas ao Sistema Financeiro da Habitação–SFH, como os subsídios erroneamente concedidos aos mutuários do Sistema, os efeitos dos vários planos econômicos e as elevadas taxas de juros que passou a praticar.

Tudo isso fez com que vasto contingente populacional continue vivendo sem as mínimas condições de saneamento básico e que se acumulasse um expressivo déficit habitacional no País, estimado em sete milhões de habitações. Aumentar a oferta de habitações e de saneamento é uma necessidade imperiosa. Para esse objetivo, parte dos recursos requeridos já existe: os depósitos das cadernetas de poupança e os do FGTS.

Há necessidade, contudo, de identificar-se duas vertentes na questão habitacional. Existem os problemas associados ao grupo de renda mínima e incerta, onde se localiza a grande parcela da pobreza urbana, e aqueles devido à incapacidade do sistema habitacional expandir a oferta de moradia por inadequação do sistema de financiamento.

O primeiro caso é caracteristicamente uma questão de política pública de melhoria das condições de vida das populações pobres. Buscar a eliminação de moradias precárias, algumas em condições subumanas, é um dever do Estado. Para esse resultado o uso dos mecanismos do SFH e dos recursos do FGTS é insuficiente. A solução requer também a mobilização de recursos fiscais orçamentários a serem utilizados em programas de construção de habitações simples, voltadas a um grupo que não tem condições de arcar com os custos integrais de um financiamento.

O outro caso, populações com rendimento estável, exige uma solução diferente. A ampliação da oferta de moradia de modo a atender à demanda reprimida deve seguir os padrões do setor privado. Face a natureza do produto – elevado valor, longa maturação e durabilidade – a solução exige amplo financiamento. A viabilidade da expansão do mercado requer a melhoria no sistema de financiamento, com fluxo de recursos estável e a adequação de prazos e custos dos financiamentos. O atual SFH, modificado e aperfeiçoado, é a base para viabilizar a solução do financiamento; em especial, com a criação de regras que assegurem a utilização desses recursos no financiamento da habitação.

No que tange a saneamento, os recursos destinados ao setor têm tido um crescimento muito aquém das necessidades nacionais. Para permitir que mais recursos privados possam ser investidos através de concessões, é imprescindível uma definição urgente dos marcos regulatórios do poder concedente.

de regulação que não implique incertezas, elevação do risco empresarial e bloqueio de decisões de investimentos.

Vários destes problemas resultam do processo de implementação da política ambiental no Brasil e a sua superação exige avanços no campo institucional, onde se localizam conflitos de atribuições e competências que, além de gerar efeitos negativos sobre as empresas, afetam a qualidade e eficácia da política ambiental.

A diversidade de legislações, regulamentos e normas técnicas agrava este quadro. O relacionamento das empresas com os órgãos ambientais de governo se estabelece, principalmente, nos momentos de fiscalização e licenciamentos ambientais, baseado em paradigmas clássicos de políticas de comando e controle. São incipientes os acordos de cooperação entre as partes e as atividades de orientação e prevenção.

A qualidade da relação das empresas com os órgãos ambientais, nas três esferas de governo, é também afetada por estas entidades ainda não possuírem quadros competentes em número suficiente para atender às demandas da atividade produtiva. Soma-se a isto a necessidade de reestruturar e ampliar a infra-estrutura existente, tais como laboratórios, equipamentos e outros meios necessários à rápida e boa execução de suas ações.

A indústria brasileira está comprometida com agenda do desenvolvimento sustentável. O aperfeiçoamento das leis, regulamentos e padrões ambientais e a construção de políticas que estimulem os investimentos em preservação ambiental deve ser objeto de um diálogo permanente com o governo e instituições da sociedade civil.

DESAFIO

APERFEIÇOAR LEIS, REGULAMENTOS E PADRÕES AMBIENTAIS

A proliferação de leis e regulamentos ambientais em todas as esferas e níveis de competência tem causado efeitos imediatos sobre a qualidade da política ambiental gerando incertezas, custos e dificuldades de implementação.

PROPOSTAS:

- ▶ Consolidar a legislação ambiental.

- ▶ Atuar no sentido de garantir a compatibilização dos regulamentos e padrões ambientais a legislação vigente.
- ▶ Definir as competências dos diversos órgãos de governo de forma a prevenir eventuais conflitos de competência quando da aplicação da legislação ambiental.

DESAFIO

ADEQUAR A INFRA-ESTRUTURA DO SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

As ações no âmbito do SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiente) vêm-se caracterizando pela falta de coordenação e articulação dos diferentes órgãos envolvidos, bem como pela escassez de recursos humanos e financeiros necessários à solução das questões ambientais.

PROPOSTAS:

- ▶ Recuperar a capacidade dos órgãos do SISNAMA para executar sua missão de orientação e apoio.
- ▶ Garantir a participação das diferentes representações do setor produtivo nos diversos órgãos colegiados que tratam de questões ambientais.

DESAFIO

APERFEIÇOAR A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL

O processo de degradação do meio ambiente resulta em grande parte da desinformação da população quanto às alternativas de utilização e a capacidade de recuperação dos recursos naturais. Acresce-se a isto o desconhecimento quanto às possibilidades de reuso, recuperação e reciclagem de materiais. A implementação de programas de educação ambiental com vistas a disseminar a necessidade de adoção de práticas ambientalmente saudáveis certamente contribuirá para a continuidade do crescimento econômico com sustentabilidade ambiental.

PROPOSTAS:

- ▶ Estimular o desenvolvimento de programas de educação ambiental para aumentar a consciência e a responsabilidade em todos os níveis, incluindo a dos gestores empresariais.
- ▶ Estimular a educação ambiental continuada no âmbito das escolas e empresas.
- ▶ Estimular a redução de desperdícios e a geração de resíduos.

DESAFIO**ELABORAR, APROVAR E IMPLEMENTAR A POLÍTICA NACIONAL DE BIODIVERSIDADE**

O Brasil é o detentor de uma das maiores diversidades biológicas no mundo, entretanto, ainda apresenta dificuldades em transformá-la numa fonte de renda econômica e ecologicamente sustentável. A prospecção da biodiversidade brasileira carece de coordenação de esforços dos setores governamentais, acadêmicos, empresarial e social. Existe falta de sintonia e cooperação das diversas agências nacionais que cuidam das diferentes questões ligadas à biodiversidade, levando a um desperdício e dispersão de recursos e esforços. A regulamentação do acesso aos recursos genéticos brasileiros deve ser um instrumento para fomentar o desenvolvimento da prospecção da biodiversidade brasileira.

PROPOSTAS:

- ▶ Estabelecer regras claras e estáveis para o acesso a diversidade biológica e a repartição dos benefícios nos termos da Convenção da Diversidade Biológica, observando os interesses do País. O ambiente institucional, ao mesmo tempo que deve resguardar a integridade do patrimônio genético nacional, a segurança do consumidor e os interesses de comunidades detentoras de conhecimentos tradicionais, deve também ser dotado de regras claras que confirmam a segurança jurídica necessária ao investimento privado e à prática da atividade econômica.
- ▶ Avançar no sentido de prover o Brasil de políticas no campo da biotecnologia que abriguem questões essenciais como: (i) regras de ética e de segurança; (ii) incentivo

à pesquisa e desenvolvimento; (iii) obtenção de direitos de propriedade, e (iv) financiamento para conservação e uso sustentável.

- ▶ Incentivar a pesquisa e o desenvolvimento biotecnológico com ênfase nas áreas de alimentação, medicamentos, cosméticos, biomateriais e proteção ambiental, que leve à obtenção de direitos de propriedade intelectual.
- ▶ Estimular a cooperação, nacional e internacional, entre os detentores de tecnologias modernas e os detentores dos recursos genéticos em busca da capacitação científica e tecnológica e de recursos financeiros para conservação e uso sustentável da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais associados.
- ▶ Estabelecer a tipificação penal dos crimes de biopirataria, tendo em vista que as sanções administrativas hoje estabelecidas não são suficientes para coibir essa prática delituosa.

DESAFIO

ASSEGURAR A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS E DE SUA AGÊNCIA REGULADORA

A Política Nacional de Recursos Hídricos inicia um novo modelo de gestão para os recursos hídricos no País, estruturada sob cinco princípios fundamentais: (i) a unidade básica de planejamento é a bacia hidrográfica o que implica uma área de uso comum; (ii) a unicidade de outorga pela qual se reconhecem os usos múltiplos da bacia e não se permite a hegemonia de um setor usuário sobre os demais; (iii) a exigência de um plano de gestão, que permite inserir as mudanças e ajustes de acordo com a evolução do desenvolvimento; (iv) atribuição de valor econômico à água implicando o estabelecimento de cobrança e um preço pelo seu uso, e (v) na outorga e cobrança da água, utilização do princípio de tratamento isonômico entre todos os usuários de recursos hídricos. Observa-se, porém, que para um uso eficiente da água várias mudanças serão necessárias, requerendo um trabalho multidisciplinar, articulado e integrado passando por transformações nos padrões de consumo e nos sistemas de utilização e produção, investimentos em recuperação e proteção dos corpos aquosos, assim como estruturação dos modelos de gestão e diálogo crescente entre os representantes dos vários ramos da economia que têm a água como insumo.

PROPOSTAS:

- ▶ Compatibilizar as ações entre os diversos órgãos integrantes do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos.
- ▶ Estabelecer regras claras e estáveis que atendam ao princípio da razoabilidade.
- ▶ Estimular a pesquisa e desenvolvimento de tecnologias visando a disponibilidade e qualidade da água.
- ▶ Instituir instrumentos de incentivo para usuários que contribuam para a melhoria da qualidade da água.

DESAFIO**ASSEGURAR O GERENCIAMENTO INTEGRADO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS**

Uma proposta de política nacional de resíduos sólidos deve ser capaz de ordenar as ações e definir responsabilidades entre os geradores de resíduos e as esferas do governo, no que diz respeito ao gerenciamento de resíduos sólidos, evitando-se a proliferação desordenada de normas sobre a matéria. As diretrizes desta política devem buscar soluções ambientalmente eficazes, eficientes e economicamente viáveis.

PROPOSTAS:

- ▶ Implantar a Política Nacional de Resíduos Sólidos.
- ▶ Desenvolver programas de pesquisa e capacitação das indústrias para a adoção de novos equipamentos e tecnologias.
- ▶ Implantar instrumentos regulatórios e econômicos que viabilizem e incentivem a indústria de reciclagem.

DESAFIO**ASSEGURAR A PREVALÊNCIA DE INSTRUMENTOS VOLUNTÁRIOS DE GESTÃO AMBIENTAL - AUDITORIA, ROTULAGEM E CERTIFICAÇÃO**

Com o crescente desenvolvimento dos selos ecológicos no mundo os seus efeitos no acesso a mercados passaram também a desempenhar uma importância cada vez maior, em particular face à possibilidade de se converterem em potenciais obstáculos ao comércio internacional. No entanto, se adequadamente utilizados, podem ser uma das ferramentas disponíveis para a implementação de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento de novos padrões de consumo, ambientalmente mais saudáveis, e para o fomento da evolução da produção industrial. Por esses motivos, os programas de rotulagem ambiental devem ser voluntários e conduzidos por organismos reconhecidos e aceitos por todos os interessados.

PROPOSTAS:

- ▶ Criar mecanismos para incentivar e apoiar a adoção da rotulagem ambiental voluntária, com base nos princípios e requisitos das normas da série ISO 14.000.
- ▶ Incentivar a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias limpas, com o objetivo de prevenir, reduzir ou eliminar impactos ao meio ambiente e à saúde da comunidade.
- ▶ Propugnar para que sejam evitados, ou repelidos, todos e quaisquer mecanismos que conduzam à utilização protecionista de regulamentação e de normas ambientais como barreiras não tarifárias ao comércio internacional.

DESAFIO**ESTIMULAR A CRIAÇÃO DE LINHAS DE FINANCIAMENTO PARA INVESTIMENTOS AMBIENTAIS**

As instituições financeiras possuem um importante papel no auxílio a implantação de políticas ambientais, uma vez que enquanto agentes provedores de recursos podem atuar em todas as fases do ciclo de vida dos produtos e serviços.

PROPOSTA:

- ▶ Criar condições de financiamento, diferenciadas, para questões relacionadas ao meio ambiente incluindo instrumentos de prevenção e mitigação.

DESAFIO**ESTIMULAR A ADOÇÃO DE SISTEMAS DE GESTÃO AMBIENTAL E TECNOLOGIAS MAIS LIMPAS**

O estímulo à produção mais limpa pode contribuir para o aumento da competitividade industrial e para a melhoria da eficiência energética em seus processos, criando uma cadeia produtiva menos impactante ao meio ambiente, gerando empregos e aumentando a produtividade.

PROPOSTAS:

- ▶ Ampliar e aperfeiçoar mecanismos de incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologias limpas, fontes alternativas de energia e eficiência energética.
- ▶ Apoiar a implantação e a atualização de centros de pesquisa e de desenvolvimento de tecnologias limpas.
- ▶ Estimular o desenvolvimento de tecnologias inovadoras em produtos e processos voltados à gestão ambiental.

DESAFIO**IMPLEMENTAR OS MECANISMOS DE PROTEÇÃO DA ATMOSFERA**

Os debates sobre mudanças de clima devem estar inseridos no contexto do desenvolvimento econômico sustentável e alinhados aos termos propostos no Protocolo de Kyoto, sempre mantendo a defesa do princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas entre os diversos estágios de desenvolvimento dos países.

PROPOSTA:

- ▶ Estabelecer conjunto de regras que disciplinem a implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e a promoção de um mercado doméstico de carbono.

3.2.6 Regulação

Na economia atual, com estruturas de mercado em que predominam a tendência de maior concentração e a operação por atores privados de diversos serviços públicos, é essencial contar com instituições responsáveis pela preservação de um ambiente concorrencial e pela definição de regras claras que garantam e estimulem os investimentos privados.

O zelo pela qualidade dos serviços e pelos interesses dos consumidores se destaca entre as atribuições naturais das agências reguladoras que surgem na esteira da privatização dos serviços públicos. Em que pese o avanço observado nos últimos anos, há ainda necessidade de aperfeiçoamento na atuação dessas agências. Em especial, não se deve confundir a proliferação de agências reguladoras com a boa prática da atividade de regulação pelo Estado.

SISTEMA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA

As economias modernas necessitam de instrumentos e instituições capazes de promover e resguardar o ambiente concorrencial necessário ao adequado funcionamento dos mercados. É tarefa do Estado a vigilância sobre os mercados de modo a evitar que condutas dos agentes econômicos e atos de concentração possam reduzir a concorrência e introduzir ineficiências produtivas e alocativas.

É importante compreender que o conceito de concorrência e dominação de mercados sofre alterações em uma economia integrada. Neste ambiente de mercados sujeitos à maior penetração de produtos importados, estruturas produtivas domésticas mais concentradas não necessariamente significam efetivo poder de mercado. Muito ao contrário, a crescente concorrência com fornecedores internacionais exige a ampliação das escalas de produção domés-

ticas, conduzindo a processos de fusão visando a manutenção de condições de competitividade e eficiência produtiva, que de outro modo não seriam viáveis com escalas de produção compatíveis com uma menor concentração doméstica. O sistema de defesa da concorrência deve sempre ter claros esses critérios quando da avaliação de atos de concentração, incorporando uma visão de mercado ampliado e não apenas utilizando-se de critérios associados unicamente ao mercado doméstico.

DESAFIO

APERFEIÇOAR A LEGISLAÇÃO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA

Em que pese os aperfeiçoamentos introduzidos com a reformulação do sistema de defesa da concorrência em 1994, o atual sistema ainda apresenta deficiências. A arquitetura institucional existente, que favorece a demora nos julgamentos, e a ênfase ainda excessiva nas políticas de desempenho, em detrimento das políticas de comportamento e das políticas estruturais, são pontos que merecem ser revisados. Há a necessidade de introduzir aperfeiçoamentos no nosso sistema de defesa da concorrência, especialmente em sua legislação.

PROPOSTAS:

- ▶ Criar uma Agência de Defesa da Concorrência.

A opção por esse modelo de Agência, sem incluir no seu âmbito de atuação a defesa do consumidor, representaria um passo positivo, pois enfatiza a competência, para com maior autonomia, fiscalizar o mercado, editar normas e solucionar conflitos, privilegiando o conhecimento técnico sobre o segmento político. Preservadas as competências jurídicas e econômicas nas análises dessa agência, a sua criação poderá contribuir para a revisão dos procedimentos hoje adotados que levam à sobreposição de órgãos públicos e ao desperdício de recursos públicos e privados.

- ▶ Reduzir a ênfase nas políticas de desempenho.

É imprescindível que o Governo abandone de vez a tentação de recriar uma política de controle de preços com base em figuras tão controversas como o aumento arbitrário de lucros ou o aumento abusivo de preços. As persistentes dificuldades de conceituação, tanto jurídica quanto econômica, constituem provas do caráter arbitrário e complexo dessas figuras e seu uso é pouco freqüente e de eficácia bastante contestada na experiência de outros países. Além disso, a implementação de políticas de desempenho é totalmente inadequada em mercados de produtos heterogêneos, onde a concorrência é baseada em atributos que não apenas o preço. Por último, tem-se o caso dos mercados caracterizados por processos de constante inovação em que a ocorrência de *mark-ups* elevados não configura a prática de preços abusivos, mas sim uma justa e temporária compensação à necessidade de alocar vultosos investimentos em P&D.

- ▶ Ampliar o limite de faturamento a partir do qual as empresas devem submeter os atos de concentração à autoridade antitruste.

A demora dos julgamentos decorre de um volume muito grande de matérias a analisar (no ano 2000 foram julgadas 663 matérias, sendo 523 referentes a atos de concentração), conjugado a uma estrutura carente de pessoal especializado. O volume de matérias, por outro lado, é o reflexo não somente de uma economia em transformação, mas sobretudo do critério que impõe a necessidade de notificação de ato de concentração que envolva empresa com faturamento anual bruto de R\$ 400 milhões ou que implique participação de empresa ou grupo de empresas em 20% do mercado relevante. A maioria dos atos de concentração é submetida ao CADE por força do critério de faturamento e grande parte é aprovado incondicionalmente, não representando nenhuma ameaça à concorrência.

- ▶ Reforçar a capacidade do sistema de defesa da concorrência em coibir abusos de conduta.

O surgimento de estruturas de mercado mais concentradas é o resultado natural do processo de reestruturação da economia brasileira. Esta situação aumenta a possibilidade de práticas abusivas que contrapõem oligopsônios a fornecedores dispersos e de menor expressão econômica. Cabe observar que estas distorções podem acontecer em

todos os setores da economia. Assim, o sistema de defesa da concorrência deve acompanhar não somente as concentrações industriais, mas também as do comércio e serviços.

AGÊNCIAS REGULADORAS

As agências reguladoras são uma resposta às necessidades de criação, por parte do Estado, de marco jurídico e regulatório que garanta condições competitivas e regras estáveis para a produção e investimentos privados. A sua criação recebeu um forte impulso após a privatização dos serviços públicos ocorrida na segunda metade dos anos 90.

Nesta nova concepção do Estado, cabe aos ministérios setoriais o planejamento e formulação das políticas, à iniciativa privada a prestação dos serviços e o estabelecimento de parcerias com o setor público e, às agências reguladoras, a regulação da atividade, a fiscalização dos contratos de concessão e a busca contínua da competição nos serviços prestados.

Já foram criadas Agências Reguladoras Federais nas áreas de energia elétrica, telecomunicações, petróleo, saúde suplementar, vigilância sanitária, recursos hídricos, transporte terrestre e aquaviário. Propostas de criação de outras agências estão sendo submetidas ao Congresso Nacional.

DESAFIO

ESTABELECEER REGRAS CLARAS BUSCANDO ESTIMULAR A COMPETIÇÃO E INVESTIMENTOS NA OFERTA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Este arcabouço institucional, embora recente, já requer reformulações. Há necessidade de maior precisão das áreas de competência de modo a evitar incertezas quanto às atribuições das funções de regulação e fiscalização. O foco das agências deve ser delimitado em poucas e claras atividades de modo a evitar superposições de competências com outros órgãos de administração pública. Da mesma forma, deve-se evitar que estas agências importem modelos e métodos dos antigos sistemas de regulação, sob o risco de reproduzir equívocos e modelos anacrônicos de regulação, além de uma onerosa estrutura de pessoal e encargos.

PROPOSTAS:

- ▶ Reduzir o elevado número de atribuições e a superposição de competências.

Os limites de atuação entre as agências reguladoras e os demais órgãos de Governo não estão claros. O elevado número de atribuições das agências diminui a transparência sobre suas responsabilidades básicas e inquestionáveis (regulação e fiscalização) e criam superposições com as atribuições de outros órgãos de governo. Um exemplo desta falta de transparência reside na idéia de que cabe às agências reguladoras planejar seu setor, causando superposição com esta típica atribuição do ministério setorial. Uma agência reguladora com um número pequeno de objetivos, bem definidos e não conflitantes, tende a ser mais eficiente do que outra, com objetivos numerosos, imprecisos e conflitantes com os demais órgãos de governo.

- ▶ Estabelecer critérios para o quadro de pessoal das agências.

Algumas agências reguladoras estão sendo criadas com um quantitativo de pessoal acima do necessário para o desenvolvimento das atividades de regulação e fiscalização. Neste caso, o limite de pessoal deve ser reduzido.

- ▶ Limitar a capacidade de imposição de taxas.

A lei de criação destas agências tem aumentado a intervenção estatal na prestação dos serviços, possibilitando a cobrança de novas taxas, licenças e autorizações para o exercício de atividades.

- ▶ Promover maior articulação entre as agências reguladoras.

Os problemas observados ao longo dos últimos dois anos no mercado do gás natural, dificuldades na determinação dos preços do gás destinado à geração térmica, divergência de critérios de reajuste de preços do gás e da eletricidade, atrasos na implantação das redes de distribuição do produto, escasso estímulo à cogeração e controvérsias acerca das reservas disponíveis, demonstram nitida-

mente a falta de articulação das decisões entre as agências reguladoras das áreas de energia elétrica e de gás natural.

No setor de energia, a aproximação dos mercados do gás natural e da energia elétrica, objetivando a produção de eletricidade em centrais térmicas, requer a harmonização das ações das agências reguladoras do setor.



4.

INCLUSÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

4. INCLUSÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

O QUADRO DA EXCLUSÃO SOCIAL

O Brasil possui um grande número de pobres e é uma sociedade muito desigual. Cada um desses problemas tem a sua própria dinâmica e exige medidas específicas. O remédio que atenua a pobreza, nem sempre reduz a desigualdade. Em decorrência de políticas sociais, os pobres podem melhorar de renda, mas a distância entre ricos e pobres pode aumentar por força de uma melhoria dos mais abastados. Da mesma maneira, o remédio que reduz a desigualdade, nem sempre atenua a pobreza. Em decorrência de políticas sociais desfocadas, a desigualdade pode diminuir pelo empobrecimento de todas as pessoas e aproximação entre elas. Convém lembrar que nas regiões extremamente pobres, todos são praticamente iguais na pobreza.

A complexidade desses dois problemas requer uma análise acurada de suas causas assim como uma avaliação da eficiência das políticas destinadas a reduzir a pobreza e aumentar a igualdade.

A POBREZA NO BRASIL

Cerca de 32% dos brasileiros estão na pobreza por viverem com uma renda per capita de menos de R\$ 80,00 por mês (linha da pobreza), o que é insuficiente para atender as necessidades de alimentação, vestuário, moradia e transporte. São cerca de 53 milhões de pessoas. Dentro desse grupo, porém, há 23 milhões que vivem com uma renda per capita de menos de R\$ 25,00 por mês, o que não atende às necessidades alimentares, o que caracteriza a condição de miséria⁽¹⁾.

Apesar de o Brasil ser um país de renda média (cerca de US\$ 4.000 per capita), os seus pobres são excluídos de uma vida digna. A maior parte trabalha sem contratos legais e, conseqüen-

¹ PAES de BARROS, R. , HENRIQUES, R. , MENDONÇA, R. *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. Brasília : IPEA, 2001. (Texto para Discussão IPEA, 800).*

temente, não usufrui das proteções trabalhistas e previdenciárias. A maioria tem poucos anos de escola, de má qualidade. No geral, são famílias com um grande número de filhos e, com frequência, chefiadas por mulher sem cônjuge. Raramente essas pessoas têm documentação dos bens que possuem, o que bloqueia o seu acesso ao crédito.

O uso da linha da pobreza baseada em renda para delimitar o mundo dos excluídos é imperfeito. Além do grau de arbitrariedade e condicionamentos culturais e temporais de qualquer definição, há várias dimensões da exclusão social que não são captadas pela renda. Por exemplo, são excluídos também aqueles que, apesar de estarem acima da linha da pobreza, enfrentam barreiras de acesso ao trabalho por razões de preconceito ou deficiências de saúde.

Assim, o mundo dos excluídos no Brasil deve também computar o número de brasileiros que não consegue utilizar as facilidades econômicas e os equipamentos sociais que podem melhorar suas vidas.

A experiência das últimas décadas mostra que o crescimento econômico é uma condição necessária para reduzir a pobreza. No Brasil, há uma estreita relação entre os períodos em que o país cresceu mais rapidamente e a diminuição dos bolsões de pobres. Os estudos internacionais, igualmente, mostram que o crescimento é bom para os pobres. Sem ele, não há esperança de diminuir a pobreza. Mas só com ele, pouco acontece. A condição é necessária, mas não suficiente. Mesmo em um país que cresce, a velocidade de diminuição dos bolsões de pobreza depende de um conjunto de políticas sociais bem focalizadas nos próprios pobres.

A DESIGUALDADE NO BRASIL

Os 20% mais pobres se apropriam de 2% da renda do País enquanto que os 20% mais ricos se apropriam de 64%. São dois Brasis: um despossuído e outro abastado. É isso que torna o Brasil uma das nações mais desiguais do mundo. A desigualdade não vem da falta de recursos, mas sim da distribuição injusta das oportunidades de educação, e conseqüentemente da renda e propriedade.

Por exemplo, o Brasil tem uma safra de alimentos que ultrapassa a casa dos 100 milhões de toneladas de grãos. Descontando-se a parte exportada (cerca de 30 milhões de toneladas)

e adicionando-se a parte importada (cerca de 15 milhões), ficam para o mercado interno aproximadamente 85 milhões de toneladas (uma parte consumida diretamente e outra transformada em produtos animais). Isso dá, em média, 500 quilos por pessoa/ano, ou cerca de 1.300 gramas por dia (cerca de 3.400 calorias diárias) – mais do que suficiente para alimentar toda a população do Brasil. No entanto, cerca de 20 milhões de brasileiros têm dificuldade para obter o mínimo recomendado pela Organização Mundial de Saúde (2.000 calorias por dia). Numa palavra, o problema não decorre da falta de alimentos, mas sim da falta de renda para comprá-los.

A TRAJETÓRIA DA POBREZA E DESIGUALDADE NO BRASIL

Pobreza e desigualdade são marcas evidentes na sociedade brasileira. Contrastam e denigrem o sucesso que tivemos em outros campos, sobretudo, nas altas taxas históricas de crescimento econômico. É verdade que a pobreza incide mais nas zonas rurais, no Norte e Nordeste e entre as crianças que fazem parte de famílias numerosas. Mas não é preciso selecionar uma região em particular para se encontrar pobres no Brasil. Eles estão por toda parte. Nas periferias das cidades e no interior do País; nas áreas menos desenvolvidas e nas de maior progresso. Por todos os cantos, os destituídos convivem com os abastados, num quadro de profunda desigualdade.

Mas é preciso não perder de vista a trajetória dos dois problemas. A pobreza já foi pior, mesmo no passado recente, quando a proporção de pobres era bem maior do que é hoje (32%). Os dados do Censo de 1960, por exemplo, mostraram que, em 44% das famílias brasileiras, as pessoas viviam com 1/4 de salário mínimo per capita.

A estabilização da moeda, a partir de 1995, deu uma contribuição positiva aos mais pobres, reduzindo, sobretudo, o subgrupo dos miseráveis de 21% para 14%². Foi um ganho expressivo e responsável pela incorporação de 15 milhões de brasileiros no mercado de consumo. Em outras palavras, ainda que se recuse a baixa velocidade das mudanças, os avanços na redução da pobreza são inegáveis.

² ROCHA, S. *Crise, estabilidade e pobreza : 1900-95*. Brasília : IPEA, 1996. Mimeo.
_____. Renda e pobreza: os impactos do Plano Real. *Brasília : IPEA, 1996. (Texto para Discussão IPEA, 439)*. 28p.

Mas no que tange à desigualdade, o quadro é outro. Ela se manteve praticamente estável ao longo dos últimos 30 anos, tendo até aumentado nos momentos de crescimento econômico. Há décadas o índice que mede a concentração da renda (Gini) se mantém próximo de 0,60 – um dos mais altos do mundo, uma vez que a média internacional é de 0,38.

Quando se analisa a pobreza em conjunto com a desigualdade, o quadro se torna mais complexo, embora mais esclarecedor. Os estudos de mobilidade social mostram que nem todo pobre morre pobre. Dos filhos dos lavradores que formam a classe baixa inferior, por exemplo, apenas 40% permanecem como lavradores até o fim da vida. Ao longo de suas carreiras, os demais passam para as classes baixa superior (vigias, serventes, ambulantes, empregadas domésticas) e para a classe média inferior das grandes cidades (pedreiros, carpinteiros, motoristas, instaladores e outras profissões de pequena qualificação).

São caminhadas de curta distância quando comparadas com as aspirações geradas pela mídia e pela observação do cotidiano. Mas esses incrementos de ascensão social funcionam como realizações expressivas quando as pessoas se comparam com seus pais e avós.

Mas, se há essa ascensão social, por que há tanto pobre? Porque no lugar de quem sobe na pirâmide social, logo entra um outro pobre. As famílias pobres têm mais filhos. A taxa de fertilidade das famílias de classe baixa é mais alta do que a das famílias de classe média e alta. O número de pobres que entra na base da pirâmide social sempre é grande. Isso mantém os bolsões de pobreza sempre inchados.

Ademais, é preciso considerar que, enquanto os pobres percorrem pequenas distâncias, os mais abastados também têm o seu percurso ascendente, mantendo a desigualdade entre os de cima e os de baixo.

A desigualdade brasileira não é fruto dos pobres ficarem mais pobres e os ricos ficarem mais ricos, mas sim dos ricos avançarem, pelo menos, na mesma velocidade dos pobres o que, evidentemente, mantém a mesma distância social entre as classes³.

³ PASTORE, J. , VALLE SILVA, N. *Mobilidade social no Brasil*. Makron, 2000.

A taxa de fertilidade das famílias pobres vem diminuindo. Isso deve reduzir o número de pobres do futuro. Mas o problema da pobreza não pode ser deixado para a demografia resolver. Os pobres precisam ter mais acesso às ferramentas de seu progresso pessoal e, com isso, percorrer distâncias maiores na estrutura social do País, o que reduzirá a desigualdade.

Está cada vez mais difícil viver em uma sociedade rica de recursos mas com grandes bolsões de pobreza e grande desigualdade social. As aspirações dos excluídos não encontram condições concretas para se transformarem em realidade. O sentimento de injustiça se generaliza, deixando sem resposta o porquê das diferenças tão acentuadas. Esse é um clima propício para a frustração e desencanto que, no terreno dos comportamentos, transformam-se em alienação, retraimento, rebeldia, radicalismo e transgressão.

No Brasil, este quadro é parcialmente atenuado porque, paradoxalmente, esse mesmo País que tem muitos pobres, mantém abertos certos canais de mobilidade social, ainda que de curta distância. Comparados com o seu passado familiar, os brasileiros, em sua maioria, sobem na escala social e se vêem um pouco melhor do que as gerações anteriores. São caminhadas expressivas para quem partiu de situações muito precárias.

Mas, assim como não se pode deixar o problema da pobreza para a demografia, não se deve abusar do “efeito anestésico” da mobilidade social no trato da desigualdade. Mesmo porque, ninguém se satisfaz definitivamente com o que conquistou. Quando as pessoas sobem um pouco, elas começam a olhar para cima e querem subir mais – jamais descer. Isso ocorre com todas as classes sociais. Apesar de estar no topo da pirâmide social, frustra-se um jovem formado pela universidade, por exemplo, que não encontra emprego na sua profissão, e passa a trabalhar no que não gosta, em posição muito inferior a de seu pai. A acumulação de frustrações em uma sociedade muito desigual gera riscos para a ordem social.

Quando segregados em locais de moradia separados, o choque é menor. No meio rural, onde a pobreza é maior, a desigualdade é menor porque a grande maioria vive nas mesmas condições. Mas nas grandes cidades a mescla é a regra. É ali que se encontram as maiores disparidades sociais e também a maior incidência de conflitos, agressões, crime e violência.

AS CAUSAS HISTÓRICAS DA EXCLUSÃO SOCIAL

Mas por que o Brasil é tão desigual? Por que o acesso às políticas sociais é restrito a parte da população?

As causas da exclusão e da desigualdade sociais são múltiplas. A desigualdade vem de longe, mas é intrigante a persistência dos seus determinantes e a impotência das políticas sociais para eliminá-los. Em muitos casos, essas políticas aumentam a desigualdade em lugar de reduzi-la. Grupos minoritários – oligárquicos e corporativistas – dominaram o Estado durante muito tempo, apropriando-se das suas benesses. Tais grupos tiveram sucesso em cunhar leis que, a pretexto de proteger os despossuídos, foram flagrantemente orientadas para proteger os que já contavam com inúmeras proteções.

AS FORMAS DA EXCLUSÃO SOCIAL: DESAFIOS E PROPOSTAS

Quem são os excluídos no Brasil? São aqueles que, além da pobreza, são atingidos pela precariedade de capital humano e dificuldades de acesso à propriedade e aos serviços básicos que podem ajudá-los no seu progresso individual. E são também aqueles que, por inúmeras razões, não podem prover o seu sustento e dependem da ação do Estado. Com frequência, esses elementos em geral se somam, e fecham o círculo vicioso da exclusão social.

A exclusão se infiltra na sociedade brasileira por múltiplos canais. Não há uma só fonte. A exclusão não tem causa única. Portanto, não pode haver uma só solução.

A exclusão decorre da conjugação de pequenas e grandes injustiças. Na classificação a seguir, são descritas as principais origens da exclusão e identificados os principais pontos de uma agenda de trabalho.

DESAFIO

TRANSFORMAR “GASTOS SOCIAIS” EM GASTOS SOCIAIS

Nossa sociedade é pródiga nos chamados “gastos sociais”. A expressão foi posta entre aspas, pois a suposta intenção de oferecer um bem público de forma universal raramente se materializa na prática.

Teoricamente, os orçamentos para os gastos sociais têm um destino neutro e universal, beneficiando igualmente pobres e ricos. Mas na prática, uma grande proporção acaba sendo apropriada pelas pessoas de renda mais alta. Dentre os inúmeros exemplos, cita-se o caso das universidades públicas, caras para o Estado e gratuitas para alunos que, em sua maioria, cursaram escolas de ensino médio caras e de boa qualidade. Incluem-se também os casos dos tratamentos médicos caríssimos no SUS gratuitos para pessoas de renda mais alta. Enquanto isso, a prevenção e o tratamento das doenças infecciosas e endêmicas que atacam a grande maioria dos brasileiros de baixa renda continuam estrangulados por falta de recursos.

Por isso, a simples transformação de “gastos sociais” em gastos sociais traria uma grande redução da exclusão. Redirecionar tais gastos para quem realmente não tem condições de arcar com eles seria uma revolução social.

O governo arrecada muito e aplica mal os recursos que deveriam ser destinados aos que mais precisam de proteção social, em especial, os menos educados, os mais jovens, as mulheres, os idosos, os rurais e os desempregados.

Pesquisas recentes mostram que o País gasta cerca de 21% do PIB na área social⁴. Isso é quase o dobro da média da América Latina que está em torno de 11%⁵. Contudo, uma série de fatores na regressividade dos gastos anula o potencial das políticas sociais no combate à exclusão.

Por exemplo, os 20% mais pobres ficam com apenas 7% do que o País gasta com aposentadorias e pensões; os 20% mais ricos, ficam com 29% desse total. O valor médio da aposentadoria dos pobres que têm vínculo com o INSS é de 1,8 salários mínimos; o dos funcionários públicos, que têm renda muito mais alta, é de 14,4 salários mínimos.

⁴ Além dos orçamentos federais para educação, saúde, previdência e vários outros, há programas adicionais em curso, destacando-se os seguintes: (1) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (FUNDEF); (2) Programa de Agentes Comunitários de Saúde; (3) Reforma Agrária; (4) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); (5) Programas de Microcrédito (PROGER); (6) Programa Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR); (7) Programa de Combate à Desnutrição Infantil; Programa de Transferência de Renda; (8) Previdência Social; (9) Previdência Rural; (10) Seguro-desemprego e Abono Salarial; (11) Benefícios para Portadores de Deficiência; (12) Programas de Renda Mínima - Bolsa Escola; (13) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); (14) Atendimento aos Idosos; (15) Assistência à Juventude; (16) Atenção à Criança (creches e pré-escolas); (17) Educação em geral; (18) Sistema Único de Saúde (SUS); (19) Banco da Terra; (20) Comunidade Ativa (indução de desenvolvimento comunitário); (21) Integração dos Afro-Descendentes.

⁵ TEIXEIRA, I. Quem é o campeão dos gastos sociais. *Conjuntura Econômica*, jan. 2000. p.38-41.

Na área do emprego, o quadro é o mesmo: os 20% mais pobres recebem apenas 3% dos recursos do seguro-desemprego; os 20% mais ricos, ficam com 20% das verbas⁶.

A necessidade de focalizar as políticas sociais é mais urgente do que a de se ampliarem os recursos arrecadados. Com os mesmos recursos, o Brasil poderia fazer muito mais do que vem fazendo para reduzir a pobreza e a desigualdade.

DESAFIO

APRIMORAR O CAPITAL HUMANO

O desemprego aberto no Brasil, computado pelas fórmulas oficiais da OIT, é baixo quando comparado com outros países, até mais desenvolvidos. O grande problema do Brasil é o gigantesco número de pessoas que estão na informalidade (60%), pessoas que trabalham sem vínculo com a Previdência Social, e os que ganham pouco (65%), parcela da população que trabalha e ganha até três salários mínimos.

Por que essas pessoas ganham pouco? Porque produzem pouco. E produzem pouco porque suas “ferramentas” são insuficientes ou deficientes.

Parte destas ferramentas são materiais (equipamentos, computadores, furadeiras, serrotes, etc.). Mas as ferramentas mais estratégicas são as intelectuais: educação e formação profissional, que constituem o chamado capital humano. Quem não o tem – e de boa qualidade – é como o operário que necessita serrar uma tábua com um velho serrote desdentado, ao invés de usar uma serra circular afiada.

Na educação as distorções se repetem: enquanto os mais pobres têm enormes dificuldades para concluir a 8ª. série, os brasileiros de renda mais alta completam cursos superiores em universidades públicas, inteiramente gratuitas.

Quando os mais pobres conseguem se educar, raramente recebem uma educação de boa qualidade. A qualidade precária é um dos principais determinantes da baixa renda da maioria da

⁶ CAMARGO, J.M. Combatendo a pobreza. *Revista Conjuntura Social*, mar. 2000.

população que trabalha, em especial, os 32% de pobres. Para eles, faltam as boas ferramentas para trabalhar. Quando há exigências técnicas, a ausência de formação profissional constitui um bloqueio aos postos de trabalho de melhor qualidade. É como se faltassem os acessórios de uma ferramenta básica que é a escolarização. É o trabalhador que tem uma furadeira, mas não tem as brocas. Na pobreza, essas pessoas deixam de ter acesso a uma série de outras proteções.

A correlação entre educação e rendimento pessoal é estreita. Quanto menor a escolarização, menor é a renda das pessoas. Além disso, para uma boa integração no mercado de trabalho, não basta contar os anos passados na escola. É preciso ter recebido uma educação de qualidade, bem superior à que é hoje oferecida, sobretudo a que recebem os mais pobres.

Toda máquina – capital físico – precisa de manutenção para que continue produzindo a contento; ela necessita de reparos quando sofre avarias. Da mesma forma, o ser humano – com seu capital humano – precisa de manutenção e atendimento, para que continue saudável e produtivo. Mas tal como no caso das máquinas, sabemos que a manutenção preventiva da saúde e da profissão é melhor do que deixá-las estragar para depois recuperar.

No campo da saúde, o sistema atual tem várias distorções. O Brasil gasta fortunas em cuidados hospitalares – aos quais muitas pessoas de alta renda têm acesso privilegiado – quando é a prevenção, a nutrição, a qualidade da água e o controle das endemias e epidemias que realmente determinam os níveis de morbidade e mortalidade da população.

Apenas 13% dos recursos da saúde são gastos com prevenção. Portanto o Brasil gasta errado e deixa de gastar no que realmente faz diferença. Por exemplo, a mortalidade infantil está intimamente associada ao PIB per capita dos estados porque este capta a disponibilidade de água e esgoto, mas não se correlaciona com os gastos em saúde curativa. Os dados confirmam que gastos com tratamento pouco afetam a saúde dos mais pobres que são as maiores vítimas das distorções apontadas. Eles é que são os mais atingidos pela desnutrição ou nutrição errada, pelas doenças infecciosas decorrentes de falta de higiene, água contaminada, esgotos não tratados, falta de vacinação, ausência de atendimento primário.

Os estados mais ricos gastam por habitante quase dez vezes o que gastam os mais pobres e a União não contribui para reduzir as diferenças. Quando o pobre recebe serviços de saúde, é na emergência, depois do seu quadro médico ter-se deteriorado.

Esse tipo de política social é simultaneamente cara e ineficiente. O Brasil gasta mais de US\$ 400 per capita no campo da saúde. Comparando o Brasil com os países que gastam o mesmo montante per capita, a esperança de vida dos brasileiros deveria ser bem superior à atual. Entre 28 países latino-americanos, 22 gastam menos per capita do que o Brasil. Destes, 17 têm níveis de esperança de vida ao nascer superior ou igual à do Brasil⁷.

Na formulação de políticas sociais, as crianças merecem uma atenção muito especial. O número de crianças pobres é 25 vezes maior do que o de idosos pobres. No entanto, 10% do PIB são direcionados aos idosos (aposentadorias e pensões) enquanto apenas 2% vão para as crianças (educação básica)⁸. Uma ampliação dos recursos e, sobretudo, um bom direcionamento desses recursos para as crianças são expedientes cruciais para se assegurar um bom futuro para elas e para o País.

DESAFIO

FOCALIZAR MELHOR OS RECURSOS

Muitas vezes, os excluídos não precisam mais do que um impulso para superar uma desvantagem inicial. Pode ser uma ajuda para fazer um curso, uma bolsa-escola para evitar a evasão ou um crédito para comprar ferramentas e montar uma oficina.

O que é fácil para os incluídos pode não o ser para os excluídos. Se a vaga para o emprego está longe, por exemplo, pode faltar recursos para o transporte. Ou faltar informações sobre os empregos existentes. Tais barreiras podem selar o futuro de um jovem.

A essência de uma boa política social não é dar o que normalmente as pessoas deveriam comprar. Mas há momentos críticos na vida, onde um “empurrão” pode fazer a diferença entre o êxito e o fracasso.

As políticas sociais precisam ficar atentas à necessidade de estímulos específicos nas encruzilhadas críticas da vida das pessoas. Eles podem ser decisivos para mantê-las produtivas ou

⁷ MÉDICI, A. *Financiamento y gasto público em salud em los años noventa*. Washington : Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, 2002. (no prelo).

⁸ CAMARGO, J.M. Respostas fáceis não valem. *Estado de São Paulo*, 29 jan. 2002.

para aumentar a sua produtividade que, sem um apoio momentâneo, podem trilhar um caminho descendente, passando a requerer um atendimento mais caro. Ao mover a agulha de um desvio ferroviário de alguns centímetros, o trem vai para uma cidade e não para outra. O apoio na hora crítica é como a movimentação dessa agulha: pode mudar a trajetória futura das pessoas.

DESAFIO

REFORÇAR A REDE DE PROTEÇÕES MÍNIMAS

As políticas sociais podem ser divididas em duas grandes categorias. A primeira é a que faz investimentos no capital humano (educação) e na manutenção da saúde (acima mencionadas). Elas visam tornar o indivíduo mais produtivo para que possa superar por suas próprias forças a situação de pobreza e exclusão.

A segunda consiste em entender que algumas pessoas podem estar impossibilitadas de prover a si próprias. Necessitam de “muletas”, por não terem sólidas as pernas. Elas precisam de apoio ou de redes de segurança, como ocorre com os trapezistas que, se caírem, conseguem sobreviver. Enquadradas classicamente neste caso estão as crianças e os idosos. As primeiras não entraram no ciclo produtivo; os idosos já saíram desse ciclo. Mas, além desses dois grupos, há os que, por diferentes razões, perderam sua capacidade produtiva, às vezes até para cuidar de si. Acidentes, doenças degenerativas, desestruturação familiar, dependência de drogas e muitas outras causas podem acarretar a perda de autonomia, ou a capacidade de produzir e gerar renda.

Por exemplo, o Brasil possui cerca de 16 milhões de portadores de deficiência. Destes, 9 milhões estão em idade de trabalhar mas apenas 200 mil trabalham com proteções trabalhistas e previdenciárias⁹. É uma minúscula minoria.

Os portadores de deficiência são pessoas que, para trabalhar, necessitam de educação, algum equipamento, habilitação e reabilitação, treinamento adequado, mudanças arquitetônicas e facilidades de acesso ao transporte público. Mas precisam também de políticas públicas que

⁹ PASTORE, J. *Oportunidades de trabalho para portadores de deficiência*. São Paulo : LTR, 2001.

estimulem as empresas a contratá-los. Os recursos públicos da assistência social para essas pessoas são quase todos gastos na concessão de benefício para uma pequena parte dos portadores de deficiência e que funciona como verba de manutenção em estado de vida – e não como um apoio para as pessoas se integrarem no mundo do trabalho. Esse é um caso típico de 9 milhões de excluídos que não fazem parte da força de trabalho por falta de políticas convergentes e voltadas para a referida integração.

Poucos deixam de aceitar a idéia de que a sociedade deve cuidar do bem-estar daqueles que não podem cuidar de si próprios. Mas na prática, as políticas públicas do Brasil são insuficientes e regressivas. Entre outras coisas, a omissão ou incompetência das políticas de aumentar e manter a capacidade produtiva dos cidadãos resulta em mais gente dependente dos serviços que atendem aos que não podem prover seu sustento. E os orçamentos acabam antes de se oferecer um serviço decente a quem mais precisa.

A melhor política para enfrentar os gastos com os excluídos é tê-los em menor número. Para isso, é preciso ser agressivo com políticas sociais mais direcionadas e mais baratas. Um ano de educação custa 3,5 salários mínimos. É mais barato do que aposentadoria, carceragem, hospitalização ou seguro de desemprego em período correspondente. E reduz todos esses custos de forma claramente mensurável. Um menino delinqüente custa R\$ 1.600,00 por mês ao Estado; um aluno de primeiro grau custa R\$ 700,00 por ano. O Brasil já gasta 10% do PIB no campo da segurança – e com resultados desapontadores¹⁰.

DESAFIO

MELHORAR A QUALIDADE DAS LEIS E SIMPLIFICAR SUA UTILIZAÇÃO

Uma democracia justa requer um sistema legal que não discrimine contra os mais pobres. Igualdade começa com certidão de nascimento, carteira de identidade, acesso à educação, saúde, crédito e titulação da terra ou da casa onde se mora.

Quando criar uma empresa é complicado, os excluídos são condenados a ficar na exclusão da informalidade, com todas as desvantagens dela decorrentes. Uma parcela enorme

¹⁰ OS CUSTOS da violência. Conjuntura Criminal, ano 2, n.4, fev. 1999.

dos pobres não tem acesso aos serviços públicos, porque a situação de sua morada não é regularizável. Para eles, é difícil vencer os obstáculos burocráticos para legalizar um terreno ou até mesmo um barraco. Não é possível perpetuar esse e outros tipos de discriminação.

Muitas dessas diferenças vêm de leis antigas. Mas as mais novas não são muito diferentes. No campo do trabalho, por exemplo, a Constituição Federal de 1988 consagrou a tendência de se fazer uma fachada igualitária para uma lei que, na realidade, aprofunda as desigualdades. Ao elevar substancialmente as proteções trabalhistas, por exemplo, a Constituição Federal onerou o fator trabalho e remeteu para um limite extremo a complexidade burocrática para se contratar legalmente. Resultado: o mercado informal explodiu. Nele, há de tudo, até mesmo profissionais qualificados. Mas a grande maioria é constituída de trabalhadores que vivem sem nenhuma proteção para os quatro momentos mais críticos da vida laboral: (1) a hora da doença; (2) os momentos de desemprego; (3) os anos da velhice; (4) e o que se deixa depois da morte, para os parceiros ou parceiras.

Sem dúvida, a Constituição Federal é uma importante fonte de desigualdade e exclusão sociais no Brasil, razão pela qual modificações conseqüentes no quadro atual exigem mudanças constitucionais nos campos dos direitos sociais, Previdência Social, seguro-desemprego, FGTS e vários outros. Ao lado da Constituição Federal, há um grande volume de leis complementares e ordinárias que reforçam esta distorção.

O PAPEL DOS EMPRESÁRIOS E DO TERCEIRO SETOR

Ao lado dos programas de governo e das mudanças a serem feitas no quadro institucional, envolvendo modificações de dispositivos constitucionais e leis ordinárias, há muitas atividades que podem ser realizadas pela sociedade. Em outras palavras, o esforço contra a exclusão social não se esgota no Estado.

No que tange aos empresários, há razões de sobra para se direcionar um grande número de ações no combate à exclusão social. Uma sociedade desigual diminui a força do crescimento. A pobreza restringe o consumo, com todas suas conseqüências. Uma população deseducada inibe a geração de idéias, talentos e criatividade.

Tudo isso conspira contra o desenvolvimento econômico, cria desconfortos sociais e instiga conflitos. Combater a exclusão não significa dar esmolas. E nem praticar filantropia. Combater a exclusão é parte de uma política consciente de desenvolvimento econômico e social.

O empresariado industrial está disposto a alavancar de forma substancial a contribuição que vem dando em favor da inclusão dos excluídos dentro de uma sociedade mais humana. Ações complementares nas áreas da saúde e da educação são exemplos eloqüentes. Prevenir doenças, acidentes e moléstias profissionais é uma tarefa de todos e, os empresários, através de campanhas e instituições especializadas podem se engajar de modo mais intenso nessa missão. Controlar os trabalhos perigosos, insalubres e penosos, e proteger os trabalhadores, assim como afastar os menores de idade dessas atividades, são tarefas cruciais nas quais nunca é demais investir.

Da mesma forma, educar com qualidade, em especial, no campo da profissionalização, constitui um empreendimento de grande relevância para as gerações do futuro. Combater a discriminação e estimular a inclusão daqueles que são excluídos por portarem alguma deficiência física, mental ou sensorial ou mesmo por possuírem uma característica específica do seu biótipo constitui uma atitude construtiva para ajudar a integrar os diferentes em uma sociedade heterogênea.

O empresariado industrial está deliberado a continuar investindo em todas essas áreas e buscar o máximo de eficiência nesses investimentos.

É claro que tais ações exigem um ambiente institucional amigável. Muitas mudanças terão de ser feitas nesse campo. Por exemplo, cobrar do empresário o seguro-acidente e, na ocorrência de um acidente, processá-lo com ações de danos morais é um contra-senso que desmotiva o empresariado a investir mais no campo da prevenção.

Políticas que se restringem ou elevam as sanções induzem as empresas a fazer o mínimo e não o máximo. Elas perpetuam o atual clima de desconfiança e confrontação ao invés de facilitar o entendimento e cooperação entre empregados e empregadores.

O empresariado brasileiro, sobretudo no setor industrial, tem uma longa tradição de organizar-se para ações políticas estratégicas. O próprio processo de industrialização do País foi fruto desse esforço, cuja eficácia no campo político foi fundamental para criar e manter íntegro o parque industrial do País.

Essa competência política continuará sendo usada em ações de maior alcance com o fim de trazer os desprotegidos para o mundo dos protegidos. O empresariado industrial está disposto a colaborar na desmontagem das forças políticas e sociais que, historicamente, mantiveram a pobreza, a desigualdade e a exclusão social no Brasil. Essa desmontagem é inadiável e terá de contar com o esforço de todos.



5.

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E JUDICIAIS

5. INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E JUDICIAIS

A capacidade de crescimento da economia é afetada pela qualidade do ambiente institucional. As instituições políticas e judiciais são fundamentais na criação deste ambiente. Um sistema de representação política representativo e com capacidade de gerar decisões afeta positivamente a governabilidade. Um sistema judicial eficaz garante o respeito aos contratos, a solução de conflitos e os direitos de propriedade.

A REFORMA POLÍTICA

A reforma política é essencial para elevar a qualidade da governabilidade e consolidar a estabilidade política. As fragilidades e disfuncionalidades do sistema político têm contribuído para restringir a modernização do arcabouço institucional do País.

O aperfeiçoamento do sistema político passa fundamentalmente pela constituição de partidos políticos fortes e vertebrados e pela revisão do sistema eleitoral. Estes temas são parte das regras básicas que gerem o adequado funcionamento de uma sociedade democrática e o seu aperfeiçoamento, no caso brasileiro, é a cada dia mais necessário.

As diferentes trajetórias históricas dos países levaram à constituição de sistemas distintos, no que tange a regimes e mesmo a organização de seus sistemas partidários. O sistema político brasileiro é caracterizado por uma excessiva fragmentação partidária, o que dificulta a formação de maiorias homogêneas capazes de refletir o espectro de visões da sociedade sobre a formulação de políticas.

Os partidos políticos não apresentam consistência doutrinária e não angariam a devida fidelidade de seus membros, o que os distancia das aspirações de seus eleitores, além de prejudicar a sustentação e a continuidade da ordenação institucional.

É fundamental que o sistema político esteja assentado em partidos. Um sistema político assentado mais em pessoas do que nas instituições partidárias é frágil. Também, a prevalência,

muitas vezes, de interesses clientelistas, corporativistas e cartorialistas conduz à perda do foco no interesse público e a uma governabilidade incerta.

Apesar dos problemas apontados, o Parlamento tem exercido um papel fundamental na modernização do Estado e do País. Para continuar esta atuação, precisa também se aperfeiçoar. A reforma do sistema político, acrescida do aperfeiçoamento do processo legislativo, seria um passo importante rumo à solidificação da estabilidade política, à consolidação das instituições democráticas e à garantia da governabilidade.

É importante a intensificação do debate sobre a Reforma das Instituições Políticas, na expectativa de que resulte no aprimoramento e implementação de princípios como os de legitimidade, moralidade, transparência e eficiência. A internalização e prática de tais conceitos na formulação das políticas públicas terá conseqüências positivas para a governabilidade, e conseqüentemente, para o desenvolvimento do país e a consolidação da democracia.

PROPOSTAS:

- ▶ **Cláusula de Barreira:** O desempenho eleitoral para caracterização dos partidos como nacionais merece especial atenção. Não se pretende com isso restringir a liberdade de constituição de partidos, assegurada na Constituição, mas apenas a utilização de tal mecanismo como referência na concessão de benefícios institucionais (acesso a recursos do fundo partidário e tempo de televisão). A exigência de representatividade em troca do apoio institucional do Estado possibilita o fortalecimento dos partidos com maior apoio popular, em detrimento daqueles que são constituídos a despeito de não possuírem expressão eleitoral.
- ▶ **Fidelidade Partidária:** A fidelidade partidária é um dos principais aspectos que contribuem para o fortalecimento das instituições políticas. A valorização do candidato em detrimento do partido tem propiciado uma situação que facilita a migração partidária, em face da ausência de compromisso com os programas partidários. O objetivo deste princípio é o fortalecimento dos partidos, propiciado pela necessária identidade e estabilidade na relação candidato-partido, viabilizando quadros partidários mais estáveis.

- ▶ **Legislação Eleitoral:** A instabilidade da legislação eleitoral contribui para a fragilização dos partidos políticos, o que vai de encontro à formulação de projetos políticos nacionais de longo prazo. É imprescindível que as regras eleitorais tenham caráter de permanência, evitando-se possíveis casuísmos e distorções.
- ▶ **Financiamento das Campanhas Eleitorais:** A qualidade da democracia é influenciada pelos mecanismos de financiamento de campanha. A ausência de transparência e de regras adequadas favorece a corrupção e distorce as regras do jogo democrático. Devem ser respeitados os princípios de moralidade, transparência e controle social na atividade política. É importante que o Congresso Nacional avance no aperfeiçoamento da legislação pertinente.

REFORMA DO JUDICIÁRIO

A eficiência do Judiciário é fator essencial para a estabilidade da Nação, para a garantia da democracia e dos direitos do cidadão. É também um instrumento primordial para o desenvolvimento econômico do País, por força do inegável peso que a segurança jurídica dos negócios exerce nas decisões de investimento.

Um Judiciário eficaz (imparcial, célere, honesto, consistente, de baixo custo e com capacidade das decisões serem cumpridas) promove, em toda a sociedade, a certeza de que eventual lesão de Direito será prontamente reparada. Isso vale para a garantia de um direito individual que deve estar disponível para qualquer cidadão sem exceção. Mas vale também para o cheque sem fundo e para eventual infração cometida no bojo de um contrato vultoso e complexo. A eficiência do Judiciário é um elemento de extrema relevância para o empreendedor, que sempre irá preferir investir seu capital em um país onde haja efetiva segurança de que as regras serão cumpridas e de que o eventual descumprimento delas será remediado pelo Poder Público institucionalmente incumbido disso, o Judiciário.

A eficiência do Poder Judiciário se encontra sujeita a três tipos de barreiras: econômicas, geográficas e burocráticas. As barreiras econômicas são representadas pelo custo do acesso à Justiça: custas, honorários de advogado e risco de sucumbência. As barreiras geográficas decorrem da imensidão do território nacional, que impossibilita, muitas vezes, o acesso a um

magistrado sem que haja um grande deslocamento físico por parte do interessado. As barreiras burocráticas consistem, em linhas gerais, no desaparelhamento material, gerencial, humano e estrutural da máquina judiciária, tornando-a inadequada para enfrentar a massa de feitos que lhe é submetida e que está em constante crescimento. Situação que se agrava em razão de um exagerado formalismo das leis processuais, da infinidade de recursos, da excessiva constitucionalização dos direitos, que, no afã de proteger o indivíduo e de garantir a mais ampla defesa, acaba abarrotando os tribunais de processos e, em consequência, suprimindo-lhe o próprio Direito.

Esse quadro propicia a idéia de que é vantajoso ser inadimplente ou exercitar a litigância de má-fé ou protelatória. É fundamental, para o funcionamento adequado dos mercados, que o Judiciário atue de forma rápida e de baixo custo na resolução de contratos e disputas de direito de propriedade.

PROPOSTAS:

- ▶ **Aumentar a eficiência:** A morosidade do Judiciário deve ser enfrentada através de investimentos físicos e humanos, dentro de uma estratégia de organização judiciária, administrativa e gerencial eficaz e voltada para os jurisdicionados. O uso da tecnologia de informação deve ser incentivado em paralelo às reformas administrativas que reduzam as redundâncias e ineficiências.
- ▶ **Elevar a transparência:** A eficiência do sistema judiciário pode ser elevada através de maior difusão de informações sobre o seu desempenho. É igualmente fundamental que grupos da sociedade civil elevem seu interesse pelo acompanhamento do desempenho do Judiciário.
- ▶ **Aprimorar as leis processuais:** Aprimoramento das leis processuais, visando a simplificação dos processos sem perda das garantias de defesa. Com esse objetivo já tramitam no Congresso Nacional proposições, cujos debates e aprovação devem ser ultimados.
- ▶ **Adotar a súmula vinculante:** Adoção de súmula vinculante pelo STF, o que contribuirá para desafogar o Judiciário, evitando-se a proliferação de processos cujas matérias

já foram decididas pela Corte Maior. Entretanto, este instituto deve ser dotado de mecanismo que permita às entidades legitimadas à propositura de ADIn deflagrar a revisão das súmulas vinculantes, o que é imprescindível para que não ocorra o seu engessamento e para que haja uma participação democrática da sociedade na construção das súmulas.

- ▶ **Difusão de sistemas alternativos de composição de conflitos:** Estímulo à difusão de sistemas alternativos de composição de conflitos, notadamente órgãos de mediação e de arbitragem, visando a redução de demandas e, conseqüentemente, racionalização do número de processos que a cada magistrado compete julgar.

SEGURANÇA PÚBLICA: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO

A segurança pública no Brasil é crítica. Ameaça a cidadania e cria obstáculos cada vez mais significativos à realização de novos investimentos e ao desenvolvimento econômico. A insegurança sobre o patrimônio, os custos privados de proteção e o reconhecimento de um crescente risco de vida que ameaça as pessoas têm contribuído para gerar um ambiente hostil à atividade econômica. Exemplos de outros países mostram o potencial de danos que esta trajetória pode causar à economia e à sociedade se não for revertida com o ataque imediato aos fatores que a tem alimentado.

As origens do problema são diversas e envolvem um quadro complexo que combina questões econômicas, educacionais, institucionais e legais. A sua solução depende de iniciativas continuadas para produzir efeitos mais permanentes e os resultados serão progressivos. Ainda assim, há um aspecto que requer ação imediata: a atuação das polícias frente ao crime.

As diferentes modalidades de crime atingem a todos os grupos sociais e trazem incerteza e insegurança à atividade econômica e ameaçam, além do patrimônio, a própria vida da população. Os assassinatos que ocorrem no País registram índices relativos à população que colocam o Brasil em uma situação bastante desfavorável na comparação com outros países, mesmo aqueles de menor desenvolvimento econômico. Os homicídios e lesões dolosas são a principal razão para as mortes no País por causas violentas.

A existência de áreas em que a violência é endêmica revela enclaves em que a ação do Estado é omissa e o controle local está nas mãos da marginalidade, em especial, daqueles que dominam o tráfico de drogas. A reversão

desse quadro requer, além da repressão e da redução da taxa de impunidade, uma ação coordenada do Estado e Sociedade que atue na prevenção da criminalidade e no aumento das oportunidades de desenvolvimento da população mais jovem e mais pobre.

Outro aspecto importante é a capacidade corruptora que o crime tão fortalecido em nosso País exerce sobre diversas instâncias do Estado, em particular, sobre as polícias. Agrava o quadro atual e tem que ser prioritariamente combatida. Não se trata de escassez de recursos humanos nos quadros das polícias. O problema maior reside na sua capacitação e na produtividade de sua atuação. Os métodos e procedimentos adotados estão ultrapassados e desconectados com os meios à disposição dos criminosos. Apenas uma pequena parcela das ocorrências sobre crimes geram inquéritos policiais e destes também são minoria aqueles que se transformam em denúncias formais. O sistema não faz uso das técnicas modernas de gestão e qualidade. Não há atividade investigativa adequada e a taxa de impunidade é reforçada.

Os problemas de insegurança também se fazem sentir fora dos centros urbanos. A fragilidade da vigilância nas fronteiras – rota de contrabando de mercadorias e drogas – e a elevada incidência do roubo de cargas no transporte rodoviário ilustram este ponto.

A seguir se apresenta uma agenda imediata que precisa ser enfrentada.

- ▶ Promover, com maior intensidade, a renovação dos quadros das polícias com a exclusão dos envolvidos com crimes e a incorporação de novos policiais com formação e treinamento mais adequados às exigências de um policiamento ativo e investigativo.
- ▶ Integrar a atuação das polícias Civil e Militar e buscar implantar a sua unificação.
- ▶ Modificar as rotinas das ações policiais, desburocratizando-as e privilegiando o trabalho de inteligência e investigação.
- ▶ Reforçar a presença da polícia nas ruas.
- ▶ Aparelhar as unidades policiais com os recursos da tecnologia da informação para facilitar o atendimento à população, o mapeamento das ocorrências e o planejamento da atividade policial.
- ▶ Aparelhar as polícias técnicas para que possam efetivamente contribuir para o processo investigativo.
- ▶ Aprimorar o processo de gestão das polícias.
- ▶ Aperfeiçoar a legislação associada à segurança pública.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI

Coordenação Editorial

ASCOM/Assessoria de Comunicação Social

Normalização

UPET/Núcleo de Informação

Supervisão Gráfica

ADM/Área de Produção Gráfica

SAC-Serviço de Atendimento ao Cliente

RM/Unidade de Relações com o Mercado

R. Mariz e Barros, 678 – 2º andar

20270-002 – Rio de Janeiro – RJ

Tels.: (21) 2204-9513 / 9514

Fax: (21) 2204-9522

e-mail: sac@cni.org.br

home page: <http://www.cni.org.br>