

**MÃOS À OBRA, BRASIL:  
PROPOSTA DE GOVERNO**

Fernando Henrique Cardoso



## Mãos à obra, Brasil

proposta de governo

Fernando Henrique Cardoso

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CARDOSO, FH. *Mãos à obra, Brasil*: proposta de governo [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. 131 p. ISBN 978-85-99662-66-3. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

---



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

Fernando Henrique Cardoso

**Mãos à obra, Brasil:  
Proposta de Governo**

 centro edelstein de pesquisas sociais  
[www.centroedelstein.org.br](http://www.centroedelstein.org.br)

Rio de Janeiro  
2008

Esta publicação é parte da Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais - [www.bvce.org](http://www.bvce.org)

Copyright © 2008, Fernando Henrique Cardoso  
Copyright © 2008 desta edição on-line: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais  
Ano da última edição: 1994

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida ou transmitida por qualquer meio de comunicação para uso comercial sem a permissão escrita dos proprietários dos direitos autorais. A publicação ou partes dela podem ser reproduzidas para propósito não-comercial na medida em que a origem da publicação, assim como seus autores, seja reconhecida.

ISBN 978-85-99662-66-3

Centro Edelstein de Pesquisas Sociais  
[www.centroedelstein.org.br](http://www.centroedelstein.org.br)  
Rua Visconde de Pirajá, 330/1205  
Ipanema - Rio de Janeiro - RJ  
CEP: 22410-000. Brasil  
Contato: [bvce@centroedelstein.org.br](mailto:bvce@centroedelstein.org.br)

## Sumário

<b>Apresentação</b>	<b>01</b>
<b>Capítulo I – Um novo projeto de desenvolvimento</b>	<b>02</b>
<b>Capítulo II – A construção do novo país</b>	<b>06</b>
2.1. Financiamento do desenvolvimento	06
2.2. Infra-estrutura e integração ambiental	10
2.3. O programa setorial de investimento	14
2.4. Energia	17
2.5. Telecomunicações	22
2.6. Transportes	25
2.7. Política industrial e de comércio exterior	31
2.8. Ciência e tecnologia	34
2.9. Política Externa	37
<b>Capítulo III – As cinco metas prioritárias e setores complementares</b>	<b>40</b>
3.1 Agricultura	40
3.2. Educação	47
3.3. Emprego	55
3.4. Saúde	65
3.5. Segurança	71
3.6. Habitação	74

3.7. Saneamento	77
3.8. Turismo	78
<b>Capítulo IV – A reforma do estado</b>	<b>82</b>
4.1. Reforma administrativa	82
4.2. Reforma fiscal	84
4.3. Previdência social	87
4.4. Privatização	89
<b>Capítulo V – A parceria Estado-Sociedade</b>	<b>91</b>
5.1. Cultura	92
5.2. Meio ambiente	95
5.3. Pobreza e fome	97
5.4. Criança e adolescente	100
5.5. Mulher	103
5.6. Negros	105
5.7. Índios	106
5.8. Portadores de deficiência	107
5.9. Terceira idade	109
5.10. Esporte	110
<b>Anexo I – O real e o sonho</b>	<b>112</b>
<b>Anexo II - - Reforma e imaginação</b>	<b>127</b>

## APRESENTAÇÃO

*O Brasil é um país em mudança dentro de um mundo em mudança. Hoje nós temos uma escolha a fazer. Podemos nos deixar levar pelas mudanças como numa enxurrada. Ou podemos nos organizar melhor e confiar na nossa capacidade de construir o futuro com as próprias mãos.*

*Para sermos donos do nosso nariz e do nosso futuro, temos que ser capazes de definir com clareza o que queremos ser como sociedade, como nação e como democracia, e como vamos realizar o que queremos.*

*Queremos uma sociedade solidária e mais justa, livre das inseguranças econômicas e sociais que a têm infelicitado.*

*Queremos uma nação unida para trabalhar, crescer e eliminar as brutais desigualdades sociais e regionais, com cidadãos aptos a resolver seus próprios problemas e ajudar a resolver os do país. E queremos uma nação soberana, com fronteiras seguras e uma política externa competente para defender os interesses do Brasil em benefício de seu povo.*

*Queremos uma democracia consolidada, em que todos os brasileiros exerçam plenamente sua cidadania, sem tutela do Estado sobre a sociedade, com dirigentes e partidos capazes de exercer com firmeza e probidade a vontade política de que forem investidos.*

*Mas não basta querer e dizer. E nada disso se faz num dia. É preciso lucidez para diagnosticar, competência política para fazer e convicção para perseverar.*

*O projeto de desenvolvimento que apresentamos aqui é a nossa resposta a esse desafio. Não uma resposta tecnocrática, fria e acabada. Mas sim, o resultado aberto a novas contribuições – de um esforço coletivo de repensar o Brasil de um ângulo democrático e social, ouvindo a sociedade e procurando responder aos seus anseios.*

*Agradeço às centenas de profissionais e lideranças da sociedade que participaram desse esforço.*

*Fernando Henrique Cardoso*

## CAPÍTULO I

### *Um novo projeto de desenvolvimento*

#### **POR QUE UM NOVO PROJETO**

O Brasil não é mais um país subdesenvolvido. É um país injusto.

Em apenas trinta anos, entre 1950 e 1980, a economia brasileira cresceu de forma extraordinária e as próprias estruturas da sociedade mudaram substancialmente. Montou-se ou ampliou-se a infra-estrutura econômica. Edificou-se uma indústria razoavelmente integrada e moderna para a época. Aumentou a capacidade competitiva e diversificou-se muito a pauta de exportações do país. Houve criação de empregos, o país urbanizou-se velozmente, abriram-se oportunidades de ascensão social para muitos e ampliou-se o consumo de bens de todo tipo. Mas também se acumularam distorções graves e pagou-se um elevado preço social por esse salto qualitativo, o que hoje se expressa na pobreza e na marginalização de enormes contingentes populacionais.

O salto de desenvolvimento foi possível porque uma conjugação favorável de fatores permitiu que se armasse um esquema de financiamento, baseado na poupança privada interna, na capacidade de investimento do Estado e na participação do capital estrangeiro. Era possível, então, visualizar – ou idealizar – a criação de um capitalismo nacional que tinha no Estado o seu avalista e mentor. Essa idéia, que tem sua origem nos anos 30, é o núcleo da ideologia que se convencionou chamar de nacional-desenvolvimentismo.

O nacional-desenvolvimentismo teve amplo sentido no seu tempo. Mas deixou de ter quando a conjugação favorável de fatores se inverteu, ou se perverteu, a partir de meados da década de 70 e, mais acentuadamente, de seu final. É que o mundo começava a mudar mais rapidamente que o Brasil. E a resposta para isso, sob o regime autoritário, que silenciou as vozes mais lúcidas de advertência, foi a de empreender uma “fuga para frente”.

Contraíu-se irresponsavelmente uma enorme dívida externa geradora de uma crise, que só agora se conseguiu equacionar. As relações entre o setor privado nacional e o Estado tornaram-se clientelistas; na verdade, mais: a ciranda financeira que se instaurou levou o Estado à falência. A inflação descontrolada, que só agora também conseguimos conter, distorceu qualquer previsibilidade indispensável ao cálculo empresarial de médio e longo prazos, levando-o a tornar-se meramente especulativo.

A inflação fez pior: massacrou o conjunto da população, destruiu a poupança interna e afastou ainda mais os investimentos produtivos e o capital estrangeiro. O resultado foi a “década perdida”, que deteriorou as estruturas econômicas, aumentou o desemprego e agravou a miséria. E se é verdade que ela se estendeu a toda a América Latina, também é verdade que o Brasil foi o último país da região a dela sair. Criar condições básicas de estabilidade para preparar a retomada do crescimento foi o grande mérito do governo Itamar Franco.

A perversão dos fatores que permitiram o grande salto que o Brasil havia dado antes fez ainda mais: quebrou o esquema de financiamento do desenvolvimento e acentuou todas as contradições e atrasos sociais de um país que não é uma cidade-estado, como alguns dos bem sucedidos “tigres asiáticos”, mas um país de complicadas dimensões continentais. E que está inevitavelmente inscrito no espaço, agora globalizado, de um mundo de rápidas e enormes transformações – um mundo que já ingressou na terceira revolução industrial de nossa era.

O grande desafio histórico que temos que enfrentar e resolver é justamente esse: redefinir



um projeto de desenvolvimento que possa abrir para o Brasil a perspectiva de um futuro melhor – de uma qualidade de vida decente para o conjunto da sociedade.

Isto depende basicamente de três condições: a) refazer o esquema de financiamento do desenvolvimento; b) eleger a criação de empregos como a forma mais efetiva e duradoura de distribuição de renda; c) fortalecer o poder político decisório (inclusive sobre o próprio aparelho do Estado, que deve ser reformado) para realização eficiente de projetos sociais compensatórios e para a defesa dos interesses nacionais em plano internacional.

O projeto de um novo modelo de desenvolvimento deve ter, necessariamente, uma dimensão internacional. Isto porque a economia mundial é hoje, fundamentalmente, caracterizada pela internacionalização dos processos de produção e comercialização: da matéria-prima à concepção do produto, da manufatura e decisões sobre o emprego de novas tecnologias e materiais às estratégias de marketing. Fluxos de capitais e de mercadorias, assim como a difusão de ciência e tecnologia, ultrapassaram, hoje, todas as fronteiras nacionais e se tornaram em grande parte operações intra-empresas. Essas realidades não podem ser ignoradas.

Por isso, a proposição de um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil exige, inevitavelmente, a definição dos modos de sua inserção na economia internacional. Num contexto marcado pelo avanço da globalização, essa inserção terá impacto decisivo sobre o desenvolvimento interno do país. Ela tanto poderá auxiliar a alavancagem do desenvolvimento como, inversamente, gerar custos e ônus que venham a dificultar ou distorcer a retomada do crescimento.

Deve-se, portanto, reforçar o poder político decisório do país, de modo a ampliar sua capacidade de negociação num contexto no qual não apenas os países negociam entre si, mas em que a negociação também se dá entre blocos regionais e grandes empresas transnacionais.

É preciso estar consciente da natureza do problema e do grande desafio que a globalização encerra: nem ela conduz, automaticamente, à difusão uniforme dos benefícios do progresso para todos os países, nem permite mais que as nações busquem alternativas de caráter autárquico.

Aumentar a capacidade de poupança interna através da atração de investimentos produtivos, ampliar o espaço do comércio exterior do país e lutar pelo acesso cada vez maior à ciência e tecnologia são os objetivos a realizar no âmbito do processo de globalização, tendo em mente que o aporte internacional será sempre complementar ao esforço interno de desenvolvimento.

A sustentação dos interesses do país nesse contexto de novas formas de articulação entre o interno e o externo exige políticas ativas decorrentes de uma estratégia definida e criativamente executada. Para atrair capitais, será preciso competir com os próprios países desenvolvidos, que se concentram a grande parte de seus fluxos. A política externa do país e sua política econômica interna precisam ser conjugadas para a realização dessa estratégia, que terá na expansão do mercado interno e regional uma de suas bases.

A estratégia para a definição de um novo modelo de desenvolvimento passa, no curto prazo, por três políticas, embora nelas não se esgote.

É preciso garantir a estabilidade do ambiente econômico. Isto significa não só a estabilidade da moeda, mas também a definição de regras básicas sobre investimentos e a redefinição dos esquemas de financiamento.

É preciso dar indicações claras sobre quais são nossas prioridades em matéria de política econômica: que setores vão constituir os pólos de expansão, que setores estarão abertos ao capital estrangeiro e como se montará a infra-estrutura para a sustentação de novos investimentos nacionais e internacionais.

É preciso, ainda, formular uma política clara em relação às regras negociadas

internacionalmente, porque em paralelo ao processo de globalização existe um outro processo, que é o da uniformização legal de normas internacionais relativas a investimentos e comercialização. Nenhum país pode mais passar ao largo deste último processo, que abrange desde normas sobre propriedade intelectual até normas sobre a preservação do meio ambiente. Face a ele, trata-se de preservar os interesses nacionais, num processo de negociação bilateral ou multilateral, em todos os foros necessários.

Em suma, o programa do Governo Fernando Henrique propõe um *modelo economicamente sustentado*, em que o Brasil encontre formas próprias de manter, a longo prazo, o seu processo de desenvolvimento; um *modelo ambientalmente sustentável*, em que as preocupações com a ecologia estejam efetivamente presentes em todas as decisões; um *modelo de participação ativa na vida internacional*, de abertura para o mundo, que conduza o Brasil a procurar no sistema internacional oportunidades para a realização dos interesses nacionais e, fundamentalmente, um *modelo de justiça social onde o direito à vida com dignidade seja garantido*.

### ***As bases para sua implementação***

A estabilização da economia permite agora repensar o projeto de desenvolvimento do país. O equilíbrio macroeconômico não é um fim em si mesmo, mas é um passo indispensável para recolocar a sociedade na rota do progresso econômico e social. É preciso aproveitar o avanço na estabilização para encaminhar soluções permanentes para os problemas estruturais do país.

A proposta do Governo Fernando Henrique submete à discussão um projeto de transformação da sociedade brasileira. Estão definidas diretrizes claras e viáveis que respondem às necessidades fundamentais do povo brasileiro. Por trás da desorganização do Estado e das dificuldades da economia que a inflação expressava, está o esgotamento do nosso *modelo de desenvolvimento* baseado na industrialização protegida. É preciso definir e implementar um novo modelo de desenvolvimento que combata a miséria, melhore a distribuição de renda, assegure a inserção inteligente da economia brasileira no mundo e reorganize o Estado.

O caminho até lá, contudo, tem alguns obstáculos importantes. É preciso gerar a riqueza que será investida maciçamente na economia, na educação e no desenvolvimento científico e tecnológico. O Brasil possui todas as condições para gerar a massa de recursos necessária ao investimento que vai garantir o salto para o desenvolvimento com justiça social. Neste sentido, é preciso usar de forma inteligente nossos recursos naturais e nossas vantagens comparativas atuais para produzir, gerar riqueza, investir, consumir e exportar.

Na economia globalizada de hoje, a competição é determinada, principalmente, pelas conquistas científicas e tecnológicas. O país terá de avançar – e muito – na reforma da educação e nos estímulos à ciência e tecnologia para que tenha condições de forjar um novo modelo de desenvolvimento, que gere empregos de qualidade superior, impulse inadiáveis transformações sociais e alcance presença significativa na economia mundial. Para chegar a isso, será fundamental estabelecer uma verdadeira parceria entre setor privado e governo, entre universidade e indústria, tanto na gestão quanto no financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico.

No longo prazo, será necessário consolidar um modelo de desenvolvimento fundado numa sociedade educada e movido por uma economia altamente competitiva, em que o motor do progresso sejam os modos mais avançados de produzir. O Brasil pode dar este salto de qualidade no espaço de uma geração. Para isto, será iniciado um esforço sério de investimento em educação e serão adotadas, ao mesmo tempo, as políticas corretas nas áreas agrícola, industrial e de serviços. População mais educada, novas tecnologias e um setor produtivo dinâmico e inovador são as receitas básicas para uma vantajosa inserção do Brasil na economia internacional.

Uma clara política industrial num sentido amplo abrangendo o conjunto das atividades produtoras de bens e serviços – será definida e promovida permanentemente pelo governo.

A médio prazo, o governo deverá apoiar a consolidação, expansão e modernização da agricultura e do parque industrial brasileiro, setores nos quais baseou-se o desenvolvimento recente do país. Atenção muito especial será dada às pequenas e médias empresas, responsáveis por parcela importante do emprego e da produção industrial. O Brasil pode e deve aproveitar muito mais intensamente seus recursos naturais para gerar empregos e divisas, sem abrir mão dos cuidados com o meio ambiente e a preservação da biodiversidade. O potencial gerador de empregos do turismo, em especial nas regiões Norte e Nordeste, também está longe de ser plenamente aproveitado e será desenvolvido nos próximos quatro anos.

A expansão da agricultura, a exploração dos recursos naturais e do turismo demandam investimentos na recuperação e na ampliação da infra-estrutura de energia, transporte, comunicação e saneamento. Além do seu valor estratégico para o aproveitamento de vantagens comparativas sem paralelo no mundo, o investimento nesses setores gerará, a curto prazo, centenas de milhares de empregos diretos.

O conjunto de obras que deverão ser iniciadas, continuadas ou completadas durante os quatro anos de governo foi definido levando em conta as diversidades regionais. Partiu-se da idéia de que o governo federal deve atuar decididamente na busca de maior equilíbrio econômico e social entre as regiões do país, ciente de que as atuais disparidades geram tensões prejudiciais à unidade nacional e à consolidação das instituições democráticas.

Os recursos necessários para este programa virão de seis fontes principais: as verbas tradicionais do orçamento público, saneado e revigorado por uma reforma fiscal; os fundos provenientes do processo de privatização; a criação de um Fundo de Financiamento do Desenvolvimento, usando parte das reservas internacionais do país; a participação nos mercados financeiros nacional e internacional, mediante a emissão de títulos de longo prazo, possibilidade concreta a partir da estabilização macroeconômica; a definição de uma nova parceria com o setor privado na realização de investimentos públicos, na forma de concessões ou de associações com empresas nacionais e estrangeiras; e, finalmente, as fontes usuais de financiamento externo.

A crescente parceria com o setor privado na propriedade e gestão da infra-estrutura nacional exigirá a redefinição do papel do Estado como instância reguladora, com poder de evitar monopólios e abusos que tendem a ocorrer em situações de concentração do poder econômico. É preciso que o governo tenha realmente a capacidade de regular a prestação de serviços públicos no interesse do cidadão e dos objetivos estratégicos do país.

Entretanto, não conseguiremos ter qualquer projeto de país, enquanto continuarmos a conviver com a enorme massa de excluídos e miseráveis. O socorro às camadas mais carentes da população exige uma combinação criativa de ações emergenciais e de reformas das áreas de saúde, educação, saneamento, habitação e segurança. As reformas nas áreas sociais terão como objetivo central proporcionar ao cidadão os bons serviços públicos a que ele tem direito. Além disso, o governo definirá o programa Comunidade Solidária, incorporando e ampliando a experiência brasileira recente em projetos especiais de alimentação, de distribuição do leite e combate à fome.

A precariedade de nossa situação social, visível nas ruas e nas estatísticas oficiais, é percebida de forma muito clara pelos brasileiros. O povo conhece as expressões mais dramáticas da crise e pede ações concretas. As cinco metas do programa de governo – emprego, educação, saúde, agricultura e segurança – são os pontos fundamentais para começar a resgatar a imensa dívida social do nosso país para com seu povo. Não são metas exclusivas nem foram consideradas de forma isolada. Compõem um projeto maior de desenvolvimento, que se viabiliza no longo prazo e deve ser posto em prática imediatamente.

## CAPÍTULO II

# *A construção do novo país*

### **2.1. FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO**

No passado, a infra-estrutura brasileira foi construída essencialmente com dinheiro público. O governo utilizava-se de recursos do orçamento contando com a receita dos tributos e, quando essa fonte era insuficiente, emitia dinheiro ou títulos, gerando inflação. Hoje, o orçamento está exaurido, pelo acúmulo de responsabilidades com as crescentes demandas sociais e pelo peso da dívida pública. A solução de emitir dinheiro não é mais viável, a sociedade não aceita mais a inflação.

É certo que os recursos ainda poderão aumentar como resultado do combate ao desperdício e à corrupção, mas deverão ser aplicados, preferencialmente, na melhoria dos serviços públicos e nas áreas sociais. Por isso, o Governo Fernando Henrique vai encaminhar ao Congresso Nacional uma proposta de reforma tributária que, além de simplificar a estrutura dos tributos, estimulará os investimentos e a produção, gerando mais receita.

Embora a carga tributária brasileira seja inferior à de alguns países latino-americanos, já atinge 25% do PIB, o que deixa uma margem pequena para uma significativa elevação da receita. Por isso, é irrealista imaginar que, apenas com a reforma tributária, será possível obter recursos suficientes para financiar os investimentos de que o país necessita.

O programa de investimentos do Governo Fernando Henrique contempla um conjunto amplo de obras e projetos, muitos dos quais deverão gerar retorno econômico mais que suficiente para torná-los atraentes para o setor privado. Por isso, o governo vai adotar novos mecanismos de captação de recursos, nacionais e estrangeiros, para financiar os investimentos necessários ao desenvolvimento. Vai incentivar ainda a participação do setor privado por meio de concessões e associações com empresas públicas:

Os recursos externos constituem fonte importante para financiar o desenvolvimento. Contudo, não se pode permitir que a monetização de reservas internacionais se transforme em pressão inflacionária. A exemplo do que já vem ocorrendo em outros países que alcançaram a estabilidade econômica, serão adotadas medidas para permitir um alongamento dos prazos de permanência dos recursos externos, estimulando ainda sua canalização para investimentos produtivos, projetos de infra-estrutura, ou mesmo ativos financeiros de médio e longo prazos.

É importante ressaltar que alguns investimentos, por suas características, deverão continuar sendo financiados com os recursos orçamentários. É o caso, por exemplo, das obras de alto interesse social.

#### *Fontes de financiamento*

Durante o Governo Fernando Henrique poderão ser mobilizados cerca de R\$ 100 bilhões para financiar o programa de investimentos em infra-estrutura. Trata-se de uma estimativa conservadora face à experiência de outros países latino-americanos que alcançaram a estabilização recentemente. Condição indispensável, contudo, é a manutenção de uma política macroeconômica consistente, que compreenda o controle da inflação e do déficit público, a abertura da economia, a desregulamentação e a privatização.

### *Orçamento da União*

Nos últimos anos, a União tem destinado uma parcela muito pequena para o financiamento dos projetos de infra-estrutura. No primeiro ano de gestão, o Governo Fernando Henrique vai consolidar o saneamento financeiro do Estado através de ampla reforma fiscal a ser submetida ao Congresso Nacional, com o objetivo de resgatar sua capacidade de financiar investimentos em transportes, energia etc. Além disso, novos recursos serão gerados em função do combate ao desperdício e à corrupção e pela redução dos custos financeiros da dívida pública interna.

O financiamento de boa parte desta proposta de governo na área social e nos programas de geração de emprego será feito a partir de uma nova orientação do gasto público, não apenas evitando os desperdícios e aumentando sua eficácia, mas também por meio do estabelecimento de objetivos centrais para a ação governamental. O financiamento do Programa Comunidade Solidária, por exemplo, não implicará a criação de novos fundos, mas o uso das transferências orçamentárias voluntárias aos estados e municípios e a consolidação dos atuais fundos sociais para garantir que seus objetivos sejam atingidos. Só ano de 1993 os repasses voluntários aos estados e municípios somaram R\$ 3,6 bilhões em ações pulverizadas. Trata-se de um montante significativo, que poderá ter impacto considerável se os recursos forem usados de maneira coerente com os objetivos da política social do governo.

O Governo Fernando Henrique vai destinar prioritariamente os recursos do orçamento para a recuperação dos gastos na área social. Porém, com a reforma tributária e a retomada sustentada do crescimento, poderão ser gastos, a partir do segundo ano de mandato, cerca de R\$ 5 bilhões anuais nos investimentos em infra-estrutura.

### *Receitas da privatização*

O processo de privatização será acelerado, segundo as diretrizes definidas nesta proposta. Mesmo com estimativas conservadoras, a venda dos ativos públicos deverá gerar recursos da ordem de R\$ 15 bilhões nos próximos quatro anos para investimentos em projetos de infra-estrutura.

### *Fundo de Financiamento do Desenvolvimento*

As reservas internacionais, que hoje atingem cerca de R\$ 40 bilhões, tenderão a aumentar ainda mais, como resultado da estabilização da economia.

Contudo, a estabilização e a recuperação do clima de confiança na condução do país permitirão que o nível necessário das reservas internacionais seja gradualmente reduzido.

O Governo Fernando Henrique vai utilizar parte destes recursos em moeda internacional para constituir um Fundo de Financiamento do Desenvolvimento e viabilizar, de forma complementar aos instrumentos tradicionais existentes, as importações de bens e serviços necessários à modernização da economia, tanto no setor produtivo quanto nos projetos de infra-estrutura. Prevê-se que os recursos desse fundo, a ser gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, poderão atingir R\$ 20 bilhões ao longo dos quatro anos.

### *Recursos privados*

Existe hoje, no mundo, um importante volume de recursos em busca de oportunidades

seguras e rentáveis de investimento. Os fundos de pensão dos países industrializados, por exemplo, tornaram-se grandes investidores nos projetos de infra-estrutura, realizados mediante concessão ou através de associações do setor privado com empresas estatais. Internamente, o mercado de capitais poderá ser impulsionado, com a reformulação do sistema privado de previdência complementar, que permitirá a mobilização da poupança nacional privada para o financiamento de longo prazo.

No Brasil, a previdência complementar é ainda muito incipiente. Seus ativos somam cerca de R\$ 34 bilhões e as projeções indicam um potencial da ordem de R\$ 90 bilhões no ano 2000. Isto fará com que os fundos de pensão tenham que buscar alternativas de aplicações rentáveis para seus recursos nos próximos anos, como ocorre nos países mais desenvolvidos. A própria regulamentação dos fundos deverá ser revista para estimular a diversificação das aplicações.

Dentro do programa de investimentos do Governo Fernando Henrique, vários projetos serão capazes de atrair tanto investidores nacionais quanto estrangeiros. Podem ser ressaltados: na área de transportes, a construção de estradas e ferrovias e a operação das já existentes; na de energia, a construção de gasodutos e de centrais termelétricas e hidrelétricas, e a expansão dos sistemas de distribuição; na área de telecomunicações, a expansão e modernização dos atuais sistemas. Estima-se que os recursos das fontes privadas poderão atingir cerca de R\$ 20 bilhões nos próximos quatro anos.

#### *Mercado internacional de capitais*

No período recente, o lançamento de bônus no mercado internacional tem se constituído em importante fonte de captação de recursos para financiar projetos públicos e privados. Além das empresas nacionais, estatais e privadas, pelo menos um estado tem recorrido a essa modalidade de financiamento. Estima-se que nos próximos quatro anos poderão ser obtidos R\$ 15 bilhões de recursos externos através do lançamento de bônus no exterior – pelo Tesouro Nacional, BNDES, empresas estatais ou privadas – para serem aplicados no setor de infra-estrutura.

#### *Organismos e agências bilaterais e multilaterais de crédito*

Historicamente, o Brasil tem se constituído num dos principais tomadores de empréstimos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Com a estabilização da economia e com a regularização das relações com a comunidade financeira internacional, os recursos desses organismos destinados ao Brasil poderão ser ampliados.

Nos últimos anos, as operações com o BID se situaram ao redor de R\$ 1 bilhão anuais, cifra que poderá ser elevada em função do aumento recente do seu capital. Os empréstimos poderão alcançar cerca de R\$ 5 bilhões nos próximos quatro anos.

Com o Banco Mundial, os empréstimos têm variado entre R\$ 700 milhões e R\$ 1,5 bilhão ao ano. Os recursos poderão estabilizar-se em níveis elevados, estimando-se uma captação de cerca de R\$ 5 bilhões durante o Governo Fernando Henrique.

Também como resultado da retomada sustentada do crescimento e da renegociação da dívida externa, as fontes bilaterais – Eximbanks, por exemplo – deverão voltar a conceder expressivos financiamentos ao Brasil, com recursos estimados em R\$ 5 bilhões no período de 1995 a 1998.

Em resumo, através das fontes bilaterais e multilaterais de crédito poderão ser obtidos R\$ 15 bilhões nos próximos quatro anos. Desse total, cerca de R\$ 5 bilhões deverão ser aplicados nos programas sociais e os restantes R\$ 10 bilhões no financiamento dos projetos de infra-estrutura. Os recursos nacionais de contra partida caberão tanto à União quanto aos estados e municípios.

### *Captação dos recursos e articulação dos investimentos*

Para que o Brasil possa tirar o maior proveito possível da situação externa de oferta de recursos, conjugada com as condições internas favoráveis resultantes da retomada do crescimento com estabilização, é necessário garantir um ambiente atrativo e confiável para os investidores estrangeiros. Por isso, o Governo Fernando Henrique vai manter regras claras e estáveis para o capital estrangeiro, garantindo liberdade nas decisões de investimento e mobilidade dos recursos. Por outro lado, será preciso estabelecer claramente o papel do governo na regulação destas atividades para assegurar qualidade, competição e tarifas adequadas na concessão de serviços públicos.

A mobilização dos recursos deverá contar com a ação positiva por parte do governo. Cerca de dois terços do total mencionado dependerão de sua atuação direta, na privatização, na mobilização das reservas ou ainda na captação de recursos de financiamento internacional. Por este motivo, será necessário aparelhar o setor público para exercer o papel de articulador na captação de recursos internos e externos. Mais ainda. Tendo em vista que a retomada do crescimento sustentado exige uma ação conjunta do governo e do setor privado, será criado um sistema de coordenação de todas as ações necessárias à viabilização do programa de investimentos. Para tanto, será reforçado o papel coordenador da política de investimentos da Secretaria de Planejamento, reformulado e ampliado o papel do BNDES e criada uma agência de promoção de investimentos. Além disso, serão estabelecidos critérios e mecanismos de atuação conjunta dos órgãos federais, ministérios setoriais, estados e municípios. Dentre as atribuições desse sistema, destaca-se a de assegurar a remoção dos eventuais obstáculos à realização do investimento e a correta destinação dos recursos no financiamento dos projetos.

Em resumo, os recursos que se espera mobilizar teriam as seguintes origens:

Recursos nacionais e internacionais	R\$ bilhões
<i>Recursos nacionais (A)</i>	35
• Orçamento	15
• Fundo de Financiamento do Desenvolvimento	20
<i>Recursos nacionais ou internacionais (B)</i>	35
• Recursos privados	20
• Receita da privatização	15
<i>Recursos externos (C)</i>	30
• Mercado internacional de capitais	15
• Financiamento internacional	15
<b>TOTAL (A+B+C)</b>	<b>100</b>
Recursos públicos ou privados	R\$ bilhões
<i>Recursos públicos (A)</i>	50
• Orçamento	15
• Fundo de Financiamento do Desenvolvimento	20
• Financiamento internacional	15
<i>Recursos Privados (B)</i>	50
• Investimento privado	20
• Mercado internacional de capitais	15
• Receita de privatização	15
<b>TOTAL (A+B)</b>	<b>100</b>

## 2.2. INFRA-ESTRUTURA E INTEGRAÇÃO NACIONAL

Apesar do intensivo crescimento econômico que o Brasil teve entre 1950 e 1980 e das políticas especiais adotadas por muitos governos, as disparidades regionais assumem, ainda hoje, proporções gigantescas.

O Nordeste abriga 29% da população e participa com apenas 13% do PIB. Em 1990, seu produto per capita representava 46% do nacional e apenas 33% do relativo à região Sudeste. Os dados disponíveis sobre educação denunciam as desigualdades de oportunidades que prevalecem nas regiões. A taxa de analfabetismo nas regiões Sul e Sudeste, em 1990, era de 11%, enquanto no Nordeste era de 36% e no Centro-Oeste, 17%.

Não basta reconduzir a economia a um crescimento sustentado. É necessário também promover a integração regional e a expansão econômica das diferentes regiões, segundo suas vocações e potencialidades, com a preservação do meio ambiente.

Nos últimos anos, a atividade produtiva se expandiu em várias regiões, praticamente à revelia das políticas econômicas. Contudo, a consolidação desse crescimento vem esbarrando na



precariedade do sistema de transportes, comunicação e energia.

Enfim, a infra-estrutura brasileira está, hoje, inadequada às necessidades do desenvolvimento nacional. Embora o esforço desenvolvimentista das últimas décadas tenha solucionado alguns dos problemas mais urgentes de infra-estrutura, acabou criando outras distorções como, por exemplo, a excessiva ênfase no transporte rodoviário.

Nos últimos anos, a crise do Estado não permitiu que o governo duplicasse, ou até mesmo mantivesse em condições satisfatórias, a infra-estrutura necessária à expansão da produção e ao atendimento das necessidades sociais. Em algumas áreas, como transportes, as deficiências já estão comprometendo a competitividade da agricultura e da indústria, ou até restringindo o crescimento da produção.

O país interiorizou sua agricultura, praticamente sem infra-estrutura. Em setores como energia e comunicações, estamos próximos do estrangulamento e o colapso só não ocorreu devido ao menor ritmo de crescimento econômico da última década. A retomada do crescimento sustentado somente será possível com a adequação do suprimento de energia, do sistema de comunicação e da estrutura de transportes às exigências do desenvolvimento econômico e social.

Dada a grande diversidade do país, os investimentos em infra-estrutura não podem deixar de considerar as peculiaridades de cada região. Corretamente realizados, terão um efeito extremamente positivo na redução das desigualdades regionais. Diante das necessidades e da urgência das respostas, a ação do Governo Fernando Henrique será rápida e abrangente, compreendendo os diversos setores e regiões do Brasil.

### ***Diretrizes gerais***

Serão adotadas as soluções que apresentem menor custo e produzam resultados em um prazo relativamente curto. As diretrizes fundamentais são as seguintes:

- Facilitar a expansão das atividades nas quais o país e suas diferentes regiões possuam vantagens comparativas, especialmente no aproveitamento dos recursos naturais.
- Maximizar as alternativas de escoamento da produção para os mercados internacionais.
- Promover a integração com os países vizinhos, especialmente nas áreas energética e de transportes.
- Retomar os investimentos em um grande número de projetos já iniciados, sobretudo nos setores de energia, estradas e portos.
- Redefinir a política de transportes, a partir do conceito de intermodalidade, com ênfase na hidrovia como elemento fundamental para a redução de custo.
- Promover a utilização racional dos recursos hídricos do país, considerando todas as alternativas para seu aproveitamento e preservação: abastecimento da população, geração de energia, transporte e irrigação.

A seguir, estão detalhadas, por região, as principais diretrizes relativas a transportes e energia, já que nesses dois setores a dimensão espacial é mais relevante e determina a definição de critérios geograficamente diferenciados.

### ***Região Norte***

Tendo em vista a especificidade da região Norte, a infra-estrutura deverá ser adequada às

necessidades de expansão das atividades produtivas, considerando sempre a preservação do meio ambiente e da diversidade cultural. As principais atividades econômicas continuarão sendo a agricultura, a exploração dos recursos florestais e minerais e o desenvolvimento industrial no pólo de Manaus. Será estimulado o turismo ecológico como fonte geradora de empregos, com preservação ambiental.

### *Transportes*

- Priorizar os investimentos em hidrovias, para incentivar a navegação de longo curso nos rios Amazonas, Madeira, Tapajós, Tocantins e Araguaia.
- Estimular os projetos rodoviários de integração com os países vizinhos – Peru e Venezuela – e de integração inter e intra-regional.
- Diversificar a operação dos portos da região.

### *Energia*

- Priorizar a integração energética com os países vizinhos, especialmente a Venezuela e o Peru.
- Construir a linha de transmissão de alta tensão ao longo da BR-174, para adquirir energia elétrica da Venezuela.
- Estabelecer amplo programa de eletrificação rural. • Avaliar a viabilidade econômica e ambiental da exploração e utilização regional do gás de Juruá/Urucu.

### ***Região Nordeste***

Nesta região, a ação do Governo Fernando Henrique vai estimular o desenvolvimento agrícola, a industrialização e o turismo. Ênfase especial será dada aos programas de irrigação, desenvolvimento tecnológico para o setor agrícola, assentamento de trabalhadores sem-terra e atenção aos minifundiários e pequenos proprietários. O Programa Comunidade Solidária deverá ter ampla ação na região.

### *Transportes*

- Recuperar e ampliar a malha ferroviária, estruturando sistemas troncais de transporte integrado ao sistema de navegação dos rios São Francisco e Tocantins e aos principais portos da região.
- Recuperar e ampliar a malha rodoviária, integrando-a aos outros meios de transporte e aos portos da região.
- Priorizar a utilização dos portos de Fortaleza, Recife, Suape e Maceió.
- Diversificar a operação do porto de Itaqui.

### *Energia*

- Garantir o abastecimento adequado através do sistema integrado Norte-Nordeste.

- Promover a integração energética com países sul-americanos, especialmente a compra de carvão da Venezuela e da Colômbia, gás natural da Venezuela e eventual produção em termelétricas Otaqui e Suape).
- Implantar amplo programa de eletrificação rural.

### ***Região Centro-Oeste***

O Centro-Oeste vem se transformando na principal área agrícola do país. Essa tendência será estimulada, junto com o incentivo ao turismo ecológico, por seu potencial de geração de empregos e de preservação do meio ambiente.

#### *Transportes*

- Incentivar e fomentar projetos rodoviários e ferroviários, visando à integração com as regiões Norte e Nordeste (desenvolvimento da fronteira agrícola e escoamento da produção através dos portos de Belém e Itaqui), o escoamento dos produtos da região através do Oceano Pacífico (portos de Arica, no Chile e Ilo, no Peru) e a integração com a região Sudeste e os portos do Oceano Atlântico (Paranaguá, Santos, São Sebastião, Sepetiba e Vitória).

#### *Energia*

- Garantir o abastecimento adequado através da interligação aos sistemas elétricos do Sudeste e do Norte/ Nordeste.
- Promover a integração energética com os países vizinhos, especialmente a Bolívia.
- Possibilitar o abastecimento de gás a partir da Bolívia e das interligações com a Argentina e o Peru.
- Implantar amplo programa de eletrificação rural.

### ***Região Sudeste***

Nessa região, é necessário criar as condições para que a agricultura, a indústria e os serviços possam aumentar a competitividade nos mercados internacionais. A revitalização econômica do estado do Rio de Janeiro vai merecer atenção especial, mediante a dinamização do porto de Sepetiba, estímulos à consolidação do Teleporto e de um pólo produtor de “software” e à reativação da indústria naval.

#### *Transportes*

- Readequar a estrutura portuária da região – Santos, São Sebastião, Sepetiba, Rio de Janeiro e Vitória – também ao desenvolvimento da fronteira agrícola e do novo corredor de transporte Centro-Oeste/Sudeste, integrado pela Ferronorte e pela hidrovia Tietê- Paraná.
- Recuperar a malha rodoviária e ferroviária, em cooperação com os governos estaduais e em parceria com o setor privado.

#### *Energia*

- Diversificar a matriz energética, promovendo significativo aumento na participação do gás natural, proveniente da plataforma marítima brasileira, da Bolívia e conexão com a Argentina e o Peru.
- Concluir as hidrelétricas em construção.
- Construir termelétricas com a utilização de gás natural.
- Aumentar o esforço de prospecção de petróleo.

### ***Região Sul***

A política para a região Sul se baseará no apoio e na melhoria da qualidade e da competitividade da agricultura, da indústria e dos serviços. Especial atenção será dada à reconversão dos setores ou produtos eventualmente afetados pela integração com os países do Mercosul.

### ***Transportes***

- Priorizar a integração ferroviária com o Centro-Oeste – Ferroeste – e os projetos rodoviários, ferroviários e hidroviários de integração com os países do Mercosul.
- Ampliar e modernizar os portos de Paranaguá, Itajaí, São Francisco do Sul e Rio Grande.
- Duplicar a ligação rodoviária entre São Paulo e Porto Alegre.

### ***Energia***

- Interligar a região Sul ao gasoduto Bolívia-São Paulo.
- Concluir as hidrelétricas e termelétricas já iniciadas.
- Interligar o sistema elétrico Sul/Sudeste com o Nordeste da Argentina e o Uruguai.
- Construir novas termelétricas com a utilização do carvão.
- Estender a eletrificação rural a toda a população do campo.

## **2.3. O PROGRAMA SETORIAL DE INVESTIMENTOS**

A proposta do Governo Fernando Henrique parte da necessidade da retomada dos investimentos em projetos estratégicos para garantir o desenvolvimento e viabilizar a nova sociedade que se quer construir

Uma das conseqüências negativas da crise enfrentada pela economia brasileira é a descontinuidade no processo de formulação e avaliação de projetos, tanto por parte do setor público quanto privado. Atualmente, é quase impossível avaliar com precisão muitas das propostas que foram apresentadas ao país. Constata-se uma absoluta insuficiência de elementos que abranjam toda a complexidade das questões econômicas, sociais e ambientais que devem ser consideradas nos projetos de grande porte.

Em uma sociedade democrática, nenhum grande empreendimento deve ser iniciado sem uma avaliação clara e transparente das alternativas técnicas, seus custos, benefícios, impactos

sociais e ambientais. Se estes preceitos tivessem sido observados, poderíamos ter evitado muito desperdício e malversação de recursos.

É possível verificar essa realidade pelo grande número de obras paralisadas ou simplesmente atrasadas, que custam bilhões de Reais, sem produzir qualquer benefício ao povo brasileiro. Essa situação precisa ser enfrentada, ainda que as alternativas que se apresentem estejam longe do ideal.

Não dar continuidade a muitos dos investimentos significa desperdiçar totalmente os recursos que já foram gastos. Prosseguir com as obras implica sanear financeiramente muitos dos projetos e investir pesadas somas adicionais ao que já foi aplicado.

No Governo Fernando Henrique, a orientação geral para as obras em andamento será a de criar as condições para sua conclusão no menor prazo possível. Contudo, a continuação de alguns projetos requer uma avaliação mais criteriosa dos custos sociais e impactos ambientais que provocarão.

Acrescentem-se ainda alguns projetos que, mesmo tendo sido objeto de avaliação prévia criteriosa, terminaram por sofrer atrasos no cronograma de obras. Isso se deveu tanto à imprevidência de alguns administradores públicos, quanto à crise fiscal. Este é o caso, por exemplo, de muitos programas financiados com recursos internacionais, especialmente do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. O atraso no aporte de recursos de contrapartida nacional provoca elevação nos custos dos financiamentos, em função da incidência de encargos financeiros – comissões de compromisso – sobre os empréstimos externos contratados que não são desembolsados.

O Governo Fernando Henrique vai dar prioridade à retomada destes projetos e programas e tomará as medidas necessárias para que isso ocorra, quando a responsabilidade pela execução estiver a cargo dos estados e municípios.

Para os novos projetos, o Governo Fernando Henrique deverá, não apenas promover avaliações técnicas transparentes e criteriosas antes de iniciar qualquer obra, mas também assegurar que os recursos disponíveis, de fontes públicas ou privadas, sejam suficientes para a conclusão dos investimentos, em tempo oportuno.

Na atualidade, vários projetos que constam dos programas setoriais de investimentos padecem de muitos dos problemas assinalados. Por isso, serão objeto de novas avaliações sobre a conveniência e oportunidade de ser levados adiante.

Pelas razões apontadas, o programa setorial de investimentos tem um caráter meramente indicativo. A mesma ressalva deve ser feita em relação à estimativa dos custos. São cifras preliminares baseadas, em alguns casos, em valores médios de obras similares. Em outros casos, levaram em conta os dados oficiais amplamente divulgados nos programas setoriais de investimentos. Ressalte-se, entretanto, que a referência aos custos e às obras não significa endosso a qualquer projeto, mas simplesmente oferece uma noção geral do volume de recursos necessários para promover a retomada do desenvolvimento brasileiro.

Os valores listados a seguir referem-se somente aos projetos de porte médio e grande que poderão ser realizados nos próximos quatro anos. Não estão aqui incluídos muitos investimentos contemplados na proposta de governo, especialmente nas áreas sociais, como saneamento básico, que dependem de recursos orçamentários e dos fundos existentes.

### *Transportes*

O conjunto dos projetos foi estimado levando em conta os custos médios de obras

semelhantes. O quadro a seguir resume estas informações por região e por modal de transporte.

Investimentos em transportes (R\$ milhões)						
	Norte	Nordeste	C. Oeste	Sudeste	Sul	Total
Rodoviários	1.295	1.167	565	930	1.623	5.580
Ferrovários	—	2.200	1.992	554	793	5.539
Hidroviários	650	10	—	300	10	970
Portuários	110	350	—	1.375	240	2.075
<b>TOTAL</b>	<b>2.055</b>	<b>3.727</b>	<b>2.557</b>	<b>3.159</b>	<b>2.666</b>	<b>14.164</b>

### Energia

O programa de energia adotou os números constantes dos programas setoriais de investimentos. Portanto, são passíveis das ressalvas já mencionadas, especialmente no que diz respeito à inclusão das obras que não foram ainda objeto de uma avaliação completa. Estas cifras devem ser tomadas como indicativas do limite máximo passível de ser investido em quatro anos.

### Energia elétrica

De acordo com o Plano Decenal da Eletrobrás, atualizado, a estimativa dos investimentos para os próximos quatro anos é a seguinte:

Investimentos em energia elétrica	R\$ milhões
Geração	11.435
Transmissão	7.247
Distribuição	4.202
Instalações Gerais	1.460
<b>TOTAL</b>	<b>24.344</b>

### Gás natural

A estimativa de custo para os investimentos em gasodutos nos próximos quatro anos, é a seguinte:

Investimentos em gás natural	R\$ milhões
Ampliações dos sistemas nacionais (A)	255
Sistema de gasoduto Bolívia/Brasil (B)	3.800
• Desenvolvimento dos campos de gás na Bolívia	800
• Construção dos gasodutos	1.800
• Rede de distribuição de gás nas regiões Sul/Sudeste	400
• Geração de eletricidade (termelétricas)	800
<b>TOTAL (A + B)</b>	<b>4.055</b>

### Petróleo

Segundo a Petrobrás, para atingir as metas setoriais para os próximos quatro anos será necessário manter um ritmo de investimentos da ordem de R\$ 3,5 bilhões por ano.

### Telecomunicações

Investimentos em telecomunicações	R\$ milhões
Expansão dos atuais sistemas de telefonia	16.000
Interligação do Brasil à rede mundial de fibras óticas	1.000
Substituição de centrais eletromecânicas	500
Implantação da Rede Inteligente Telebrás	100
Expansão da rede de telefonia pública a cartão	200
Expansão da telefonia rural	300
<b>TOTAL</b>	<b>18.100</b>

*Total de recursos necessários para a infra-estrutura econômica*

Pode-se estimar que nos próximos quatro anos será necessário mobilizar o seguinte montante de recursos, por setor:

Investimentos em infra-estrutura	R\$ bilhões
<i>Transportes (A)</i>	14
<i>Energia (B)</i>	43
• Elétrica	25
• Gás	4
• Petróleo	14
<i>Telecomunicações (C)</i>	18
<b>TOTAL (A + B + C)</b>	<b>75</b>

O total acima, consideradas as ressalvas já mencionadas, representa os valores máximos requeridos para os investimentos mencionados, a serem realizados nos próximos quatro anos. Como se pode verificar, as necessidades são significativamente inferiores aos recursos que poderão ser mobilizados no período, de fontes nacionais, estrangeiras, públicas e privadas. Isto possibilitará ao país escolher as melhores alternativas e condições de financiamento. Além disso, deve-se considerar que, pelo menos nos setores de telecomunicações e petróleo, parte dos investimentos será financiada com os recursos da receita operacional das empresas.

A cifra do investimento total nestas três áreas é realista. Significa que o país estará investindo, nos próximos quatro anos, cerca de 4% por cento do seu Produto Interno Bruto em projetos de infra-estrutura.

## **2.4. ENERGIA**

As fontes energéticas são limitadas e escassas, provocam impactos ambientais de diferentes ordens, conforme a fonte e o uso, e sua exploração demanda vultuosos recursos. A energia deve ser ofertada como insumo, em condições que garantam a competitividade em economias cada vez mais integradas. Cabe ao setor energético atender, com qualidade e custo adequado, às necessidades da indústria, da agricultura, do comércio e dos serviços, assim como ao bem-estar da população.

O Brasil tem uma posição privilegiada na dotação de recursos naturais para exploração energética, dispondo de fontes renováveis de energia hidráulica e biomassa. Mesmo atendendo a

mais de 60% das necessidades da sociedade brasileira, a maior parte do potencial hidrelétrico brasileiro ainda permanece inexplorado.

Em relação ao petróleo, cerca de 50% da demanda atual são atendidos pela produção nacional, e as possibilidades de ampliação da participação do gás na matriz energética são promissoras. Além disso, o Brasil é o único país do mundo que desenvolveu e consolidou um programa alternativo de produção de combustíveis líquidos a partir da biomassa – Proálcool, com significativos resultados na geração de empregos e na qualidade ambiental dos grandes centros urbanos.

Mas apesar das potencialidades, o setor energético vem enfrentando um quadro histórico de dificuldades decorrente, basicamente, da desestruturação institucional, organizacional e financeira do Estado. Existem, atualmente, 16 projetos de geração de energia em implantação, em diversos estágios de execução, como se pode observar na tabela abaixo. Nos últimos anos, verificou-se uma elevação do número de paralisações ou desmobilizações de canteiros.

Os conflitos – de funções e de poder – entre o governo federal e os governos estaduais, sobretudo na definição de prioridades de investimento e distribuição do fluxo de recursos, só serviram para agravar a situação. No passado, muitas obras foram iniciadas sem o devido equacionamento financeiro, o que resultou em substanciais aumentos dos custos, em decorrência de atrasos ou paralisações. Ao esgotamento do modelo econômico-financeiro, com elevado endividamento do setor, acrescentam-se o planejamento da demanda, muitas vezes inadequado, e a contenção das tarifas.

Viabilizar investimentos em energia representa não apenas atender às efetivas necessidades do país, mas também permitir uma melhor alocação dos recursos. Tendo como referência políticas coerentes de direcionamento da demanda e da oferta, serão observados os princípios de racionalidade e minimização dos impactos ambientais.

As premissas que vão orientar a ação do governo, e que representam a continuidade e o aperfeiçoamento da atual orientação político-administrativa para o setor energético são:

- Vinculação do planejamento do setor às prioridades governamentais de desenvolvimento econômico e social.
- Revitalização dos órgãos do Poder concedente para regulamentar e fiscalizar os serviços de energia, transferindo para os estados algumas das tarefas de regulação e fiscalização.
- Incentivo à participação de capitais privados nos novos investimentos.
- Desenvolvimento de um planejamento estratégico que considere o conjunto das fontes energéticas para o atendimento das necessidades futuras.
- Prioridade ao desenvolvimento de instrumentos institucionais e financeiros que promovam a utilização racional dos recursos hídricos, considerando os aspectos sociais, econômicos e ambientais de forma integrada.



*Projetos para geração elétrica em construção*

Investimentos (R\$ milhões)				
<i>Região</i>	<i>Usina</i>	<i>Totais</i>	<i>A realizar</i>	<i>A equacionar</i>
<i>Sul</i>	J. Lacerda IV	810,4	109,0	109,0
	Jacui I	867,4	265,0	265,0
	Itá	1.239,6	986,5	986,5
<b>Sub-Total</b>		<b>2.917,4</b>	<b>1.360,5</b>	<b>1.360,5</b>
<i>Sudeste</i>	Rosana	1.021,4	23,4	23,4
	Três Irmãos	2.271,4	394,9	394,9
	Taquaruçu	1.172,4	32,2	32,2
	Porto Primavera	3.888,3	1.257,1	1.257,1
	Canoas I	223,7	189,1	189,1
	Canoas II	200,3	191,7	191,7
	Miranda	587,0	448,5	448,5
	Nova Ponte	882,6	199,4	-
	Serra da Mesa	1.698,4	1.094,2	1.094,2
	Corumbá I	958,7	409,2	-
<b>Sub-Total</b>		<b>12.904,2</b>	<b>4.239,7</b>	<b>3.631,1</b>
<i>Norte</i>	Manso	513,4	381,8	381,8
<i>Nordeste</i>	Xingó	3.099,9	1.396,9	-
<i>Centro-Oeste</i>	Cachoeira			
	Dourada	349,7	33,1	33,1
<b>TOTAL</b>		<b>19.784,6</b>	<b>7.412,0</b>	<b>5.406,5</b>

***Diretrizes Setoriais***

*Energia elétrica*

- Consolidação e implementação de um marco regulatório que consagre e direcione a reestruturação da indústria de energia elétrica, com competitividade nos diferentes segmentos – produção, transporte e comercialização.
- Reestruturação e consolidação do órgão de controle para promover, em articulação com os estados, a regulamentação e fiscalização da qualidade dos serviços.
- Desenvolvimento, em articulação com os governos estaduais acionistas, de um plano emergencial para a adoção de medidas destinadas a corrigir os desvios e deficiências empresariais das concessionárias, como pré-condição para a renovação das concessões.

- Desenvolvimento de um plano emergencial para o equacionamento das deficiências de atendimento aos sistemas isolados da Região Norte, mediante ações de suporte ao desenvolvimento sustentado e integrado nas localidades cujo custo de interligação com os sistemas elétricos nacionais existentes seja proibitivo, incentivando a utilização de fontes alternativas de menor custo – biomassa, gás natural, pequenas centrais hidrelétricas, ou ainda a interligação com países vizinhos.
- Desenvolvimento de instrumentos legais e financeiros que viabilizem a atuação das empresas concessionárias de energia elétrica – federais, estaduais ou privadas – nas regiões menos desenvolvidas, como órgãos efetivos de apoio ao desenvolvimento local.
- Estímulo à produção independente e à comercialização de eletricidade, promovendo o acesso dos produtores ao sistema interligado.
- Estímulo aos mecanismos que possibilitem a interconexão com os sistemas elétricos de países vizinhos, notadamente Argentina, Bolívia, Peru, Uruguai e Venezuela.

#### *Gás natural*

- Incentivo à ampliação das parcerias entre os governos estaduais e o setor privado na distribuição de gás.
- Ampliação da oferta de gás natural, nacional ou importado da Bolívia, Argentina e Peru.
- Estabelecimento de mecanismos regulatórios e controladores sobre os monopólios estaduais, a fim de se promover a eficiência e alocação ótima desse combustível.

#### *Petróleo e derivados*

- Expansão do programa de exploração e produção de petróleo.
- Valorização do conhecimento tecnológico acumulado pela Petrobrás.
- Desenvolvimento e implantação de instrumentos que incentivem a parceria entre o setor privado e a Petrobrás na exploração e produção de petróleo.

#### *Álcool combustível*

- Definição de uma política de preços adequada à estabilização da economia e à consolidação do parque produtivo.
- Estímulo ao aumento da produtividade industrial e agrícola.
- Apoio institucional e financeiro à diversificação de produtos e de mercados, com a co-geração de energia elétrica, a utilização de álcool anidro como aditivo “verde” e a exportação de equipamentos e tecnologia industrial e agrícola.

#### *Outras biomassas*

- Apoio ao desenvolvimento de programas de produção descentralizada de bio-combustíveis, com o objetivo de reduzir os custos dos insumos energéticos, desenvolver oportunidades de investimentos privados em regiões desprovidas de suprimento elétrico, e gerar empregos qualificados na agricultura e agroindústria.

### *Carvão mineral*

- Utilização do carvão mineral para geração térmica próxima às regiões produtivas.

### *Conservação e uso racional de energia*

- Apoio e incentivo à ampliação dos programas de racionalização do uso de combustíveis e energia elétrica, orientando-os para maior descentralização das ações e ajustes às diferentes realidades regionais brasileiras, com ênfase no aproveitamento de fontes alternativas locais, promoção do uso eficiente e racional de energia e introdução de equipamentos, processos e métodos mais eficientes.
- Promoção e incentivo a empresas competitivas, dedicadas à exploração de oportunidades de racionalização e conservação de energia, visando à economia de recursos energéticos e introdução de equipamentos, processos e métodos de modernização e melhoria de qualidade e competitividade dos setores produtivos.

### *Recursos hídricos*

- Reestruturação dos órgãos do Estado, consolidando e coordenando a ação regulatória federal, com uma participação articulada dos estados, municípios e comunidades interessadas, visando à implementação das diretrizes de uso sustentado e otimização econômica dos recursos hídricos.

## ***Programa de investimentos***

### *Energia elétrica*

Segundo o Plano Decenal de Expansão do Grupo Coordenador do Planejamento dos Sistemas Elétricos 1994-2003, o Brasil necessitará, na próxima década, ampliar sua capacidade de geração dos atuais 52.700 MW para 79 mil MW, e a rede de transmissão de 99 mil quilômetros para 152 mil quilômetros. A estimativa de investimentos futuros tem por base a hipótese de crescimento da demanda de 4,7% ao ano.

Para a execução deste Plano, a previsão de investimentos para o 1995-1998 é a seguinte:

<u>Investimentos em energia elétrica</u>	<u>R\$ milhões</u>
Geração	11.435
Transmissão	7.247
Distribuição	4.202
Instalações Gerais	1.460
<b>TOTAL</b>	<b>24.344</b>

Considerando que o setor vem investindo anualmente, em média, cerca de R\$ 2 bilhões, uma meta anual de R\$ 6 bilhões parece ser muito ambiciosa. Por isso, o valor mencionado acima deve ser considerado como limite máximo. Os recursos que serão efetivamente investidos dependerão de uma avaliação criteriosa da viabilidade de algumas obras que estão incluídas no Plano Decenal, bem como da capacidade de realização de investimentos por parte do setor e da mobilização da iniciativa privada.

### *Gás natural*

Os investimentos no setor de gás natural têm por objetivo aumentar a participação deste combustível na matriz energética de 2% para 10%, até o final do século.

<u>Investimentos em gás natural</u>	<u>R\$ milhões</u>
<i>Ampliação dos sistemas nacionais (A)</i>	255
<i>Sistema do gasoduto Brasil/Bolívia (B)</i>	3.800
• Desenvolvimento dos campos de gás na Bolívia	800
• Construção dos gasodutos acima descritos	1.800
• Rede de distribuição de gás nas regiões Sul/Sudeste	400
• Geração de eletricidade (termelétricas)	800
<b>TOTAL (A + B)</b>	<b>4.055</b>

### *Sistema do Juruá*

Serão desenvolvidos os estudos para sua implantação e possivelmente iniciados os trabalhos no período 1995-98. O custo total do projeto é estimado em R\$ 2 bilhões.

### *Petróleo*

A produção nacional atual de 720 mil barris/dia, que atende cerca de 55% do consumo, poderá chegar a 750 mil barris/dia até o final do ano.

Considerando as atuais reservas, em torno de 100 bilhões de barris, a tecnologia existente, a capacidade da Petrobrás e a possibilidade de realização de parcerias da Petrobrás com o setor privado, pode-se apresentar o seguinte plano de trabalho para os próximos anos:

- Aumentar a produção nacional de petróleo para 1.100 mil barris/dia, meta a ser atingida entre 1997 e 1998.
- Diminuir significativamente a poluição do ar, reduzindo o teor de enxofre no óleo diesel, com a instalação de unidades especiais de hidrotratamento nas refinarias do Paraná, Rio Grande do Sul e Paulínea (SP).

Para realizar este programa, a Petrobrás deverá realizar investimentos anuais de cerca de R\$ 3,5 bilhões.

## **2.5. TELECOMUNICAÇÕES**

Nos últimos trinta anos, o Brasil experimentou um importante desenvolvimento no setor das telecomunicações. O país possui 12,5 milhões de terminais telefônicos, a décima primeira rede do mundo. Nos últimos anos, o nível de investimentos vem ocupando a décima posição mundial, alcançando a cifra de US\$ 3 bilhões por ano, com uma expansão anual de 11% da rede Telebrás. A telefonia celular está se expandindo rapidamente. Passou de 30 mil terminais em 1992 para 300 mil em 93, e mais de 600 mil serão instalados em 1994.

Os valores absolutos destes dados escondem, porém, a realidade da utilização das

comunicações no Brasil. Somente 8% da população possuem telefone. E este número apresenta grande variação regional e por estrato de renda. Enquanto em Brasília a proporção sobe a 20 terminais por 100 habitantes, no Nordeste mal chega a 3 terminais por 100 habitantes. A cobertura atinge a 100% dos domicílios das classes média-alta e alta e é praticamente inexistente na população de menor renda. A escassez levou à criação de um mercado paralelo de linhas telefônicas.

A tecnologia da informação tornou-se a peça fundamental do desenvolvimento da economia e da própria sociedade. Isto significa que o atraso relativo do nosso país deverá ser necessariamente superado, como condição para retomar o processo de desenvolvimento. Não se trata apenas de alcançar uma maior difusão de um serviço já existente, por uma questão de equidade e justiça. Trata-se de investir pesadamente em comunicações, para construir uma infra-estrutura forte, essencial para gerar as riquezas de que o país necessita para investir nas áreas sociais.

O setor das telecomunicações é hoje, sem dúvida, um dos mais atraentes e lucrativos para o investimento privado, em nível internacional. Trata-se de um dos setores líderes da nova onda de expansão econômica, que se formou a partir da chamada terceira revolução industrial. Pode-se contar que não faltarão investidores interessados em expandir esta atividade no mundo, em geral, e num país com as dimensões e o potencial do Brasil, em particular. O problema, que não é só do Brasil, é encontrar uma fórmula para a organização institucional do setor de telecomunicações que, ao mesmo tempo em que promova fortemente os investimentos privados, reforce o papel regulador do Estado e reserve ao setor público a atuação em segmentos estratégicos do ponto de vista social ou do interesse nacional.

A organização institucional do setor de telecomunicações está sendo objeto de grande debate e transformação em todo o mundo. Por razões técnicas, o segmento da telefonia a cabo ainda pode ser considerado um monopólio natural, como ocorre com outros serviços públicos urbanos. Assim, o monopólio territorial deve estar submetido à regulamentação por parte de uma autoridade pública capaz de resguardar o interesse público diante do concessionário, seja ele estatal ou privado. Na telefonia celular a concorrência é viável e em geral os países têm permitido a presença de pelo menos dois concessionários em cada área de abrangência.

Nas comunicações nacionais de longa distância, a concorrência também é possível, e o modelo adotado no mundo está evoluindo do monopólio estatal puro para a concorrência entre vários agentes. Neste último caso pode ocorrer a presença do Estado na montagem e operação da infra-estrutura para o sistema. Nas comunicações internacionais de longa distância, os monopólios que se estabeleceram foram superados na prática, principalmente devido às discrepâncias entre as políticas tarifárias dos países.

Na televisão transmitida por ondas magnéticas, os modelos são os mais diversos, desde o monopólio estatal- importante até recentemente nos países europeus – até a presença majoritária do capital privado, como ocorre no Brasil e nos Estados Unidos. Na televisão a cabo existem fatores tecnológicos que viabilizam uma concorrência limitada. Por outro lado, a integração entre os sistemas de transmissão de imagem, dados e voz, possibilitada pelo desenvolvimento tecnológico recente, está abrindo uma nova e promissora área para o investimento e a concorrência. Nos países mais desenvolvidos, o debate público recente tem se concentrado, justamente, na regulamentação desta nova área, sem que um modelo predominante tenha ainda sido estabelecido.

No Brasil, o debate sobre a organização institucional do setor de telecomunicações está muito presente, em função dos dispositivos da Constituição de 1988 e das propostas debatidas durante a frustrada revisão constitucional deste ano. Até 1988 havia um monopólio estatal de fato no setor, que a Constituição acabou consagrando. As propostas de revisão constitucional previam, em maior ou menor medida, a flexibilização do monopólio, tema que deverá ser retomado no início do Governo Fernando Henrique, dentro da proposta de reforma que será enviada ao Congresso.

O Governo Fernando Henrique propará emenda constitucional visando à flexibilização do monopólio estatal nas telecomunicações. Entretanto, isto não esgota o problema da definição do modelo institucional do setor. A grande atualidade do debate sobre a organização deste setor na maioria dos países desenvolvidos torna a decisão brasileira ainda mais complexa e importante. Amplos segmentos da sociedade brasileira deverão ser ouvidos para que o governo defina completamente sua proposta, através de projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso para uma decisão final.

### ***Diretrizes gerais***

#### *Para a organização institucional do setor*

As iniciativas do futuro governo resguardarão o patrimônio público nas telecomunicações e terão as seguintes orientações gerais:

- Estimular o investimento privado no setor.
- Reforçar a presença do Estado como ente regulador da atividade de telecomunicações.
- Diversificar a oferta de serviços no setor pela iniciativa privada.
- Preservar a presença do setor público nas áreas estratégicas das comunicações e no desenvolvimento tecnológico.
- Estabelecer mecanismos de política tarifária e fiscal que permitam transferências de recursos dos segmentos de mercado de maior para os de menor rentabilidade.

#### *Para a ação imediata*

No curto prazo, a expansão dos serviços de telefonia por cabo dependerá da possibilidade de incorporar ao sistema os segmentos de população de rendas médias e baixas. É irrealista pensar em aumentar o acesso de parcelas significativas da população pela simples multiplicação dos sistemas tradicionais de propriedade individual das linhas. Assim, além da expansão dos sistemas de terminais individuais, deverão ganhar importância os terminais comunitários, a telefonia virtual e os telefones públicos comunitários.

De um modo geral, deverá ser estimulada a modalidade de aluguel em vez da venda de linhas por parte das concessionárias estaduais nos seus planos de expansão. Nos casos já realizados, esta modalidade tem garantido uma maior democratização do acesso à telefonia e maior racionalidade na execução dos investimentos.

A infra-estrutura para transmissão de imagem, dados e voz deverá ser ampliada, mediante a construção da rede brasileira de fibras óticas e sua interligação com a rede mundial. A modernização do setor deverá prosseguir, com a substituição de centrais eletromecânicas, a expansão da rede de telefonia rural, a expansão das redes de telefone público a cartão e a implantação da Rede Inteligente Telebrás, bem como dos estudos de viabilidade de uma rede de satélites de baixa órbita.

O investimento na pesquisa em telecomunicações, que o país vem realizando desde os anos 70, já rendeu frutos importantes no desenvolvimento de produtos com especificações técnicas adaptadas às necessidades do país e que são objeto de exploração comercial. É o caso, por exemplo das centrais *Trópico* e dos telefones públicos a cartão. Por estas razões, o novo governo deverá apoiar o esforço de pesquisa e desenvolvimento realizado pela Telebrás.

### *Para o investimento nos próximos quatro anos*

- Expansão da telefonia. Deverá ser acelerado o ritmo de expansão da telefonia tanto por cabo quanto celular. Podem-se agregar aos sistemas 2 milhões de novas linhas por ano, nos próximos quatro anos, a um custo de R\$16 bilhões.
- Interligação do Brasil à rede mundial de fibras óticas e construção da rede básica da Embratel. A primeira etapa a ser concluída durante os próximos quatro anos prevê a implantação das rotas prioritárias a um custo estimado de R\$ 700 milhões. Outro tanto será investido na segunda etapa, que será iniciada no próximo governo, para completar a rede nacional até o ano 2000.
- Substituição de centrais eletromecânicas. A ser completada nos próximos quatro anos, a um custo estimado de R\$ 500 milhões.
- Implantação da infra-estrutura da Rede Inteligente Telebrás, a um custo de R\$ 100 milhões.
- Ampliação da rede de telefone público a cartão, a um custo de R\$ 200 milhões.
- Ampliação do projeto Pró Rural, a um custo estimado de R\$ 300 milhões.
- Realização de estudos de viabilidade para implantação de uma rede de satélites de baixa órbita, a qual, caso implantada, teria um custo estimado de R\$ 300 milhões.

## **2.6. TRANSPORTES**

### *Situação Atual*

Grande parte do sistema de transporte brasileiro foi construído para uma geografia econômica que se transformou muito. É preciso readequá-lo visando à expansão da fronteira agrícola e da agroindústria e novos pólos de desenvolvimento industrial. O novo sistema de transporte deverá atender aos quesitos de maior integração do Brasil com os principais mercados internacionais e com os países vizinhos, dentro do contexto da globalização mundial e da abertura comercial.

A atual estrutura de transportes apresenta como principal problema a elevada participação do modal rodoviário em detrimento dos modais hidroviário e ferroviário, com reflexos negativos em relação ao meio ambiente, ao consumo de energia e sobre os custos dos produtos transportados. O quadro abaixo evidencia o desequilíbrio da estrutura brasileira quando comparada com outro país de dimensões continentais como os EUA:

*Estrutura modal de transporte de carga (%)*

	Rodovia	Ferrovias	Hidrovia	Dutovia	Aerovia
Brasil	55,6	22,6	17,1	4,3	0,4
EUA	24,8	37,2	23,3	14,3	0,3

Ressalte-se que é justamente o modal rodoviário que apresenta o maior custo por tonelagem transportada a longa distância – US\$ 35 por tonelada em mil quilômetros de distância para a soja. Por outro lado, o modal hidroviário, apesar do seu baixo custo – US\$ 10 por tonelada em mil quilômetros de distância para a soja – e de nossas importantes bacias hidrográficas, é pouco utilizado, pois há deficiências de infra-estrutura hidroviária e de instalações portuárias.

Em razão da deficiência dos sistemas de transbordo e armazenagem, há baixa racionalização na utilização intermodal. Essa situação afeta a eficiência do sistema, elevando os custos de transporte, principalmente dos produtos agrícolas. Além disso, a política atual de transportes não privilegia o processo de integração com os países vizinhos e não estabelece racionalidade para definição de corredores de entradas e saídas de produtos do país em relação ao mercado mundial.

Em um país como o Brasil, de grandes dimensões territoriais, onde o crescimento da agricultura vem ocorrendo com forte expansão das fronteiras agrícolas, isto é, com uma distância média de transporte muito grande – cerca de 1.100 quilômetros, – diminuir os custos de movimentação das mercadorias é fator fundamental para baratear o custo interno dos produtos. É também requisito para alcançar a competitividade externa.

Por uma questão de custos comparativos de transporte, a estratégia deve ser baseada na maior utilização da intermodalidade, com prioridade para os sistemas troncais através dos modais hidroviário e ferroviário, utilizando-se as rodovias como alimentadoras, ou seja, ligação das zonas produtoras aos sistemas troncais.

Não obstante os problemas estruturais apresentados, a crise financeira do Estado brasileiro vem contribuindo para a deterioração do sistema de transportes. A malha ferroviária existente encontra-se em estado precário e o material rodante vem se sucateando em razão da ausência de recursos para investimentos. A extensa malha rodoviária vem sendo degradada pela falta de manutenção, o que compromete a segurança dos usuários.

Os portos, em sua maioria, necessitam de investimentos em ampliações, diversificação de operações e em novos equipamentos. Para atender à estrutura modal de transportes proposta será necessário, ainda, readequar a estrutura portuária, a fim de evitar “gargalos” na operação do sistema.

O sistema portuário atual está muito voltado para o longo curso, inibindo as trocas inter-regionais por cabotagem. Serão identificados e priorizados os portos que tenham importância estratégica regional e que possam aglutinar carga de longo curso ou de cabotagem. Além disso, é amplamente reconhecido que a maioria dos portos brasileiros opera com baixa eficiência e elevados custos. A nova lei de portos abriu caminho para maior participação do setor privado, possibilitando o uso de terminais privativos para a movimentação de carga de terceiros e para a regionalização dos portos; juntamente com a alteração nas relações de trabalho na estiva e na capatazia, poderá contribuir muito para a modernização e redução dos custos portuários.

É importante lembrar que grande parte do programa de investimentos necessários à readequação do sistema de transporte e portos poderá ser realizado pelo capital privado. Atualmente, já se encontram em licitação para exploração privada a Ponte Rio - Niterói, a Rodovia Presidente Dutra e vários portos. A RFFSA também se encontra em processo de privatização no BNDES.

### ***Diretrizes do Programa Nacional de Transportes – PNT***

- Reestruturar o sistema de transporte em razão da nova geografia econômica.
- Privilegiar investimentos nos modais hidroviário e ferroviário, objetivando o desenvolvimento da navegação hidroviária de longo curso, a recuperação e ampliação da malha ferroviária nos sistemas troncais, assegurando a sua conexão com as rodovias alimentadoras .
- Incentivar o uso da multimodalidade através da construção de terminais intermodais, de sistema de transbordo eficientes e de estímulo à utilização de “containers” de cargas.



- Integrar e otimizar o sistema de transporte com a estrutura portuária, criando corredores de importação e exportação.
- Integrar o Brasil com os países vizinhos e com os principais mercados internacionais.
- Viabilizar, em colaboração com os países vizinhos, novas saídas através do Oceano Pacífico e do Oceano Atlântico.
- Incentivar a integração inter e intra-regional.
- Incentivar a participação do setor privado.
- Preservar o meio ambiente, exigindo-se de todos os projetos o Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente – RIMA.
- Articular a política de transportes com a política energética.

### ***Principais projetos propostos para o programa***

Dentro das diretrizes regionais estabelecidas na primeira parte deste programa de governo, são propostos, em caráter preliminar, os seguintes projetos por região:

#### ***Região Norte***

##### ***Projetos Rodoviários***

- BR-174: construção do trecho Manaus – Boa Vista-fronteira com a Venezuela. (Abertura dos mercados do Caribe, América Central, América do Norte, pelos Portos de Caracas e de Santa Cruz.)
- BR-317: construção do trecho Rio Branco – Assis Brasil. (Saída para o Oceano Pacífico através do Porto de Ilo, no Peru.)
- BR-230 (Transamazônica): recuperação do trecho Novo Repartimento – Altamira – Jacareacanga – Humaitá – Lábrea. (Integração regional e fomento à intermodalidade.)
- BR-319: recuperação do trecho Humaitá – Porto Velho.
- BR-364: recuperação do trecho Porto Velho – Rio Branco.
- BR-210 (Perimetral Norte): recuperação do Trecho Caracarai – Rio Trombetas.
- BR-153: recuperação do trecho Araguaína – divisa de Goiás.
- BR-364: recuperação do trecho Porto Velho – Cuiabá. (Integração da Região Norte com o Centro-Oeste, e transporte de produtos agrícolas do Centro-Oeste para Porto Velho.)
- BR-010: recuperação do trecho Açailândia – entroncamento da BR-316.

##### ***Projetos Hidroviários***

- Fomentar a navegação do Rio Madeira: obras de dragagem, derrocamento, deslocamento e sinalização do Rio Madeira. (Escoamento de produtos agrícolas a partir de Porto Velho para Manaus e saída para o Atlântico; escoamento de produtos da Zona Franca de Manaus através da saída pelo Pacífico.)
- Incentivar a navegação do Rio Amazonas. (Comércio com os países do Pacto Andino.)

- Fomentar a navegação dos afluentes do Rio Amazonas – Rios Purus e Juruá. (Desenvolvimento regional.)
- Melhorar a navegabilidade no Rio Tapajós e construir embarcadouro em Itaituba.
- Melhorar a navegabilidade do Rio Tocantins no trecho Marabá (PA) – Imperatriz (MA) – Miracema do Tocantins (TO).
- Construir três portos no Rio Tocantins: Tocantinópolis, Miracema, Imperatriz.
- Desenvolver a navegação do Rio Araguaia no trecho Aruanã (GO) – Xambioá (TO).
- Construir três portos no Rio Araguaia: Cazeara, Conceição do Araguaia e Xambioá.

#### *Projetos Portuários*

- Manaus: ampliação do terminal de “containers”.
- Vila do Conde (PA): investimentos para diversificar a operação. (Embarque de grãos e granéis líquidos.)

#### ***Região Nordeste***

##### *Projetos Rodoviários*

- BR-230: recuperação do trecho Balsas – Floriano. (Ligação do Norte com o Nordeste.)
- BR-226: construção do trecho Cratús – Currais Novos.
- BR-020: recuperação do trecho Fortaleza – BR-230.
- BR-101: recuperação do trecho Natal (RN) – Itabuna (BA) e duplicação do Contorno de Recife.
- BR-230: recuperação do trecho João Pessoa – Patos.
- BR-242: recuperação do trecho Salvador – Gurupi.
- BR-030: recuperação do trecho Barra Grande – Carinhanha.
- BR-324: recuperação do trecho Salvador – Feira de Santana.
- BR-020: recuperação do trecho Mimoso – divisa de Goiás.

##### *Projetos Ferroviários*

- Transnordestina: construção dos trechos Petrolina – Salgueiro – Missão Velha e Piquete Carneiro – Crateús.
- Recuperação do trecho Salgueiro – Recife. (Interligação com a hidrovia do São Francisco.)
- Norte-Sul: implantação do trecho Imperatriz – Estreito (Rio Tocantins). (Intermodalidade com a hidrovia e rodovia até Balsas.)
- Implantar trechos ferroviários Barreiras – Ilhéus e BR324 – Ilhéus.

##### *Projetos Portuários*

- Itaqui (MA): cais para grãos e terminal petroleiro. (Escoamento da produção do Norte e do

Centro-Oeste, além do Nordeste.)

- Fortaleza: ampliação do porto e aquisição de equipamentos.
- Aratu: equipamentos para o píer de granéis sólidos, terminal para soja e armazenagem.
- Recife: conclusão das obras de recuperação e equipamentos.
- Suape: preparar o porto para terminais especializados.
- Natal: recuperação do cais e dragagem.
- Maceió: construção para carga geral e container.

#### *Projetos Hidroviários*

- São Francisco: melhoria na navegabilidade e melhoramento nos terminais de Petrolina e Pirapora.

#### ***Região Centro-Oeste***

##### *Projetos Rodoviários*

- BR-153: recuperação do trecho Anápolis – divisa com Tocantins.
- BR-060: recuperação do trecho Brasília – Anápolis e conclusão da duplicação do trecho Anápolis-Goiânia.
- BR-163: recuperação do trecho Alta Floresta-Cuiabá. (Integração com a região Norte.)
- BR-070: recuperação do trecho Cáceres-Cuiabá-Goiânia. (Parte do Corredor Centro-Oeste.)
- BR-158: pavimentar e recuperar o trecho Marabá-Barra do Garças-Jataí. (Integração com a Ferrovia Carajás.)
- BR-040/050: recuperação do trecho Brasília-Luziânia-Cristalina.
- BR-364: recuperação do trecho Jataí-Rondonópolis.

##### *Projetos Ferroviários*

- Ferronorte: implementar a primeira, segunda e terceira fases, trechos Santa Fé do Sul-Rondonópolis-Cuiabá. (Necessário para a ferrovia atingir as zonas de maior potencial agrícola.)
- CVRD: Ligação Unai-Formosa. (Desenvolvimento agrícola do sul de Goiás.)
- SR-10: incentivar, com a colaboração dos governos boliviano, chileno e peruano, o sistema ferroviário SR-10. (Saída para o Pacífico através dos portos de Arica e Ilo.)

##### *Projetos hidroviários*

- Construir dois portos no Rio Araguaia: Aruanã (GO) e São Félix do Araguaia (MT).

#### ***Região Sudeste***

##### *Projetos Rodoviários*

- BR-259: construção do trecho Guanhões-Governador Valadares-Colatina. (Ligação com os Portos de Vitória e Tubarão.)
- BR-116: recuperação do trecho Governador Valadares - divisa com Bahia.
- BR-116: duplicação do trecho São Paulo-Registro - divisa com Paraná (Régis Bittencourt).
- BR-116: recuperação do trecho Rio-São Paulo (Dutra).
- BR-381: duplicação do trecho São Paulo – Belo Horizonte (Fernão Dias).
- BR-101: recuperação do trecho Niterói-Campos-Vitória.
- BR-040: recuperação do trecho Rio-Petrópolis-Juiz de Fora-Belo Horizonte.

#### *Projetos Ferroviários*

- CVRD: construção do trecho Unaí-Pirapora.
- RFFSA: recuperação da malha de alta densidade (Juiz de Fora-São Paulo).
- RFFSA: modernização da malha corredores Rio-Belo Horizonte e Rio-São Paulo.
- Incentivar a adequação das malhas da Fepasa, em razão dos fluxos previstos para a Hidrovia Tietê-Paraná e Ferronorte.

#### *Projetos Hidroviários*

- Incentivar a navegação da Hidrovia Tietê-Paraná: conclusão das eclusas, instalação de terminais intermodais.

#### *Projetos Portuários*

- Sepetiba: terminais para granéis sólidos, dragagem e aquisição de equipamentos.
- Santos: readequação da infra-estrutura viária, ampliação de terminais e modernização de equipamentos.
- São Sebastião: ampliação da capacidade para operar em complementariedade com Santos.
- Rio de Janeiro: recuperação do cais do Caju.
- Vitória: terminal para granéis e adaptação do cais de gusa.

### ***Região Sul***

#### *Projetos Rodoviários*

- BR-116: duplicação do trecho Curitiba - São Paulo (Régis Bittencourt).
- BR 376: duplicação do trecho Curitiba - divisa com Santa Catarina.
- BR-376: recuperação do trecho Curitiba - Ponta Grossa- Apucarana- Londrina.
- BR-369: recuperação do trecho Londrina-Maringá.
- BR-116: recuperação do trecho Curitiba-Caxias do Sul-Porto Alegre-Pelotas.
- BR-290: recuperação do trecho Porto Alegre - Uruguaiana.

- BR-277: recuperação do trecho Paranaguá – Curitiba - Foz do Iguaçu; duplicação do trecho Foz do Iguaçu - Cascavel.
- BR-470: recuperação do trecho Blumenau-Itajaí.
- BR-285: recuperação do trecho São Borja-Carazinho.
- BR-386: duplicação do trecho Porto Alegre-Lajeado; recuperação do trecho Lajeado-Carazinho.
- BR-101: duplicação do trecho Osório (RS) - divisa com Paraná.
- BR-472: recuperação do trecho São Borja-Barra da Quaraí.

#### *Projetos Ferroviários*

- RFFSA: recuperação da malha no corredor Paraná e corredor Uruguaiana. (Integração com o Cone Sul.)
- RFFSA: recuperação do Tronco-Sul – corredor Curitiba - Porto Alegre.
- Ferroeste: implantação da ligação Guarapuava-Cascavel-Guaíra. (Escoamento da safra agrícola do oeste do Paraná.)

#### *Projetos Portuários*

- São Francisco do Sul: cais para “containers”.
- Paranaguá: construção de cais e terminais, aquisição de equipamentos e derrocagem do canal de acesso. (Aumento da capacidade e maior velocidade do embarque de grãos.)
- Rio Grande: dragagem para regularização do calado, prolongamento do cais de “containers”.
- Itajaí: armazéns e equipamentos para “containers”.

#### *Projetos Hidroviários*

- Paraguai-Paraná: dragagem, sinalização, balizamento etc.
- Lagoa dos Patos: melhorar a navegabilidade na bacia do Sul.

## **2.7. POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR**

Durante as décadas de 50 e 60 o Brasil promoveu a industrialização através do chamado modelo de substituição de importações. Foi estimulada a produção interna de produtos prioritários, que até então eram importados. Além do investimento público em setores estratégicos e na infraestrutura, do estímulo ao capital estrangeiro e dos incentivos fiscais e creditícios, o controle das importações foi um dos principais instrumentos dessa política. Baseou-se em altas taxas alfandegárias e restrições às importações como quotas, sobretaxas e proibições.

Na década de 70, a ênfase da política econômica foi alterada. Incentivou-se a diversificação das exportações, em especial de produtos industrializados, através de benefícios fiscais e

creditícios. Como resultado, a participação dos manufaturados no total das vendas externas brasileiras passou de 15% em 1970 para 40% em 1980. Contudo, os desequilíbrios financeiros internos e as reações dos principais parceiros comerciais levaram à extinção gradual de vários benefícios à exportação, ao longo da primeira metade da década de 80.

A crise do balanço de pagamentos decorrente do primeiro choque do petróleo, em 1973, agravada pelo segundo choque, que veio junto com o aumento da taxa de juros externa e a queda nos preços dos nossos principais produtos de exportação, implicou o aumento das restrições às importações. Passaram a ser permitidas apenas as compras no exterior de produtos sem similar, ou complementares à produção nacional, significando uma proteção generalizada a toda a estrutura produtiva.

Embora as medidas adotadas tenham permitido a instalação do maior e mais diversificado parque industrial da América Latina, desestimularam a busca da eficiência. O setor produtivo ficou à margem das mudanças que se processavam no mundo nos anos 70 e 80 com o avanço tecnológico e a globalização da economia. O esgotamento do modelo de substituição de importações, que ficou evidente nos anos 80, na verdade já era uma realidade, não percebida pelo governo e pelos agentes econômicos, desde meados da década anterior.

Somente a partir da segunda metade dos anos 80, o governo começou a adotar medidas que reconheciam a necessidade de mudança no modelo, e que tentavam resgatar o estímulo à competição e à competitividade como elementos fundamentais na modernização da economia. A partir de 1988, iniciou-se a abertura gradual da economia, com a redução dos níveis do imposto de importação e das restrições não-tarifárias. Esse processo foi acelerado em março de 1990, quando foram eliminadas todas as barreiras não-tarifárias, à exceção da reserva de mercado prevista na Lei de Informática, que perdurou até outubro de 1992.

Em 1990, foram anunciadas as novas bases da política industrial e de comércio exterior, tendo como fundamentos a abertura comercial e o estímulo ao aumento da qualidade e da produtividade. Entre os instrumentos se incluía um cronograma de redução das tarifas de importação a ser implantado no período de 1991 a 1994, e o lançamento do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade. A média do imposto de importação, que se situava em 51% no início de 1988, foi reduzida para 14% a partir de julho de 1993; as alíquotas passaram a variar de 0 a 40%.

Na verdade, processou-se a abertura da economia sem que tivesse sido definida e implementada uma política industrial conseqüente. Entretanto, o setor produtivo respondeu com vigor aos desafios que lhe foram impostos. A despeito das altas taxas de inflação e da ausência de estímulos concretos por parte do governo, adotou medidas de reestruturação e buscou atualização tecnológica e gerencial. Como resultado, há mais de 350 empresas com o certificado internacional de qualidade ISO 9000, e outras 600 em processo de obtenção.

Entretanto, ainda há muito que avançar. A abertura não foi acompanhada de medidas indutoras da expansão do parque produtivo nas áreas tributária, tarifária, creditícia, no apoio ao desenvolvimento tecnológico e na expansão da infra-estrutura.

Por isso, o Governo Fernando Henrique vai definir e promover uma política industrial clara e abrangente, que considere o processo de globalização, a aceleração do ritmo do progresso tecnológico, a difusão de novos padrões tecnológicos e gerenciais e as experiências de integração regional, em especial o Mercosul.

Neste modelo, não caberá mais ao Estado um papel de produtor exclusivo de bens e serviços, mas de normatizador e neutralizador das distorções do mercado, assim como de agente coordenador dos investimentos.

O aumento da competitividade é indispensável ao crescimento e dinamismo da economia

para gerar muitos empregos, fortalecer e ampliar o mercado interno, possibilitando a produção de bens e serviços mais baratos e com qualidade, tanto para os brasileiros como para a exportação. Mas, na consolidação do processo de abertura estará presente a necessidade de se evitar a destruição de empregos.

Além da exposição responsável à concorrência internacional, as principais estratégias envolvem a reestruturação competitiva, a capacitação tecnológica para a produção e para a inovação e o fortalecimento dos instrumentos de defesa da concorrência – medidas anti-truste e práticas comerciais abusivas.

Complementarmente, serão utilizados efetivamente os instrumentos de defesa do produtor nacional contra as práticas desleais de comércio externo – “dumping” e subsídios – e um código de salvaguardas, para evitar a destruição de empregos em setores com capacidade de atingir competitividade em período relativamente curto de tempo.

A reforma fiscal também é fundamental para permitir a plena desoneração de tributos que ainda incidam nas exportações, a redução dos custos dos investimentos em máquinas e equipamentos, e o estímulo às micro, pequenas e médias empresas. Os investimentos em infraestrutura vão permitir a redução dos custos decorrentes de precariedade ou inadequação do sistema de transportes, de energia e de telecomunicações. E, a exemplo dos países desenvolvidos, o Brasil vai utilizar o poder de compra do Estado como instrumento de política industrial.

Com a estabilização econômica alcançada pelo Plano Real, será possível a recuperação dos instrumentos de crédito de médio e longo prazo, tanto de fontes internas quanto de fontes internacionais, para financiar os investimentos em capital fixo e em capacitação tecnológica. O BNDES retomará sua atuação como agente de financiamento de médio e longo prazo, com funções e recursos ampliados, atuando também como banca de comércio exterior.

Os instrumentos de política industrial deverão ser utilizados para promover a competitividade da indústria. Contudo, deverão merecer atenção especial os setores de alta tecnologia, por seu potencial de rentabilidade e por sua influência na competitividade de um grande número de setores; os segmentos produtores de bens de consumo de massa; e as micro, pequenas e médias empresas, pelo potencial de geração de empregos. Além disso, poderão ser adotadas políticas setoriais, formuladas e implantadas de forma tripartite, envolvendo o governo, os trabalhadores e os empresários.

Considerando que a qualificação da mão-de-obra é um dos elementos-chave no novo modelo, o Governo Fernando Henrique vai executar um amplo programa de educação, treinamento e capacitação. Adicionalmente, será promovida a elevação dos investimentos em ciência e tecnologia, tanto pelo governo como pelo setor privado.

### ***Diretrizes do Governo Fernando Henrique para uma economia competitiva***

- Fortalecer o papel do Estado como coordenador do processo de desenvolvimento industrial, com o reforço da função de planejamento.
- Promover amplo programa de investimentos públicos e privados, com a participação de agentes nacionais e estrangeiros, na melhoria e expansão da infra-estrutura de transportes, comunicações e energia.
- Estimular o desenvolvimento da capacidade tecnológica para a inovação, com o aumento das atividades de pesquisa tecnológica e o desenvolvimento, experimental em empresas e institutos de pesquisa.
- Fortalecer o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP.

- Fomentar a criação do mercado de crédito de longo prazo, com participação significativa do setor financeiro privado, cabendo ao BNDES o papel de agente complementar e de suporte do sistema.
- Fortalecer o papel do BNDES, garantindo o financiamento de médio e longo prazo para investimentos produtivos, capacitação tecnológica e exportação.
- Desenvolver programa de estímulo às micro, pequenas e médias empresas que compreenda a simplificação das exigências burocráticas; a criação de linhas de crédito preferencial; acesso à tecnologia e participação na política de compras governamentais.
- Efetuar esforço continuado na qualificação, certificação e divulgação de produtos, com vistas a consolidar a imagem “*made in Brazil*” no exterior.
- Implantar política de compras governamentais.
- Apresentar ao Congresso Nacional emenda constitucional desonerando as exportações e insumos de tributos, sobretudo os incidentes em cascata.
- Apresentar emenda ao Congresso Nacional concedendo imunidade tributária às exportações de produtos básicos e semi-elaborados, com compensação aos estados por eventuais perdas de receitas.
- Reorientar o Programa de Financiamento às Exportações – Proex, ampliando os recursos e a lista de produtos abrangidos.
- Implantar o seguro de crédito à exportação.
- Articular o setor privado, entidades de classe e outras entidades, com vistas à implantação de sistema de difusão de oportunidades comerciais, programas de formação e treinamento na área de comércio exterior.
- Incentivar as exportações das pequenas e médias empresas, com a simplificação de procedimentos e estímulo à formação de consórcios e parcerias.
- Consolidar a tarifa externa comum e a harmonização das políticas industrial, comercial e outras políticas setoriais, no âmbito do Mercosul.
- Propor ao Congresso Nacional emenda à Constituição, criando os direitos “anti-dumping” e compensatórios, possibilitando sua imposição sobre importações já desembaraçadas, nos termos da legislação doméstica e do GATT.
- Aparelhar e capacitar os órgãos competentes para aprimorar os procedimentos de investigação de práticas desleais de comércio internacional- “dumping” e subsídios.
- Implantar código de salvaguardas, nos termos do GATT, para proteger os produtos seriamente afetados pela concorrência externa, que demonstrem potencial de atingir competitividade em prazo relativamente curto.

## **2.8. CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

A competência científica e tecnológica de uma nação é cada vez mais decisiva para o crescimento da economia, a geração de novos empregos, o uso adequado de seus recursos naturais e o equacionamento dos problemas sociais e ambientais. As empresas modernas incorporam um componente cada vez maior de conhecimentos especializados, e a eficiência no uso desses



conhecimentos é crucial para a participação do país em mercados internacionais cada vez mais competitivos. Por outro lado, a competência científica e tecnológica é fundamental para garantir a qualidade do ensino básico, secundário e técnico e aumentar a qualificação geral da população.

O sistema brasileiro de ciência e tecnologia – C&T foi bastante dilapidado nos últimos anos pela instabilidade de recursos e falta de rumos, levando à frustração de vocações, obsolescência de centros de qualidade e perda de talentos para o exterior. Muito do que foi produzido ficou entre as paredes dos laboratórios e institutos de pesquisa, sem resultados visíveis para a sociedade; e nem sempre os critérios de qualidade e relevância prevaleceram na distribuição de recursos entre as diversas atividades. É necessária uma nova política para a C&T no Brasil, que envolva de forma mais decisiva o setor produtivo na geração de novas tecnologias, aproveite e estimule a competência existente, acelere a formação de novos especialistas, faça uso mais adequado dos recursos disponíveis, e torne a ciência e a tecnologia mais relevantes para o desenvolvimento econômico, social e educacional do país.

O Brasil vem dedicando, até hoje, cerca de 0,6% de seu produto bruto a investimentos em ciência e tecnologia, enquanto os países mais desenvolvidos ou em desenvolvimento acelerado, como os “tigres asiáticos”, gastam de 1,5% a 3% do PIB. Mais ainda, 80% dos gastos brasileiros em ciência e tecnologia são feitos pelo setor público, enquanto nesses países a maior parte dos gastos é feita pelo setor produtivo privado.

### *Política tecnológica*

No passado, o desinteresse do setor privado pela pesquisa tecnológica se explicava pelo relativo isolamento da economia brasileira. A abertura da economia exige que esta situação se inverta. É necessário apoiar a indústria nacional para que aumente a capacidade de inovar seus processos produtivos e gerenciais, e de incorporar os conhecimentos científicos e tecnológicos disponíveis internacionalmente. É necessário reavaliar os grandes projetos de C&T de custos elevados e impacto social e econômico duvidoso.

As diversas experiências de política científica e tecnológica, tanto em países desenvolvidos quanto de industrialização recente, apontam para o papel decisivo do governo, em articulação com o setor privado, na geração de uma estrutura eficiente em C&T. Em função de suas características estruturais de alto risco, o desenvolvimento da C&T requer alocação de recursos governamentais em fluxo adequado e regular para manter e ampliar estas atividades.

No Brasil, a atuação governamental no estímulo ao desenvolvimento da C&T tem-se dado de forma irregular e incompatível com as necessidades e porte econômico do país. O gasto relativamente elevado dos anos 70 reduziu-se significativamente nos anos 80, devido à crise fiscal e à mudança radical no cenário econômico e político internacional. Diante da superação da crise energética em escala internacional e, principalmente, diante da mudança na estrutura produtiva provocada pela terceira revolução industrial, os grandes projetos nacionais de desenvolvimento tecnológico definidos nos anos 70 perderam atualidade. O sistema brasileiro de C&T não foi capaz de formular um novo projeto para o setor que combinasse a necessidade de responder às novas demandas do setor produtivo com orçamentos minguados pela crise fiscal. O resultado foi a pulverização de recursos em projetos desarticulados e dispersos, que poucos benefícios renderam ao país nos anos recentes.

No curto prazo, é necessário promover a reorganização e modernização tecnológica do setor industrial. Se o país for capaz de definir objetivos coerentes e políticas permanentes, os resultados que se poderão obter com os mesmos recursos hoje aplicados serão muito mais expressivos do que no passado recente. Além disso, são necessárias políticas permanentes para induzir os segmentos mais dinâmicos do setor produtivo a se manterem em processo permanente de inovação e

incorporação de novas tecnologias, de modo a acompanhar o ritmo do progresso técnico da economia mundial. As duas abordagens requerem, como prioridade principal, a incorporação da tecnologia existente ao processo produtivo. Além disso, é fundamental que o Estado amplie seus investimentos em C&T, usando os recursos orçamentários e outras fontes como a privatização, o financiamento internacional e novas parcerias com o setor privado.

A política científica e de formação de recursos humanos deve ter por objetivo dar estabilidade e condições de bom funcionamento aos melhores centros de pesquisa, grande parte dos quais localizados em universidades; dar condições para o surgimento de novos grupos de pesquisa nas diversas regiões do país; estabelecer vínculos mais estreitos entre a comunidade científica brasileira e a comunidade científica internacional; tornar a pesquisa acadêmica e institucional mais diretamente relevante para as necessidades econômicas, sociais e ambientais do país; e assegurar a qualidade do trabalho científico realizado em todos os níveis e instituições.

A política de formação de recursos humanos de alto nível requer uma revisão aprofundada do atual sistema de pós-graduação, tornando os mestrados mais eficientes e voltados para o mercado de trabalho, reduzindo a duração e melhorando a qualidade dos doutorados e estimulando a criação de cursos intensivos e de especialização de diferentes formatos. Os programas de bolsa de estudo devem ser revistos, para garantir que os bolsistas efetivamente concluam seus estudos em instituições de qualidade, no Brasil e no exterior, e tenham seus conhecimentos aproveitados pelas instituições do país.

#### *Medidas do Governo Fernando Henrique para ciência e tecnologia*

- Implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento científico e tecnológico condizente com a maior abertura e competitividade da economia e articulada às estratégias de desenvolvimento do setor industrial, de serviços e de infra-estrutura, e harmonizada à política educacional do país.
- Estabelecer uma política de parcerias entre o governo federal, os governos estaduais (especialmente as fundações estaduais de amparo à pesquisa) e o setor produtivo público e privado, no apoio a programas específicos de pesquisa básica e tecnológica e projetos de formação de recursos humanos.
- Ampliar as fontes de financiamento para a aplicação na geração e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos, em especial com recursos provenientes da privatização, da capacitação de recursos externos e do setor privado.
- Criar mecanismos que estimulem e facilitem o desenvolvimento de projetos de cooperação científica e tecnológica entre universidades, institutos governamentais e o setor privado.
- Fortalecer a presença e participação brasileira no sistema científico internacional, mediante programas de intercâmbio e cooperação internacional e aprimoramento dos programas de bolsa de estudo no exterior e de professores visitantes.
- Investir na integração brasileira às redes eletrônicas internacionais de comunicação e intercâmbio científico, facilitando o acesso a bancos de dados internacionais e o acompanhamento de projetos cooperativos em tempo real.
- Institucionalizar uma rede nacional de laboratórios e centros de pesquisa de alto nível, credenciados pelo CNPq por procedimentos competitivos, e que tenham recursos assegurados para fixar, consolidar e reproduzir a competência científica do país.
- Manter programas especiais de apoio à melhoria da capacidade de inovação tecnológica da indústria, estimulando consórcios para o desenvolvimento de tecnologias pré-competitivas e

criando mecanismos de apoio a projetos de capacitação industrial.

- Apoiar a tecnologia competitiva através de incentivos, financiamentos, participação no capital de risco, fundos de risco compartilhado, fundos de formação e aperfeiçoamento de recursos humanos especializados, e financiamentos especiais para a construção e implantação de centros empresariais de pesquisa e desenvolvimento.
- Fortalecer as instituições voltadas para a difusão, incorporação e certificação de padrões de qualidade no sistema produtivo.
- Dar condições para a proteção da propriedade intelectual e para a difusão e comercialização de novas tecnologias, através de legislação adequada.
- Melhorar a eficiência e qualidade de desempenho das agências governamentais de ciência e tecnologia, pelo uso intensivo da informatização, simplificação dos procedimentos burocráticos e recurso sistemático aos mecanismos de avaliação por cientistas da área.
- Dotar os institutos e centros de pesquisa governamentais, universitários ou não, de estruturas organizacionais compatíveis com suas funções, baseadas no estímulo à competência, na flexibilidade de contratação e promoção por critérios de mérito, em procedimentos de avaliação por pares, e autonomia gerencial e administrativa baseada em produtos e resultados bem identificados.
- Estimular o envolvimento dos centros de pesquisa em programas de desenvolvimento de materiais pedagógicos e formação de professores para o ensino técnico e médio na preparação de livros didáticos, programas computadorizados de treinamento, materiais para o ensino técnico e experimental, e envolvimento direto com o ensino de graduação.

## **2.9. POLÍTICA EXTERNA**

A política externa ganhará redobrada importância no Governo Fernando Henrique, como instrumento de participação ativa do Brasil na construção da nova ordem internacional em formação e como suporte decisivo para o esforço de retomada em novas bases do desenvolvimento econômico e social.

As ações diplomáticas de quase todos os países foram condicionadas, durante mais de quarenta anos, pelas limitações e disciplinas impostas pelo conflito estratégico entre as duas superpotências – Estados Unidos e União Soviética. Com o fim da guerra fria, iniciou-se um novo período da história contemporânea. Passamos de um mundo subordinado ao conflito ideológico e estratégico entre os dois grandes blocos a um cenário muito mais diversificado e complexo. Cenário que é marcado por conflitos, mas de outra natureza e que cria um horizonte novo para a atuação diplomática.

Nosso desafio é entender a natureza complexa desse novo ambiente internacional, para nele distinguir quais são os campos de oportunidades que se abrem para um país como o Brasil na nova ordem mundial que dele emergirá. Para tanto, contaremos com uma Chancelaria de reconhecida competência e com um projeto de desenvolvimento claro para orientar sua ação.

Ao processo de globalização aliou-se a tendência para a formação de diferentes modalidades de regionalização econômica. Esses dois movimentos, que não são contraditórios, tendem a alterar as formas de inserção internacional dos países. A interdependência agora criada em escala planetária, ainda que assimétrica, aponta para a inviabilidade dos projetos nacionais de natureza autárquica.

Ao mesmo tempo, ampliou-se de forma significativa a agenda diplomática. Muitos temas,

tais como meio ambiente, direitos humanos, propriedade intelectual, explosão demográfica, as grandes fomes e migrações, o combate ao terrorismo e ao narcotráfico, exigem hoje soluções globais. Tais soluções somente poderão ser efetivas se concretizadas mediante negociações de amplo alcance, voltadas para o fortalecimento de um sistema internacional mais seguro, justo e democrático.

É nesse sentido que se diluem cada vez mais as fronteiras, não apenas entre mercados, mas também entre a política externa e a política interna das nações. Isto não implica a abolição de tensões e de conflitos de interesses entre as partes interdependentes. Por isso, o reconhecimento desse novo estado de coisas não pode implicar renúncia à defesa de interesses nacionais ou a princípios consagrados do direito internacional.

A ação externa será instrumental para a realização dos objetivos políticos e econômicos estratégicos do Brasil. Ela deve voltar-se firmemente para reivindicar, no plano internacional, aquilo que nos propomos a praticar no país: que se respeitem efetivamente as regras do mercado, com maior liberdade de comércio, maior concurso dos investimentos produtivos e maior acesso à ciência e à tecnologia. Esse é o verdadeiro sentido das novas formas de articulação entre o interno e o externo.

O Brasil quer intensificar sua ação externa de modo a contribuir para que as normas do sistema internacional emergente estejam voltadas para atenuar desigualdades econômicas e sociais e não para congelar iniquidades.

As diretrizes da política externa brasileira não podem refletir apenas as transformações internacionais em curso. Devem expressar também, ou sobretudo, os avanços que realizarmos internamente. Será o fortalecimento político institucional do país, o progresso de sua economia e o respaldo da sociedade que ampliarão nossa credibilidade e nossa capacidade de negociação do plano internacional.

Para a formulação dessas diretrizes, será imprescindível o concurso da sociedade, de modo que a ação diplomática possa traduzir, não apenas interesses econômicos, mas também os valores éticos da democracia e as aspirações da cidadania.

A reconquista da prática democrática em nosso país tem contribuído para ampliar as bases sociais de apoio a essas novas formas de articulação entre o plano interno e o externo. O Congresso tem hoje novas responsabilidades no debate e na formulação da política externa. Empresários e trabalhadores, a imprensa e a universidade, assim como as organizações não governamentais, também tiveram alargados seus canais de comunicação com a diplomacia brasileira. É preciso incrementar esses processos de comunicação, para que a política externa se fortaleça pela sua representatividade crescente e sua sintonia com a sociedade civil.

### ***Diretrizes de política externa do Governo Fernando Henrique***

A execução da política externa, através do Ministério das Relações Exteriores, observará as seguintes diretrizes principais no Governo Fernando Henrique:

- Participar ativamente na resolução dos problemas internacionais, aprofundando o sentido universalista de nossa presença no mundo e, ao mesmo tempo, buscando sempre soluções diplomáticas compatíveis com a defesa de nossos interesses nacionais.
- Ter presença atuante nos foros internacionais em que se discute a redefinição das regras de convívio entre os estados, defendendo o multilateralismo e uma maior abertura à participação no processo decisório internacional, particularmente no que se refere à ampliação do Conselho de Segurança da ONU.

- Contribuir para a pacificação de conflitos, inclusive participando das operações de paz das Nações Unidas.
- Desenvolver ações voltadas para a proteção racional do meio ambiente, para o repúdio ao terrorismo e ao racismo, para o combate à pobreza, para a repressão do narcotráfico e para a condenação da violência em todas as suas formas e manifestações.
- No plano bilateral: fortalecer as relações com nossos vizinhos da América Latina e particularmente da América do Sul; construir nas relações com os Estados Unidos uma agenda que não se limite ao contencioso, mas que abra caminho para uma política renovada de cooperação em novas áreas; aprofundar nossas relações com os países do Pacífico, notadamente com o Japão, ampliar o intercâmbio com a Rússia, a China e a Índia, que são também países de dimensões continentais; reforçar nossas relações com a África e o Oriente Médio.
- Consolidar o processo de integração regional (Mercosul), impulsionar os estudos e as negociações para a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA e se esforçar para que a integração regional ultrapasse a dimensão econômica, de modo a fortalecer as instituições democráticas e os mecanismos de cooperação nas áreas da proteção ambiental e do intercâmbio educacional e cultural.
- Ampliar a participação do Brasil nas negociações sobre o sistema econômico multilateral no âmbito da nova Organização Mundial do Comércio – OMC, incentivar a cooperação com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE e fortalecer nossa presença nas agências financeiras multilaterais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Priorizar os estudos sobre as perspectivas para o Brasil e para a região com a eventual criação de zonas de livre comércio com outras macro-regiões econômicas do globo, especialmente com a União Européia, os países do acordo de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA e a África Austral.
- Ampliar as trocas com nossos parceiros tradicionais e conquistar novos mercados, orientando o Ministério das Relações Exteriores para incrementar e aperfeiçoar sua atuação em apoio a empresas brasileiras no exterior, visando à exploração de oportunidades comerciais nos países desenvolvidos.
- Lutar contra as antigas e novas formas de protecionismo econômico e de monopólios do saber, que dificultem a participação dos países em desenvolvimento nos fluxos internacionais de comércio, de capitais e de ciência e tecnologia.
- Promover ampla difusão no exterior das manifestações culturais brasileiras nos campos da arte, da ciência e da cultura.

## CAPÍTULO III

# *As cinco metas prioritárias e setores complementares*

### **3.1. AGRICULTURA**

A prioridade máxima do Governo Fernando Henrique é a retomada sustentada do crescimento conjugada à geração de mais empregos adequados e permanentes, de modo a transformar as estruturas que resultaram no quadro de miséria e desigualdades, que é vergonhoso em um país que já tem tanta riqueza.

O setor agrícola tem um papel duplamente estratégico: é nele que se inicia a principal cadeia de produção de bens de consumo de massa – alimentos e fibras vegetais. E é também nele que se pode criar emprego mais rapidamente e com menor custo de investimento para cada novo posto de trabalho.

Os agricultores brasileiros têm feito verdadeiros milagres: sem incentivos, sem uma política conseqüente do governo, sem infra-estrutura adequada, apesar dos pesares, ano a ano têm aumentado a produção. No período de 1980 a 1993, enquanto a economia cresceu em média 1,5% ao ano, a agricultura teve um crescimento médio de 2,4%. Em 1993, a cultura de laranja atingiu o rendimento recorde de 114,6 mil frutos por hectare. O mesmo ocorreu com a produção de milho, que alcançou, em média, cerca de 2,5 toneladas por hectare. Com a soja não foi diferente: produtividade média recorde de 2,1 toneladas por hectare em 1993. Em 1994, a safra de grãos atingiu o recorde histórico de 76 milhões de toneladas.

A produção de proteínas animais também registra grandes avanços: a avicultura e a suinocultura são capazes de produzir e exportar, com preço e qualidade, para mercados tão exigentes quanto o americano e o europeu, ou ainda de competir com produtores daqueles países em terceiros mercados. Na produção de carne bovina já encontramos produtores reduzindo o tempo de abate do novilho da média nacional de três e meio a quatro anos para dois anos, produzindo carne da melhor qualidade.

Mas nem tudo vai bem no setor rural brasileiro. Enquanto encontramos segmentos que utilizam padrões tecnológicos modernos, com altas taxas de produtividade, gerando renda e emprego e promovendo uma agricultura sustentável, em outros segmentos a pobreza se perpetua, com baixa produtividade, incapacidade de gerar empregos, baixa renda e degradação ambiental. Esta realidade deixa uma ampla parcela da população à margem do mercado ou incapacitada para produzir renda.

Os dados relativos ao emprego em 1990 indicam que a atividade agrícola ocupava, no Brasil, 14,2 milhões de pessoas e, desse total, 5,7 milhões, cerca de 40%, não recebiam qualquer rendimento ou recebiam até 1/2 salário-mínimo por mês. No Nordeste, o quadro é ainda mais dramático. Com uma população rural em idade ativa – dez anos ou mais – de cerca de 13 milhões de habitantes, 6,3 milhões estavam empregados na atividade agrícola e, desses, quase 46% – mais de 2,9 milhões de trabalhadores – não tinham rendimento algum ou recebiam menos de 1/2 salário-mínimo por mês.

Em resumo, enquanto temos um segmento rural moderno, convivemos com outro onde a pobreza se manifesta de forma tão aguda quanto nas áreas urbanas.

Uma política agrícola conseqüente terá que considerar tanto a agricultura moderna, competitiva, com a utilização de instrumentos ágeis e eficientes de crédito e de garantia de estabilidade da renda agrícola, quanto os produtores e trabalhadores rurais marginalizados, que, além daqueles instrumentos, requerem amplo programa de formação de mão-de-obra e extensão rural, a fim de resgatar a cidadania para todos os homens do campo.

### *Agricultura sustentável com mais empregos: princípios e estratégias*

O estabelecimento de um padrão de desenvolvimento sustentável no país passa, necessariamente, pela drástica desaceleração do processo migratório do campo para as cidades, bem como das pequenas cidades para as grandes metrópoles. Deste modo, a base do desenvolvimento passa a ser o fortalecimento econômico e social do interior, sendo condição essencial para o reencontro da cidadania no meio rural.

Por outro lado, os desequilíbrios regionais acentuados exigem políticas diferenciadas de desenvolvimento.

O desafio de um processo de retomada do crescimento da agricultura brasileira, que considere as desigualdades existentes, está em enfrentar a natureza incompleta e regionalmente desequilibrada em que o crescimento urbano se fez até o presente momento. O emprego urbano de mão-de-obra de baixa qualificação gera renda incompatível com o custo da cesta básica para um grande número de pessoas – neste caso, os gastos básicos incluem também os de moradia, transporte urbano e alimentação. Quando um deles custa muito, sobra menos renda para cobrir as outras despesas. Em outros termos, “o cobertor é curto demais”.

Ao mesmo tempo, o abastecimento dos centros urbanos de médio e grande portes exige uma estrutura de serviços e de processamento industrial que garanta a padronização, qualidade e conservação dos produtos agrícolas para serem distribuídos pelos canais de comercialização modernos, e a baixo custo. Nossa experiência recente vem demonstrando que é muito mais fácil montar um sistema de distribuição – redes de supermercado, por exemplo – do que uma estrutura de produção alimentar moderna. Na ausência da estrutura de produção, o sistema de comercialização prefere se abastecer em fontes externas à área agrícola mais próxima, ou mesmo fora do país. Assim, não se aproveitam plenamente os impactos favoráveis que a agricultura local pode gerar, e não se incorpora a produção dos pequenos e médios produtores da região.

Na base dos fortes desequilíbrios regionais encontramos as seguintes distorções principais:

- Na região Norte, não foi incorporada a tecnologia de industrialização dos produtos naturais da região. É lento o processo de introdução de sistemas agroflorestais de produção e o manejo da exploração madeireira não tem sido adequado.
- Na região semi-árida do Nordeste, a irrigação tem sido feita em grandes propriedades, gerando enclaves, não tendo se constituído em meio para a incorporação da massa de trabalhadores ao sistema produtivo competitivo. Em poucas regiões estabeleceu-se um padrão tecnológico que permita ao homem a convivência com a seca.
- No Nordeste urbano, o custo da alimentação é o mais elevado do Brasil, e o sistema de abastecimento dá preferência ao produto comprado de outras regiões do país e até do exterior, isolando a produção tradicional do mercado urbano organizado.
- Na região Centro-Sul, o sistema de produção mais intensivo que predomina em algumas zonas é tecnicamente insustentável devido ao esgotamento do solo, e isto se manifesta no subemprego rural, na reversão para a pecuária extensiva e em sistemas indefinidos, de baixa tecnologia, de rotação de culturas.

Esta realidade exige uma transformação radical na política agrícola. ***A prioridade agora, além do aumento da produção, é gerar o máximo possível de empregos dentro de um sistema produtivo competitivo e sustentável.***

Sendo um setor que se situa na raiz de uma cadeia produtora de bens de consumo essenciais, a tecnologia empregada na agricultura tem de garantir competitividade no mercado interno, para possibilitar alimentos fartos e baratos para a população, e também no externo, para viabilizar a exportação.

O aumento da produção competitiva, mais do que nunca, exige padrões tecnológicos que assegurem o desenvolvimento de uma agricultura sustentável, tanto com o uso adequado das terras disponíveis, quanto com a recuperação das áreas já degradadas. Em outros termos, insumos e técnicas modernos são aqueles que preservam, no presente e no futuro, as condições do meio ambiente e as possibilidades de uso racional dos recursos naturais. Que não ameçam a saúde do homem do campo pelo manejo inadequado de pesticidas, ou do consumidor urbano, pela presença forte de resíduos de produtos químicos. Que preservam a qualidade do ar e dos mananciais de água, e que não levam ao esgotamento no uso do solo. Que possibilitam a exploração racional e econômica das atividades florestais, preservam as florestas nativas e desestimulam os desmatamentos. Que permitem a exploração racional da piscicultura, em lugar da pesca predatória.

Modernas são também as técnicas de manejo, transporte e armazenamento que garantem o aproveitamento máximo da produção. É inadmissível e eticamente inaceitável que um país consolide práticas que levem ao desperdício de mais de 30% da produção agrícola, enquanto milhões de pessoas vivem em condições sub-humanas. Portanto, é indispensável que o uso de tecnologias modernas de produção seja associado a novas práticas de manejo, transporte e armazenamento, com a declaração de verdadeira “guerra aos desperdícios”.

### *Princípios*

Dois pontos são básicos para o estabelecimento de um conjunto de estratégias que permitirão a transformação da realidade rural do país:

- Educação e profissionalização: educação básica massiva como forma de acesso ao exercício da cidadania, e capacitação profissional de modo a permitir a assimilação de padrões tecnológicos mais modernos. Para esta profissionalização já contamos com a experiência institucional de grande ajuda no trabalho desenvolvido por décadas pelo Senai, Senac, Sebrae e pelo sistema de extensão rural.
- Descentralização: processo que visa a aproximar dos beneficiários finais as decisões e atividades relacionadas com ações de desenvolvimento, assegurando a participação dos segmentos sociais envolvidos. Por isso, o Governo Fernando Henrique vai estimular a divisão de responsabilidades com o poder público local e regional, e incentivar a maior presença das comunidades na formulação de planos e orientação dos investimentos.

### *Estratégias*

A agroindústria é um segmento fundamental na retomada do desenvolvimento. Ela agrega valor aos produtos, gera emprego e facilita o transporte e a comercialização. Por isso, além de apoiar a agricultura, o Governo Fernando Henrique vai incentivar a implantação de agroindústrias nas cidades do interior, como um dos pilares para a interiorização do desenvolvimento. Com esta iniciativa, serão criadas as bases para promover a desconcentração espacial na geração de emprego e renda.



A geração de mais empregos no sistema agroindustrial implica dar prioridade à produção em unidades de pequena e média escala e apoiar a produção de fruticultura, horticultura e pequenos animais em regime semi-intensivo ou intensivo. A necessidade de garantir uma oferta firme de emprego impõe que o custo de produção seja competitivo em relação à oferta internacional e também em relação às outras regiões produtoras do país. O grande desafio de um sistema com estas características está em garantir simultaneamente uma eficiente difusão tecnológica, a qualidade do produto e da rede de comercialização.

Neste contexto, papel fundamental cabe à irrigação, pela possibilidade de se obter mais de uma safra por ano e de produzir com menor risco em diversas regiões do país.

No Nordeste, a estratégia privilegiará a utilização da irrigação através de uma estrutura de pequenas unidades familiares. Elementos fundamentais são a promoção tecnológica deste sistema, a capacitação gerencial, a reciclagem e o treinamento da mão-de-obra, bem como a sua coordenação dentro de uma estrutura agroindustrial.

No Norte, o grande desafio é de ordem política, e por esta razão tem que ocorrer dentro de um contexto regional. Trata-se de implantar um setor agroindustrial para o aproveitamento dos produtos da região e o estabelecimento de sistemas de produção que permitam a integração de diversas práticas agrícolas, pecuárias e florestais, de modo a reduzir o processo de degradação dos solos, e a recuperação das áreas já degradadas.

Na agricultura moderna do Centro-Oeste e do Sul/Sudeste, a estratégia é o fortalecimento do padrão tecnológico e a melhoria da infra-estrutura.

Em todas as regiões, as estratégias regionais deverão contar com o apoio de instrumentos clássicos de política agrícola: crédito, seguro, preços mínimos. Acrescente-se, ainda, a remoção dos obstáculos que dificultam o crescimento da atividade rural, a exemplo da carga tributária que onera a cesta básica do trabalhador e reduz fortemente a rentabilidade das exportações. Deve-se investir também em infra-estrutura de transporte, eletrificação e comunicações, consolidando os corredores de exportação.

Mudar o cenário atual da agricultura brasileira requer, necessariamente, nova forma de estruturação dos órgãos encarregados de coordenar as ações relativas ao setor. No Governo Fernando Henrique, o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária desempenhará as funções de caráter normativo eminentemente nacionais, como a política de financiamento, as políticas comercial e tecnológica e as normas de defesa animal e vegetal. Todas as outras questões críticas de pesquisa tecnológica, infra-estrutura produtiva, reforma fundiária, assentamento e treinamento de trabalhadores sem-terras serão definidas nos níveis estadual e regional.

Neste contexto, os órgãos regionais perderão a característica de braços do poder central, passando a ser coordenados por colegiados, com poder deliberativo, onde terão assento os Secretários de Agricultura dos estados da região. Trata-se de uma transformação radical e fundamental, que justifica uma postura decisiva a favor da descentralização.

Com a estabilização da economia, o Governo Fernando Henrique vai garantir fontes estáveis de financiamento para a atividade agrícola, mais investimentos que beneficiem a população do campo e mecanismos que garantam a renda do produtor rural.

No Governo Fernando Henrique, o agricultor vai ter vez e vai ter voz. É preciso reconhecer que o homem do campo não tem sido ouvido em uma de suas reivindicações mais legítimas e que mais afetam a atividade rural. Trata-se do atual sistema tributário, que implica onerosa carga de impostos e taxas, principalmente sobre a produção e os insumos, reduzindo a lucratividade da atividade rural, aumentando os preços dos alimentos, sobretudo da cesta básica, e diminuindo a

competitividade das exportações, geradoras de divisas e de empregos. Além disso, instrumentos efetivos vão garantir a estabilidade da renda dos produtores. É inaceitável que os produtores sejam penalizados quando ocorrem excessos ocasionais de produção.

Destaca-se ainda que agricultura competitiva requer infra-estrutura adequada. Transporte e energia elétrica constituem pontos de estrangulamento para o desenvolvimento da agricultura. Rede de transportes – rodoviários, ferroviários e hidroviários – precária e insuficiente eleva os preços dos alimentos e dificulta o escoamento da produção e a exportação. A ausência de eletrificação rural impede o salto qualitativo fundamental para a modernização da agricultura brasileira. Custos portuários elevados aumentam os preços dos produtos e tiram a competitividade das nossas exportações.

O Governo Fernando Henrique vai atuar sobre os “gargalos” existentes na rede de transportes integrados, na eletrificação rural e na modernização dos portos, dentro das estratégias regionais traçadas.

### *Reforma agrária*

A discussão, hoje, do tema segurança alimentar exige atenção especial para as questões relativas à democratização do acesso à terra. Todos os países capitalistas que desenvolveram mercados de consumo de massa, além de promoverem políticas de reforma agrária, privilegiaram a agricultura de base familiar, como estratégia na garantia do abastecimento a custos mais baixos, geração de empregos e de aumento do salário real para os trabalhadores de baixa renda.

Os conflitos agrários existentes no Brasil são consequência de uma situação histórica que as políticas públicas não foram capazes de reverter. São necessárias, portanto, profundas mudanças no campo. O Governo Fernando Henrique vai enfrentar essa questão, com vontade política e decisão, dentro do estrito respeito à lei. Com o aumento substancial dos assentamentos a cada ano, o objetivo é atingir a cem mil famílias no último ano do governo. Essa é uma meta ao mesmo tempo modesta e audaciosa, já que os assentamentos nunca superaram a marca anual de 20 mil famílias.

### *Medidas do Governo Fernando Henrique para a agricultura*

#### *Fortalecimento do Ministério da Agricultura*

- Fortalecer o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, tornando-o um dos órgãos mais fortes na estrutura do Poder Executivo, mas sem manter a centralização das decisões em Brasília.
- Garantir participação efetiva do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária na formulação das políticas que afetam o setor, bem como nos foros internacionais.
- Legitimar as prioridades resultantes das demandas regionais, conferindo poder deliberativo aos órgãos colegiados regionais, onde terão assento os Secretários Estaduais de Agricultura.

### *Ações de apoio à geração de empregos*

#### *Irrigação*

- Priorizar a irrigação das pequenas e médias propriedades no Nordeste.
- Irrigar, no primeiro ano de governo, 300 mil hectares, dos quais, 100 mil hectares no Nordeste.

- Implantar projetos públicos de irrigação no Nordeste e financiar projetos privados, para atingir um 1,5 milhão de hectares ao final do governo.

#### *Apoio à organização e à produção dos pequenos produtores*

- Apoiar, técnica e financeiramente, a organização e a atividade do pequeno produtor, de forma a viabilizar sua maior participação na formulação e execução de políticas locais de desenvolvimento.
- Incentivar maior competição entre os intermediários do processo de comercialização, bem como a aproximação entre produtores e consumidores, estimulando a associação entre eles e a criação de cooperativas de consumidores.

#### *Educação e profissionalização do trabalhador rural*

- Implementar, em articulação com estados e municípios, amplo programa de educação básica no interior.
- Articular as ações do Senai, Senac, Senar, Sebrae e dos órgãos de extensão rural com as universidades, centros de pesquisa e governos estaduais e municipais, a fim de promover a profissionalização do trabalhador rural.

#### *Carga tributária*

- Propor ao Congresso Nacional emenda constitucional concedendo imunidade de impostos para os produtos da cesta básica.
- Propor ao Congresso Nacional emenda constitucional concedendo imunidade do ICMS sobre as exportações de produtos agrícolas, com compensações aos estados pelas eventuais perdas de receitas.
- Propor ao Congresso Nacional emenda constitucional concedendo imunidade tributária para os insumos, máquinas/ tratores e implementos agrícolas.

#### *Reforma agrária*

- Executar a reforma agrária estabelecida pela Constituição/ com paz e estrito respeito à lei.
- Adotar uma política agrária realista e responsável, com o assentamento de 40 mil famílias no primeiro ano; 60 mil, no segundo ano; 80 mil no terceiro ano e 100 mil famílias no quarto ano.
- Apoiar os trabalhadores assentados para que possam plantar, colher e progredir.
- Executar, em articulação com estados e municípios, as obras sociais e investimentos de infra-estrutura indispensáveis ao sucesso dos assentamentos, sobretudo na região Nordeste.

#### *Guerra ao desperdício*

- Coordenar ações que mobilizem todos os produtores, consumidores, distribuidores e comerciantes, assim como as comunidades, a sociedade civil e os governos estaduais e municipais numa efetiva cruzada contra o desperdício.

- Incentivar a implantação de programas de qualidade, a fim de que os alimentos sejam utilizados de maneira racional, desde a fazenda até a panela das donas-de-casa.

### ***Incentivo às atividades agroindustriais***

- Financiar a implantação de agroindústrias, sobretudo de pequenas e médias empresas no Nordeste.
- Garantir, com fontes oficiais de crédito ou com novos mecanismos privados de financiamento, crédito para produção e industrialização de proteínas animais: ovinocultura, suinocultura, caprinocultura, piscicultura.
- Incentivar a exploração econômica da atividade florestal e sua industrialização, como forma de reduzir os desmatamentos, aumentar a renda e o emprego e obter divisas da exportação.

### ***Pecuária***

- Apoiar o financiamento de programas de retenção de matrizes e de melhoramento genético do rebanho, para aumentar a produtividade e a qualidade na produção de leite e de carne.
- Apoiar a criação de animais de pequeno porte para consumo interno e para exportação.
- Coordenar, em articulação com estados e municípios, ações para a erradicação da febre aftosa.
- Apoiar, em parceria com estados e municípios, comunidades e entidades da sociedade civil, programas para garantir um litro de leite por dia para cada família carente.

### ***Infra-estrutura***

- Incentivar a participação do setor privado na construção de corredores de exportação, nos investimentos em pequenas hidrelétricas e na geração e distribuição de energia elétrica e nos investimentos destinados a reduzir os custos portuários, inclusive através de terminais especializados.
- Realizar, em parceria com estados e municípios, investimentos em estradas vicinais, eletrificação rural e outros projetos priorizados pelas estratégias regionais.

### ***Desenvolvimento tecnológico***

- Garantir recursos estáveis e satisfatórios para o sistema nacional de pesquisa agropecuária e a sua coordenadora, a Embrapa, e para a coordenação do sistema brasileiro de assistência técnica e extensão rural.
- Articular as instituições federais e estaduais na definição de prioridades regionais de desenvolvimento tecnológico, dentro dos princípios de descentralização das atividades executivas da política agrícola.
- Estimular a presença ativa do setor privado na geração de tecnologias de ponta, no cenário internacional e doméstico, que será traduzida na multiplicação de ações de parceria, como as já desenvolvidas pela Embrapa para o milho híbrido.

### ***Defesa animal e vegetal***

- Coordenar, em articulação com estados e municípios, ações para garantir o uso adequado de defensivos animais e vegetais.
- Coordenar, em articulação com estados e municípios, empresas e entidades privadas, ações para fiscalizar a qualidade dos produtos animais e vegetais.

### ***Política agrícola***

#### ***Política de crédito***

- Definir as taxas de juros de forma a garantir a competitividade do setor agrícola.
- Criar mecanismos de crédito que viabilizem investimentos no setor agrícola: equipamentos, irrigação e outras obras de infra-estrutura.
- Manter o Banco do Brasil como importante agente do crédito rural oficial.
- Apoiar novas formas de financiamento através de agentes financeiros de propriedade do próprio setor rural, como cooperativas de crédito.
- Apoiar a implantação de novos instrumentos de crédito, em articulação com as Bolsas de Mercadorias e de Futuros, seguradoras e bancos comerciais.

#### ***Seguro rural***

- Atualizar e fortalecer o sistema de seguro agrícola, baseado em orientações técnicas que permitam reduzir os riscos das adversidades climáticas e da incidência de pragas e doenças.

#### ***Política de abastecimento e de estabilização de renda***

- Manter Política de Garantia de Preços Mínimos, estoques reguladores e regras de intervenção claras, transparentes e estáveis.
- Estabelecer preços mínimos tomando como referência as tendências dos preços internacionais e a segurança do abastecimento interno.
- Aplicar a tributação compensatória sobre as importações, quando constatada a presença de subsídios que provoquem dano à produção nacional.

## **3.2. EDUCAÇÃO**

A diversidade trazida pelas novas tecnologias, a informatização das comunicações e serviços, os novos padrões de consumo e produção, novos estilos de vida estão a exigir, mais do que treinamento no uso de ferramentas tecnológicas específicas, maior capacidade de aquisição de conhecimento e de compreensão de idéias e valores.

A educação é, hoje, requisito tanto para o pleno exercício da cidadania como para o desempenho de atividades cotidianas, para a inserção no mercado de trabalho e para o desenvolvimento econômico, e elemento essencial para tornar a sociedade mais justa, solidária e integrada.

Essas exigências tornam mais evidentes as carências educacionais da população brasileira. As deficiências do ensino e suas conseqüências sócio-políticas e econômicas vêm sendo alvo de

grandes discussões e denúncias ao longo de décadas, sem que essas discussões tenham resultado em uma ação efetiva para resolver os problemas apontados.

Existe no Brasil de hoje uma consciência muito mais clara da importância da educação, tanto para o exercício da cidadania como para o desenvolvimento econômico, e essa consciência pode alicerçar uma verdadeira vontade política que permita a superação das deficiências do nosso sistema de ensino.

O Brasil não será um país respeitado e sua população não desfrutará de um razoável padrão de vida enquanto o quadro de deficiência educacional não for revertido. Em todos os níveis de ensino, do básico ao superior, é preciso repensar o que está sendo feito e buscar fazer mais e melhor. A alta qualidade da educação, em todos os níveis, deve ser um objetivo central da ação governamental.

### ***Ensino básico***

O sistema educacional brasileiro caracteriza-se por um padrão caótico e ineficiente. A má qualidade do ensino de primeiro grau acarreta alta taxa de repetência, o que acaba superlotando as escolas, desestimulando os alunos e gerando a evasão. A taxa de repetência dos alunos na primeira série do ensino básico é, hoje, de 50%. Os graduados levam, em média, 11,4 anos frequentando a escola de primeiro grau, o que corresponde a um acúmulo de mais de três repetências e significa o represamento de milhares de alunos no ensino fundamental. Apenas 44% de cada geração conseguem terminar o primeiro grau. O restante fica pelo caminho após permanecer, em média, sete anos frequentando a escola regular, o que comprova a persistência de nossos alunos e de suas famílias em sua determinação de se educar.

Por outro lado, a taxa de analfabetismo vem caindo, o que se deve à universalização do acesso à escola, que já está muito perto de ser conseguida. O sistema público atinge atualmente a imensa maioria das crianças. Ainda assim, cerca de 4 milhões de crianças entre 7 e 14 anos estão fora da escola e 5 milhões frequentam escolas em turnos reduzidos. Cerca de 18% da população com mais de 15 anos é analfabeta.

Em um sistema democrático de ensino, os alunos estão distribuídos de forma equilibrada nos diferentes níveis. A educação no Brasil, entretanto, continua altamente seletiva, ou seja, poucos alunos têm acesso ao segundo ou terceiro graus, porque a repetência impede a maioria de completar o primeiro grau. Assim, 86% dos alunos brasileiros encontram-se na pré-escola e no primeiro grau, enquanto somente 9,5% cursam o segundo grau e uma parcela ínfima, de 4,5%, alcança o terceiro grau. Esses dados são chocantes mesmo quando comparados aos demais países latino-americanos, nos quais, em média 65% dos alunos estão no primeiro grau, 25% encontram-se no segundo grau e 10% no terceiro grau.

O maior obstáculo da escola elementar brasileira não é, portanto, a falta de vagas ou a evasão dos alunos, mas as taxas de repetência do sistema e o brutal desperdício financeiro e de esforços a elas vinculados. É preciso modificar, o mais rapidamente possível, o perfil educacional que resulta de tais problemas, para que possamos caminhar na construção de uma sociedade mais moderna e justa. É urgente, para isso, eleger objetivos e prioridades nacionais a curto, médio e longo prazos e dirigir a política educacional no sentido de promover a equidade social, garantindo atendimento especial às minorias desprivilegiadas e aos jovens e adultos que não conseguiram completar sua escolarização básica.

O problema da baixa qualidade da educação no Brasil não pode ser explicado somente por escassez de recursos na área. De fato, a proporção do PIB que nosso país dedica à educação (3,7%) é um pouco menor do que a do Japão (4,9%) ou Estados Unidos (5,2%), mas é igual à do Chile e

maior do que a da Coreia (3,6%), Índia (3,3%) e Espanha (3,2%). O problema em nosso país é que se gastam mal os recursos destinados à educação. Enquanto os professores são mal remunerados, as escolas públicas são depauperadas e há carência de material didático, observa-se peso excessivo das funções-meio, como gestão financeira, compras, distribuição etc., que chegam a representar de 30% a 50% dos dispêndios totais com a educação.

A prioridade fundamental da política educacional no Governo Fernando Henrique consistirá em incentivar a universalização do acesso ao primeiro grau e melhorar a qualidade do atendimento escolar, de forma a garantir que as crianças tenham efetivamente a oportunidade de, pelo menos, completar as oito séries do ensino obrigatório. No entanto, não cabe à União a responsabilidade direta pelo ensino básico. A política federal, por isso mesmo, consistirá em fornecer estímulos e instrumentos aos estados e municípios para que eles possam desempenhar a tarefa que lhes cabe, que é estabelecer um sistema capaz de atender a todas as crianças em boas escolas públicas.

A União tem um instrumento importante para executar esta política: é a quota federal do salário-educação, a qual é redistribuída entre estados e municípios. No entanto, esses recursos têm sido tradicionalmente usados de forma clientelista. E sua centralização pela União, a ausência de diretrizes gerais e critérios equalizadores de repasse de fundos, a burocratização e o inchamento dos órgãos administrativos contribuíram para o agravamento da ineficiência da gestão do sistema educacional do país. Os vícios desse modelo reproduzem-se nas esferas estadual e municipal.

Cabe consolidar a tarefa de moralização do sistema, estabelecendo critérios objetivos e transparentes para a distribuição e repasse dos recursos, a qual deve ser diretamente proporcional ao número de crianças em idade escolar e inversamente proporcional à renda per capita dos municípios. Quanto maior e quanto mais pobre o município, maiores as verbas que deve receber, desde que as aplique corretamente para melhorar a educação. Uma vez que esses critérios se tornem públicos e o montante recebido por cada estado e município possa ser informatizado, será impossível favorecer aliados políticos ou comprar votos com atendimentos preferenciais, moralizando-se o sistema e tornando-o mais eficiente. Além disso, o montante que corresponde à quota dos estados deve permanecer no local de origem, evitando os desnecessários trâmites burocráticos que hoje percorre.

O papel do governo federal não se esgota, entretanto, na sua função redistributiva. É importante que se exija, de estados e municípios, para que possam receber o auxílio federal, um plano consistente de melhoria do sistema escolar, de atualização de professores e de aumento salarial. Desta forma, dando aos estados e municípios liberdade de ação e de execução, exigir-se-á, em compensação, um empenho real na melhoria do sistema educacional. Os planos decenais que estão sendo elaborados no atual governo constituem instrumento importante para atingir esse objetivo.

Por último, cabe ao governo federal parte da responsabilidade pela assistência ao estudante, permitindo à população pobre permanecer efetivamente na escola. Dois programas existentes são essenciais: o da merenda escolar e o do material didático, mas eles enfrentam sérios problemas. No primeiro caso, a solução é uma efetiva descentralização dos recursos da merenda escolar para a esfera municipal, mediante repasse automático e regular, bem como ampliação do atendimento à população escolar pobre. No segundo, uma avaliação e estabelecimento de padrões de qualidade do material didático, em especial o livro didático, incentivando a participação da escola e professores na escolha e cuidando para que o livro esteja disponível no momento oportuno, de acordo com o calendário escolar, através da agilização do repasse dos recursos para o nível estadual.

O Governo Fernando Henrique será o promotor, coordenador e gestor das prioridades educacionais. Serão reduzidas a responsabilidade do Ministério da Educação como instância executora e a interferência direta da União nos estados e municípios. As atribuições das diferentes esferas governamentais serão bem definidas, e sempre associadas a padrões de desempenho,

resultados de avaliações e prestação de contas da qualidade dos serviços oferecidos.

Para isso, o governo vai liderar um projeto nacional capaz de estabelecer com clareza competências e mecanismos de repasse de recursos correspondentes, de modo a possibilitar a cada uma das instâncias de governo assumir as tarefas que lhe cabem na prestação dos serviços de educação. É essencial o fortalecimento do sistema federativo, em bases de cooperação, integração e articulação das ações políticas e dos recursos das diferentes esferas governamentais na área educacional.

### ***Segundo grau***

No Brasil, hoje, estima-se que menos de 17% dos jovens da idade apropriada estão matriculados nas escolas de segundo grau. A situação é lamentável quando se compara com outros países como México (55%), Taiwan (91%) e Japão (96%). Não adianta, simplesmente, aumentar as vagas pois seu número é, hoje, superior ao dos alunos que terminam o primeiro grau. Somente uma política consistente de melhoria do primeiro grau promoverá o aumento da demanda pelo segundo grau e o poder público deverá estar preparado para este desafio. Além disso, o segundo grau é um nível estratégico do sistema educacional, por possibilitar a preparação para o mercado de trabalho, aumentando a qualificação dos jovens e as suas oportunidades de obter um bom emprego.

O ensino de segundo grau é de responsabilidade dos estados. Como no caso do primeiro grau, a política do governo central deve consistir em auxiliar e estimular os estados no sentido de ampliar o número de escolas, melhorar a qualidade do ensino e oferecer oportunidades de formação profissional. Neste caso, não há recursos específicos, pois aqueles provenientes do salário-educação estão legalmente restritos ao primeiro grau. Cabe, portanto, um remanejamento das verbas do Ministério da Educação, realocando ou criando fontes adicionais de recursos para esta finalidade, em lugar de ampliar a rede de escolas técnicas federais, que só poderá atender a uma minoria insignificante da população escolar.

### ***Ensino superior***

O ensino superior federal precisa ser efetivamente revisto. Consome hoje de 70% a 80% de todas as verbas do Ministério da Educação, atendendo apenas a 22% dos jovens matriculados no ensino superior. Dos demais, 13% estão em escolas estaduais e o restante, cerca de 66%, paga pelos seus estudos em instituições privadas.

A política para o ensino superior deve promover uma revolução administrativa, que dê efetiva autonomia às universidades, mas que condicione o montante das verbas que recebem a uma avaliação de desempenho e, especialmente, ao número de alunos que efetivamente formam, às pesquisas que realizam e aos serviços que prestam. Um programa deste tipo deve prover recursos suficientes para que as escolas possam se adaptar às novas exigências, realizando uma correção gradual dos orçamentos atuais. Uma política como esta estimulará uma administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, hoje existente, para generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais.

A racionalização dos gastos e o aumento da produtividade deverão se refletir em aumentos salariais. A longo prazo, a expansão do sistema público de ensino superior dependerá de novas formas de cooperação, que precisam ser estabelecidas, entre União, estados, municípios e as comunidades locais.

Finalmente, é preciso uma política para o ensino particular, que hoje absorve a maioria dos estudantes. Uma nova política educacional para o setor privado deve incluir:



- Completa reformulação do sistema de autorização para criação de estabelecimentos e cursos.
- Fixação de critérios transparentes e objetivos para a distribuição de auxílio federal às instituições comunitárias, condicionando-a a um sistema de avaliação de qualidade.
- Reformulação do crédito educativo, condicionando-o a um sistema de avaliação da qualidade do ensino, incluindo as escolas particulares que queiram aderir a esse sistema, e avaliação da relação custo-benefício.

Além de promover uma maior democratização do acesso ao ensino superior, um sistema como este contribuiria decisivamente para a melhoria da qualidade do ensino e estabeleceria um controle indireto, mas eficaz, do custo das mensalidades escolares.

O desenvolvimento científico e tecnológico do país é indispensável para alcançar a nova organização econômica e social que almejamos. Mais e melhores laboratórios de pesquisa, dentro e fora da universidade, são condições indispensáveis. Mais e melhores cientistas e tecnólogos de alto nível são fundamentais para gerar a tecnologia necessária para a produção e os serviços.

Em quatro anos de governo não é possível corrigir tudo na educação brasileira, mas é possível dar passos fundamentais, obter resultados expressivos e assentar as bases para tornar irreversível o processo de melhoria da educação. A ampliação do atendimento escolar com qualidade e a redução da repetência e da evasão deverão ser alcançados com a participação crescente da comunidade no esforço educacional.

## ***Medidas do Governo Fernando Henrique para a educação***

### ***Reforma institucional***

#### *Distribuição de competências*

- Promover a reforma do Ministério da Educação de maneira a reduzir suas atuais responsabilidades como instância executora, concentrando sua função na coordenação e articulação com os estados e destes com os seus municípios.
- Eliminar a sobreposição de tarefas, a multiplicidade de programas e ações, a descontinuidade das políticas educacionais e a interferência direta da União nos municípios, desconsiderando os planos estaduais.
- Formular um planejamento estratégico com metas e objetivos, que garantam o papel integrador e equalizador das diferentes instâncias.
- Atuar junto ao Congresso Nacional para que a legislação educacional possa prever mecanismos flexíveis, que permitam diferentes formas de cooperação entre a União, estados e municípios, bem como a criação de canais de participação e formação de parcerias e alianças em torno de compromissos efetivos da sociedade civil com a gestão de um ensino de qualidade.
- Estimular a participação da comunidade no esforço educacional por meio de campanhas ou da criação de órgãos colegiados em todas as esferas do sistema educacional.

#### *Distribuição de recursos*

- Rever os padrões de financiamento, gastos e transferências dos recursos do setor educacional, visando a ampliar a autonomia educacional e financeira dos estados e municípios.
- Alterar a sistemática de arrecadação e repasse dos recursos provenientes do salário-

educação para o ensino fundamental, de forma a agilizar sua transferência e permitir que uma parte do montante permaneça no local de arrecadação (municípios e estados). A outra parte deverá ser utilizada para corrigir as diferenças existentes nas várias regiões do país, por meio de critérios objetivos que possam ser fiscalizados pela sociedade.

### *Estabelecimento de novos padrões de gestão*

O governo federal atuará com os estados e municípios no sentido de redefinir as responsabilidades e competências no sistema educativo visando:

- Eliminar a burocracia desnecessária.
- Descentralizar as decisões para o nível escolar e aumentar a autonomia da escola.
- Descentralizar os recursos para o material escolar para o nível das escolas.
- Promover a participação da comunidade na direção das escolas.
- Informatizar o sistema de dados estatísticos educacionais para racionalizar a utilização dos recursos físicos e humanos.
- Estabelecer carreiras para o magistério, que contemplem a valorização profissional, melhores salários e a busca permanente de aperfeiçoamento e atualização.
- Definir uma política nacional de incorporação de novas tecnologias e de informática e comunicações no sistema de educação pública.

### *Educação básica*

O governo federal, em estreita colaboração com estados e municípios, definirá e contribuirá para a implementação do Programa Nacional de Qualidade na Educação Básica, que contemplará as seguintes ações:

#### *Acesso*

O governo federal atuará junto aos estados e municípios para:

- Garantir vagas para todos, especialmente para as crianças de 7 a 14 anos que estão fora da escola.
- Acesso à educação infantil para as crianças provenientes de famílias em situação de pobreza, com a participação do poder público e da comunidade (empresas, sindicatos/associações).
- Ampliação do número de escolas de segundo grau, nas regiões onde há falta de vagas. Melhoria da qualidade do ensino de acordo com as diretrizes do Programa Nacional de Qualidade na Educação Básica e oferta de oportunidades de formação profissional.
- Ampliar o acesso de grupos em situações específicas, minorias desprivilegiadas como os negros, portadores de deficiências e grupos em situação de extrema pobreza, estimulando a adoção de metodologias que permitam melhorar o desempenho escolar.

### *Área curricular*

- Estabelecer conteúdos curriculares básicos e padrões de aprendizagem em nível nacional que contemplem metas de educação socialmente útil para todas as crianças.
- Estimular a definição de complementações curriculares a serem adotadas pelas escolas, levando em consideração as diferenciações regionais e locais e a pluralidade cultural.

#### *Formação de professores*

- Estabelecer conteúdos curriculares básicos para os programas de formação de professores para o ensino básico, em nível nacional.
- Desenvolver programas de atualização de professores em exercício, visando a compatibilizar a sua formação com os conteúdos curriculares básicos.
- Mobilizar as universidades brasileiras para participação nos programas de atualização de professores.
- Utilizar o ensino à distância e outras tecnologias atuais nos programas de atualização de professores.

#### *Avaliação*

- Implementar um sistema nacional de avaliação do desempenho das escolas e dos sistemas educacionais para acompanhar a consecução das metas de melhoria da qualidade do ensino.
- Definir metodologias, objetivos e metas de avaliação do desempenho dos alunos nas várias séries ou etapas da educação básica.
- Divulgar amplamente os resultados do sistema nacional de avaliação.

#### *Materiais e equipamentos escolares*

- Estabelecer padrões de qualidade para o livro didático, de forma a assegurar que os conteúdos curriculares tenham um tratamento adequado e que o livro se transforme num efetivo instrumento de aprendizagem.
- Incentivar os estados e municípios a promoverem a participação da escola e dos professores na escolha do livro didático.
- Descentralizar e agilizar o repasse dos recursos do livro didático para o nível estadual, acionando mecanismos que facilitem sua distribuição de acordo com o calendário escolar.
- Definir padrões mínimos para os equipamentos escolares, que viabilizem o processo de aprendizagem.
- Estimular a diversificação e enriquecimento dos materiais pedagógicos, além do livro didático.

#### *Merenda*

- Radical e efetiva descentralização e ampliação do atendimento à população escolar pobre. Repasse automático e regular dos recursos aos municípios, que serão responsáveis pela compra dos gêneros alimentícios e pela escolha do cardápio, assegurando, além da melhor utilização dos recursos, a efetiva e pronta prestação do serviço.

### ***Ensino superior***

O governo federal atuará na melhoria da qualidade do ensino superior público e privado, em cooperação com estados e comunidades locais buscando:

- Implantar um sistema de avaliação das universidades brasileiras de forma a estimular a produção acadêmica coletiva e individual dos professores.
- Eliminar os entraves burocráticos ao desenvolvimento da universidade, estabelecendo critérios claros de autonomia acadêmica e de gestão dos recursos.
- Modernizar os laboratórios de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, estimulando o estabelecimento de vínculos claros com a comunidade.
- Implementar atividades de extensão universitária e prestação de serviços à comunidade.
- Eliminar o desperdício e a capacidade ociosa.
- Estimular a criação de cursos noturnos.
- Reformular o sistema de autorização para a criação de estabelecimentos e cursos, fixando critérios objetivos para distribuição de auxílios às instituições comunitárias, condicionados à avaliação da qualidade.
- Implementar e reformular o crédito educativo, relacionando-o a uma avaliação da relação custo-benefício e estabelecendo critérios de ressarcimento de acordo com os princípios de equidade.
- Apoiar a pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico nas universidades e nos institutos de pesquisa, estimulando seu potencial de contribuição para o conhecimento da realidade brasileira e o avanço do país.
- Estimular e racionalizar o sistema de aperfeiçoamento do pessoal de nível superior no Brasil e no exterior de acordo com as necessidades do desenvolvimento do país, assegurando o seu aproveitamento.

### ***Projetos de educação complementar***

O governo federal atuará junto com estados, municípios, associações comunitárias e empresas no sentido de propiciar aos jovens e adultos novas e mais amplas oportunidades de educação, visando a:

- Reduzir o número dos analfabetos no país.
- Compensar lacunas no domínio eficiente das técnicas de leitura, escrita e cálculo.
- Complementar sua educação de nível elementar e médio, promovendo a equidade social.
- Obter formação profissional e possibilidades de atualizá-la, em consonância com as exigências de qualificação impostas pela vida moderna e pelas novas demandas do mercado de trabalho, em parceria com empresas, sindicatos, Senai e Senac.
- Aumentar as possibilidades e efetividade do ensino à distância, complementando a educação formal da população.

### 3.3. EMPREGO

A geração de empregos suficientes para absorver a força de trabalho disponível e crescente tornou-se um dos problemas mais importantes do mundo, neste final de século. Nos países industrializados, este é considerado o principal desafio a ser enfrentado nos próximos 25 anos, tornando-se desde já o centro das preocupações dos organismos políticos internacionais.

Com a aceleração do progresso tecnológico e da revolução gerencial, está ficando evidente que ao crescimento econômico não corresponde o crescimento do emprego nos moldes tradicionais e em níveis compatíveis com o afluxo de jovens que procuram ingressar no mercado de trabalho a cada ano.

No Brasil, a falta de empregos atinge proporções extremamente graves e peculiares. Estima-se que cerca de 3,4 milhões de trabalhadores estão desempregados hoje. No início da década de 80 eles somavam cerca de 2 milhões, o que significa que o número de desempregados cresceu 70% no período de 1981 a 1994.

Por outro lado, ao contrário do que ocorre nos países mais desenvolvidos, em nosso país o desemprego é apenas uma parte do problema do emprego. A falta de empregos se traduz muito mais no grande contingente de trabalhadores subempregados, concentrado especialmente no chamado setor informal, onde a renda dos trabalhadores é bem menor do que no setor formal.

A magnitude do subemprego no Brasil pode ser avaliada por alguns indicadores. Em 1990, 17,7 milhões de trabalhadores não recebiam qualquer rendimento ou ganhavam menos de um salário-mínimo por mês, o que correspondia a mais de 27% da população economicamente ativa.

No Nordeste, a situação é ainda mais grave. Em 1990, cerca de 40% da população economicamente ativa estava desempregada, ou trabalhando sem receber qualquer rendimento ou, ainda, ganhando menos que um salário-mínimo. Esse percentual é ainda mais elevado na área rural, atingindo 67% dos trabalhadores, ou mais de 5 milhões de pessoas.

Com a recessão verificada no início da década de 90, a baixa geração de empregos provocou, não apenas um aumento do número de desempregados, mas também uma forte transferência de trabalhadores para o setor informal, com redução dos seus rendimentos. Enquanto na década de 80, os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada representavam entre 13% e 14% dos trabalhadores nas seis regiões metropolitanas, em fevereiro de 1994 essa proporção subiu para 22%. A participação dos trabalhadores com carteira assinada caiu de 55% na década de 80, para 47% em 1994. Na prática, isso implica menos trabalhadores com acesso aos direitos sociais como FGTS, seguro-desemprego, férias remuneradas, décimo-terceiro salário e outras conquistas trabalhistas.

E mais ainda. Dos 2,7 milhões de empregos criados entre 1980 e 1988, 1,6 milhão, ou seja 59%, foram gerados predominantemente na administração pública estadual e municipal, cuja capacidade de absorção de mão-de-obra já se esgotou.

Com relação à qualificação, os números não são mais animadores. Cerca de 16% da mão-de-obra ocupada – 10 milhões de trabalhadores em 1990 – não têm instrução ou completaram menos de um ano de escola, percentual que se eleva a 35% no Nordeste. Quando consideramos também os trabalhadores ocupados que não concluíram o primeiro grau, esse percentual chega a 68% do total. Mesmo no estado de São Paulo, 60% da mão-de-obra ocupada – 8,6 milhões de trabalhadores no início da década – não concluíram o primeiro grau.

Ao longo das duas últimas décadas ocorreu forte migração do campo para as cidades, especialmente as grandes metrópoles, e do Nordeste para o Centro-Sul. Este processo resulta, sobretudo, da falta de oportunidades de emprego no campo, da escassez de terras disponíveis nas zonas de minifúndios e da falta de programas consistentes de assentamento de trabalhadores sem-

terra.

Além disso, em boa parte das atividades existe forte instabilidade no emprego e, muitas vezes, precárias condições de segurança no trabalho, tanto no campo como nas cidades. A frequência com que o trabalhador brasileiro se vê desempregado é bem mais alta que em outros países, gerando desgaste nas habilidades profissionais, incertezas em relação ao orçamento doméstico e tendo ainda, como consequência, o ingresso dos filhos em idade escolar no mercado de trabalho.

Os dados sobre as condições de trabalho são alarmantes. Nos últimos dez anos foram registrados quase 10 milhões de acidentes de trabalho. E, o que é mais dramático e inaceitável, anualmente, morrem cerca de 5 mil trabalhadores em consequência de acidentes ou doenças profissionais, nível pelo menos cinco vezes superior ao dos países desenvolvidos; cerca de 20 mil trabalhadores se aposentam por invalidez, enquanto outros 100 mil são atingidos por doenças incapacitantes que levam à aposentadoria.

Chegamos em 1994 com uma situação insustentável no mercado de trabalho: 22% dos trabalhadores estão desempregados, ou trabalhando sem receber qualquer rendimento, ou ainda, ganhando menos que um salário-mínimo por mês. E se considerarmos os que ganham até dois salários-mínimos, a proporção se eleva a 39%.

Criar empregos estáveis e de melhor qualidade depende de novos investimentos públicos e privados e novos métodos de gerenciamento. Para isso, é fundamental um ambiente de estabilidade política e econômica. O controle da inflação e a recuperação da capacidade de investimento do Estado são, portanto, requisitos para garantir a eficácia das políticas de emprego e de renda.

O Plano Real representa um passo decisivo para a geração de mais empregos e aumento do poder de compra do salário dos trabalhadores. A estabilidade é elemento essencial para um clima favorável a novos investimentos de capitais nacionais e estrangeiros, tanto nos setores produtivos, como na infra-estrutura.

No passado as ações do governo não tiveram como objetivo central a geração de empregos e adotaram, muitas vezes, direções contraditórias que levaram à destruição de postos de trabalho. Hoje a situação é tão grave que não é mais possível o governo deixar de considerar a geração e a qualidade dos empregos como critério central de todas as suas ações.

No Governo Fernando Henrique, a prioridade será a geração de empregos, com maior estabilidade e segurança no trabalho.

### ***Qualificação da mão-de-obra***

Mão-de-obra barata e recursos naturais abundantes não representam mais vantagens comparativas dentro do novo modelo produtivo mundial. Ao contrário, os novos padrões tecnológicos exigem que o trabalhador domine conhecimentos e habilidades que lhe permitam integrar-se a ambientes de trabalho em rápida mudança.

O setor produtivo brasileiro vem respondendo ao desafio da globalização e da integração dos mercados a nível mundial com notável vigor, apesar da falta de políticas coerentes de estímulo à maior competitividade. O processo de modernização da economia, em andamento, precisa ser ordenado para não produzir uma destruição de empregos e de capacidade produtiva.

O Governo Fernando Henrique atuará decisivamente para reduzir a atual heterogeneidade do mercado de trabalho e da própria estrutura produtiva, onde coexistem ainda dois Brasis, um moderno e outro arcaico.

Nessa sociedade e nessa economia duais, setores modernos ressentem-se da falta de mão-

de-obra qualificada, preparada para executar tarefas de maior complexidade, enquanto existem milhões de trabalhadores desempregados ou subempregados, recebendo baixíssimos salários. A falta de qualificação torna extremamente difícil a incorporação de um enorme contingente de trabalhadores ao setor moderno da economia.

O Governo Fernando Henrique adotará medidas e programas voltados para qualificar a mão-de-obra nos diferentes segmentos do mercado de trabalho, partindo de duas estratégias básicas.

A primeira é uma transformação do atual quadro da educação básica. Além do reforço à educação formal, será dada ênfase ao ensino profissionalizante.

A segunda estratégia consistirá na reorientação das políticas de capacitação da mão-de-obra, de forma a permitir uma melhor adaptação dos trabalhadores às tecnologias modernas. Considerando a heterogeneidade dos trabalhadores a serem treinados, serão contemplados tanto métodos de capacitação em massa, voltados para o treinamento e organização dos trabalhadores de baixa renda, quanto programas destinados a aperfeiçoar e desenvolver a iniciativa e a capacidade gerencial dos pequenos e médios empresários e dos trabalhadores por conta própria.

Para garantir o êxito das medidas, a execução das ações será descentralizada, com ampla participação das comunidades. Em articulação com os estados e municípios, o Governo Fernando Henrique irá mobilizar as empresas privadas, as entidades de classe, os sindicatos patronais e de trabalhadores, as comunidades, as instituições de formação profissional, as universidades e outras entidades da sociedade civil para promover amplo programa de capacitação de mão-de-obra.

### ***Ações para gerar mais empregos***

Uma política conseqüente de geração de empregos deverá incentivar as micro, pequenas e médias empresas, e os setores e atividades que respondem rapidamente aos estímulos da política econômica – agricultura, serviços, construção civil, infra-estrutura e turismo. Além disso, deverá implantar um amplo programa de melhoria da educação básica e de qualificação da mão-de-obra.

### ***Agricultura***

A importância da agricultura para Fernando Henrique justifica a escolha do setor como elemento central de seu governo. Não se trata, entretanto, de apenas priorizar o aumento da produção, mas de produzir mais alimentos com mais empregos, permitindo ainda a desconcentração na geração do emprego e da renda e a interiorização do desenvolvimento. Portanto, a atenção aos pequenos produtores e aos trabalhadores sem-terra será tão importante quanto o aperfeiçoamento dos instrumentos clássicos da política agrícola: crédito e comercialização, política de estabilidade da renda, pesquisa e desenvolvimento tecnológico etc.

O Governo Fernando Henrique vai priorizar também a irrigação, através de projetos públicos no Nordeste e do financiamento de projetos privados nas demais regiões do país. Como propulsora do crescimento da renda e do emprego, a agricultura será ainda elemento indutor da instalação de agroindústrias, a serem estimuladas pelo Governo Fernando Henrique, sobretudo as micro, pequenas e médias empresas e as formas associativas de produção.

O programa do leite e a descentralização da merenda escolar, além do aumento da eficácia na utilização dos recursos e redução dos gastos com despesas administrativas, vão se constituir em mais um estímulo à produção local da agricultura e da agroindústria e à geração de novos empregos.

### *Programas de recuperação e expansão da infra-estrutura*

O Governo Fernando Henrique vai implantar um amplo programa de recuperação de rodovias, construção e recuperação de ferrovias e estradas vicinais, assim como obras que permitam o uso mais intensivo dos transportes hidroviários e obras de saneamento ambiental, indispensáveis à expansão da atividade produtiva e importantes fontes de geração de empregos.

É importante ressaltar que nas regiões Norte e Nordeste os investimentos em infra-estrutura – transporte e energia – deverão ser executados, principalmente, pelo poder público. Contudo, nas regiões Centro-Oeste e Sul/Sudeste, muitos dos investimentos poderão ser executados pelo setor privado através da concessão de serviços públicos.

Para esse amplo programa de obras, o Governo Fernando Henrique vai estimular a criação de instrumentos de financiamento de médio e longo prazos, a atração de recursos externos através de financiamentos e de investimentos diretos, e implantar uma legislação sobre a concessão de serviços públicos que contemple os interesses de investidores e de consumidores (ver item “Privatização”).

### *Programa de habitação*

Nas grandes cidades, o número dos sem-teto assumiu proporções alarmantes. São milhares de famílias vivendo em condições desumanas, debaixo de pontes ou viadutos ou em abrigos precários e inseguros.

A construção de moradias constitui-se em fonte importante de geração de empregos, principalmente para trabalhadores de mais baixa qualificação. Por isso, o Governo Fernando Henrique, em articulação com os estados e municípios, vai implementar um amplo programa de habitação que, além de reduzir o déficit crônico de moradias, compatibilizando as condições de financiamento com a capacidade de pagamento das famílias, permitirá a geração de muitos empregos. Adicionalmente, irá estimular um programa destinado a aumentar a produtividade na construção civil, de forma a reduzir os desperdícios e os custos de construção das unidades habitacionais.

### *Incentivo ao turismo*

A indústria de turismo tem por característica a utilização intensiva de mão-de-obra. Ao contrário de outros ramos industriais, pode gerar empregos à medida que novas tecnologias são introduzidas e absorver excedentes de mão-de-obra de outras atividades. Na maior parte das atividades ligadas ao turismo o fator humano é insubstituível. Estima-se que 6 milhões de trabalhadores estejam direta ou indiretamente empregados na indústria brasileira do turismo. Para cada emprego no setor hoteleiro, geram-se dois a três empregos adicionais na atividade turística e três empregos em outras atividades econômicas relacionadas. Além disso, o turismo é um dos setores que, comparativamente, mais rápida e fortemente reproduz em empregos os investimentos, obtendo-se altos índices de valor agregado por unidade de capital.

O setor tem, ainda, a possibilidade de empregar trabalhadores com menor qualificação profissional, que podem ser capacitados com custos e tempo de formação reduzidos.

Tendo em vista que a indústria de turismo pode gerar, a curto prazo, novos empregos e renda, sobretudo em regiões menos desenvolvidas detentoras dos nossos recursos turísticos, o Governo Fernando Henrique vai dar especial atenção ao seu desenvolvimento nas regiões Norte e Nordeste.



### *Apoio às micro, pequenas e médias empresas*

Nos últimos anos, governos de diferentes países vêm conferindo importância crescente às micro, pequenas e médias empresas, tendo em vista seu papel no sistema produtivo e na geração de empregos.

Se no passado se acreditava que para obter sucesso uma empresa precisava crescer sem limites, hoje sabe-se que mais importante que seu tamanho é a formação de alianças -estratégicas com vistas a um crescimento sustentado. No processo de reestruturação produtiva, as grandes empresas procuram especializar-se na sua atividade principal, transferindo para outras aquelas atividades que não representam o objetivo principal de seus negócios. Estimulam, inclusive, a formação de pequenos empreendimentos por parte de seus empregados. As empresas de menor porte possuem vantagens naturais em relação às grandes, por mostrarem-se mais habilitadas a responder com rapidez às mudanças no ritmo de pedidos das grandes empresas de que são fornecedoras, ou no próprio padrão da demanda, no caso de se situarem no final da cadeia produtiva. Através da parceria com grandes e médias empresas, as micro, pequenas e médias empresas podem alcançar maior estabilidade, além de melhores padrões de qualidade dos produtos ou serviços e dos empregos para seus trabalhadores.

Os problemas resultantes dos grandes aglomerados urbanos – poluição, congestionamentos no trânsito, falta de moradias, violência etc. – têm aumentado a conscientização sobre a conveniência de se buscar uma desconcentração espacial das empresas. Trata-se de espaço também a ser explorado pelas micro, pequenas e médias empresas, que atenderão à estratégia de interiorização do desenvolvimento.

No Brasil, as micro, pequenas e médias empresas representam cerca de 98% dos estabelecimentos e são responsáveis pela geração de cerca de 80% dos empregos no comércio, na indústria e na prestação de serviços. Além disso, apresentam-se como oportunidade de investimento na estratégia de desconcentração da atividade produtiva. Podem, por isso, ser foco de políticas governamentais que atendem a três estratégias básicas: geração de empregos, desconcentração da atividade econômica e reestruturação produtiva.

Acontece que muitos desses estabelecimentos – estima-se em cerca de 1 milhão – estão no setor informal da economia. Seus trabalhadores não desfrutam dos mesmos padrões garantidos aos que se encontram no setor formal, inclusive com relação às condições de segurança e salubridade.

Por todas essas razões, o Governo Fernando Henrique vai conferir prioridade às micro, pequenas e médias empresas, para que possam gerar, principalmente no interior, muitos empregos estáveis e com segurança.

### ***Programas de assistência ao trabalhador desempregado***

Instituído em 1986, o Programa do Seguro-Desemprego consagrou-se como o mais importante instrumento de assistência ao trabalhador desempregado. Desde sua implantação, já atendeu a 19 milhões de trabalhadores. Contudo, composto de três atividades inter-relacionadas – pagamento de benefício, recolocação e reciclagem do trabalhador desempregado, – cumpre satisfatoriamente apenas a atividade de pagamento do benefício. O Governo Fernando Henrique consolidará o Programa do Seguro-Desemprego, com a adoção de ações articuladas e recolocação e treinamento dos trabalhadores desempregados.

À semelhança do que é feito nos países mais desenvolvidos, o sistema público de emprego vai integrar organicamente o Programa do Seguro-Desemprego com a capacitação e formação profissional e a intermediação na recolocação dos trabalhadores.

Contudo, a eficácia dessas ações está na execução descentralizada e na parceria com estados e municípios, empresas privadas e entidades de treinamento e formação de mão-de-obra como Senai, Senac e outras entidades da sociedade civil.

### ***Relações de trabalho***

No âmbito geral de uma política de geração de empregos, é imprescindível o avanço da democratização das relações de trabalho, que compatibilize o princípio da livre negociação com a garantia dos direitos fundamentais dos trabalhadores. Nesse sentido, é necessária a adoção de instrumentos que, reconhecendo a heterogeneidade do mercado de trabalho, permitam a adequação da legislação trabalhista, tornando possível o Contrato Coletivo de Trabalho, o instituto de arbitragem e a garantia de liberdade de organização sindical, seguindo os preceitos básicos das Convenções N° 87 e 98 da Organização Internacional de Trabalho – OIT.

Dado o baixo grau de organização de muitos trabalhadores menos qualificados, o Governo Fernando Henrique manterá uma política para salário-mínimo que assegure ganhos reais, e que seja compatível com o financiamento da previdência social e com as finanças dos estados e municípios.

### ***Financiamento do programa de emprego***

Como se viu no item específico, o governo de Fernando Henrique vai inovar na definição das fontes de recursos para o financiamento dos programas oficiais, procurando combinar recursos públicos e privados, nacionais e internacionais. Existem, aqui e no exterior, muitos investidores interessados em aplicar seus recursos no Brasil, em projetos de média e longa maturação, com boas perspectivas de rentabilidade, desde que haja estabilidade econômica. Com a economia estabilizada e inserida no mercado financeiro internacional, o Brasil voltará a se constituir em importante pólo de atração de recursos externos, tanto na forma de empréstimos quanto, principalmente, na forma de investimentos diretos.

Mas há uma fonte interna extremamente importante, que não tem sido utilizada no financiamento das atividades produtivas, constituída pelos fundos sociais. Apenas o patrimônio líquido do FGTS está estimado em R\$ 25,5 bilhões. Saneado e reorientado, poderá garantir os recursos para financiar habitações populares, obras de saneamento e infra-estrutura social. A gestão tripartite – governo, trabalhadores e empresários – e a eficiência na administração por parte do governo são os ingredientes decisivos que serão aplicados na administração desse e de outros fundos sociais.

Acrescentem-se ainda os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, cujo patrimônio líquido alcançava cerca de R\$ 13 bilhões, e que se destinam ao pagamento do seguro-desemprego, abono salarial e investimentos em projetos de desenvolvimento econômico, através do BNDES. No Governo Fernando Henrique, os recursos vão privilegiar programas da capacitação e recolocação dos trabalhadores e o financiamento dos setores com maior potencial de geração de empregos.

O Governo Fernando Henrique vai explorar ainda a enorme fonte de recursos representada pelos fundos de previdência complementar. Nos países mais avançados do mundo, essas são fontes de financiamento das mais relevantes. No Brasil, os patrimônios dos fundos de previdência privada já atingem entre R\$ 35 e 40 bilhões, podendo ser mobilizados cerca de R\$ 3,5 a 4 bilhões para o financiamento de inversões nos setores produtivo e de infra-estrutura.

## ***Medidas do Governo Fernando Henrique para o emprego***

### ***Estabilização econômica com geração de empregos***

- Dar continuidade à política de estabilização de preços instituída pelo Plano Real, rejeitando qualquer ação deliberadamente recessiva. A estabilidade estimulará o investimento com capitais nacionais e estrangeiros.
- Propor ao Congresso Nacional reformas estruturais que assegurem o saneamento financeiro do Estado e gerem recursos para a retomada dos investimentos públicos e privados.
- Criar o Conselho Nacional de Promoção do Emprego, para assegurar prioridade à geração de empregos nas ações de todos os Ministérios, órgãos e entidades da administração pública federal.

### ***Investimentos***

- Incentivar a atração de recursos externos para viabilizar o aumento do investimento privado e financiar investimentos em infra-estrutura.
- Estimular o sistema financeiro para criar instrumentos de financiamento de médio e longo prazos, possível a partir da estabilização econômica.
- Criar uma agência de promoção de investimentos para coordenar as ações que viabilizem a atração de recursos nacionais e internacionais para empreendimentos estratégicos.
- Financiar, em articulação com estados e municípios, a recuperação e construção de rodovias, ferrovias e estradas vicinais, a eletrificação rural, e obras para intensificação do uso de hidrovias.
- Financiar, em articulação com estados e municípios, obras de saneamento ambiental – tratamento de água potável dos mananciais e bacias hidrográficas, coleta e tratamento de esgotos, coleta de lixo, drenagem etc.
- Incentivar a participação do setor privado na recuperação e expansão do sistema de transportes – ferrovias, rodovias, pontes, portos, hidrovias – e do sistema de geração, transporte e distribuição de energia, através da concessão de serviços públicos e parceria entre o Estado e o setor privado.

### ***Estímulo às micro, pequenas e médias empresas***

- Conceder financiamento preferencial para a implantação, expansão e operação das micro, pequenas e médias empresas.
- Implementar programas de capacitação técnica e gerencial para as micro, pequenas e médias empresas, de forma a criar uma cultura voltada para a qualidade, essencial para o aumento de sua eficiência e de todo o sistema produtivo.
- Padronizar os conceitos de micro e pequena empresa, para que possam ser ampliados os incentivos oferecidos pelas três esferas de governo, observadas as especificidades regionais.
- Estimular a regularização fiscal, trabalhista e previdenciária das micro, pequenas e médias empresas, inclusive para que possam se habilitar a licitações e concorrências efetuadas por órgãos da administração pública federal, estadual e municipal.
- Articular os estados e municípios para que, respeitados os princípios federativos, possam

conceder maiores incentivos às micro, pequenas e médias empresas.

- Simplificar e reduzir a carga fiscal e os encargos trabalhistas incidentes sobre as micro, pequenas e médias empresas.
- Estabelecer, em articulação e parceria com o setor privado, sistema de informações comerciais abrangendo: relações com empresas de maior porte, utilização de canais de ampliação de mercados-feiras, exposições, “bureau” de exportações, centrais de comercialização etc.

### ***Agricultura e agroindústria***

- Implantar projetos públicos de irrigação no Nordeste e financiar projetos privados, para atingir 1,5 milhão de hectares ao final do governo.
- Irrigar, no primeiro ano do governo, 300 mil hectares, dos quais 100 mil hectares no Nordeste.
- Assentar, no primeiro ano de governo, 40 mil famílias de trabalhadores sem terra; 60 mil no segundo ano; 80 mil no terceiro ano e 100 mil no quarto ano de governo.
- Executar, em articulação com os estados e municípios, as obras sociais e investimentos de infra-estrutura indispensáveis ao sucesso dos assentamentos, sobretudo na região Nordeste.
- Apoiar, técnica e financeiramente, a organização e a produção do pequeno produtor.
- Financiar a implantação de agroindústrias, sobretudo de micro, pequenas e médias empresas, e outras formas associativas de produção, sobretudo no Nordeste.
- Articular as ações do Senai, Senac, Senar, Sebrae e dos órgãos de extensão rural com as universidades, centros de pesquisa e governos estaduais e municipais, a fim de promover a profissionalização do trabalhador rural.
- Propor ao Congresso Nacional emenda constitucional concedendo imunidade tributária para os produtos da cesta básica, insumos, tratores, máquinas e implementos agrícolas. • Propor ao Congresso Nacional emenda constitucional concedendo imunidade tributária para as exportações de produtos agrícolas.
- Implantar novos, modernos e eficazes instrumentos de financiamento, comercialização e seguro da atividade rural.

### ***Habitação***

- Aplicar, no primeiro ano de governo, R\$ 2,2 bilhões de recursos do FGTS, e R\$ 800 milhões dos estados e municípios em habitação popular.
- Implantar novas modalidades e alternativas de financiamento da casa própria.
- Ampliar os programas de habitação para a população com renda familiar de até cinco salários-mínimos, privilegiando projetos de integração com infra-estrutura social – escolas, postos de saúde, saneamento básico.
- Apoiar estados e municípios em projetos habitacionais e de infra-estrutura social que sejam inovadores em termos de tecnologias apropriadas, integrados com programas de capacitação e geração de emprego para os grupos populacionais envolvidos.

## ***Turismo***

- Aplicar o equivalente a 2% das receitas externas obtidas com o turismo em promoção institucional do Brasil no exterior.
- Simplificar os mecanismos de concessão de vistos aos turistas estrangeiros de mercados emissores importantes.
- Continuar apoiando o Prodetur-Nordeste, em especial nas negociações para obtenção de fontes externas de financiamento para obras de infra-estrutura, e incentivar a criação de novos programas regionais.
- Conceder apoio financeiro para o desenvolvimento da indústria do turismo pelo setor privado, através do BNDES e dos agentes oficiais de crédito.
- Incentivar a captação de recursos externos para as atividades ligadas ao setor de turismo.
- Desenvolver o Programa de Municipalização do Turismo – PMNT, em conjunto com os municípios, com o apoio do Banco do Brasil, Sebrae e Organização Mundial do Turismo – OMT.
- Promover a capacitação profissional, através de programas educacionais de caráter técnico-profissional, com a participação do Sebrae, Senac, universidades e centros de pesquisas.
- Desenvolver o segmento de Ecoturismo.

## ***Melhoria das condições e ambiente de trabalho***

- Integrar e harmonizar, em articulação com estados e municípios, as ações dos órgãos responsáveis pela melhoria das condições de trabalho.
- Fortalecer as ações do Serviço Único de Saúde – SUS, relativas à saúde do trabalhador.
- Ampliar a aplicação dos recursos voltados para a prevenção de acidentes e reabilitação dos trabalhadores acidentados.
- Desenvolver ações educativas e difusão de informações aos trabalhadores e empregadores, inclusive através da rede de ensino, sobre riscos, controles e formas de prevenção de acidentes.
- Estimular a pesquisa de métodos e equipamentos de proteção e em tecnologia mais segura.
- Incentivar investimentos em melhoria das condições e ambiente de trabalho.

## ***Fiscalização***

- Estabelecer planos especiais de fiscalização para coibir o chamado trabalho escravo, a exploração de menores, a discriminação de mulheres nos ambientes de trabalho e outros tipos de discriminação proibidos por lei.
- Aumentar a eficiência na fiscalização da arrecadação do FGTS e contribuições para a previdência social, em parceria com os estados e municípios, sindicatos e outras entidades representativas de trabalhadores.

## ***Capacitação, treinamento e assessoria***

### ***Oportunidades para os jovens***

- Desenvolver programas de treinamento na empresa para os jovens que estão procurando

emprego, através do expediente de treinamentos em prática, desde que não haja substituição da mão-de-obra regularmente empregada.

- Desenvolver programas de capacitação empresarial e assistência técnica para jovens que desejam gerir seu próprio negócio.

#### *Trabalhadores em idade adulta*

- Desenvolver programa de preparação básica para o trabalho, destinado aos trabalhadores com baixa escolaridade – que não tenham completado a quarta série do primeiro grau.
- Desenvolver programa de qualificação profissional, destinado aos trabalhadores que tenham concluído a quarta série do primeiro grau ou com conhecimentos equivalentes, sem perfil profissional definido ou que desejam aprender uma nova ocupação, em consequência de mudanças na oferta de emprego.
- Desenvolver programa de aperfeiçoamento profissional destinado aos trabalhadores com formação profissional definida que necessitem de atualização ou especialização na mesma família ocupacional
- Conceder prioridade a programas de treinamento dos trabalhadores dos setores mais atingidos pelo processo de reconversão industrial: indústria de construção naval, siderurgia, metalurgia, segmentos da indústria de bens de capital etc.

#### *Trabalhador rural*

- Implantar, em articulação com estados e municípios, programas de educação básica para a população rural.
- Articular a integração de programas e ações de órgãos da União, estados e municípios e entidades de formação profissional, extensão rural, universidades para promover a profissionalização dos trabalhadores rurais.

#### *Serviço público*

- Criar um programa especial de valorização do servidor público, no âmbito de um plano de carreira, a partir de diretrizes emanadas da reforma do Estado, e tendo como objetivo o incremento na qualidade da prestação dos serviços públicos.
- Qualificar os agentes públicos para operar um novo sistema público de emprego, em parceria com estados e municípios.

#### *Capacitação de produtores e prestadores de serviço*

- Criar um programa de capacitação e assistência que combine formação profissional e orientação para a formação de microempresas com linhas de crédito específicas, para micro e pequenas empresas, microunidades associativas, cooperativas urbanas e rurais e trabalhadores por conta própria.
- Fomentar os centros de assessoria e pesquisa em tecnologias apropriadas, prioritariamente nos setores de produção de alimentos, habitação popular e irrigação, tendo em vista as diferenças regionais, recursos naturais disponíveis e sua preservação.

### ***Relações de trabalho***

- Apoiar mecanismos e estratégias que reforcem a negociação e a contratação coletiva, bem como a participação dos trabalhadores na gestão e nos resultados da empresa.
- Definir uma política para o salário-mínimo, em conjunto com trabalhadores e empresários, compatível com o controle da inflação, expansão da economia e do emprego, e com o financiamento da previdência social. A meta do Governo Fernando Henrique é fixar a cada ano aumentos reais no salário-mínimo para dobrar o seu valor atual no quarto ano de governo.

### ***Assistência ao trabalhador e proteção contra o desemprego***

- Criar, consolidar e reforçar um sistema público de emprego para desenvolver ações articuladas de concessão do seguro-desemprego, recolocação e treinamento do trabalhador.
- Criar, no âmbito do sistema de emprego, serviços de informação e orientação para atender os portadores de deficiência, com apoio de entidades de formação profissional e dos órgãos de representação de trabalhadores e empregadores.
- Incentivar o financiamento de instrumentos de trabalho e equipamentos, assim como a instalação de novos empreendimentos operados por jovens recém-formados desempregados que, de preferência, desejem trabalhar no interior.
- Criar, no âmbito do sistema de proteção ao desempregado, duas novas modalidades de assistência:
  - Pagamento adiantado, e de uma só vez, das parcelas do seguro-desemprego para possibilitar ao trabalhador desempregado instalar-se como autônomo ou sócio de cooperativa ou outro empreendimento produtivo. Esta modalidade de pagamento do seguro-desemprego deverá ser acoplada ao programa de financiamento para trabalhadores por conta própria.
  - Assistência financeira aos trabalhadores afetados por desemprego de longa duração, em setores econômicos selecionados e que tenham idade escolar. Trata-se de amparar aqueles trabalhadores que, dada sua alta rotatividade, não conseguem comprovar um tempo mínimo de permanência no emprego, exigência prevista em lei para habilitar-se ao seguro-desemprego. Essa modalidade de assistência será prestada aos trabalhadores em forma de pagamento de valor não inferior a um salário-mínimo, devendo prever exigências de controle da evasão escolar por parte dos pais, de mecanismos institucionais de controle do “estado de necessidade” dos beneficiários, além da interligação com os programas de treinamento e recolocação ou, ainda, programas emergenciais de emprego, tendo em vista reduzir seu tempo de participação neste programa de assistência.
- Redefinir critérios no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador -PAT, tendo em vista ampliar a cobertura dos segmentos de trabalhadores de mais baixa renda.

### **3.4. SAÚDE**

A crise da saúde é inegável. Sua face visível – hospitais sucateados, profissionais em greve, pacientes jogados em macas nos corredores, falta de material e medicamentos – esconde a falência de um modelo voltado predominantemente para a cura e o tratamento de doenças. Isso leva à crença de que a crise é devida, apenas, às deficiências no atendimento médico-hospitalar.

Cabe ressaltar, contudo, alguns avanços recentes da saúde pública no Brasil, como a

universalização do acesso através do Sistema Único de Saúde – SUS, o início do processo de municipalização dos serviços e a participação democrática da comunidade através dos conselhos nacional, estaduais e municipais.

É preciso, também, destacar vitórias expressivas como a inexistência de casos de paralisia infantil, desde 1989. Mais ainda, a redução da incidência de sarampo, coqueluche, difteria e tétano neonatal; o controle vetorial da doença de Chagas, com diminuição de mais de 70% da área de infestação; a redução da frequência de formas graves de esquistossomose e da mortalidade causada por ela; e a autosuficiência na produção de soros e de quase todas as vacinas básicas.

Mas, para se ter uma idéia do quadro em que se encontra a saúde no Brasil, basta ler estudo recente da Organização Pan-Americana de Saúde sobre as condições de vida nas Américas. Ao comparar a situação brasileira à de outros países de igual nível de desenvolvimento na região, demonstra que, para o conjunto de pessoas com menos de 65 anos de idade, 55% das mortes são causadas, direta ou indiretamente, pela pobreza e pela falta de acesso a uma alimentação adequada e aos serviços de educação, prevenção e saneamento.

Essas mortes, no grupo de zero a um ano de idade, representam mais de 70% dos óbitos. Na faixa que compreende as crianças de um a quatro anos, esse percentual chega a 83%! Apesar dessa situação dramática, esses números não têm, na mídia, a mesma repercussão da crise da atenção médica. De certa forma, essas mortes são “mortes ocultas”, ou seja, não são claramente percebidas como decorrentes do grave quadro de desigualdades econômicas e sociais e, principalmente, da própria crise do modelo de saúde.

A crise da saúde é estrutural. Por um lado, aumentam as pressões sobre o sistema, em decorrência do envelhecimento da população, do processo acelerado de urbanização, do crescimento relativo de doenças crônicas e mesmo da falta de racionalidade na aquisição e distribuição de equipamentos modernos. Por outro lado, os mecanismos de controle – racionalização dos custos e dos recursos humanos e materiais – são insuficientes e inadequados para enfrentar tais pressões.

Assim, nenhuma ação governamental poderá ser eficaz se não for mudado o modelo de atenção à saúde. Ao invés de se pensar simplesmente na cura, deve-se atuar na promoção da saúde e na prevenção da doença. O novo conceito exige que saúde seja entendida como expressão da qualidade de vida da população, e não somente como cuidados médicos à doença.

A saúde decorre da conjugação de padrões aceitáveis de emprego e segurança, de educação básica para todos, de alimentação adequada, da disponibilidade de água, esgoto e coleta de lixo, de um meio ambiente saudável e do acesso aos serviços de saúde. Mudar essa realidade requer, a partir de uma economia estabilizada, novas estratégias de desenvolvimento que contemplem ações firmes e harmoniosas nas áreas social e econômica.

Não menos importante, contudo, é assegurar recursos suficientes e estáveis para a aplicação na área de saúde. As despesas federais representam, historicamente, cerca de 75% dos gastos públicos totais no financiamento da saúde. Portanto, garantir fontes estáveis e suficientes de recursos será uma das principais ações do Governo Fernando Henrique. Esse objetivo será alcançado com a reforma tributária e fiscal, indispensável para mudar o quadro atual.

É necessário, também, estimular os estados e municípios a aumentarem significativamente seus gastos em saúde, de acordo com as competências definidas para cada esfera de governo. Esse sistema de financiamento compartilhado deverá funcionar através de mecanismos automáticos de repasses entre as instâncias governamentais, segundo critérios redistributivos. Os planos estaduais de saúde, elaborados levando em conta os planos municipais, definirão onde e como gastar. As transferências negociadas estarão restritas aos investimentos prioritários de caráter redistributivo. Será rompido, assim, o mecanismo perverso da descentralização tutelada, expresso por



transferências negociadas através de convênios e por intermediações clientelistas entre os níveis de governo.

Contudo, não basta aumentar os recursos para saúde, porque além de gastar pouco, o Brasil gasta mal. É preciso fazer render ao máximo cada Real aplicado no setor. Paralelamente à garantia de recursos estáveis e suficientes, serão promovidas profundas mudanças para assegurar a boa utilização do dinheiro público na saúde.

### *Sistema Único de Saúde – SUS*

O Sistema Único de Saúde – SUS representou, sem sombra de dúvidas, significativo avanço no sentido de modernizar a saúde no Brasil. Sua concepção de ação descentralizada e de criação de conselhos nacional, estaduais e municipais permite, efetivamente, maior eficácia e controle social na prestação dos serviços. Contudo, a crise do Estado brasileiro criou um ambiente desfavorável à implantação integral do SUS.

O compromisso do Governo Fernando Henrique é o de criar as condições necessárias para a implantação e consolidação do SUS, removendo os obstáculos que têm prejudicado o seu desenvolvimento. Isso significa reiterar fidelidade aos mandamentos constitucionais da saúde como integrante da seguridade social; da saúde como direito de todos e dever do Estado; da relevância pública das ações e dos serviços de saúde. E, ainda, consolidar os princípios de organização do SUS: a descentralização, o atendimento integral e a participação da comunidade.

A descentralização visa, em última instância, à municipalização da saúde, de acordo com a determinação legal que atribui aos municípios a competência para gerir e executar os serviços de saúde.

Esse processo deve começar por uma especificação clara das atribuições da União, dos estados e dos municípios.

À União e aos estados caberão, em suas respectivas esferas: a definição das políticas; o planejamento de caráter redistributivo; a normatização dos processos de trabalho em saúde; o desenvolvimento científico e tecnológico; o desenvolvimento de recursos humanos; a operação de serviços e programas estratégicos; a coordenação e prestação da cooperação técnica; e a auditoria do SUS.

Para exercer essas funções, serão necessárias reformas de estruturas e processos nos âmbitos federal e estadual. Essas mudanças devem tornar as instituições mais ágeis e menores e, ao mesmo tempo, mais fortes e eficazes, constituindo um Estado forte na regulação e ágil na atuação.

A reforma do Estado no campo da saúde significa: agilização do processo de descentralização para estados e municípios; fortalecimento do governo federal para o exercício de suas funções regulatórias e de auditoria; implantação de um programa conseqüente de qualificação dos servidores públicos para esses novos papéis; e manutenção de uma burocracia estável. Isso será feito com a diminuição dos cargos de livre provimento, a estrita obediência ao princípio do mérito na carreira, oferta regular de programas de treinamento e melhoria salarial vinculada a padrões de desempenho. Deverá ainda ser priorizada a gestão participativa.

A descentralização, ao tornar transparente a quem cabe a responsabilidade pelas ações de saúde, permite maior controle por parte da população, tanto em relação aos gastos e prioridades, quanto à qualidade dos serviços prestados. Como conseqüência, inscreve a saúde, de forma definitiva, na agenda política dos municípios.

Descentralizar significa deixar que os municípios, em consonância com as políticas nacional e estadual, assumam, além da execução das ações de saúde, a gestão dos recursos e a

autonomia para planejar, contratar, controlar e avaliar as ações e serviços do SUS.

### ***Distritos Sanitários***

A mudança de modelo de atenção abrangerá, também, no âmbito dos sistemas locais de saúde, a implantação dos distritos sanitários.

Os distritos sanitários não são meras instâncias burocráticas. Constituem um processo social de articulação de uma nova prática sanitária – a vigilância à saúde, onde as necessidades da população são expressas sob a forma de problemas que devem ser enfrentados por um conjunto de ações que exigem, necessariamente, a integração da saúde com diversos setores: fornecimento de água tratada, esgoto, coleta de lixo, educação etc.

### ***Democratizar o sistema de saúde***

A consolidação do SUS abre canais que tornam o Estado receptivo às demandas da sociedade no campo da saúde. Para tal, há que se dar transparência ao sistema, por meio do acesso da população às informações, ao mesmo tempo em que se criam espaços institucionais de participação cidadã no SUS.

Promover a participação social na definição das políticas de saúde e no controle e avaliação de sua implantação será diretriz fundamental no Governo Fernando Henrique. Serão fortalecidos os conselhos nacional, estaduais e municipais de saúde e ampliada a participação dos representantes dos usuários. Será estimulada, ainda, a formação de conselhos distritais e locais, cabendo a estes o controle social das unidades de saúde.

### ***Sistema privado de atenção médica supletiva***

Nos anos 80 consolidou-se, no Brasil, paralelamente ao SUS, um sistema privado de atenção médica supletiva composto por cinco modalidades assistenciais: a medicina de grupo, a autogestão, as cooperativas médicas, os planos administrados e o seguro-saúde.

Este sistema, que atende a cerca de 35 milhões de brasileiros, funciona sem qualquer regulação estatal, à exceção do seguro-saúde, supervisionado pela Superintendência de Seguros Privados. Além disso, vem apresentando uma série de problemas, como aumento dos custos, exclusão do atendimento de várias doenças, longos prazos de carência, constrangimentos à liberdade de escolha tanto dos profissionais, quanto dos hospitais e clínicas, o que tem gerado insatisfação entre os usuários e os profissionais de saúde.

Por isso, e obedecendo à tendência universal, o Governo Fernando Henrique vai implantar a necessária regulação sobre o sistema de atenção médica supletiva, após ampla discussão com todos os segmentos interessados.

### ***Assistência farmacêutica***

O Brasil não conta com uma política nacional de assistência farmacêutica, apesar do mercado farmacêutico representar cerca de R\$ 5 bilhões por ano. Deste total, 20%, ou aproximadamente R\$ 1 bilhão, são de consumo estatal.

O Governo Fernando Henrique vai implantar uma política de assistência farmacêutica que contemple, entre outras, a definição das competências das três esferas de governo, a normatização e a descentralização, para estados e municípios, de atividades que serão por eles melhor executadas.

## ***Medidas do Governo Fernando Henrique para a saúde***

### *Aumentar e garantir a estabilidade dos recursos públicos para a saúde*

- Aplicação na área de saúde de, no mínimo, R\$ 80 anuais, por habitante.
- Estímulo ao incremento dos gastos de estados e municípios em saúde, por meio do sistema de financiamento compartilhado.
- Repasses automáticos dos recursos entre as três esferas de governo.
- Transferência global de recursos, sem vinculações pré-determinadas, diretamente do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Estaduais e Municipais de Saúde.
- Estabelecimento de mecanismos e critérios redistributivos para a transferência de recursos materiais e financeiros entre regiões e entre grupos sociais em situação de exclusão.

### *Expandir e consolidar o Sistema Único de Saúde – SUS*

- Reestruturação das instituições e processos vinculados à saúde, com vistas a agilizar a descentralização e melhorar o seu desempenho.
- Fortalecimento do papel normatizador e auditor do governo federal.
- Implantação de programas de treinamento, qualificação e avaliação dos servidores.
- Estímulo à adequação das estruturas das Secretarias Estaduais de Saúde aos seus novos papéis no SUS.
- Transferência da gestão aos municípios que demonstrarem competência para planejar, prestar, contratar, pagar, controlar e avaliar as ações de serviços do SUS.
- Implantação imediata, em todo o país, do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher – PAISM, criado no Ministério da Saúde desde 1983, com a sua descentralização e municipalização.

### *Aumentar a eficiência do SUS*

- Combate rigoroso aos desperdícios e às fraudes, através do controle e da avaliação de resultados e da qualidade dos serviços, que serão exercidos pelo poder público, com a participação dos conselhos de saúde.
- Definição e implantação de sistemas de controle da incorporação e utilização de tecnologias pelo SUS, especialmente aquelas de alta repercussão sobre os custos da atenção médica.
- Estímulo à emissão de contas públicas para o usuário, relativas aos serviços prestados ao SUS, com a finalidade específica de informar a população sobre o que está sendo feito com o dinheiro de seus impostos.
- Aumento da eficiência das unidades estatais, especialmente aquelas de maior complexidade e comprovada competência, através de mecanismos de autogestão.
- Adoção de sistemas de avaliação e controle dos custos hospitalares e ambulatoriais.

### *Melhorar a qualidade da atenção no SUS*

- Difusão da cultura da qualidade, baseada no respeito aos usuários dos serviços.
- Implantação de um programa nacional de qualidade em saúde nas unidades hospitalares e ambulatoriais estatais e filantrópicas.
- Estímulo à adoção de um sistema de acreditação hospitalar, de adesão voluntária, coordenado por instituições não governamentais.
- Revisão e implantação de um sistema de credenciamento para unidades de saúde que incorpore critérios de qualidade, com vistas ao seu reconhecimento pelo SUS.

***Estimular os municípios a implantar os Distritos Sanitários, de forma a permitir ação conjunta dos técnicos e da população na identificação e solução de problemas.***

#### *Democratizar o SUS*

- Instituição de um processo democrático de comunicação social, de forma a dar transparência ao SUS, em todos os níveis do Sistema.
- Fortalecimento dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde.
- Estímulo à formação dos Conselhos Distritais e Locais de Saúde.

***Regular o sistema privado de atenção médica supletiva, após ampla discussão com todos os segmentos interessados***

#### *Implantar política de assistência farmacêutica*

- Definição clara das competências dos três níveis de governo na assistência farmacêutica.
- Atualização da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais – Rename, e sua adaptação pelos estados e municípios.
- Edição e atualização anual do Formulário Terapêutico Nacional, pelo Ministério da Saúde.
- Edição, pelo Ministério da Saúde, de normas de prescrição e conduta terapêutica para as enfermidades de maior incidência.
- Descentralização para estados e municípios das atividades de programação, aquisição, distribuição e utilização racional de medicamentos e imunobiológicos.
- Estímulo à prescrição de medicamentos genéricos, por meio de campanhas de esclarecimento, de articulação entre governos e Conselhos das categorias de saúde e universidades, e exigência da prescrição de genéricos na rede pública.
- Garantia, pelo SUS, do acesso aos medicamentos relacionados a programas específicos de alta prioridade.
- Utilização de toda a capacidade instalada dos laboratórios oficiais para a produção de medicamentos da Rename.
- Modernização do sistema nacional de vigilância sanitária, a fim de garantir a eficácia e a qualidade dos medicamentos colocados à disposição da população.
- Fortalecimento do programa nacional de auto-suficiência em imunobiológicos e hemoderivados.

### 3.5. SEGURANÇA

A inquietação com a falta de segurança no Brasil, hoje, reflete e agrava o descrédito nas instituições públicas. A violência já mata mais do que qualquer doença, na periferia das grandes cidades. Há um envolvimento crescente do tráfico e uso de drogas em outros crimes, como assassinatos, roubos e seqüestros. Os esforços das autoridades estaduais e federais para proteger o cidadão, mesmo quando consideráveis, mostram-se insuficientes. O governo frustra a expectativa da população, justamente quando ela toma consciência dos seus direitos e mostra disposição cada vez maior de exigir que sejam respeitados.

Violência real e sensação aguda de desproteção e impunidade formam um cenário perigoso. Nos subúrbios e favelas, onde a violência está mais presente e o poder público mais ausente, direitos humanos viraram sinônimo de “moleza com os bandidos”, em vez de proteção ao cidadão. A lógica do medo transforma o delinqüente num monstro contra o qual toda violência é tolerada. A ação de grupos de extermínio privados e paraestatais conta, se não com aplauso público, no mínimo, com aceitação silenciosa. Massacres, como os do Carandiru, Candelária e Vigário Geral, ainda causam indignação, mas não suficiente para quebrar a rotina de medo e resignação. Romper esta rotina supõe ação enérgica do governo, mas também, a soma de esforços da sociedade, que deve encarar o combate à violência como uma causa comum e indispensável para recompor o tecido social ameaçado.

A defesa permanente da segurança pública é, também, um desafio para todas as forças políticas empenhadas na prática e aperfeiçoamento da democracia. Desafio do qual elas não podem fugir, sob pena de serem ultrapassadas pela desagregação social ou, mais provavelmente, por alternativas autoritárias que se apresentem prometendo alguma “solução final” para a insegurança.

Dizer que a criminalidade é filha da miséria e das injustiças sociais é uma meia-verdade. A outra metade do problema é que os braços do poder público para a aplicação da lei estão quebrados, como quase toda a máquina do Estado brasileiro.

A situação das polícias estaduais varia em cada unidade da Federação mas, em geral, é precária, principalmente nas áreas metropolitanas. O policiamento ostensivo é insuficiente e feito por homens dedicados, na maioria, mas mal-equipados, mal treinados e mal pagos. Os métodos de investigação policial quase sempre são ultrapassados. Inquéritos atrasam e registros de ocorrência são engavetados.

A situação da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal não é melhor. Para um efetivo previsto de 25 mil homens, a Polícia Federal conta com menos de 6 mil, entre delegados, agentes, peritos e escrivães. A falta de pessoal da Polícia Rodoviária é visível, nos postos desertos ao longo das estradas federais. Os recentes concursos para a admissão de mais 1.800 homens pela Polícia Federal e 4.500 pela Polícia Rodoviária representam um pequeno alívio para esse déficit, ainda mais tendo em vista o aumento do crime organizado. No caso da Polícia Federal, a escassez de efetivos e equipamentos soma-se a distorções salariais e a um sindicalismo radical que têm abalado a hierarquia e a disciplina da organização.

Existe um déficit estimado de dez mil juízes e promotores no país. O Código de Processo Penal vigente é de 1941. O congestionamento dos tribunais e antiquadas regras processuais fazem da lentidão da justiça a melhor aliada dos delinqüentes ricos ou ligados ao crime organizado. Enquanto isso, os presídios superlotados funcionam como escolas de pós-graduação do crime para os pobres, que representam 95% dos presos. Quase metade dos presos cumpre pena irregularmente em cadeias públicas também abarrotadas. E mais de trezentos mil mandados de prisão deixam de ser cumpridos por falta de vaga nos presídios.

A retomada sustentada do crescimento econômico e a distribuição de renda – nossos objetivos maiores – são condições necessárias, mas não suficientes para reverter a escalada da

violência. E não se trata de escolher entre o Estado-polícia e o Estado de bem-estar social. Primeiro, porque não há democracia sem a obediência à lei que, em última análise, depende do poder coercitivo do Estado. Segundo, porque a capacidade do Estado de prover bem-estar depende, em larga medida, do seu poder coercitivo: poder de cobrar impostos e sustentar as políticas sociais; poder de resguardar os espaços e equipamentos públicos, que são a infra-estrutura dessas políticas; poder de amparar os direitos individuais e coletivos em matéria trabalhista, econômica, ambiental e assim por diante.

Por tudo isso, o controle da criminalidade, em todas as suas formas, e a aplicação rigorosa da lei serão metas fundamentais do Governo Fernando Henrique.

Os sinais de impotência das autoridades competentes, em alguns pontos do país, têm levado parte da população a pedir a mobilização das Forças Armadas, no combate ao crime. A Constituição permite que elas sejam convocadas para esse tipo de missão, e o futuro Presidente da República não hesitará em fazê-lo, se necessário, mas só como último recurso, em situações realmente excepcionais e transitoriamente, nunca para substituir, permanentemente, as forças policiais. A função primeira das Forças Armadas é – e deve continuar sendo – garantir a soberania nacional, que significa, em última instância, a segurança do cidadão.

Mais do que ações emergenciais, de efeito necessariamente transitório, a melhoria da situação requer um trabalho persistente de fortalecimento e de melhor articulação dos órgãos e autoridades específicas, nas áreas de justiça e segurança pública. Trata-se de um trabalho a ser desenvolvido sem concessões à truculência, mas com firmeza, levando em conta que a segurança é um direito fundamental do cidadão.

No Governo Fernando Henrique, serão desenvolvidas as seguintes linhas de ação:

#### **1) *Estreitar a cooperação com os estados e municípios na defesa da segurança pública***

- Contato direto e permanente do Presidente da República e do Ministro da Justiça com os governadores e prefeitos das áreas mais atingidas pela criminalidade, garantindo o bom entrosamento dos três níveis de governo.
- Criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, no âmbito do Ministério da Justiça, com a incumbência de articular as ações dos órgãos de segurança federais, estaduais e municipais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Secretarias Estaduais de Segurança e Justiça, Polícias Militares e Civis, Guardas Municipais).
- Completar a implantação do programa de integração de informações criminais, possibilitando a todos os órgãos policiais e judiciários do país a alimentação e acesso “*online*” a bancos de dados sobre mandados de prisão, identificação criminal e civil, veículos furtados e roubados e registro de armas de fogo.
- Valorização profissional do policial. Oferta de cursos de formação, aperfeiçoamento e especialização para policiais e outras autoridades estaduais e municipais através da Academia Nacional de Polícia, que será reativada (ver mais abaixo), e de programas de intercâmbio com o exterior. Incentivo à criação de Academias de Polícia, nos estados que ainda não as possuem.
- Intensificação das operações conjuntas das polícias federais e estaduais, voltadas especialmente para o combate ao crime organizado, em suas várias ramificações (narcotráfico, contrabando de armas, assalto a bancos, roubo de veículos e cargas, seqüestro, jogo ilegal).
- Redução das penas dos integrantes de grupos do crime organizado que fornecerem à Justiça elementos suficientes para o desmantelamento de sua quadrilha.

- Integração das ações de prevenção e repressão do crime na esfera local. Levantamento, com a participação da comunidade, dos problemas e prioridades de cada município e de cada distrito de cidade grande, em matéria de segurança pública. Estabelecimento de metas locais de redução da criminalidade. Divulgação nacional das iniciativas bem-sucedidas nesse sentido.
- Apoio, em articulação com os estados e municípios, a programas especiais voltados para as crianças e adolescentes em áreas mais expostas à ação do crime organizado.
- Formulação de uma nova política de assistência aos usuários de drogas ilícitas.

## 2) *Justiça mais rápida e acessível para todos*

- Reforma do Código de Processo Penal. No governo Itamar Franco, o Ministério da Justiça, com a colaboração de um grupo de juristas de renome nacional, preparou um anteprojeto alterando vários pontos do Código em vigor, no sentido de atualizá-lo e de permitir o andamento mais rápido dos processos judiciais. Será dado curso à discussão dessas propostas, visando a sua apreciação pelo Congresso Nacional, no prazo mais curto possível.
- Decretação da indisponibilidade dos bens de autores de crimes contra a administração pública, tais como corrupção e peculato. Estes bens apenas serão devolvidos se o réu provar que têm origem lícita.
- Criação do Juizado de Pequenas Causas Criminais, para julgamento, com rito sumário, de contravenções e crimes menos graves. O Juizado de Pequenas Causas, no âmbito cível, tem sido considerado uma inovação positiva, que ajuda a descongestionar os tribunais. O Governo Fernando Henrique, a partir da aprovação das alterações do Código de Processo Penal, proporá a criação desses juizados, no âmbito da Justiça Federal, e estimulará a sua criação, na esfera estadual.
- Criação do Conselho Nacional de Justiça, integrado por membros dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça dos estados e representantes da sociedade civil, com funções de controle administrativo e disciplinar do Poder Judiciário, nos moldes da proposta apresentada pelo relator da revisão constitucional.

## 3) *Implantação e aperfeiçoamento do sistema penitenciário previsto na legislação vigente*

- Construção de penitenciárias federais para os detentos condenados pela Justiça Federal.
- Apoio aos estados, através do Fundo Penitenciário Nacional-Funpen, para a construção, reforma, ampliação e reequipamento das penitenciárias e estabelecimentos prisionais, bem como para o treinamento de agentes e funcionários penitenciários.
- Incentivo aos programas de formação educacional e cultural do preso, com ênfase no trabalho como um dever e um direito, de apoio a sua reinserção social e de assistência às vítimas de crimes e aos dependentes do preso ou internado.
- Implementação dos dispositivos do Código de Execuções Penais referentes aos regimes de prisão semi-aberto e aberto (prisão-albergue), com apoio para a construção dos estabelecimentos adequados, bem como das penas alternativas, especialmente, as de prestação de serviços à comunidade.
- Legislação mais rigorosa no que se refere ao livramento condicional e à transferência do regime de prisão fechado para o semi-aberto, com ampliação dos prazos de cumprimento de pena requeridos para a obtenção desses benefícios.

- Captação de recursos externos para a melhoria do sistema penitenciário, que será facilitada pela inclusão do Brasil no Comitê Permanente da ONU sobre a Prevenção do Crime e Tratamento do Delinqüente, obtida por Fernando Henrique como Ministro das Relações Exteriores.

#### 4) ***Fortalecer os órgãos federais de segurança e fiscalização***

- Melhoria das condições materiais e salariais da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, dentro das limitações orçamentárias.
- Criação do Fundo de Reparelhamento da Polícia Federal, com recursos gerados pela atividade da própria corporação, conforme projeto de lei em discussão no Congresso Nacional.
- Definição de um cronograma de recomposição e ampliação dos efetivos da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, com a realização de concursos anuais.
- Reativação da Academia Nacional de Polícia, como agência de formação e aperfeiçoamento dos quadros da Polícia Federal, e cooperação com os estados e municípios, no treinamento dos seus efetivos policiais.
- Definição clara das prioridades da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, dentro da sua destinação legal, e concentração dos recursos materiais e humanos, de acordo com essa definição.
- Melhor articulação da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal com outros braços do poder da União, como o Ministério Público, as Forças Armadas e a Receita Federal.
- Prosseguimento da recomposição dos quadros e da infra-estrutura da Receita Federal, iniciada pela atual administração, possibilitando eficácia crescente da sua atuação contra a sonegação fiscal e no apoio à apuração de outros delitos.
- Garantia legal de acesso da Receita às informações que permitam detectar a movimentação de recursos não declarados ou de origem ilícita através da rede bancária.

### **3.6. HABITAÇÃO**

A falta de habitação popular é um dos grandes problemas que o Brasil enfrenta. Proliferam em nossas cidades as favelas, cortiços e loteamentos desprovidos dos serviços urbanos essenciais.

Entre 1960 e 1986, o Sistema Financeiro da Habitação – SFH, apoiado em recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, financiou a construção de 4,5 milhões de habitações. Nesse mesmo período, a população urbana aumentou em cerca de 70 milhões de pessoas.

Atualmente existem, nas áreas urbana e rural do país, 6,8 milhões de habitações precárias, com inadequada estrutura física, falta de serviços essenciais e elevado número de pessoas por cômodo. No total, são cerca de 30 milhões de pessoas morando mal.

Também são ruins as condições de higiene das habitações, o que afeta a saúde das pessoas e a preservação do meio ambiente. Apenas 31% da população são atendidos por sistemas de esgotamento sanitário. A situação agrava-se no Norte e Nordeste, onde apenas 2% e menos de 8%, respectivamente, da população têm sistema de esgoto. Em relação ao abastecimento de água, 86% da população das áreas urbanas têm água tratada.

A falta de condições de moradia, que contribui para a deterioração da qualidade de vida,



resulta de duas ordens de problemas. De um lado, o crescimento demográfico, principalmente nas áreas urbanas onde a construção de moradias, além de insuficiente, não foi acompanhada dos indispensáveis investimentos em infra-estrutura social e saneamento básico.

De outro lado, o SFH vem apresentando dificuldades sérias para desenvolver iniciativas voltadas para a moradia popular. A falta de uma política habitacional, as sucessivas renegociações das prestações, o processo inflacionário e a conseqüente perda do poder aquisitivo da população afetaram as fontes de recursos do SFH – as cadernetas de poupança e o FGTS – e provocaram imenso desequilíbrio nos financiamentos para a casa própria.

Soma-se a isso o aumento extraordinário das obrigações do Fundo de Compensação das Variações – Salariais FCVS, responsável pelo pagamento dos saldos devedores no término dos contratos e que deve ser garantido pelo Tesouro Nacional. O rombo do FCVS, calculado em R\$ 19 bilhões, representa muito mais do que o total de recursos orçamentários gastos em habitação popular, nos últimos 30 anos, e seria suficiente para atender a cerca de 6 milhões de famílias.

Além disso, as políticas habitacionais adotadas anteriormente não estimularam o surgimento de fontes alternativas de recursos, públicos e privados, para o setor. Não houve, tampouco, preocupação em ampliar o leque de oferta de programas habitacionais, de forma a atender aos diferentes grupos de renda e às peculiaridades de cada região.

### ***Diretrizes da política habitacional***

A reativação do setor da construção de habitações tem dupla importância para o Governo Fernando Henrique: melhorar as condições de moradia para ampla parcela da população e, ao mesmo tempo, gerar mais empregos.

O período de estabilidade econômica e retomada do desenvolvimento que se inicia com o Plano Real e a próxima etapa, que prevê a reforma fiscal e tributária, deverão propiciar condições mais favoráveis para dar continuidade ao saneamento do SFH e rever o financiamento habitacional.

Deverá ser ampliado o leque de opções de financiamento e a oferta de programas habitacionais diferenciados, para tornar compatível o custo da moradia com a capacidade de pagamento das famílias.

Um dos fatores mais importantes de encarecimento da habitação é o preço do solo urbano. Uma política fundiária urbana adequada deverá desestimular a formação de estoques de terra para fins especulativos, isto é, terras privadas ou públicas não utilizadas aguardando valorização, consideradas apenas no seu aspecto lucrativo sem atentar para sua função social. Por isso, o governo tomará as iniciativas necessárias para apressar a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à política fundiária urbana.

O Governo Fernando Henrique tratará a habitação no âmbito de uma política de desenvolvimento urbano, através da ação conjunta da União, dos estados e dos municípios, de forma a garantir o uso e a ocupação adequada do solo urbano e a função social das cidades. Os programas habitacionais devem, igualmente, integrar-se aos programas de saneamento ambiental, infra-estrutura social e transportes urbanos.

A descentralização para estados e municípios, com democratização das decisões, é fundamental para assegurar as soluções mais adequadas a cada comunidade. Mas a descentralização não dispensa o governo federal do cumprimento de sua função de corrigir as desigualdades de renda entre as regiões e grupos sociais. A alocação de recursos federais, além de consagrar objetivos de equidade social, deverá estar sujeita a critérios que privilegiem a utilização mais eficaz dos recursos. Para tanto, serão estabelecidos indicadores de desempenho dos programas

em nível local: custos, qualidade das obras, integração com os serviços urbanos, entre outros.

O atendimento da população de baixa renda impõe o compartilhamento de soluções e recursos entre os governos federal, estaduais e municipais. Ao governo federal caberá a definição das políticas nacionais de desenvolvimento urbano, habitação e saneamento.

O município deverá ter um papel fundamental no tratamento dos problemas habitacionais. A experiência tem demonstrado o êxito das ações municipais neste setor. As intervenções em urbanização de favelas, regularização fundiária, autoconstrução e mutirão, e melhorias habitacionais, têm sido mais rapidamente assumidas pelas prefeituras, com uma rica variedade de soluções.

### ***Medidas do Governo Fernando Henrique para a habitação***

#### ***Recursos financeiros***

- Aplicar, no primeiro ano de governo, R\$ 3 bilhões, beneficiando famílias de baixa renda, utilizando R\$ 2,2 bilhões de recursos do FGTS e R\$ 800 milhões de recursos de contra partida de estados e municípios.
- Dar continuidade ao saneamento do FGTS, assegurando seu equilíbrio patrimonial, com o objetivo de garantir os recursos do trabalhador e a capacidade do Fundo de financiar programas habitacionais.
- Securitizar a dívida do FCVS junto aos agentes financeiros e ao FGTS.
- Implementar novas formas de captação de recursos para o segmento imobiliário, a partir de fundos mútuos, empresas de capitalização e seguros, fundações de previdência privada e outros.

#### ***Descentralização e democratização das decisões***

- Definir uma política nacional de desenvolvimento urbano, articulada às políticas habitacional e de saneamento ambiental.
- Reforçar o papel dos governos municipais como agentes promotores da habitação de interesse social.
- Estimular os municípios a adotar linhas de ação diversificadas, voltadas para a urbanização de favelas e recuperação de áreas urbanas degradadas.

#### ***Novas tecnologias e melhoria de qualidade das moradias***

- Apoiar, em articulação com empresas, trabalhadores, entidades de classe, estados e municípios, o desenvolvimento de programas de melhoria da qualidade e redução do desperdício na construção civil.
- Apoiar programas de geração e difusão de tecnologias simplificadas, que possibilitem a construção de moradias de qualidade, com custo reduzido.
- Apoiar programas de assistência técnica aos órgãos, entidades e organizações comunitárias, comprometidas com soluções locais e integradas, de interesse social.
- Privilegiar as formas associativas e cooperativas de produção de habitações.
- Priorizar a implementação de projetos habitacionais integrados ou complementares a

investimentos em infra-estrutura urbana já realizados.

- Apoiar programas habitacionais na área rural.

### 3.7. SANEAMENTO

#### *Saneamento ambiental*

A disponibilidade e o gerenciamento dos recursos hídricos têm merecido, no período recente, muita atenção dos especialistas e dos organismos e agências de desenvolvimento nacionais e internacionais.

Essa nova abordagem da questão dos recursos hídricos, baseada na noção de que a água é uma parte integrante do ecossistema, um recurso natural e um bem social e econômico, tem implicações relevantes sobre as disposições institucionais e legais, bem como sobre o tipo e a forma de intervenção dos agentes públicos e privados.

Em vista disto, tornou-se indispensável que os problemas de saneamento básico não se restrinjam ao fornecimento de água potável e à coleta e disposição de esgotos. A visão contemporânea da questão dos recursos hídricos implica uma concepção integrada que abranja os temas relativos ao meio ambiente, saúde pública, controle de enchentes, drenagem urbana, proteção de mananciais e resíduos sólidos.

Isto exige uma gestão integrada da utilização dos recursos hídricos, que permita decisões colegiadas na compatibilização dos interesses setoriais.

Na verdade, essa nova forma de abordar a questão dos recursos hídricos decorre de fatores objetivos, como por exemplo, a lamentável evidência de que as doenças transmitidas pela água atingem mais de 1 bilhão de pessoas e provocam anualmente mais de 3 milhões de mortes no mundo. No Brasil, 60% das internações anuais em pediatria são devidas à falta de saneamento e 30% das mortes de crianças com menos de um ano de idade são por diarreia, também em consequência da falta de saneamento. Além dos efeitos diretos sobre a saúde, não se pode continuar desconsiderando o aumento da poluição de mananciais.

Pela atual organização institucional, o saneamento básico é tarefa de diversos ministérios: Bem-Estar Social, que propõe e implementa a política nacional para o setor; Saúde, que tanto tem responsabilidades constitucionais na formulação da política quanto na execução das ações de saneamento básico; da Integração Regional, responsável legal pela política de macrossaneamento do país; da Fazenda, através da Caixa Econômica Federal, agente financeiro responsável pela aplicação dos recursos do FGTS; e do Planejamento, por meio do IPEA, coordenando a modernização do setor, um projeto financiado pelo Banco Mundial.

Uma análise dos investimentos na área mostra que se gasta pouco e mal. Os poucos recursos disponíveis para investimentos são gastos sem obedecer a critérios definidos. Foram praticamente eliminados os programas de redução de custos (desenvolvimento institucional e operacional), aumentando desta forma os desperdícios.

Além disso, as ações de saneamento nos últimos anos têm variado em função das disponibilidades das fontes de financiamento tradicionalmente utilizadas pelo setor – o Orçamento Geral da União e o FGTS, as linhas internas de crédito e, no plano externo, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nessas condições, não se elegem prioridades e, conseqüentemente, não se tem uma política para o setor. Perde a população, vítima dos desperdícios, das ações pontuais e quase sempre distanciadas das reais necessidades da comunidade.

Toda essa desarrumação leva a números que demonstram uma deterioração dos serviços.

Somente 31% da população brasileira são atendidos por sistemas de esgotamento sanitário e 67% são atendidos com sistemas de abastecimento de água. Quanto ao lixo, 76% da população urbana são atendidos por coleta.

Este quadro se torna dramático quando se considera que a falta ou a inadequação dos serviços de saneamento ambiental atinge principalmente as comunidades e populações de baixa renda, que se concentram nas favelas e periferias das grandes cidades.

Falta uma política nacional de saneamento que privilegie os setores sociais carentes do país. Conseqüentemente, faltam diretrizes nacionais para aplicação dos recursos disponíveis de forma descentralizada por estados e municípios, além de mecanismos que possibilitem a participação da iniciativa privada nos empreendimentos do setor.

Em vista de tais problemas, é indispensável a definição de um modelo institucional-legal que fixe a competência de cada esfera de governo e que privilegie a descentralização da execução das ações nas esferas estaduais e municipais. Nesse modelo, caberá à União atuar na normatização, na formulação de diretrizes políticas, no planejamento e no fomento das ações de saneamento ambiental no país, objetivando reduzir a carência dos serviços de saneamento que aflige a população mais pobre do Brasil.

### ***Medidas do Governo Fernando Henrique para o saneamento básico***

As principais ações do Governo Fernando Henrique serão:

- Rever o papel das três esferas de governo (União, estados e municípios) na definição e implementação da política nacional de saneamento, reservando ao governo federal a fixação da política e das normas e promovendo um radical processo de descentralização na execução dos programas.
- Definir critérios para concessão dos serviços, de forma a permitir a participação ou parceria da iniciativa privada no setor.
- Estabelecer critérios e prioridades para aplicação dos recursos da Caixa Econômica Federal nos programas de saneamento dos governos estaduais e municipais, de modo a assegurar que estes atendam à política e ao planejamento fixados para o setor.
- Incentivar a implantação de soluções intermunicipais e/ ou interestaduais conjuntas, mediante planos regionais e integrados.
- Estimular e reconhecer a formação de consórcios resultantes da associação de municípios, pertencentes a uma mesma bacia hidrográfica, para solucionar problemas de interesse comum, relativamente a saneamento, meio ambiente e saúde.
- Incentivar a pesquisa científica e tecnológica e a formação de recursos humanos na área de saneamento ambiental.
- Estimular e apoiar o desenvolvimento e o conhecimento de alternativas tecnológicas apropriadas, de menor custo de investimento e de operação, face as tecnologias convencionais.

### **3.8. TURISMO**

O turismo é hoje formado por um amplo e diversificado conjunto de atividades econômicas, com importância destacada no setor de serviços, na indústria e no comércio em geral. No Brasil, sabe-se que 52 setores diferentes da economia são impactados diretamente pelo bom desempenho da indústria turística, com reflexos consideráveis, diretos e indiretos, sobre a geração de empregos.

O setor viagens e turismo tem um faturamento mundial de US\$ 3,4 trilhões, correspondendo a 10% do PIB mundial, é responsável pela geração de 205 milhões de empregos e mantém um alto índice de crescimento. A indústria de viagens e turismo já responde por 13% dos gastos dos consumidores em todo o mundo, só perdendo para os gastos com alimentação, e permite uma arrecadação de US\$ 350 bilhões em impostos diretos e indiretos.

No Brasil, estima-se que em 1994 essa indústria movimentará R\$ 45 bilhões e arrecadará cerca de R\$ 7,8 bilhões em impostos diretos, indiretos e pessoais. Atualmente, esse setor emprega quase 6 milhões de trabalhadores, movimentando R\$ 16 bilhões em salários, e é considerado um dos maiores geradores de emprego do país. Em 1994 há a estimativa de que um em cada 11 trabalhadores terá seu emprego vinculado a esta atividade. Além disso, a remuneração dos empregados no setor de viagens e turismo é 6% superior ao salário médio do país.

O Brasil é dotado de grande potencial turístico, tanto por sua dimensão territorial e tamanho da população, como pela sua variedade e diversidade cultural e geográfica. Conta com mais de 6 mil quilômetros de praias. Ainda assim, a receita com turismo internacional é de apenas R\$ 1,5 bilhão, cerca de 0,3% do total de viagens internacionais. Este valor, que parece expressivo diante da realidade nacional, torna-se insignificante quando focado no panorama mundial e quando confrontado com todo o potencial brasileiro. Apesar das enormes riquezas culturais e naturais, o setor vem operando com ociosidade na sua capacidade instalada. O parque hoteleiro registrou em 1992, em São Paulo, por exemplo, índices médios de ocupação abaixo de 50%. Também em vôos domésticos, as companhias aéreas chegam a operar com apenas 50% de sua ocupação em alguns meses do ano.

Entre as principais queixas dos turistas estrangeiros que visitam o Brasil estão as questões relacionadas à segurança pública (24%) e à limpeza urbana (19%), problemas básicos, sentidos diariamente pelos brasileiros. A resolução desses problemas não é só uma necessidade voltada para o turista, mas algo que beneficiará primeiramente as populações locais.

O crescimento do turismo interno tem como fatores determinantes o aumento da renda da população e o financiamento. Com a estabilidade econômica e o retorno do crédito, é possível prever um aumento significativo, a curto prazo, do turismo interno, possibilitando uma transferência de renda das regiões mais ricas do país para as menos desenvolvidas, detentoras de destinos turísticos.

O turismo externo depende fundamentalmente da imagem e do marketing do país no exterior. Neste segmento, o Brasil tem papel insignificante no cenário internacional. Depende em 50% do mercado dos países vizinhos do Mercosul, e ainda perde para os mesmos países em número de turistas recebidos. Por isso, faz-se também necessária uma “abertura dos portos”, a exemplo do que foi realizado com o nosso mercado de produtos e serviços. Para tanto, é preciso investir em “marketing” no exterior, no mínimo, 2% da receita obtida pelo turismo internacional. A meta será dobrar para 3 milhões o número de turistas estrangeiros no país, gerando ingresso extra de divisas de US\$ 1,5 bilhão ao ano.

Na perspectiva do Governo Fernando Henrique, o turismo vai contribuir significativamente com um grande número de novos empregos a curto prazo e nas mais diversas regiões do país. Se os empregos hoje gerados pelo setor representam 9% da população economicamente ativa do Brasil, à medida que novos investimentos forem agregados ao setor esta proporção deverá ser aumentada até superar a média mundial de 10,6%.

### ***Medidas do Governo Fernando Henrique para o turismo***

*Criar condições para a melhoria da infra-estrutura nos potenciais pólos turísticos brasileiros*

- Trabalhar em parceria com estados, municípios e organismos internacionais, para a melhoria da infra-estrutura básica – especialmente de transportes e saneamento – desses pólos.

#### *Valorizar os programas de capacitação profissional do setor*

- Desenvolver os programas educacionais de caráter técnico-profissional com a participação de entidades como Senac, Sebrae, as universidades e centros de pesquisas, o que permitirá a melhoria da qualidade e de produtividade para o setor.

#### *Destinar recursos para divulgar e promover o Brasil no exterior*

- Investir de forma sistemática e planejada no marketing institucional de forma a melhorar a imagem do Brasil no exterior.

#### *Democratizar o acesso ao turismo interno*

- Criar mecanismos para o acesso dos diferentes segmentos da população aos nossos pontos turísticos (estudantes, trabalhadores, terceira idade).
- Gerar condições para o aumento do fluxo de turismo interno.

#### *Estabelecer sólidas parcerias*

- Fortalecer e desenvolver projetos integrados em conjunto com a iniciativa privada e órgãos públicos federais, estaduais e municipais.
- Criar um modelo de co-gestão do governo federal com os estados, municípios e entidades privadas do turismo nacional, para que a aplicação das verbas destinadas ao desenvolvimento do turismo seja feita de forma a propiciar resultados eficientes e adequados.

#### *Reformular a atual estrutura da Empresa Brasileira de Turismo – Embratur*

- Reformular a estrutura da Embratur dentro de um contexto de consolidação de uma Política Nacional de Turismo estável e duradoura, definida em lei e aprovada pelo Congresso Nacional.

#### *Estabelecer ações interministeriais e intersetoriais, removendo os entraves burocráticos hoje existentes ao ingresso de turistas*

- Orientar as ações dos órgãos governamentais visando maior liberalização e flexibilidade na concessão de vistos de turistas pelo Itamaraty, principalmente junto aos mercados emissores prioritários como: Japão, EUA, Canadá.

#### *Desenvolver o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, em conjunto com o Banco do Brasil, Sebrae e Organização Mundial de Turismo – OMT*

- O PNMT tem como objetivo melhorar a qualidade do produto turístico brasileiro, através de um trabalho de conscientização na base, que é o município, sobre a importância econômica e social do setor. Hoje existem 1.255 municípios de interesse turístico no país.

### *Incentivar programas regionais integrados*

A forma mais segura de desenvolver a indústria de viagens e turismo é através da integração União-estado-município e setor privado. Neste contexto, os programas regionais têm destacada importância, já que possibilitam a formação de uma malha interdependente, fornecendo complementaridade e economia de meios.

Um exemplo que deverá ser seguido é o do Prodetur – Nordeste, que, contando com total apoio do governo federal, hoje encontra-se em fase final de negociação de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento BID, destinado ao financiamento de infra-estrutura básica em destinos turísticos da região Nordeste. Isto possibilitará a consolidação dos pólos existentes e, futuramente, a criação de novos, que se refletirão em investimentos, empregos e renda. O Banco do Nordeste do Brasil – BNB, além de agente financeiro do programa, apoiará decisivamente o desenvolvimento do turismo na região.

- Implantar o Prodetur-Sul, voltado ao mercado do Cone Sul, e o Prodetur-Norte, voltado para a Amazônia Legal, com enfoque no ecoturismo.
- Reforçar a integração do Brasil ao Mercosul, incluindo um programa de aproveitamento turístico da Hidrovia Tietê-Paraná.

### *Apoiar o turismo ecológico*

- Desenvolver programa de aproveitamento turístico dos parques nacionais. Estes enfrentam dificuldades financeiras permanentes, o que inviabiliza sua manutenção, fiscalização e até mesmo sua demarcação. O aproveitamento turístico sustentado possibilitará a geração dos recursos necessários a sua gestão, além de ampliar em muito os destinos turísticos para os públicos interno e externo.
- Definir uma política nacional para o eco turismo, de comum acordo com as partes envolvidas nas questões ambientais.

## CAPÍTULO IV

### *A reforma do Estado*

A crise brasileira é também uma crise do Estado. Sua solução envolve, necessariamente, uma corajosa reforma administrativa e a redefinição do papel constitucional do Estado na sociedade, do campo de atuação do setor público em seus três níveis – federal, estadual e municipal- e das formas de financiamento do governo.

O Estado perdeu a capacidade de investir e, por isso, deixou de promover o desenvolvimento, a justiça e o bem-estar. A deterioração dos serviços públicos de segurança, educação e saúde é a face mais evidente da falência do Estado, que se manifesta mais profundamente na ausência de políticas coerentes em áreas básicas como a agricultura, a ciência e tecnologia, o desenvolvimento industrial.

A reforma do Estado é indispensável para a estabilidade econômica, o desenvolvimento sustentado, a correção das desigualdades sociais e regionais. Ela irá torná-lo mais competente e voltado à inovação social. Irá também fortalecê-lo contra as pressões do clientelismo político e dos interesses particulares de grupos ou corporações. Sem a reconstrução do Estado, tampouco será possível criar os instrumentos pelos quais a inevitável rearticulação entre o país e o exterior se dará efetivamente conforme os interesses nacionais.

É preciso criar as condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. Isso significa assegurar a governabilidade e, sobretudo, tornar mais eficaz e responsável a prestação dos serviços que a população requer nos campos da saúde, previdência, educação e segurança. É preciso, além disso, redefinir áreas de atuação do Estado, para melhor alocação de recursos orçamentários e maior aproveitamento da capacidade de investimento.

Para otimizar a aplicação de recursos é fundamental, ainda, determinar claramente as competências e responsabilidades das três esferas de governo: União, estados e municípios. Em resumo, é inadiável a definição de um novo pacto federativo, que estabeleça formas cooperativas e complementares de atuação dos governos federal, estaduais e municipais. A descentralização permite maior eficácia e controle social das ações governamentais, diretriz que permeia as propostas deste programa de Governo nas diferentes áreas de atuação.

Estes são os objetivos das reformas administrativa e fiscal, da redefinição das competências federativas, do estabelecimento de novas formas de parceria com o setor privado e de um programa reformulado de privatizações, cujo conjunto constitui o núcleo da reforma do Estado que será realizada pelo Governo Fernando Henrique.

#### **4.1. REFORMA ADMINISTRATIVA**

A degradação a que foram submetidos o aparelho do Estado e o funcionalismo público federal impede que o Estado cumpra suas funções básicas de forma responsável e eficiente. A reforma do Estado e da administração pública constitui, portanto, direito do cidadão e condição de governabilidade.

A partir da segunda metade dos anos 60 e durante toda a década seguinte, verificou-se um processo de crescente esvaziamento da administração direta e descontrolado da administração



indireta. Existem hoje, na esfera federal, mais de 100 autarquias, 40 fundações e 20 empresas públicas, sem contar as empresas estatais. O achatamento salarial, os desestímulos à carreira e ao mérito produziram um êxodo dos melhores quadros da administração direta em direção à administração indireta. E a tendência dessas entidades tem sido fugir do controle, o que dificulta uma ação mais concertada de governo.

A situação se agravou com a desorganização das mais altas estruturas da administração pública federal, resultado das desastradas reformas administrativas e da desmoralização a que foram expostos órgãos e agências que constituíam centros de excelência na administração pública. Nos últimos dez anos, ocorreram nada menos que 45 mudanças no organograma e nas estruturas de ministérios e secretarias, com a criação, extinção, fusão ou recriação de órgãos. Apenas o governo Collor fez, em dois anos, 25 alterações na máquina da administração federal. Esse processo foi extremamente nocivo: desestruturou os centros decisórios, afetou a “memória administrativa”, confundiu a burocracia e desmantelou o sistema de produção de informações para a tomada de decisões governamentais.

O problema da administração pública não está no excesso de funcionários. Houve até uma diminuição do número total de servidores e funcionários federais, de cerca de 1,5 milhão em 1988 para 1,3 milhão em 1992. Esse efetivo, seja em relação ao número de habitantes ou à força de trabalho, é muito inferior ao encontrado na França, na Inglaterra ou na Itália, por exemplo. Mas o gasto com pessoal é relativamente elevado – cerca de 4% do PIE em 1992 – e sobretudo mal distribuído, além de onerado pelas despesas com o grande número de inativos e pensionistas, cerca de 550 mil em 1992.

O que impede a qualidade e a produtividade do serviço público é a desprofissionalização do pessoal, a má distribuição e a desorganização interna. Metade do funcionalismo está concentrada nas atividades-meio. Segundo dados recentes da Secretaria de Administração Federal-SAF, existem mais de 2 mil cargos públicos com denominações imprecisas, atribuições mal definidas e remunerações díspares.

A correção dessas distorções exige a adoção de pelo menos três medidas. A primeira é a consagração do concurso público, organizado de forma adequada a cada função, como princípio inflexível de admissão. A segunda é o estabelecimento de um plano de carreira que contemple as necessidades de uma administração moderna e institua a promoção por critérios de mérito e de produtividade. A terceira, conjugada à anterior, é uma política de formação profissional e de reciclagem de pessoal, equipando-se para tanto a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e incentivando-se a pesquisa sobre modernas formas de gestão pública.

Uma verdadeira reforma administrativa tem que resultar de uma política lúcida e clara, que escalone metas para o curto e o médio prazos de forma realista e sem atropelar direitos, mas que também não se curve a corporativismos. A administração indireta deverá subordinar-se às diretrizes governamentais, prestando contas de suas atividades, sem inibir sua eficácia e capacidade de inovação.

O Estado brasileiro, hoje esclerosado e clientelista, precisa se tornar ágil e eficiente. Uma burocracia profissionalizada, tendo o concurso público como forma de acesso e o mérito e a produtividade como critérios de promoção, é a condição para que possam ser instituídos salários justos para todas as funções. Só assim poderão ser restauradas a criatividade, a responsabilidade e a dignidade do servidor público, para que possa de fato cumprir sua função de servir bem a população.

## **4.2. REFORMA FISCAL**

As relações entre os contribuintes e o fisco precisam ser fortalecidas, como condição básica para reestruturar os vínculos financeiros do Estado com a sociedade. Poucas pessoas no Brasil conhecem o sistema fiscal vigente. Apenas alguns especialistas sabem, com exatidão, quais são os tributos existentes, como são cobrados e o que é feito com o produto da arrecadação. A sociedade também desconhece, em grande medida, quais são as responsabilidades de cada esfera de governo – federal, estadual e municipal. A falta de transparência da atuação do Estado é responsável pelo distanciamento entre governo e sociedade. A reforma fiscal deve começar rompendo o círculo vicioso da desinformação e da difusa atribuição de responsabilidades.

O sistema tributário não pode ser alterado a cada mês ou a cada ano. As alterações legais, quando frequentes, dificultam o adequado cumprimento das obrigações fiscais pelo contribuinte, além de onerar a máquina administrativa. Um bom planejamento governamental deve compatibilizar necessidades de recursos e fontes de financiamento, evitando a criação ou elevação de impostos para a cobertura de déficits conjunturais. O sistema fiscal assentado em normas permanentes e de domínio público confere maior transparência e previsibilidade às contas governamentais.

Há que se reconhecer que, no Brasil, a profusão de normas fiscais e as constantes alterações tributárias tiveram origem, muitas vezes, na combinação do processo inflacionário com a crise fiscal. Era o governo tentando cobrir seus déficits e, ao mesmo tempo, preservar as receitas fiscais ameaça das de corrosão pela aceleração inflacionária. Com a estabilidade econômica, temos agora as melhores condições para promover os ajustes fiscais necessários e garantir regras estáveis para o sistema tributário.

Os tributos precisam ser repensados, alguns até mesmo eliminados, mas é essencial simplificar nosso sistema tributário, racionalizando-o e modernizando-o para a nova etapa de desenvolvimento econômico. Mas isto não quer dizer que o governo pode renunciar a parte das receitas fiscais, que financiam os serviços prestados à sociedade, sem avaliação das necessidades de gastos. Impõe-se, ao contrário, balizar as receitas para que o Estado exija da sociedade a menor quota de sacrifício possível, sem, contudo, deixar de atender e observar as prioridades sociais.

A simplificação tributária não se refere à simples redução do número de tributos. Um único imposto pode ser mais oneroso e injusto que um conjunto racional de impostos. A simplificação requer mais que a racionalização das incidências impositivas. Os princípios da capacidade contributiva e da equidade fiscal, da eficiência e neutralidade econômica, também precisam ser observados, além dos preceitos básicos de uma administração tributária eficaz e modernizada.

Os estudiosos da tributação defendem que a carga tributária no Brasil, hoje em torno de 25% do PIB, não é alta, mas é extremamente mal distribuída. Alguns pagam muito, enquanto outros não pagam nada. Essa injustiça tributária agrava as profundas desigualdades sociais e estimula o descumprimento das obrigações tributárias.

Não é justo que apenas alguns poucos contribuintes sustentem o Estado. Todos devem contribuir, de acordo com sua capacidade, para o financiamento dos serviços prestados pelo governo à sociedade. Muitas vezes se pensa que os pobres não pagam impostos em nosso país. Isso não é verdade. Mesmo quando isentos do Imposto de Renda, os contribuintes de menor poder aquisitivo estão sujeitos aos mais variados impostos e contribuições, embutidos nos preços dos produtos que eles consomem. A carga tributária que integra o preço das mercadorias e serviços é igual para ricos e pobres, mas atinge mais fortemente os últimos, porque consomem toda a renda auferida. O impacto dessa tributação é fortemente regressivo.

Sabe-se que a concentração de renda e riqueza em nosso país atinge níveis muito elevados, figurando entre as maiores do mundo. O sistema tributário deve operar como redutor destas

disparidades. Nosso imposto de renda, por exemplo, ainda está concentrado na tributação do trabalho, que representa cerca de 80% do total pago pelas pessoas físicas. O número de contribuintes do imposto de renda não atinge 7 milhões de pessoas, para uma população economicamente ativa de mais de 50 milhões. Para as empresas, a arrecadação do imposto de renda também se concentra em reduzido número de contribuintes. Cerca de 20% das empresas respondem por mais de 70% do total arrecadado. O mesmo se repete para os demais impostos.

O peso da tributação indireta também é alto no Brasil. Os chamados impostos indiretos, embutidos nos preços das mercadorias e serviços, são recolhidos por terceiros, responsáveis pela cobrança, mas suportados, efetivamente, pelos consumidores finais. Esses impostos, por sua natureza, atingem indistintamente os consumidores, qualquer que seja seu nível de renda. Por isso, oneram principalmente os mais pobres, que despendem toda a renda no consumo. O efeito final dessa tributação é fortemente regressivo e concentrador.

A busca de maiores receitas fiscais, através da elevação das alíquotas de impostos e contribuições, agravou ainda mais essas distorções, porque ampliou a carga tributária daqueles que já pagavam impostos. Ao invés de estender a cobrança de impostos àqueles que escapam à tributação, alargando incidências e tornando a imposição mais abrangente, as medidas de elevação da carga tributária parecem ter contribuído para aumentar ainda mais o grau de sonegação. Esse processo, pelo que se deduz das estatísticas de arrecadação, já se esgotou, porque o aumento de impostos não se refletiu em maiores receitas.

### *Diretrizes*

Nosso sistema tributário ainda contém dispositivos que afetam, de maneira comprometedor, o desenvolvimento e a expansão de certas atividades produtivas. O excessivo custo tributário que onera determinados setores e atividades econômicas decorre, muitas vezes, da cumulatividade da incidência de impostos, que eleva a carga tributária a níveis gravosos. As distorções impositivas atingem e prejudicam, especialmente, as decisões de investir, inibindo o crescimento da produção e a oferta de empregos.

No Brasil, grande parte dos impostos e contribuições tem natureza cumulativa, e incide em cascata nas diversas fases do processo produtivo. Esse é o caso do IOF, do IPMF, da COFINS e do PIS, tributos que, em conjunto, representam expressiva parcela da carga tributária total. Os impostos que recaem sobre a produção e o consumo, ainda que incidindo sobre o valor adicionado, apresentam algum grau de cumulatividade.

A sobretaxação do investimento constitui, também, importante fator de distorção da carga tributária. Além de encarecer o preço dos produtos, inibe a criação de empregos e o próprio desenvolvimento econômico e social do país. É necessário, portanto, assegurar o aproveitamento integral dos créditos do IPI e do ICMS, respectivamente, relativos aos bens de uso, consumo ou ativo permanente aplicados na produção.

Fato semelhante ocorre na tributação da agricultura. O elevado ônus tributário, que hoje incide sobre os produtos agrícolas, tem sido apontado como fator de desestímulo à expansão dessa atividade, anulando, muitas vezes, a margem de lucro do produtor, particularmente do pequeno produtor.

Uma das distorções mais tradicionais do sistema tributário brasileiro, hoje na contramão da teoria e da prática internacionais, é a incidência generalizada de impostos sobre as exportações. Diante da crescente internacionalização das economias, corrigir esta distorção é uma medida imperiosa para melhorar a competitividade externa do país. As exportações devem estar sujeitas apenas ao imposto de exportação, federal, vedada a cobrança dos demais tributos, inclusive

daqueles incidentes sobre vendas, a exemplo da COFINS, do PIS e do ICMS ou ISS. Com isto, a política de comércio exterior poderá ser exercida, de forma racional e integrada, de acordo com os interesses nacionais.

No caso do IPI, a imunidade constitucional já é prevista, embora não seja disciplinado, com clareza, o direito ao aproveitamento ou restituição de créditos do mesmo imposto, já pago nas operações precedentes. Relativamente ao ICMS, que hoje ainda incide sobre as exportações de produtos primários ou semi-elaborados, propõe-se a completa desoneração. Essa alteração é fundamental para o desenvolvimento das atividades produtivas internas, que se expandirão com o incremento das exportações brasileiras, estimuladas pelas possibilidades de ofertas a preços competitivos no mercado internacional

Por outro lado, as micro e pequenas empresas representam mais de 90% dos estabelecimentos existentes no país, contribuem com 40% do produto nacional e são responsáveis pela geração de cerca de 30 milhões de empregos.

Com freqüência, atribui-se à elevada carga tributária que incide sobre as microempresas, o principal obstáculo à sua expansão e desenvolvimento. Argumenta-se que a capacidade de competir no mercado interno é prejudicada pelos elevados custos tributários. Essa crítica se fundamenta em estudos que demonstram que o peso das obrigações fiscais para as pequenas e microempresas pode representar percentuais muito elevados do faturamento, comprometendo os seus padrões de rentabilidade e competitividade.

Nem mesmo alguns incentivos tributários já existentes foram capazes de reduzir as dificuldades enfrentadas pelas microempresas. Pode-se afirmar, inclusive, que os benefícios fiscais, além de insuficientes, são inócuos. O tratamento fiscal favorecido prevê a isenção do imposto de renda das microempresas, mas não as dispensa dos demais tributos e contribuições federais, que são, de fato, os mais onerosos. Além disso, a isenção de impostos estaduais e municipais depende da legislação de incentivos daquelas esferas de governo, em muitos casos, inexistente.

Essa diversidade de regras para os inúmeros tributos é, hoje, sem dúvida, a causa principal das dificuldades por que passam as micro e pequenas empresas do país. A complexidade do sistema tributário impõe custos adicionais para essas empresas, que operam em pequena escala e não dispõem de assessoramento tributário-contábil. As obrigações acessórias e burocráticas são tantas que, por vezes, chegam a superar as despesas com o pagamento dos impostos propriamente ditos.

Além das distorções apontadas na distribuição da carga tributária, a regressividade do sistema fiscal brasileiro é agravada pela forte incidência de impostos sobre os produtos da cesta básica. Isso porque a população de mais baixa renda gasta a quase totalidade do que ganha nos produtos da cesta básica. O peso relativo desta tributação para os mais ricos, que consomem outros produtos e poupam parte de suas rendas, é proporcionalmente menor do que para os pobres.

Naturalmente, a reforma tributária deverá prever compensações para as perdas de receita da União e dos estados em decorrência das isenções tributárias às exportações e aos produtos e insumos agrícolas.

A tributação dos bens de consumo, na forma de impostos indiretos, não diferencia ricos e pobres e, por isso, é menos justa que a tributação direta. Para cada produto o imposto é o mesmo, independentemente de quem o consome. Uma forma de amenizar esse efeito indesejável é diferenciar as alíquotas do imposto, de acordo com a essencialidade do produto. Taxando mais fortemente os produtos de consumo de luxo ou supérfluo, e graduando seletivamente as alíquotas, o governo pode amenizar os indesejáveis efeitos concentradores dessa tributação. Acrescente-se que o principal imposto de consumo no Brasil é de competência estadual e, quase sempre, é cobrado com finalidades arrecadatórias, sem a preocupação com a justiça social.

O Governo Fernando Henrique vai enfrentar a questão da reforma tributária sem soluções simplistas, levando em conta tanto a necessidade de se resgatar a capacidade de realização de investimentos públicos, sobretudo na área social, como os princípios de simplicidade, eficácia, equidade e justiça social.

### **4.3. PREVIDÊNCIA SOCIAL**

A previdência social é o eixo do sistema brasileiro de proteção social, pelo volume de recursos movimentados e pelo número de pessoas que ampara. Mas esse sistema vem enfrentando sucessivas crises, devido a fatores conjunturais e estruturais, agravados nas últimas décadas pelas dificuldades do país – redução do nível de atividade econômica, aumento do desemprego e do número de trabalhadores no mercado informal.

Os fatores conjunturais, que constituem a face visível da crise da previdência, porque afetam o cotidiano das pessoas, expressam-se nas fraudes, sonegações, desvios de recursos, burocratização e má qualidade de serviços, entre outros. As questões estruturais, especialmente relacionadas às mudanças demográficas como o aumento da longevidade, aliadas à queda da fecundidade e à ampliação da economia informal, expressam-se no acelerado crescimento das despesas e, principalmente, na relação quase insustentável de dois contribuintes para cada beneficiário.

Existem pelo menos 25 milhões de pessoas à margem do mercado formal de trabalho, em um universo de 60 milhões de trabalhadores. O número total de contribuintes da previdência social não ultrapassa 34 milhões. Essa situação é incompatível com um sistema de previdência baseado em um pacto de gerações e um regime de repartição simples, tendo no mercado formal de trabalho sua fonte tradicional de financiamento. No campo demográfico, enquanto a taxa anual de crescimento foi de 1,9% entre 1980 e 1991, a população com mais de 65 anos de idade cresceu 3,7% ao ano. A taxa de fecundidade caiu de 5,8 filhos por mulher, em 1970, para cerca de 2,4 na atualidade.

A partir da promulgação da Constituição, os gastos com benefícios foram praticamente multiplicados por três. O número de beneficiários passou de 11,5 milhões em 1988 para 14,9 milhões em 1994, representando, hoje, cerca de 9,5% da população brasileira, contra 2,2% em 1970. As despesas com pagamento de benefícios saltaram da média anual de cerca de R\$ 7,8 bilhões, no período de 1984 a 1988, para R\$ 24 bilhões estimados para este ano.

A análise do detalhamento desses gastos também revela as iniquidades distributivas do plano de benefícios previdenciários: 74% dos beneficiários recebem até um salário-mínimo mensal, o que corresponde a 43% das despesas com benefícios. Significa que os restantes 26% dos beneficiários se apropriam de 57% dos gastos. Quando se considera a faixa de até três salários-mínimos, esta relação é de 88% do número de beneficiários para 59% das despesas, restando 12% de pessoas que absorvem 41% dos gastos.

A aposentadoria por tempo de serviço que deveria, em tese, amparar os mais pobres, que começam a trabalhar mais cedo, na verdade tem beneficiado os segmentos de mais alta renda, que têm uma vida profissional estável. A distorção do sistema propicia aposentadorias precoces – os dados comprovam que 60% dos homens e 70% das mulheres se aposentaram com menos de 55 anos de idade. Além disso, a aposentadoria transformou-se em complemento de renda, pois, ao contrário dos outros sete países que adotam esta modalidade, apenas o Brasil permite que o aposentado mantenha o benefício quando retoma ao mercado de trabalho.

É de se registrar que as medidas destinadas a modernizar a gestão da previdência – informatização do cadastro, dos postos de prestação de serviços, implantação do cartão magnético,

entre outras – e o combate sistemático à sonegação, às fraudes e desvios, permitiram o expressivo crescimento de 14,5% na arrecadação em 1993. Ainda assim, o aumento de 35% nas despesas superou muito o crescimento da receita, no mesmo ano. Com o pagamento dos benefícios, o percentual médio de comprometimento da contribuição sobre a folha de salários, que estava em torno de 63%, entre 1985 e 1990, hoje chega a 100%.

Diante deste quadro, fica clara a urgência de uma reforma estrutural na previdência que assegure sua viabilidade econômico-financeira e corrija suas iniquidades distributivas, bem como avance na modernização e informatização, democratização e profissionalização de sua gestão. Contudo, os direitos adquiridos e as expectativas de direito serão respeitados e haverá a garantia de transição para as novas regras que vierem a ser adotadas, de forma a não prejudicar os atuais segurados.

Além de reforma adequada, o saneamento da previdência requer a estabilização da economia e a retomada do crescimento sustentado, processo viabilizado com o Plano Real. O aperfeiçoamento do sistema permitirá a concretização da seguridade, conforme inscrita na Constituição, pautada na universalidade, uniformidade e equidade.

### ***Propostas do Governo Fernando Henrique para a reforma da previdência social***

- Critérios mais claros de igualdade e justiça social, tanto na incidência dos encargos quanto nos critérios de cálculo e concessão de benefícios, respeitados os direitos adquiridos.
- Unificar as normas e requisitos para concessão de benefícios entre todos os segurados.
- Manter a aposentadoria por tempo de serviço, incorporando critérios de renda e idade no cálculo dos benefícios, de forma a minimizar as distorções do atual sistema, que desfavorece os trabalhadores de menor remuneração.
- Critérios de concessão de aposentadorias especiais que levem em conta a exposição efetiva do trabalhador aos agentes prejudiciais à saúde.
- Flexibilização do sistema de financiamento da seguridade social, especialmente da forma de incidência das contribuições sociais baseadas na folha de salários, no faturamento e no lucro, para graduá-las de modo diferenciado em razão da atividade econômica, objetivando uma distribuição mais uniforme e equitativa entre os diversos setores produtivos.
- Alterar o atual sistema de contribuição previdenciária rural, adotando critérios que levem em conta as peculiaridades da mão-de-obra e a competitividade da agricultura.
- Criação de planos complementares e facultativos de previdência, públicos e privados, custeados por contribuições adicionais e sob o regime de capitalização, para atender aos trabalhadores com remuneração acima do teto de cobertura da previdência social, bem como situações peculiares de determinadas categorias.

### ***Medidas do Governo Fernando Henrique para a gestão da previdência***

- Aumentar a fiscalização, para eliminar a evasão e a sonegação.
- Acelerar o processo de implantação do Cadastro Nacional de Informações Sociais, com um levantamento completo dos segurados e dos contribuintes da previdência social.
- Informatizar, em rede, os postos de benefícios e as gerências de arrecadação e fiscalização.
- Ampliar o combate à sonegação, aos desvios e às fraudes.

- Reduzir o custo da máquina administrativa, que no Brasil ainda representa cerca de 8% dos gastos com benefícios, contra menos de 2% Estados Unidos, Alemanha, França e Japão.
- Promover a reestruturação organizacional, com redução dos níveis hierárquicos, eliminação de superposições das cadeias de comando, e modernização e racionalização dos métodos e processos de trabalho.
- Aumentar a produtividade dos servidores, priorizando as áreas-fim e adotando programas de qualificação de servidores.
- Avançar no processo de desmobilização do patrimônio.

#### **4.4. PRIVATIZAÇÃO**

As parcerias com o setor privado são parte importante do novo modelo de financiamento do desenvolvimento. No Governo Fernando Henrique, os recursos orçamentários serão destinados prioritariamente ao atendimento das questões sociais. Na redefinição do papel do Estado, caberá ao setor privado uma presença significativa, sobretudo nos investimentos em infra-estrutura.

O papel do Estado como produtor de bens e serviços será mantido nas áreas estratégicas, onde deverá ter a capacidade de produzir com eficiência, qualidade e preços competitivos. Para tanto, serão promovidas mudanças significativas no modelo de administração das empresas estatais, em especial com o uso de contratos de gestão. Este será o modelo predominante em alguns setores, como o petróleo e alguns segmentos de telecomunicações. Nestes casos, a parceria será estabelecida por meio da associação entre o setor público e o setor privado. Em outros casos, a participação do setor privado no investimento em infra-estrutura será feita pela privatização.

Neste novo modelo, é essencial reforçar o papel regulador do Estado na economia, de forma independente dos agentes de execução, sejam públicos ou privados. Isto implicará a aprovação da legislação relativa às concessões de serviços públicos e o fortalecimento do poder de regulação e fiscalização do Estado, para coibir os abusos do poder econômico e garantir a prestação de serviços públicos adequados.

O processo de privatização no Brasil, embora só tenha tomado impulso efetivo a partir de 1990, iniciou-se no começo dos anos 80, com a “reprivatização” de empresas que haviam sido absorvidas pelo Estado. No período 1981/89, foram vendidas 38 empresas, na sua maioria de pequeno porte, tendo sido arrecadados apenas R\$ 700 milhões.

Uma nova fase começou em 1990, com o lançamento do Programa Nacional de Desestatização. Este processo teve duas fases bem marcadas. Durante o governo Collor foram privatizadas 15 empresas por um valor total de R\$ 4,7 bilhões, sendo a quase totalidade em títulos ou transferências de dívidas. No período do Presidente Itamar foram privatizadas 18 empresas por um total de R\$ 5,8 bilhões, com um aumento muito expressivo nos valores em moeda corrente, tendência que será reforçada no futuro governo. A maior parte das empresas privatizadas pertence aos setores de siderurgia, petroquímica e fertilizantes.

Mesmo com as correções feitas durante o governo do presidente Itamar Franco, a experiência demonstra a necessidade de ajustes no programa. O Governo Fernando Henrique reorientará o programa de privatização, não só para reduzir a dívida pública, mas para torná-lo um componente do processo de reestruturação do Estado e, principalmente, aumentar a eficiência do sistema econômico. Neste sentido, a privatização de empresas será utilizada como um dos instrumentos da política industrial, de forma a induzir a reestruturação produtiva do parque industrial brasileiro. De outra parte, continuarão sendo tomadas as medidas necessárias para evitar e coibir a concentração excessiva do capital e a formação de monopólios privados, principalmente

em áreas de interesse social.

Mudanças também serão promovidas para aprimorar os mecanismos de privatização, além da criação de novas formas de participação privada no capital das empresas estatais. Será ampliado o conjunto de créditos aceitos como moeda, em especial com a utilização dos fundos sociais, que deverão ser reestruturados e geridos pelos trabalhadores. O uso das moedas sociais nas privatizações – créditos dos trabalhadores junto ao governo, FGTS e FCVS – além de permitir a quitação de passivos da União, possibilitará o aumento da participação dos trabalhadores nas empresas privatizadas, individual ou coletivamente, através dos fundos sociais.

### ***Medidas do Governo Fernando Henrique para a privatização***

- Reforçar a capacidade de planejamento, regulação, controle e fiscalização do Estado, reestruturando o aparato burocrático para que tenha capacitação técnica adequada.
- Fazer gestões junto ao Senado Federal para aprovação da legislação que regulamenta o art. 175 da Constituição Federal – lei de concessão de serviços públicos – bem como expedir as regulamentações específicas de cada setor.
- Utilizar a privatização como um dos instrumentos de política industrial, no sentido da reestruturação e modernização do parque industrial.
- Ampliar a abrangência do programa para as áreas de infra-estrutura e de serviços públicos.
- Utilizar outras formas de desestatização, além da alienação de participações acionárias que garantam o controle da empresa, como: a abertura de capital; a utilização de “*golden share*”; transformação, incorporação, fusão ou cisão da sociedade; aumento do capital social, com renúncia dos direitos de subscrição por parte da União; alienação, arrendamento, locação de bens e instalações.
- Evitar a concentração excessiva do capital e a formação de monopólios, bem como o uso de práticas monopolistas, com a aplicação efetiva da legislação anti-truste.
- Aumentar o percentual em moeda corrente usada na privatização e carrear recursos para áreas estratégicas – ciência e tecnologia, segurança, saúde, meio ambiente e investimentos em infra-estrutura.
- Ampliar as moedas de privatização, com a utilização dos fundos sociais.
- Propor emenda à Constituição e alterações na legislação que viabilizem a flexibilização do monopólio da União sobre o petróleo, com permissão para o estabelecimento de parcerias e “*joint-ventures*” entre a Petrobrás e o setor privado, nas áreas que forem convenientes ao interesse nacional.
- Propor emenda à Constituição para flexibilizar o monopólio das telecomunicações, mantendo a União a capacidade de coordenar investimentos segundo os interesses nacionais e preservando o papel do setor público nas áreas estratégicas e no desenvolvimento tecnológico do setor.



## CAPÍTULO V

### *A parceria Estado-Sociedade*

A defesa do interesse público é o único critério legítimo para definir as formas de relacionamento entre governo e sociedade. A partir desse critério básico, entretanto, são variadas as formas que o relacionamento pode assumir. Ultimamente, tanto o Estado como a sociedade brasileira vêm passando por profundas transformações, que exigem grandes inovações nesse campo.

No que se refere à sociedade, sua diferenciação, heterogeneidade e complexidade cada vez maiores fazem com que os interesses se multipliquem e se organizem, exigindo crescente participação na definição e na gestão dos assuntos de governo. Cria-se a necessidade de múltiplos canais de participação, de representação, de negociação e de articulação desses interesses, muitas vezes conflitantes.

Os sindicatos cresceram e se fortaleceram, aumentaram as organizações de classe e de representação profissionais. Multiplicaram-se as iniciativas baseadas na mobilização e na organização das comunidades e, sobretudo, criou-se uma extensa rede de organizações não-governamentais – ONGs cada vez mais presentes e atuantes no cenário nacional.

O Estado brasileiro, por sua vez, particularmente no nível federal, passa por profunda crise institucional, funcional e organizacional que vem afetando de forma dramática sua capacidade de representar o interesse público, de coordenar e dirigir o esforço nacional e de oferecer com eficiência os serviços públicos indispensáveis ao bem-estar do povo.

Para começar a transformar em realidade os nossos anseios e o nosso sonho de um país mais rico, mais justo e mais igualitário, é necessário reformar o Estado: aprofundar a democratização, acelerar o processo de descentralização e desconcentração e, sobretudo, ampliar e modificar suas formas de relacionamento com a sociedade, definindo novos canais de participação e criando formas novas de articulação entre o Estado e a sociedade.

Caberá, em primeiro lugar, criar novos canais de *participação e de controle público*, além de dinamizar os já existentes, multiplicando as experiências de gestão multilateral e desprivatizando o Estado, isto é, libertando a administração governamental dos interesses particulares que hoje a aprisionam.

Caberá, em segundo lugar, dinamizar, apoiar e promover a *multiplicação de espaços de negociação de conflitos*, onde interesses divergentes possam ser representados e soluções negociadas possam ser buscadas, em benefício do interesse público.

Caberá, em terceiro lugar, definir e apoiar formas novas de *parceria* entre os diferentes níveis de governo (União, estados e municípios) e entre as diferentes instâncias subnacionais como os acordos entre estados, os consórcios multimunicipais e as associações de municípios, para enfrentar problemas cuja escala ultrapassa o nível local ou regional.

Mas cabe, sobretudo, apoiar e desenvolver formas amplas e criativas de *parceria* entre o Estado e a sociedade, de modo a permitir, por um lado, que diferentes instituições da sociedade como as empresas, os sindicatos, as universidades assumam a co-responsabilidade por ações de interesse público; por outro, que a comunidade organizada estabeleça suas prioridades, administre

os recursos comunitários de forma honesta, transparente, racional e eficiente e desenvolva a capacidade de cuidar de si mesma.

O procedimento de transferir os recursos para as comunidades beneficiárias e de deixar a seu cargo a seleção de prioridades, o acompanhamento e a fiscalização das aplicações pelos próprios destinatários dos serviços, inibe os desvios e a malversação dos recursos públicos, desenvolve a vida pública, revitaliza a vida política e fortalece a cidadania. Além disso, muitas ONGs voltadas para a prestação inovadora de serviços públicos já substituíram ou podem vir a substituir, com maior eficiência, a atuação estatal insuficiente ou, às vezes, inexistente.

Sem que o governo federal abdique de suas responsabilidades e funções – sobretudo no que se refere à normatização e controle –, a dinamização e a renovação das relações entre o Estado e a sociedade, com ênfase em novas formas de parceria, são condições indispensáveis para melhorar o desempenho governamental nas mais diversas áreas.

O Governo Fernando Henrique fará da *parceria Estado-Sociedade* uma das suas características marcantes, aprofundando e consolidando o processo de democratização, aumentando a eficácia do gasto governamental e dando transparência às ações públicas.

## 5.1. CULTURA

A atividade cultural gera riqueza e emprego, valoriza os recursos naturais e o patrimônio histórico, incentiva o espírito crítico, promove a criatividade e a inovação. “Investir em cultura”, do ponto de vista do governo, significa apoiar e incentivar a preservação, a criação, a divulgação e a participação de todos nos aspectos culturais da vida social. Significa também estender as perspectivas da política cultural aos campos da educação e da comunicação, bem como das atividades econômicas, gerando riqueza e emprego e criando mais cultura.

O Estado não pode nem deve se transformar no grande produtor cultural do país, concentrando em suas mãos as condições de produção, comunicação e debate no campo das artes, do pensamento e das ciências. Cabe-lhe, contudo, estabelecer um programa de metas que dê coerência à sua ação e sinalize para a sociedade o sentido de sua política cultural.

O caráter continental do Brasil, com a imensa diversidade de sua geografia cultural, exclui qualquer pretensão de intervenção uniforme e centralizadora. As ações de uma política cultural federal devem ser formuladas em parceria com os agentes públicos e privados das diferentes regiões culturais em que se divide o país e executadas por seu intermédio.

O governo federal, por seu turno, não é a única instância estatal que intervém no setor: estados e municípios têm suas próprias agências e políticas de atuação cultural. Ao lado desses agentes governamentais, existem diversos tipos de fundações, iniciativas públicas não governamentais, empresas privadas e entidades comunitárias nos diferentes campos das manifestações culturais.

A atuação do governo federal se faz hoje, basicamente, através do Ministério da Cultura, cuja estrutura é inadequada, e que deverá ser repensado em função de uma nova política cultural. O orçamento da cultura é hoje claramente insatisfatório: 0,04% do orçamento da União. O principal instrumento federal de incentivo às iniciativas culturais é a chamada Lei Rouanet, a qual, juntamente com toda a legislação de incentivos fiscais para a cultura, deverá ser reformulada.

Na tarefa de *promoção* cultural que lhe compete, a vontade política do governo deve se exercer com sensibilidade e imaginação, sempre pelos caminhos da participação. Nos vários tempos em que se trabalha no campo da cultura – preservação, criação, difusão – qualquer iniciativa de política pública deve necessariamente encorajar a sociedade a desempenhar a

cidadania.

No tempo da *memória*, ou da preservação do passado, há que se ampliar a abrangência do resgate da história do país e de seus monumentos. Além das igrejas, fortalezas, edifícios públicos e particulares, centros históricos das cidades e sedes de grandes estabelecimentos rurais, existem, na linha do folclore e da cultura popular, muitos valores que carecem igualmente de preservação, e que têm sido descuidados. Menção especial deve ser feita às culturas de minorias étnico-indígenas, afro-brasileiras e outras, cujo registro e preservação requerem uma ação específica e urgente.

A redefinição do papel dos museus e bibliotecas, da mera conservação de seus acervos à presença ativa como espaço cultural polivalente, com programação dinâmica, atividades de pesquisa e preocupações pedagógicas e didáticas regulares e integradas, é um dos aspectos da revitalização possível do importante enfoque preservacionista. No tempo da criação, é preciso atentar para a diversidade das diferentes áreas culturais – cinema, vídeo, fotografia, artes gráficas, artes plásticas, arquitetura, paisagismo, música, folclore, dança, teatro, literatura, editoração, bibliotecas – cada uma com suas necessidades, problemas e propostas específicas. Mas em todas elas, o modelo baseado numa postura protecionista do Estado e na atitude corporativista do meio profissional já se mostrou inadequado e esterilizante. Sem cair no oposto de abandonar toda a dinâmica da criação cultural ao mercado, cabe ao Estado redefinir formas de atuação mais adequadas e flexíveis, em parceria com os diversos agentes envolvidos no processo.

É crítica, por exemplo, a situação do cinema nacional, privado bruscamente de qualquer apoio institucional pela liquidação da Embrafilme. Não se trata, por certo, do retorno desta ou de outras estruturas pesadas. Ao contrário, serão constituídos mecanismos que viabilizem os projetos do setor através de recursos públicos e privados. Dessa forma, sem se ver abandonado à própria sorte, o cinema nacional terá condições de afirmar-se como verdadeira indústria, consolidando-se financeiramente e competindo com a produção internacional, dentro e fora do país.

Cabe também ao Estado criar oportunidades para a emergência de novos talentos. O país é rico de talentos: o que é preciso é dar-lhes condições de afirmação e desenvolvimento.

Outros campos onde o Estado pode colaborar com a criação cultural, através das escolas e universidades, é na área da formação e qualificação de recursos humanos para as diferentes carreiras artísticas e profissões técnicas auxiliares. O governo pode igualmente atuar por meio do estímulo às indústrias que produzem ou produzirão materiais de alta qualidade para as diferentes artes – tintas, telas, instrumentos musicais, laboratórios, equipamentos, películas cinematográficas e fotográficas etc. Enquanto esta produção não estiver desenvolvida no país, a importação desses materiais deve ser facilitada e desonerada.

No domínio da *difusão* cultural, o investimento dos recursos públicos deve se fazer sempre buscando otimizar a relação entre o valor cultural do evento e seu valor comercial. Grandes eventos de massa, que seriam realizados de qualquer forma porque têm bilheteria e patrocínio garantidos, não precisam de ajuda do governo ou benefícios fiscais. Não faltam empresas interessadas em associar-se a projetos para o grande público, ou mesmo voltados para um público mais restrito. A maioria dos eventos culturais pode ser registrada como promoção na contabilidade do patrocinador, com um grande retorno em termos de imagem institucional.

Partindo do princípio de que incentivos fiscais e recursos do governo deveriam servir apenas para os projetos que, por sua natureza, não tenham possibilidade de ser viabilizados comercialmente ou através do patrocínio, coloca-se a questão das formas de suscitar, avaliar e alavancar esses projetos. Existem experiências, como as co-edições de autores não comerciais por editoras universitárias públicas, Institutos Estaduais do Livro e editoras comerciais, que devem ser examinadas e, se for o caso, adaptadas e estendidas a outros campos da difusão e do consumo cultural. Experiências desse tipo multiplicam o montante dos recursos à disposição da cultura. Em

todas essas formas de intervenção devem ser enfrentados os interesses corporativistas, os critérios subjetivos, os favorecimentos pessoais, as pressões político-partidárias, e isso só se faz através do fortalecimento da vivência democrática, do exercício da cidadania e da transparência dos critérios e decisões.

Neste mesmo setor da difusão e fruição da cultura, o governo tem ainda importantes funções a desempenhar, desde fazer sua parte na formação de um público ampliado e mais preparado para a recepção crítica das diversas manifestações culturais, até a importante missão de zelar pelo cumprimento, por parte dos meios de comunicação como o rádio e a televisão, dos princípios de promoção da cultura nacional e regional, e de estímulo à produção independente, que regem seu funcionamento. Dificilmente um programa cultural obterá resultados sem o fortalecimento da prática democrática e da consciência da responsabilidade dos meios de comunicação.

O Governo Fernando Henrique terá uma participação intensa e imediata na reabilitação das instituições culturais e na recomposição das estruturas e serviços de apoio à preservação do patrimônio e de incentivo às artes.

### ***Metas do Governo Fernando Henrique para a área cultural***

Estabelecer um programa de metas na área cultural, abrangendo:

#### *Estrutura institucional*

- Ampliar os recursos e incentivos para a área cultural.
- Reformular, incorporando a experiência da lei Sarney, a legislação de incentivos fiscais para a cultura, desburocratizando procedimentos, agilizando a dinâmica de captação de recursos e estruturando mecanismos efetivos de fiscalização.
- Estabelecer parcerias com a iniciativa privada e os poderes públicos locais.
- Agilizar e desburocratizar os órgãos e entidades encarregados do fomento cultural.
- Apoiar um **sistema nacional da memória**, documental e patrimonial, interligando arquivos, bibliotecas, museus e monumentos, públicos e privados, através de todo o país.
- Criar os mecanismos que assegurem a recuperação da produção cinematográfica brasileira, em suas diversas modalidades, estimulando sua competitividade no país e no exterior.

#### *Criação e promoção*

- Reformular e expandir as fundações ligadas à cultura, assegurando a participação conjunta do poder público, da iniciativa privada e de outros setores representativos da sociedade em sua administração.
- Apoiar essas fundações em seus objetivos de promover a arrecadação de recursos, realizar a seleção de projetos culturais, endossar projetos de qualidade propostos pela classe produtora e facilitar a criação de uma rede de circulação, consumo e fruição desses bens pela população brasileira.
- Trabalhar pela democratização da produção e do consumo culturais, promovendo o acesso de todas as camadas da população aos bens culturais do presente e do passado.

- Participar diretamente nos projetos de grande interesse nacional ou institucional que não ofereçam atrativos ou possibilidades de ser geridos e financiados por empresas ou instituições privadas;
- Criar e manter canais de comunicação fluentes e democráticos com a comunidade cultural, a fim de poder atender com agilidade suas demandas e necessidades diversificadas.
- Apoiar, através dos meios de comunicação, a divulgação da produção artística da sociedade, assegurando o pagamento adequado dos direitos autorais do artista.

## **5.2. MEIO AMBIENTE**

Extremamente bem dotado de recursos naturais, o Brasil ainda não despertou de todo para a necessidade de protegê-los, valorizá-los e recuperar aqueles já atingidos pelos processos de degradação. Meio ambiente, hoje, é sinônimo de qualidade de vida e de desenvolvimento sustentável. A vida humana e o desenvolvimento da sociedade em harmonia com a natureza não são somente postulados éticos ou ideais utópicos. Preservar a biodiversidade, desenvolver o conhecimento das potencialidades e dos limites dos diferentes ecossistemas, buscar tecnologias que preservem os recursos energéticos não-renováveis e encontrar formas de produção ecologicamente sustentáveis são compromissos com o futuro das novas gerações, exigências de sobrevivência para a humanidade e responsabilidade dos governos e dos povos de todos os países.

A questão ambiental não pode se reduzir à pesquisa e à preservação da Floresta Amazônica. Com mais de três quartos da população vivendo hoje em áreas urbanas, os problemas ambientais dizem respeito, igualmente, à qualidade de vida nas grandes cidades: altos níveis de ruído, poluição do ar e da água pelas indústrias tecnologicamente defasadas, transporte urbano à base de combustíveis poluentes, falta de esgoto sanitário, tratamento inadequado do lixo doméstico e dos dejetos industriais.

No campo, a ocupação territorial se faz de forma improvisada e destrutiva. Nosso modelo agrícola ainda privilegia o uso extensivo da terra e práticas culturais primitivas como as derrubadas e queimadas. Por outro lado, incorpora muitas vezes, de forma inadequada, produtos químicos e equipamentos que levam à erosão, à contaminação do solo e dos mananciais e ao assoreamento dos cursos d'água.

Grandes e importantes ecossistemas, como a Mata Atlântica, o Cerrado, o Semi-Árido e o Pantanal, estão sendo ocupados, explorados e muitas vezes degradados antes de serem pesquisados em sua biodiversidade, em seu equilíbrio e em suas potencialidades de utilização sustentável. Nosso litoral carece de uma gestão costeira integrada, e ainda não temos um conhecimento completo dos recursos do mar disponíveis nas “duzentas milhas” da Zona Econômica Exclusiva.

Embora a aspiração por um ambiente limpo e sadio e pela preservação da beleza das paisagens naturais seja um anseio praticamente unânime, no Brasil a sociedade em geral parece reagir à incorporação do componente ambiental ao processo de desenvolvimento. Politicamente, a idéia da preservação e conservação ainda é frágil no país. Administração pública, empresas e cidadãos parecem negligentes, senão até mesmo resistentes, ao esforço e à disciplina ambientais. Importante ressalva nesse quadro deve ser feita às entidades ambientalistas não governamentais, por seu esforço de promover a conscientização e a participação da cidadania nas questões ambientais.

Apesar da forte preocupação da comunidade internacional em relação aos problemas ambientais brasileiros, e das expectativas geradas com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992 (ECO-92), os recursos internacionais para o financiamento de projetos ambientais têm sido escassos. Parte da

responsabilidade por essa situação se deve à falta de experiência dos órgãos ambientais brasileiros, no que diz respeito à formulação e negociação de projetos nos termos exigidos pelos organismos internacionais. Outra parcela pode ser creditada à dificuldade de comparecer com as contrapartidas exigidas, pela crônica falta de recursos orçamentários. Uma terceira causa da escassez de financiamentos externos é a falta de informação, pois muitas entidades não governamentais, e mesmo prefeituras e universidades não têm o devido acesso às informações sobre fontes, critérios e exigências das agências financiadoras externas.

Do ponto de vista jurídico-institucional, há aspectos positivos que cumpre ressaltar. A Constituição atual, pela primeira vez, de maneira abrangente e sistemática, tratou do meio ambiente, inspirada nas idéias e conceitos mais avançados. O conceito novo do desenvolvimento sustentável, definido formalmente pela comunidade internacional na Conferência do Rio, já se encontra, sob outra denominação, no texto constitucional de 1988, juntamente com os princípios de descentralização e de participação.

Entretanto, às normas constitucionais ainda não se seguiu a devida legislação complementar. As competências da União, estados e municípios para legislar sobre a matéria precisam ser definidas, inclusive para que essas esferas de governo atuem em complementaridade, com maior eficiência e sem desperdício de esforços e recursos. A ação da União deve ser orientada para uma atuação progressivamente descentralizada, seguindo o princípio constitucional de aproximar o cidadão e a coletividade da gestão ambiental.

Na área federal, o quadro institucional, embora demonstre avanços na sua concepção, necessita incorporar uma filosofia ambiental comum orientadora, que permita superar a composição heterogênea resultante da fusão de diversos órgãos que tratavam do meio ambiente. Além disso, é urgente o fortalecimento da ação fiscalizadora, sobretudo em função das nossas dimensões continentais, das nossas diversidades e dos desafios a serem enfrentados.

A questão ambiental permeia campos que vão da educação e da cultura ao modelo de desenvolvimento, à matriz energética, ao abastecimento e à saúde, ao transporte e à habitação, sem exaurir sua abrangência.

Nesse sentido, as diretrizes que se seguem identificam os compromissos e prioridades da atuação do Governo Fernando Henrique na área ambiental.

### ***Prioridades na área ambiental***

- Estabelecer um programa nacional de educação ambiental, voltado para a formação da consciência cidadã a respeito do meio ambiente.
- Apoiar projetos de associação comunitária com objetivos ambientais.
- Proteger ecossistemas, considerando a presença humana, em particular a de seus ocupantes tradicionais.
- Promover programas e projetos de proteção, conhecimento e aproveitamento da biodiversidade, continental e oceânica.
- Desenvolver projetos integrados de proteção e preservação ambientais, que busquem o ponto de equilíbrio entre as necessidades humanas e a natureza, promovendo técnicas e mecanismos de compensação.
- Promover a integração e o aprimoramento das formas de gestão das unidades de conservação.

### ***Vitalização do sistema nacional de gestão ambiental***

- Propor legislação, com o objetivo de precisar os limites da atuação de cada um dos níveis do poder público.
- Rever o quadro institucional atual, para redistribuir atribuições, em particular na área federal, aperfeiçoando o Sistema Nacional do Meio ambiente – Sisnama, para lhe dar eficácia.

### ***Mecanismos de planejamento integrado***

- Aperfeiçoar e dar eficácia ao Sisnama e, neste esforço, aprimorar a representatividade e o desempenho do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, como foro de articulação entre a sociedade e o governo, na definição da política nacional do meio ambiente.
- Estabelecer padrões de desenvolvimento específicos para cada grande região, levando em conta ecossistemas típicos e seu melhor aproveitamento econômico; propondo, quando necessário, zoneamento ecológico-econômico.
- Promover projetos de recuperação de áreas degradadas.
- Apoiar esforços, planos, programas e projetos estaduais, municipais, empresariais e comunitários de combate à poluição e tratamento de dejetos, efluentes e emissões tóxicas.
- Fomentar o desenvolvimento de tecnologias ambientais, pelo apoio à cooperação entre universidade, empresa, organizações não governamentais e governo.
- Favorecer projetos de cooperação internacional – científica, técnica, tecnológica e financeira – dirigidos ao esforço de proteção e preservação ambientais, bem como à prevenção da contaminação e ao combate à poluição, adequados à realidade nacional.
- Diligenciar para fazer efetivos os compromissos assumidos pela comunidade internacional, em especial aqueles que prometem recursos novos e adicionais para promoção do desenvolvimento sustentável e metas ambientais;
- Atuar no sentido de garantir o acesso brasileiro a tecnologias ambientais atuais, nas condições prometidas em convenções e compromissos internacionais, especialmente aqueles assumidos na Conferência do Rio.

### ***5.3. POBREZA E FOME***

No Brasil coexistem duas realidades contraditórias: de um lado, uma nação industrializada e moderna e, de outro, uma nação de excluídos, fora do convívio social onde impera a fome, a miséria e a ignorância, numa condição só comparável aos países mais pobres do mundo.

Os dados demonstram que as maiores proporções de pobres e indigentes na população total se encontram no Norte e no Nordeste, principalmente na área rural. Só o Nordeste tem 19 milhões de pobres e 9 milhões de indigentes. Praticamente metade da população rural do Nordeste é composta por pobres, sendo quase um terço de indigentes.

No contraste entre campo e cidade, o Norte e o Sul do país apresentam realidades diferentes. No Sul e Sudeste, como consequência do forte êxodo rural verificado nas últimas décadas, as regiões metropolitanas passaram a concentrar mais pobres que a área rural. É o caso de São Paulo e Rio de Janeiro, os estados mais urbanizados do país, onde a pobreza é hoje um fenômeno preponderantemente metropolitano. Já no Norte e Nordeste, o problema mais grave é o da indigência, localizada principalmente no meio rural.

O intenso crescimento econômico verificado no Brasil até o final da década de 70, por suas características, acentuou a desigualdade entre pobres e ricos, aumentando a pobreza. Na década de 80, essa situação piorou com a recessão da economia. Os números falam por si. Enquanto em 1960 os 40% mais pobres detinham 16% e os 10% mais ricos 35% da renda nacional, em 1990 os pobres apropriavam apenas 8% da renda e os ricos aumentavam para 48% a sua parcela.

Alguns segmentos da população são mais afetados pela pobreza e a desigualdade: crianças, mulheres, negros e idosos. No Brasil, uma boa parte dos programas de proteção social que pretendem combater a pobreza acaba não beneficiando estes setores mais carentes. Esse é o caso das políticas que protegem o trabalhador de baixa renda como o salário-mínimo, o seguro-desemprego, o FGTS, o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, entre outros.

As condições essenciais para erradicar a miséria e a pobreza são dadas pela retomada do desenvolvimento econômico, em novas bases, com redistribuição de renda e geração de empregos, pelo controle da inflação e pela reforma do Estado para garantir mais investimentos na área social e maior eficácia nos programas compensatórios. Mas a gravidade da situação exige medidas de emergência: programas assistenciais específicos são urgentes e necessários.

Nesta luta contra a miséria e a fome, as experiências e iniciativas que melhores resultados apresentaram foram sempre aquelas que ocorreram em parceria entre os governos federal, estadual e municipal e as comunidades, sejam elas instituições filantrópicas ou associações comunitárias. De fato, as comunidades são mais flexíveis e criativas do que as instituições burocráticas prestadoras de serviços assistenciais. Um bom exemplo da capacidade de mobilização da sociedade foi dado pelos Comitês de Cidadania e, da parte do governo federal, pela criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – Consea.

Os programas sociais de natureza assistencial do Governo Fernando Henrique serão estabelecidos a partir do princípio da parceria entre Estado e sociedade. Para isso, na reforma do Estado, além da indispensável definição de responsabilidades entre os governos federal, estadual e municipal, buscando a descentralização, serão eliminados os excessos de burocracia para dar maior agilidade às ações emergenciais. Caberá aos níveis federal e estadual o estabelecimento de diretrizes, o aporte de recursos e a supervisão dos programas, deixando aos municípios a efetiva gestão e execução.

Como existe hoje um grande desequilíbrio regional e bolsões de miséria em muitos estados, as políticas sociais darão prioridade para as áreas de pobreza crônica, com garantia de maior inversão de recursos.

### ***Programa Comunidade Solidária***

Este programa, a ser implantado no Governo Fernando Henrique, será financiado com recursos geridos por um órgão semelhante ao atual Consea, com funções ampliadas. Terá como princípios a mobilização e a participação da comunidade, a articulação de instituições, agentes e recursos e a descentralização das ações.

### ***Recursos***

O Programa Comunidade Solidária contará com recursos orçamentários, recursos provenientes dos fundos regionais e sociais e de financiamentos internacionais. Não significará aumento de tributos ou a criação de um novo fundo, mas a reorientação dos gastos do governo – especialmente das transferências voluntárias a estados e municípios e de parcelas dos fundos regionais e dos fundos sociais – como o PIN/Proterra, PIS/PASEP, FAT – segundo os critérios e as



prioridades do Programa Comunidade Solidária. Recursos que hoje são usados de forma dispersa e pulverizada serão, assim, canalizados para o objetivo de combater a miséria. De acordo com as execuções orçamentárias de 1993 e 1994, a reunião desses recursos vem alcançando cerca de R\$ 8 bilhões. Considerando que uma parte deles deverá continuar a ser administrada em nível setorial ou regional, o Governo Fernando Henrique destinará R\$ 4 bilhões por ano para financiar as atividades do Programa Comunidade Solidária, sem contar com possíveis financiamentos internacionais e recursos privados que também poderão ser canalizados.

### *Âmbito de ação*

O programa vai priorizar as ações de natureza suplementar em educação, saúde, habitação e saneamento, infra-estrutura e alimentação, de forma a compatibilizar as ações permanentes do governo com uma atuação de cunho assistencial emergencial .

Para garantir sua eficácia, será estabelecido um sistema de avaliação dos programas apoiados, a partir de indicadores de desempenho que permitam a auditoria e o controle social das ações em desenvolvimento.

Exemplos de ações que serão priorizadas pelo Programa Comunidade Solidária:

- Coordenar a execução dos programas de combate à fome.
- Realizar pequenas reformas em escolas e postos de saúde.
- Construir ou reformar centros comunitários.
- Apoiar projetos de pequenas obras de recuperação de escolas, centros comunitários, centros de saúde e de construção de habitações populares integrados com saneamento básico e equipamentos sociais, que privilegiem sistemas de ajuda mútua e contem com apoio de organizações comunitárias e dos municípios.
- Apoiar projetos comunitários de nutrição infantil e combate à fome em áreas de pobreza crônica.
- Reforçar o Programa do Leite, descentralizá-lo e ampliar sua cobertura, para que toda família considerada pobre tenha, pelo menos, um litro de leite por dia.

### ***Medidas permanentes de combate à pobreza***

#### *Agricultura*

- Garantir assistência técnica e financeira aos trabalhadores assentados pelo programa de reforma agrária, para ampliar e consolidar os assentamentos e promover sua integração nas localidades.
- Apoiar formas cooperativas de melhoria dos sistemas de abastecimento, transporte e armazenagem para reduzir o custo final dos alimentos de consumo básico.
- Apoiar programas de canalização de água e irrigação no Nordeste, em áreas de pobreza crônica.

#### *Habitação e saneamento básico e obras de infra-estrutura social*

- Implementar programas integrados de saneamento, construção e melhorias habitacionais em áreas de pobreza crônica, articulados com ações de saúde e com programas de treinamento e

emprego.

- Expandir os gastos do governo na ampliação dos serviços de saúde e ensino público.

#### *Emprego e capacitação*

- Apoiar, através de linhas de crédito e assistência técnica, as micro e pequenas empresas, cooperativas, associações comunitárias de produção e serviços, nos meios urbano e rural, bem como os trabalhadores autônomos.
- Executar obras de reparação e construção de estradas para emprego intensivo de mão-de-obra local.
- Apoiar programas existentes ou novas iniciativas que, por sua ação direta ou indireta, se constituam em fontes geradoras de emprego.
- Promover programas comunitários de capacitação em massa, voltados para o treinamento e organização para o trabalho.

#### *Educação*

- Desenvolver, em conjunto com estados e municípios, projetos de educação básica, com construção ou reforma de unidades físicas, para desenvolver programas complementares de orientação de saúde e nutrição, envolvendo grupos específicos como mulheres, adolescentes e idosos.
- Desenvolver programas especiais de apoio às mulheres chefes de família, com filhos em idade escolar, de forma a garantir a permanência destes na escola.
- Estimular os estados e municípios a implantar programas de educação básica no meio rural.

#### *Saúde e nutrição*

- Criar, no âmbito do SUS, programas de suplementação alimentar para gestantes e nutrizes, recém-nascidos e crianças, incluindo serviços de orientação de saúde e educação nutricional para mulheres gestantes e nutrizes de baixa renda.
- Fortalecer e implantar em todo país o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher – PAISM.
- Dar continuidade ao processo de descentralização da merenda escolar.
- Avaliar e reorientar os critérios do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, para ampliar a participação dos trabalhadores de mais baixa renda.
- Melhorar as condições de saúde dos moradores de áreas rurais e da periferia dos centros urbanos, através de tratamento da água e sistemas de esgotamento sanitário.

### **5.4. CRIANÇA E ADOLESCENTE**

As crianças e adolescentes têm sido as maiores vítimas de um tipo de desenvolvimento excludente e perverso. Em 1990, de um total de 60 milhões de menores na faixa de zero a 17 anos, cerca de 15 milhões pertenciam a famílias pobres, sem renda suficiente para satisfazer suas necessidades básicas.

O Nordeste concentra o maior número de crianças e adolescentes que sobrevivem em condições miseráveis. São 8,6 milhões de menores de 18 anos, representando quase 60% do total de pobres infanto-juvenis do Brasil. Novamente é o Nordeste rural que reúne o maior número de pobres cerca de 5,2 milhões de menores, ou mais da metade da população jovem nordestina.

Nas áreas urbanas não metropolitanas existem 5 milhões de pobres menores de 18 anos, mais que o dobro do total encontrado nas áreas metropolitanas, onde existem quase 2 milhões de crianças e adolescentes em situação de pobreza.

As condições miseráveis de vida afetam o crescimento físico e mental das crianças, e muitas não completam o primeiro ano de vida. A cada hora morrem 30 crianças com menos de um ano no Brasil e, de cada dez crianças brasileiras, seis com menos de um ano vivem em locais sem saneamento básico. Mais de 15% das crianças menores de cinco anos sofrem de desnutrição crônica.

Esse quadro de pobreza estimula, também, a inserção precoce no mercado de trabalho formal ou informal e agrava a evasão escolar. Os números são alarmantes. Cerca de cinco milhões de menores pobres de 7 a 17 anos não estão freqüentando a escola e perto de 3,4 milhões de jovens entre 15 e 17 anos são analfabetos. A escola não está preparada para atender a criança pobre. De cada 100 crianças matriculadas no primeiro ano, apenas 47 conseguem chegar à quarta série e apenas 20 concluem o primeiro grau. A situação apresentada repercute de forma severa nas possibilidades de superação da pobreza.

O assassinato de centenas de jovens nas grandes cidades brasileiras e no meio rural, em muitos casos em circunstâncias que levam a crer no caráter deliberado de extermínio de menores, apresentou, nos últimos anos, uma média anual de mais de 1.500 casos. Na maior parte das situações, as vítimas tinham um perfil típico: adolescente do sexo masculino, de cor negra ou parda, com baixa ou nenhuma escolaridade, sem qualquer tipo de iniciação profissional e submetido, em muitos casos, de forma direta ou indireta, ao crime organizado.

As agressões físicas a que são submetidas as crianças em todos os níveis sociais mostram um quadro estarrecedor: de cerca de 200 mil crianças agredidas anualmente, na faixa etária de zero a 17 anos, 52% foram agredidas por pessoas conhecidas e 18% por parentes. A violência nos lares é maior para as meninas, com grande número de casos de incesto e estupro.

### ***Políticas públicas – diretrizes fundamentais***

A superação da pobreza, por meio do desenvolvimento econômico com redistribuição de renda, além da universalização do ensino básico no Brasil, é pré-requisito para garantir a proteção e elevação da qualidade de vida das crianças e adolescentes brasileiros.

A sociedade tem se mobilizado e, com o apoio de organismos internacionais, promoveu avanços no campo da legislação e na implantação de conselhos e órgãos de defesa de crianças e adolescentes. A doutrina de proteção integral da ONU foi incorporada à Constituição brasileira e ao Estatuto da Criança e do Adolescente. Vários avanços foram feitos no campo da proteção à criança e ao adolescente, com a implantação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda e a criação de Conselhos Estaduais e Municipais.

A mobilização da sociedade tem impulsionado medidas de combate e redução da violência contra a criança e o adolescente. Destaca-se também a importância do trabalho das ONGs e organizações religiosas na defesa dos direitos dos menores.

Assim, no campo da assistência integral à criança e ao adolescente, serão articuladas no Governo Fernando Henrique as políticas básicas de emprego para os chefes de família como meio

para garantir proteção e educação às crianças; qualificação do sistema educacional, para que toda criança receba na escola atenção adequada; saúde e educação nutricional para as mães e crianças desde a fase pré-natal; assistência social que torne efetivas as medidas previstas no Estatuto e demais leis relacionadas à criança e ao adolescente. Da mesma forma, será estimulada ampla mobilização da sociedade, na busca de formas de parceria e solidariedade.

As ações terão uma estreita cooperação com estados e municípios. Atribuir aos governos municipais, principalmente, a competência de assegurar a atenção às necessidades básicas de crianças e adolescentes é fundamental para que eles não percam o vínculo familiar e comunitário que possuem. Caberá aos governos estaduais e federal o papel normativo e de co-responsabilidade no repasse de recursos e programas de capacitação para agentes sociais públicos.

Na área da assistência, será dada ênfase às prioridades estabelecidas pelas comunidades e à criação de mecanismos de controle e avaliação que impeçam desvios e usos clientelistas dos benefícios.

O dinheiro público será bem utilizado, sem desperdícios. A aplicação social dos recursos públicos constitui um dos instrumentos de que dispõe o governo para redistribuir a renda e corrigir as graves desigualdades que marcam nossa sociedade.

### ***Medidas do Governo Fernando Henrique para a criança e o adolescente***

O Governo Fernando Henrique consolidará a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente, de forma integrada com programas e ações de caráter permanente do governo, previstos nos temas educação, saúde, emprego.

Serão priorizadas as seguintes medidas específicas:

- Criar no plano interno as condições para atingir as metas do Encontro Mundial de Cúpula da ONU e do Pacto pela Infância, priorizando as seguintes:
  - redução da mortalidade materno-infantil;
  - redução das taxas de desnutrição no grupo etário de zero a 5 anos;
  - implantação de serviços de orientação às mães adolescentes;
  - estímulo às mães para amamentarem seus filhos na faixa etária de zero a 6 meses;
  - ampliação de creches e pré-escolas, com ações integradas de saúde, educação e assistência social;
  - colocação familiar e criação de abrigos para as crianças sem vínculos de família ou sem condições de retorno às próprias casas;
  - garantia de vagas para todas as crianças em idade escolar;
  - desenvolvimento de programas junto às famílias para evitar a evasão escolar;
  - redução das taxas de analfabetismo entre adolescentes, mães e chefes de família.
- Apoiar a implantação dos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança.
- Apoiar a implantação dos Conselhos Tutelares nos municípios com 50 mil habitantes ou mais.
- Apoiar e implementar a criação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Saúde e de Assistência Social e seus respectivos Fundos, de forma a manterem uma estreita vinculação com os Conselhos da Criança.

- Apoiar a criação e implantação dos Fundos Municipais e Estaduais vinculados aos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança.
- Investir, em articulação com estados e municípios, na capacitação de agentes públicos como forma de garantir a eficácia dos programas e a efetiva descentralização das ações.
- Apoiar a melhoria das condições de atendimento social e assistencial de entidades públicas e privadas que prestam assistência a famílias, crianças e adolescentes violados em seus direitos básicos ou em situação de extrema pobreza.
- Promover uma ampla reformulação nos órgãos de assistência do governo federal de forma a obter efetiva agilidade e eficiência na ação governamental, e garantir a descentralização e a municipalização da execução dos programas.

## 5.5. MULHER

A situação da mulher na sociedade brasileira tem evoluído significativamente nas últimas décadas. É crescente a participação feminina no mercado de trabalho, nos movimentos sociais e na vida pública. Seu nível educacional vem aumentando, e hoje o número de mulheres já é maior do que o de homens, em todos os graus de ensino.

A taxa de participação da mulher brasileira no mercado de trabalho é uma das mais altas da América Latina. São cerca de 23 milhões de mulheres trabalhando fora de casa, o que representava, em 1990, quase 40% da população economicamente ativa. Entretanto, a mão-de-obra feminina se concentra nos baixos níveis profissionais: apenas 3% dos cargos de chefia são ocupados por mulheres. Elas sofrem em primeiro lugar o impacto do desemprego, e seu salário médio corresponde a apenas 43% do que recebem os homens, embora quase um terço das famílias pobres urbanas, e 12% das rurais, sejam chefiadas por mulheres.

As condições de saúde têm piorado no país, e de forma especial as da população feminina. São 49 milhões de mulheres com mais de 15 anos, que não contam com programas específicos de orientação, acompanhamento ou assistência às suas enfermidades e necessidades na área da saúde. O coeficiente de mortalidade materna – por toxemia, infecção, hemorragias – é de 230 mortes por cem mil nascidos vivos, chegando a 300 na região Norte. No Uruguai e na Costa Rica esses números são, respectivamente, 50 e 26 mortes maternas por cem mil nascidos vivos. A queda da taxa de fecundidade (de 5,8 nos anos 70 para 2,4, atualmente) reflete, em grande parte, as práticas abusivas de cesáreas com esterilizações, e uso não assistido dos métodos de controle da natalidade. Enfermidades que poderiam ser reduzidas por ações preventivas eficazes, como o câncer uterino e de mama ou as doenças reumáticas e do coração, estão tendo a sua incidência aumentada. Vem-se agravando, também, o problema da gravidez na adolescência.

O Governo Fernando Henrique atuará junto a todos os setores da sociedade no combate à discriminação e à violência contra as mulheres, na promoção da igualdade de seus direitos, e na ampliação de suas oportunidades nos campos da educação, do trabalho e da saúde, em especial no que diz respeito a seus direitos reprodutivos.

As próximas conferências internacionais versando sobre temas relacionados à mulher, a Conferência sobre População e Desenvolvimento, em setembro deste ano, no Cairo, e a Conferência da Mulher em Beijing, na China, em 1995, têm mobilizado os movimentos de mulheres e, desses encontros, novos caminhos e diretrizes deverão surgir, renovando a pauta de reivindicações e políticas públicas voltadas para a mulher.

### ***Políticas públicas em relação à mulher***

Para dar suporte e reafirmar o compromisso com a implementação de ações concretas com vistas a uma melhor integração da mulher na sociedade brasileira, será redefinido e valorizado o papel do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM.

#### *Saúde*

- Implantar, de imediato, em todo país, o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher – PAISM, criado no Ministério da Saúde desde 1983, com a sua descentralização e municipalização.
- Implementar o Sistema de Informação e Registro da Saúde da Mulher.
- Criar um programa de emergência para diminuir a mortalidade materna e instalar, em todos os hospitais públicos, serviços de atendimento para os casos de aborto previstos em lei.
- Implementar o Programa Nacional de Partejas, criado no Ministério da Saúde desde 1991.
- Desenvolver campanhas educativas sobre a prevenção do câncer uterino e de mama e da gravidez na adolescência.
- Disseminar informações e criar serviços de orientação sobre Aids.
- Incluir o diagnóstico de HIV na rotina do atendimento à mulher.
- Garantir o acesso da mulher aos métodos anticoncepcionais nos postos de saúde, com acompanhamento médico e orientação sobre seus demais direitos reprodutivos.

#### *Trabalho*

- Desenvolver planos rigorosos de fiscalização do cumprimento dos direitos trabalhistas, principalmente no meio rural.
- Desenvolver políticas de emprego e capacitação profissional para as mulheres, com prioridade para as chefes de família e mães solteiras.
- Garantir nos programas governamentais de crédito para pequenos produtores rurais e pequenos e microempresários o critério de igualdade de oportunidades.

#### *Habitação*

- Incorporar aos programas de habitação popular do governo a instalação de creches.
- Apoiar iniciativas de grupos de mulheres em projetos de construção ou melhorias habitacionais em sistema de mutirão.

#### *Educação*

- Promover uma ampla reavaliação dos livros didáticos e dos conteúdos programáticos dos cursos, retirando qualquer referência discriminatória sobre a mulher.
- Apoiar, em articulação com estados e municípios, programas de alfabetização para as mulheres no meio rural.

- Desenvolver campanhas de educação sexual e saúde reprodutiva, envolvendo escolas e comunidades.

### *Violência contra a mulher*

- Desenvolver campanhas permanentes, por todos os meios de comunicação, sobre as diferentes formas de violência contra a mulher, principalmente as agressões no lar.
- Apoiar a implementação de programas de capacitação para profissionais que atuam nos serviços públicos de atendimento à mulher em situação de violência.
- Apoiar a implantação e equipamento das Delegacias de Defesa da Mulher em todo país.
- Estimular a disseminação dos 50S, apoiando iniciativas das comunidades para o combate à violência no lar.
- Garantir o cumprimento das convenções e tratados internacionais de Defesa dos Direitos da Mulher dos quais o Brasil é signatário.

## **5.6. NEGROS**

O Brasil é o segundo país em número de descendentes de africanos no mundo. Os negros e pardos representam 44,2% da nossa população, o que significa mais de 65 milhões de brasileiros. No Nordeste, essa proporção é superior a 70% – mais de 30 milhões de habitantes.

Segundo os dados oficiais do IBGE, o rendimento mensal médio dos trabalhadores negros, em 1990, representava 53% da média nacional. Para as trabalhadoras negras, a relação é ainda mais desfavorável, já que seus rendimentos mensais médios eram equivalentes a menos de 39% da média nacional. E a situação da população parda não se mostra fundamentalmente distinta da população negra.

Os indicadores sobre a taxa de analfabetismo confirmam o quadro de disparidades sociais que afetam os negros e pardos. Enquanto 18,2% da população brasileira com mais de 15 anos eram analfabetos, em 1990, esse percentual se elevava para quase 30% da população negra, e 27,4% da população parda.

Mais ainda. Segundo dados da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a violência contra crianças e adolescentes, nos anos de 1988 a 1990, registraram-se, em média, 1.533 assassinatos anuais de crianças e adolescentes, a maioria do sexo masculino, negros ou pardos.

Resgatar a cidadania para todos é papel da sociedade e do governo. Mas ao governo cabe formular e implantar políticas sociais que promovam a igualdade de oportunidades.

### ***Políticas do Governo Fernando Henrique em relação aos negros***

- Promover a igualdade de oportunidades para alunos negros e brancos, dentro de um amplo programa de universalização e melhoria do ensino fundamental.
- Estimular o intercâmbio cultural, inclusive de estudantes e professores brasileiros, com os países do continente africano.
- Promover a revisão do livro didático, enfatizando a história e as lutas do povo afro-brasileiro na construção do nosso país, eliminando estereótipos e discriminações.
- Promover programas de capacitação que tratem da questão racial, dirigidos a professores,

agentes educacionais e profissionais das áreas de Justiça e Segurança.

- Apoiar entidades governamentais e não governamentais em sua atuação na luta pelos direitos dos afro-brasileiros.
- Incluir, em todas as pesquisas oficiais pertinentes, a variável cor.
- Promover campanha permanente de esclarecimento e sensibilização, junto aos meios de comunicação, à família e à escola, com o objetivo de eliminar os preconceitos e práticas discriminatórias.
- Garantir a presença dos grupos étnicos que compõem a nossa população em propagandas institucionais contratadas pelos órgãos da administração direta e indireta e por empresas estatais do governo Federal.
- Implantar Programa de Combate às Discriminações que compreenda a divulgação das Convenções Internacionais, da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional que tratam do racismo.
- Promover fórum nacional de debates sobre a violência racial.
- Coibir práticas discriminatórias no que se refere a emprego e salários.
- Criar o cargo de Ombudsman, para fiscalizar e assegurar a aplicação das leis, acordos e convenções internacionais firmados pelo Brasil, contra a prática de racismo.

## 5.7. ÍNDIOS

Ao Estado cabe cooperar, mais do que intervir, no processo de desenvolvimento dos povos indígenas, comprometido com o princípio do pluralismo cultural, e sempre tendo como seu maior desígnio a defesa da diversidade cultural e o respeito às identidades étnicas dos diferentes grupos indígenas.

A participação das populações e comunidades indígenas nas questões que afetam seu modo de vida é condição básica para a manutenção de seus bens naturais e culturais.

Nos últimos quatro anos, novos procedimentos permitiram a participação das comunidades indígenas na demarcação de suas terras. Previu-se o respeito à organização social e política, costumes, tradições e conhecimentos das diversas comunidades na elaboração e execução de projetos de saúde e educação. O Congresso iniciou as discussões para reformulação do Estatuto do Índio, e as ONGs têm dado também importante contribuição ao trabalho de promoção e defesa das comunidades indígenas.

A participação de representantes indígenas na Comissão Intersetorial de Saúde Indígena – CISI, vinculada ao Ministério da Saúde, e no Comitê Assessor de Educação Escolar Indígena do Ministério da Educação, são exemplos do esforço que os grupos indígenas e suas organizações estão fazendo para integrar suas culturas segundo soluções próprias.

A questão fundiária está historicamente na raiz da agressão secular que as comunidades indígenas têm sofrido no contato inter-étnico.

Apesar disso, terminado o prazo de cinco anos determinado pelo artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para que todas as terras indígenas fossem demarcadas, 49% delas ainda não o foram. São 266 áreas indígenas, com 447.310 quilômetros quadrados.

Os crescentes casos de violência contra as populações indígenas denunciam também a falta de medidas mais enérgicas para garantir seus direitos e sua integridade física, como demonstram as



constantes invasões das terras indígenas, com assassinatos e prejuízos ao meio ambiente.

### ***Políticas do Governo Fernando Henrique em relação aos índios***

- Estabelecer, através do diálogo com as lideranças indígenas, um código de ética suscetível de assegurar um contato inter-étnico que não viole a cultura dos povos indígenas.
- Elaborar estratégias alternativas de etno-desenvolvimento que incorporem a participação e as tradições culturais das comunidades indígenas, tentando evitar o efeito desagregador de soluções que não atentem para estas especificidades.
- Respeitar o meio ambiente, enfatizando o uso de recursos locais para o desenvolvimento das comunidades e promover ações que permitam a sobrevivência autônoma das mesmas.
- Incentivar a preservação das técnicas e dos objetos das culturas indígenas, respeitando as práticas e valores das comunidades, por ocasião da coleta de objetos culturais.
- Garantir que as terras indígenas sejam integralmente demarcadas, conforme determina a Constituição.
- Reestruturar a Funai de acordo com os princípios da Constituição, de forma a que também exerça seu poder de polícia, respeitando a organização social das comunidades indígenas.
- Promover a retirada dos invasores dos territórios indígenas.
- Apoiar e estimular os sistemas tradicionais de saúde de cada grupamento indígena, assegurando-lhes, ainda, os meios de proteção da saúde garantidos à sociedade brasileira, através do SUS.
- Assegurar às comunidades uma educação escolar específica e diferenciada e conhecimentos necessários para que possam defender seus interesses em igualdade de condições com os demais cidadãos, no âmbito do sistema público de ensino.

### **5.8. PORTADORES DE DEFICIÊNCIA**

De acordo com a ONU, 10% dos brasileiros nascem com, ou adquirem ao longo de sua vida, deficiências de ordem mental, motora ou sensorial.

O grande número de portadores de deficiência em nosso país deve-se a fatores como a tardia e insuficiente vacinação em massa; reduzida escolarização e falta de orientação dos pais; baixa remuneração do trabalhador; precariedade dos padrões de habitação e saneamento; inadequação das condições de trabalho; carência de obstetras e pediatras capacitados a acompanhar a gestação, realizar um parto adequado e assistir ao nascituro.

Também são fatores que agravam esse quadro os acidentes de trabalho e de poluição ambiental que ocorrem em indústrias e outros estabelecimentos em locais inadequados e em flagrante desrespeito a padrões mínimos de higiene, segurança e emissão de poluentes; os acidentes de trânsito; a violência e a criminalidade e a falta de assistência às crianças e pessoas da terceira idade.

A situação do Brasil é constrangedora neste aspecto. Somente 3% dos portadores de deficiência recebem algum tipo de apoio do Estado, permanecendo os 97% restantes como encargo exclusivo da família ou de instituições beneficentes privadas.

Por outro lado, as famílias que possuem uma pessoa portadora de deficiência apresentam uma tendência maior à desintegração. Pelo menos um dos seus membros, a mãe em geral, fica impedido de trabalhar ou de fazê-lo em tempo integral; os integrantes da família tendem a

apresentar menos produtividade e dificuldades no trabalho e desenvolvimento profissional. Parte significativa do orçamento doméstico é consumida na manutenção, tratamento e educação especial. Tende a reduzir-se a expectativa de realização dos membros da família no campo pessoal, profissional e econômico.

O Brasil não dispõe de estatísticas sobre os cidadãos portadores de limitações mentais, motoras e sensoriais. No entanto, considerando-se as estatísticas da ONU, podemos imaginar que 15 milhões de brasileiros são portadores de deficiência.

Levando-se em conta que 70% das deficiências podem ser evitadas ou atenuadas por medidas de prevenção primária ou secundária, é inconcebível que o governo e a sociedade nada façam para evitar que, até o final do século, 3 milhões de pessoas venham a ser portadoras de deficiências.

Segundo a ONU, o custo da manutenção de uma pessoa portadora de deficiência é de US\$ 50,00 mensais ou US\$ 600,00 ao ano. Multiplicando-se essa quantia pelo número de brasileiros deficientes, chega-se à cifra de US\$ 8,82 bilhões anuais.

O Conselho Nacional de Serviço Social registra a existência de 3 mil entidades beneficentes no país, especializadas no atendimento aos portadores de deficiências que são capazes de operar a custos extremamente reduzidos, podem multiplicar os investimentos públicos através da captação de recursos privados e têm condições de atrair e usar o tempo da sociedade civil.

### ***Políticas do Governo Fernando Henrique em relação aos portadores de deficiência***

- Reduzir o surgimento de novos casos de deficiência através de medidas de prevenção primária, tanto nos casos dos recém-nascidos, como no caso de adolescentes, adultos e idosos.
- Superar ou atenuar as seqüelas de acidentes através de medidas de prevenção secundária na medicina, no trabalho, no trânsito e no combate à violência urbana.
- Promover o registro de dados que elevem o nível de conhecimento da sociedade civil e do Estado quando ao problema da deficiência, para acompanhar e avaliar os resultados dessa política.
- Desenvolver Programa de Prevenção da Deficiência Mental com diagnóstico e aconselhamento genético; prevenção da rubéola congênita; melhoria do atendimento pré-natal; melhoria de atendimento no parto; detecção de erros inatos de metabolismo e diagnóstico precoce de desvios do desenvolvimento psicomotor.
- Desenvolver Programa de Prevenção de Deficiências Motoras com prevenção da omissão de atendimento ou atendimento inadequado; prevenção de acidentes com meios de transporte, prevenção de doenças crônicas degenerativas e cardiovasculares; diagnóstico e aconselhamento genético; prevenção da vitimização da criança e do adolescente.
- Desenvolver Programa de Prevenção da Deficiência Visual com apoio ao Programa Nacional da Saúde Ocular e Prevenção da Cegueira; apoio ao programa ampliado de imunizações e diagnóstico e acompanhamento genético.
- Desenvolver Programa de Prevenção da Deficiência Auditiva com o diagnóstico e acompanhamento genético; prevenção de doenças infecciosas; prevenção de intoxicações e prevenção de doenças ocupacionais e de poluição ambiental.
- Adaptar os transportes coletivos para facilitar o acesso e locomoção da pessoa portadora de deficiência física.

- Incentivar o poder público local na aplicação das normas contra a construção de barreiras arquitetônicas e de mobiliário à pessoa deficiente segundo as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas.
- Estimular o poder público local a identificar os nomes de praças e ruas em placas rebaixadas em Braille, bem como nos elevadores dos edifícios de uso público.
- Incentivar a implantação do sinal sonoro nos semáforos para o portador de deficiência visual.
- Disseminar a instalação de telefones públicos de altura adequada ao uso do portador de deficiência física em cadeira de rodas.
- Adaptar os serviços de comunicação para pessoas com deficiência auditiva.
- Agilizar a implantação da concessão do benefício de um salário-mínimo para os portadores de deficiência conforme previsto na Lei Orgânica da Assistência.

### **5.9. TERCEIRA IDADE**

O Brasil passa por um processo de envelhecimento populacional rápido e acentuado. A população brasileira com mais de 65 anos cresce quase três vezes mais do que a população em geral.

São 11 milhões de idosos, com profundas implicações na economia nacional e na mudança do perfil da saúde pública. Estudos populacionais desenvolvidos em São Paulo sugerem que cerca de 80% dos idosos sofrem de alguma doença crônica e 60% de alguma perda de autonomia, o que os impede de executar, sem ajuda, atividades simples da vida cotidiana como comer e se vestir.

No entanto, o maior problema é que, culturalmente, são tidos como pesos mortos, improdutivos e, assim, relegados ao esquecimento nas políticas governamentais.

Recentemente, os direitos dos idosos foram consagrados na lei sobre a Política Nacional do Idoso, que cria o Conselho Nacional do Idoso e estabelece diretrizes nos campos da saúde, previdência, habitação, assistência social, educação, trabalho, cultura etc. Privilegia o atendimento do idoso em seu próprio lar, já que o asilamento só deve ser usado nos casos em que o idoso não tem família.

O Ministério da Saúde criou o Programa de Saúde para Idosos, que tem como meta promover o bem-estar físico, psíquico e social da população da terceira idade. Juntamente com os ministérios da Previdência Social, Bem-Estar Social, Trabalho e Educação, o Ministério da Saúde também desenvolve ações para uma política que permita manter os idosos na comunidade pelo maior tempo possível e com maior grau de autonomia.

Tratada objetivamente pelo Primeiro Mundo, há algum tempo, pouco se faz no Brasil pela população da terceira idade. Essa omissão precisa ser corrigida para não trazer conseqüências significativas no futuro.

É urgente a recuperação da dignidade e da integração dessa faixa da população na família, na comunidade e na sociedade, onde o idoso tem um importante papel na transmissão de experiências e valores às novas gerações.

#### ***Políticas do Governo Fernando Henrique em relação aos idosos***

- Reformar, modernizar e sanear financeiramente a previdência social, para que as

aposentadorias e pensões recuperem gradual, mas firmemente, um poder aquisitivo que resgate a dignidade da terceira idade.

- Criar, descentralizar e municipalizar programas para a terceira idade, envolvendo-a em programas educacionais, culturais, econômicos, comunitários, lazer e assistência social, mobilizando, principalmente, todas as entidades de representação desse segmento.
- Implantar, no âmbito do SUS, rede de atendimento composta de unidades de referência e atendimento médico especializado.
- Agilizar a implantação do benefício de um salário-mínimo previsto na Lei Orgânica da Assistência, para atendimento aos idosos sem renda.
- Reforçar os conselhos e órgãos de representação da terceira idade, contando com sua participação ativa nos programas e projetos do governo de interesse desse segmento.
- Estimular os governos estaduais e municipais a estabelecerem planos e leis locais para equipar os órgãos públicos e os meios de transporte de forma a facilitar a locomoção, maior conforto e segurança da população idosa.
- Capacitar e reciclar recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e na prestação de serviços.
- Apoiar programas que viabilizem formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso, e que proporcionem sua integração com jovens e crianças.

### **5.10. ESPORTE**

A política nacional de educação física e desportos deve integrar-se às políticas de educação, saúde e empregos. Como ingredientes indispensáveis ao processo de formação e desenvolvimento do ser humano, a educação física e a prática desportiva devem ser fomentadas pela alocação prioritária de recursos públicos ao desporto educacional na pré-escola e escolas de primeiro grau. Ao governo também incumbe criar oportunidades de melhoria da saúde de toda a população, orientando a prática desportiva e de lazer ao ar livre, melhorando a formação corporal e estimulando os bons costumes. O esporte, nos seus aspectos sociais e econômicos, apresenta-se, ainda, como atividade geradora de empregos e mobilizadora de recursos humanos.

Essa visão totalizadora do esporte deve ser observada na definição das prioridades de governo como garantia do direito de todo cidadão à prática desportiva e de lazer.

A associação esportes/educação ressalta as potencialidades educativas do esporte, a disciplina, o respeito à hierarquia e às “regras do jogo”, a noção do limite, a solidariedade, o espírito de equipe e outros tantos fatores do desenvolvimento humano. Nesse sentido, o esporte tem função pedagógica no processo de formação do indivíduo.

A prática esportiva nas escolas adquire verdadeiro significado em conjunto com as demais atividades educativas e culturais – às quais se integra para constituir um projeto educacional pleno. Os sistemas de ensino devem promover formas sistemáticas de educação esportiva, buscando o desenvolvimento integral do jovem e adolescente pela massificação do desporto escolar. A escola, ao oportunizar a prática de atividades esportivas e de lazer, concebidas prioritariamente como meio de educação, depara-se com o desafio da busca de novos padrões educacionais esportivos, nos quais cada ser humano, por meio do desenvolvimento de um processo participativo e integrador, tenha oportunidade de desenvolver suas habilidades e potencialidades corporais, visando às interações sociais e com o meio ambiente.

Sabe-se, entretanto, que as possibilidades educativas do esporte não mereceram, ainda, uma

proposta concreta e sistemática, com garantias mínimas de continuidade, que permitisse a todos o acesso à prática esportiva regular. Por exemplo, os meninos e meninas de rua não dispõem de oportunidades da prática desportiva, que poderiam contribuir para afastá-los da marginalidade, tendo em vista o apelo espontâneo que o esporte representa para essa faixa etária.

Como atividade econômica, o esporte também não tem recebido a atenção e prioridade devidas, apesar de ser um negócio rentável, que apresenta insuspeitas e inexploradas potencialidades comerciais e industriais.

O desenvolvimento esportivo demandará, certamente, a participação do Estado, na implantação de instrumentos que estimulem o envolvimento da sociedade, e da iniciativa privada, na promoção e patrocínio do espetáculo esportivo e das associações esportivas, na união de interesses e propósitos, de forma a fortalecer e assegurar o crescimento coletivo.

### ***Propostas do Governo Fernando Henrique para o esporte***

- Fortalecer a Secretaria de Educação Física e Desporto, do Ministério da Educação e do Desporto, que será o organismo encarregado de coordenar nacionalmente, junto com os estados, municípios, confederações e federações, associações, clubes e demais entidades esportivas, a definição e implementação de um Programa Nacional de Esportes, com as características descritas nos tópicos seguintes.
- Democratizar e universalizar o direito à educação física, ao esporte e ao lazer.
- Descentralizar as atividades esportivas respeitando as vocações regionais e as aspirações da sociedade desportiva. Atuar em conjunto com os estados e municípios na formulação de projetos, programas e eventos, atribuindo-se a estes níveis de governo, sempre que possível, a execução dos mesmos.
- Massificar o desporto escolar e valorizar a atividade curricular da educação física, estimulando o desenvolvimento da prática esportiva com planejamento e programas adequados.
- Fomentar atividades esportivas e de lazer para que atinjam todas as camadas da população, em especial as mais carentes, propiciando, ainda, a participação e integração de minorias comumente marginalizadas, como os idosos e os deficientes. Utilizar a educação física e o esporte como importantes e eficazes instrumentos de promoção social da criança carente.
- Concentrar esforços na melhoria da qualidade das práticas desportivas desenvolvidas na escola, mediante o investimento no espaço e material necessários a esta prática no ambiente escolar.
- Incrementar o associativismo desportivo e a parceria com a comunidade. Estimular a criação de Conselhos Estaduais de Esportes para atuar em sintonia e em colaboração com os diversos setores organizados da sociedade, cujas atividades se vinculem ao esporte, a exemplo de clubes esportivos, federações, academias, entidades de classe, associações comunitárias, conselhos de bairros etc.
- Estabelecer parceria com a iniciativa privada, de importância decisiva para a viabilização de vários projetos, particularmente em apoio ao esporte de alto rendimento, à tecnologia de ponta e ao marketing esportivo.
- Incentivar a pesquisa e captação de recursos humanos, bem como a difusão e documentação do desporto. • Apoiar a formação de talentos de alto nível fomentando o desporto olímpico no território nacional.

## ANEXO I

### *O real e o sonho*<sup>1</sup>

É com entusiasmo que compareço ao memorial em que homenageamos Juscelino para lançar as bases de minha proposta de governo, uma proposta para transformar o sonho de hoje no real de amanhã. Reconheço a vitalidade das idéias de Juscelino e, a exemplo de todos os brasileiros, lamento que sua extraordinária ação de estadista, o marco do Brasil moderno, tenha ficado incompleta.

Juscelino teve a ousadia e a coragem de propor um Brasil novo. Quando chegou à Presidência da República, o país vivia grave crise política e as perspectivas econômicas eram sombrias. O modelo de desenvolvimento, ainda sustentado pela agricultura, mostrava seus limites em um mundo que se industrializava rapidamente. O Brasil parecia condenado a repetir-se em impasses políticos e propostas econômicas já ultrapassadas pela História.

Hoje, Juscelino é uma unanimidade. Soube governar com sentido democrático por compreender que, em uma sociedade complexa como a brasileira, a tolerância e o trabalho permanente de aproximar forças divergentes são os únicos caminhos para fazer com que a política cumpra o seu objetivo maior: servir ao bem público. Juscelino foi, essencialmente, um articulador de consensos, um homem de ação, de resultados.

O governo Juscelino coincide com o aprofundamento da democracia; a própria dinâmica nova do desenvolvimento transformou a sociedade, trazendo à cena atores, como os sindicatos modernos. Em poucos momentos de sua história, o povo brasileiro foi tão criativo nas artes, na música, no cinema, na literatura, como no período inaugurado por Juscelino Kubitschek.

Alcançou o que poucos estadistas conseguem: criar uma nova identidade nacional.

Neste momento, estamos diante de desafios tão ou mais importantes quanto os enfrentados por Juscelino. A crise brasileira tem natureza diferente da que ocorria nos anos cinquenta. Hoje, o universo da política é mais complexo. Forças sociais, mais diversas e ativas, influenciam diretamente os processos de decisão. A economia, de base industrial, conviveu, até pouco tempo, de forma viciada, com a inflação. O peso da dívida social se tornou revoltante.

O sistema internacional se transformou e, agora, numa economia globalizada, a competição é determinada, principalmente, pelas conquistas científicas e tecnológicas. Teremos que avançar – e muito – na reforma da educação brasileira e nos estímulos à ciência e tecnologia, para que o país tenha condições de forjar um novo modelo de desenvolvimento, que gere empregos, impulse inadiáveis transformações sociais e alcance presença significativa na economia mundial.

Para atender às aspirações nacionais e populares, a inserção do Brasil no sistema produtivo internacional requer um Estado reformado, capaz de se abrir eficazmente às reivindicações e aos anseios da população, especialmente dos mais pobres, que vivem uma cidadania incompleta, mas cujas necessidades devem estar no centro das preocupações nacionais.

Não são pequenos os desafios. Porém, se soubermos unir as forças sociais em um projeto efetivamente democrático, que combine desenvolvimento com justiça social, surgirá um Brasil renovado.

---

<sup>1</sup> Discurso proferido pelo senador Fernando Henrique Cardoso no Memorial JK, Brasília, em 28 de julho de 1994.

Como em 1955, as próximas eleições presidenciais abrem uma perspectiva de grandes transformações.

Essas eleições terão um raro sentido histórico. Não somente pela grandiosidade do exercício democrático. São mais de cem milhões de eleitores a preencher 1.654 cargos. São mais de 30 mil candidatos. Estará em jogo, também, o destino do Brasil. Precisaremos incorporar a extraordinária experiência política dos últimos anos, desde as frustrações, até as manifestações vivas da cidadania. Aprendemos que a vontade, sem a capacidade de articulação, gera frustrações. Aprendemos que a honestidade, integridade de caráter, o equilíbrio, a maturidade, o espírito de servir ao povo são condições necessárias para o exercício de funções públicas.

Estas eleições colocam o futuro do Brasil em causa. Que país teremos? Temos o direito – mais do que isso, a obrigação – de eleger aqueles que optem por transformações, ao mesmo tempo, profundas e realistas, para que construamos com segurança um Brasil moderno, justo, e próspero.

Fui e sou um homem que acredita na força transformadora das idéias. Para ganhar força política, as idéias devem ter clareza, consistência, realismo e sentido de futuro. A democracia cumpre a sua vocação, quando os interesses se convertem em idéias e passam a disputar os corações e as mentes dos eleitores. Sem demagogia, sem o populismo inconseqüente, que vende ilusões a troco de votos.

Depois de anos de inflação, corrupção e recessão, agora temos o direito de sonhar, de não admitir os limites de um Brasil ainda injusto, de contrastes sociais inaceitáveis. O sonho aponta o futuro, mas é o conhecimento objetivo da realidade que aponta os caminhos do possível.

## ***I – O real***

### *A crise*

Desde o início da década passada, estivemos mergulhados na mais devastadora crise econômica e social deste século.

Nossa economia deixou de gerar empregos produtivos, a inflação minou o poder de compra dos salários, especialmente, dos brasileiros de menor renda. O governo perdeu a capacidade de formular e executar as políticas necessárias para melhorar a saúde e a educação do povo e dar-lhe segurança. Aumentaram muito as diferenças entre ricos e pobres; cresceram o desemprego e, principalmente, o subemprego na economia informal. A miséria e a fome tornaram-se vergonha para toda a nação. A violência e a insegurança se tornaram parte do nosso cotidiano. Violência que atinge o pobre da periferia, a criança, a mãe de família.

Nos últimos anos, se já tínhamos razões de revolta por causa da miséria crescente, passamos a sentir, também, indignação, quando se revelaram escândalos e roubos de proporções inimagináveis, envolvendo dirigentes no Executivo, no Legislativo, no Judiciário e no setor privado.

Essa revolta e a indignação foram os sentimentos que nos moveram, a mim e a tantos outros, a colaborar com o Presidente Itamar Franco, desde o primeiro momento, numa tarefa que parecia impossível: reconstruir a dignidade da vida pública e orientar o governo para o seu papel de servir ao povo.

Apesar da situação altamente insatisfatória que observamos, em muitos aspectos da vida nacional, temos, hoje, um país melhor do que há dois anos. Conquistamos as condições para fazer uma mudança profunda e já demos os primeiros passos. Mas resta um longo caminho para construirmos uma sociedade melhor e mais justa.

O ponto de partida para a reconstrução da sociedade teria de ser, naturalmente, a

reorientação da nossa economia.

A crise brasileira está relacionada com problemas financeiros, especialmente, os ligados ao setor externo. De um lado, a dívida, que teve um crescimento explosivo, devido a elevação sem precedentes das taxas de juros, no mercado internacional, na primeira metade dos anos 80. De outro, uma situação fortemente adversa, no comércio internacional, conseqüência da multiplicação de práticas protecionistas. A queda de preços de matérias-primas, durante a maior parte da década passada, afetou as receitas de exportação, a renda nacional e a oferta de empregos. Esse quadro foi agravado pela perda de competitividade de setores de nossa indústria, que cederam faixas de mercado para países de industrialização recente, justamente, aqueles que investiram, maciçamente, em educação, ciência e tecnologia, abrindo-se ao comércio internacional.

A dívida externa alimentou a dívida interna e as duas juntas concorreram para exaurir a capacidade financeira do setor público, até o ponto de tornar praticamente impossível o exercício de governar. Não se governa com um Estado falido.

Por si só, essa situação teria sérias conseqüências, em qualquer país do mundo, com efeitos muito perversos. A crise limitou, drasticamente, a capacidade do setor público de expandir suas receitas, no mesmo ritmo das demandas sociais, que passaram a se acumular em volume crescente. O governo deixou de cumprir, mesmo em padrões mínimos, suas funções essenciais, na área social e na própria manutenção da lei e da ordem pública.

Agravando esse cenário, o setor público foi paralisado por pressões cumulativas sobre recursos minguantes, pelo clientelismo, pela apropriação privada dos espaços governamentais e pelo fenômeno novo do corporativismo em áreas da máquina estatal. Juntos, embora muitas vezes em campos políticos opostos, esses interesses acabaram por comprometer ainda mais a frágil capacidade de, atuar do Estado brasileiro: a própria capacidade de governar.

A inflação agrava o conflito distributivo, aguçando as tensões setoriais. Cada segmento da economia passa a ver somente seus interesses de curto prazo.

A iniciativa básica para recuperar a economia, que é o fim da inflação e a estabilidade da moeda, garantindo as condições de eficiência do setor público e da economia, foi tentada sete vezes e sete vezes fracassou.

Por trás da desorganização do Estado e das dificuldades da economia, que a inflação expressa, está o esgotamento do nosso **modelo de desenvolvimento**, baseado na industrialização protegida. Uma nova revolução nos modos de produzir e comerciar transformou o mundo, criando a necessidade de adaptar as economias nacionais às novas tecnologias, aos novos produtos e à globalização das relações econômicas. Por demasiado tempo, ficamos presos ao velho modelo – até pelo sucesso que tivera nos anos 60 e setenta – quando o mundo já estava obtendo benefícios inquestionáveis de uma etapa de abertura e de desregulamentação.

Deixemos aos historiadores a tarefa de dissecar as razões das oportunidades perdidas. O importante é sermos capazes de aprender com os erros do passado e – o que costuma ser mais difícil – com os nossos próprios erros.

### *Estabilização econômica: condição indispensável para superar a crise*

Hoje, se pode afirmar com convicção que o Brasil foi capaz de tirar as lições do passado e de construir um caminho para superar a crise.

Não tenho a pretensão de ser o primeiro a identificar os problemas do Brasil e a enxergar as saídas. As circunstâncias da vida política deram-me, porém, a oportunidade de traduzir essa visão num projeto de ação governamental e de colocá-lo em prática sempre com o apoio do Presidente da



República: o Programa de Estabilização Econômica, ou Plano Real, que chegou à sua fase decisiva com a entrada em circulação da nova moeda.

Permitam-me retomar um pouco no tempo. Em maio de 1993, assumi o Ministério da Fazenda, cargo que nunca pensei em ocupar. A situação política não era encorajadora e as dificuldades da economia, sobretudo do setor público, eram enormes. A inflação crescia mês a mês e parecia haver sido incorporada para sempre ao cotidiano dos brasileiros, embora estivesse destruindo os alicerces do país.

Aceitei o desafio de enfrentar a inflação, porque estava certo da determinação, honesta e sincera, do Presidente Itamar Franco de alcançar resultados seguros para o povo. E porque acreditava que mobilizaria talentos e esforços. Desde o primeiro dia como Ministro da Fazenda, fixei como meta fundamental debelar a inflação e criar condições efetivas para um desenvolvimento saudável e moderno, justo e equitativo para todos os brasileiros.

A inflação prejudicava os mais pobres. Os salários se deterioravam rapidamente. Os investimentos não se faziam – ou eram feitos precariamente – em clima de incerteza e insegurança. E a inflação persistia porque, certamente, alguns – poucos e poderosos – ganhavam com a especulação, com a ciranda financeira.

E, enquanto esses poucos ganhavam, todos nós perdíamos, não só dinheiro mas o que é pior – a confiança em nós e em nossa capacidade de colocar a própria casa em ordem. A economia deixou de ser vista como um campo de oportunidades, de exercício criativo. Transformou-se num espaço de luta em que a única preocupação era defensiva, de busca de vantagens individuais. Os projetos comuns pareciam impossíveis. A sociedade não acreditava na capacidade do governo de enfrentar os problemas, a classe política se refugiava na indiferença ou na defesa de interesses localizados e de curto prazo. Reformas decisivas na Constituição deixaram de ser feitas. Mais ainda, os políticos não acreditavam nos empresários e os empresários desconfiavam dos políticos. Em resumo, o Brasil não acreditava mais em si mesmo. E o povo estava saturado com a falta de perspectivas, com a paralisia de suas lideranças. A inflação afetava a psicologia coletiva e os próprios valores da sociedade.

Era preciso dar um basta a esse Estado de coisas e não podíamos fugir à nossa verdade. E qual era a verdade? A verdade era que precisávamos derrotar a inflação, como primeiro passo indispensável para a arrancada na direção de uma nova justiça.

Em momento algum, me faltou o apoio do Presidente, para fazer o necessário, por mais difícil que fosse. Tenho a certeza de que a história saberá reconhecer em Itamar Franco o homem público que, assumindo a Presidência da República em circunstâncias extremamente difíceis, tem sabido conduzir o país por caminhos democráticos, com determinação no combate à inflação e à miséria.

Havia várias formas para enfrentar a inflação. Ao contrário dos chamados neoliberais, que acreditam bastar o equilíbrio das finanças públicas, e dos populistas, que acreditam em pacotes milagrosos impostos pelo governo, escolhemos uma política que, desde o início, protegesse os que vivem do salário. O método de realizá-la exigia transparência, que fosse feita às claras, por meio da negociação.

Para derrotar a inflação, tínhamos que começar por equilibrar as receitas e as despesas do governo; em seguida, desindexar a economia e preparar os agentes econômicos – empresários, trabalhadores, consumidores e o próprio governo – para conviver com a inflação baixa. Só então, poderíamos aposentar o velho e desmoralizado cruzeiro e estabelecer regras para que uma nova moeda nascesse, realmente forte e estável.

Esse trabalho não se podia fazer da noite para o dia e o caminho nem sempre foi fácil.

Tínhamos que expor ao país os problemas e as dificuldades e não ceder à tentação demagógica de alimentar a ilusão de que uma inflação, que perdura há mais de trinta anos, fosse acabar por um passe de mágica.

A primeira tarefa para debelar o processo inflacionário era equilibrar as contas públicas, aumentando a receita na medida do possível e, principalmente, controlando a despesa. Foi isso que fizemos, na primeira fase do Programa de Estabilização. Muitos não acreditavam que seria possível reunir, no Legislativo, apoio suficiente para aprovar essas medidas e trataram de dissuadir-me do esforço que julgavam inútil. De fato, não foi fácil. Com muito trabalho e perseverança e apesar da obstrução de alguns setores, a maioria dos parlamentares não faltou com seu apoio e conseguimos, contrariando a previsão de muitos, assegurar o equilíbrio fiscal para 1993 e 1994.

A segunda etapa do Plano foi a criação da Unidade Real de Valor – a URV. Em vez do congelamento de preços, da violência da quebra de contratos e do confisco das contas correntes e da poupança, que falharam em todos os planos anteriores, propusemos uma alternativa baseada na transparência, na previsibilidade e no diálogo permanente com a sociedade, que é a única forma compatível com o modo democrático de governar.

Quisemos converter em URV, primeiramente, os salários, para preservar o seu poder de compra, na hipótese de uma aceleração dos preços, nessa fase de transição. Antes, os salários eram reajustados pela inflação plena, apenas de quatro em quatro meses. Com a URV, passaram a ser atualizados, diariamente. Os pessimistas diziam que os salários, pensões e aposentadorias seriam comprimidos quando de sua conversão para URV. Agora, até mesmo os mais críticos reconhecem que aconteceu justamente o contrário. Os salários de março apresentaram um pequeno ganho real e os salários de abril cresceram mais de treze por cento, quando comparados com a média dos salários, no período de novembro de 1993 a fevereiro de 1994. Em suma, não houve perda para os salários. Ao contrário, os sindicatos, liberados da tarefa de lutar pela reposição da inflação, puderam concentrar suas reivindicações na busca de aumentos reais, que podem ser comprovados pelos levantamentos tanto da FIESP e da CNI, como do DIEESE, que é o órgão de pesquisa dos próprios sindicatos.

Com isso, estávamos prontos para entrar na terceira fase do programa, a do Real, a moeda que prenuncia o fim da inflação.

Nos últimos anos, à medida em que nossa moeda se desvalorizava, os que podiam, buscavam proteger o seu poder de compra por meio de uma moeda forte e estável, muitas vezes, o dólar. Agora, temos uma moeda forte, que vai preservar os nossos salários e as nossas economias, uma moeda nossa. E ela será forte, porque tem lastro sólido em nossas reservas e porque haverá rígidos limites para a sua emissão. Mas ela será forte, principalmente, porque, antes de criá-la, pusemos a casa em ordem.

Outro dado fundamental é o de que as circunstâncias são muito mais favoráveis do que nas tentativas anteriores.

A economia está crescendo a taxas de quatro a cinco por cento ao ano. Outros fatores importantes: as indústrias dispõem de capacidade ociosa, podendo reagir, rapidamente, a aumentos na demanda, sem desabastecimento. Tivemos, neste ano, a maior safra agrícola de nossa história cerca de 76 milhões de toneladas de grãos – e a próxima se anuncia ainda mais promissora. Dispomos de mais de US\$ 40 bilhões em divisas que, além de assegurar lastro para o Real, permitem que se façam as importações necessárias, para manter os preços baixos. A renegociação da dívida externa encerrou um longo capítulo de relações, às vezes difíceis, com a comunidade internacional, inaugurando novo período em que o Brasil resgata sua condição de pólo atraente para os investimentos externos.

Desde a entrada em circulação da nova moeda, nossos adversários não têm como negar o

êxito do Plano, no controle da inflação. Não aceito, no entanto, a crítica a um suposto caráter concentrador de renda do Plano, que tenho ouvido alguns economistas e políticos repetirem, de maneira irresponsável e demagógica. Inconformados com a excelente aceitação popular do Real, dizem agora que ele “vai congelar a miséria”. Isto ainda é compreensível na boca de quem tem, pelo menos, a desculpa da falta de preparo para entender o absurdo que está proferindo. Mas é simplesmente lamentável quando dita por quem, tendo o dever de ofício de saber o que diz, troca a integridade intelectual pelo oportunismo político.

Além dos aumentos salariais em termos reais, que já ocorreram durante a fase da URV, a introdução do Real e a redução da inflação significarão um novo benefício para os segmentos de menor renda da população. Estima-se que, pelo menos, US\$ 9 bilhões de renda anualizada serão transferidos, em termos líquidos, do sistema financeiro para o público, o que representa seis por cento da massa total de salários, e bastante mais do que isso, se considerarmos somente os salários mais baixos.

Em resumo, vamos alcançar a estabilidade sem confisco, sem congelamento, sem choque e com efetivo benefício para as camadas mais pobres da população – a partir de uma política que não segue qualquer figurino ditado de fora do Brasil ou alheio à nossa experiência.

## ***II – O sonho***

Estabilizar a economia não basta. A estabilização não é um fim em si mesmo, mas é um passo indispensável para recolocar a sociedade na rota do progresso econômico e social. É preciso, agora, aproveitar o avanço na estabilização, para atacar de frente os problemas estruturais do país.

Minha candidatura à Presidência da República nasceu da confiança depositada em mim por meus companheiros de coligação, para que eu conduza o projeto necessário de transformação da sociedade brasileira. Seguiremos diretrizes claras e viáveis, que respondem às necessidades fundamentais do povo brasileiro. Sabemos como criar um novo modelo de desenvolvimento que combata a miséria, melhore a distribuição de renda, assegure a inserção inteligente da economia brasileira no mundo e reorganize o Estado.

### *1.1. As cinco prioridades imediatas*

A precariedade de nossa situação social, visível nas ruas e nas estatísticas oficiais, é percebida de forma dolorosa pelos brasileiros. O povo conhece as expressões mais dramáticas da crise e clama por ações concretas. A falta de emprego e a instabilidade angustiam tanto os nossos jovens quanto os trabalhadores experientes. As famílias – e até mesmo as crianças – percebem que a educação recebida nas escolas públicas não os prepara para o mundo de hoje. O descalabro dos postos de saúde e dos hospitais públicos e conveniados é motivo de verdadeiro horror. A insegurança pessoal afeta a todos. A fome faz parte do dia-a-dia de amplos setores da população.

Elegemos cinco metas para o nosso programa de governo – emprego, educação, saúde, agricultura e segurança – não como um exercício acadêmico ou estratégia eleitoral, mas por reconhecermos que são os pontos fundamentais para começarmos a resgatar a imensa dívida social do nosso país para com o seu povo. Não são metas exclusivas nem foram consideradas de forma isolada. Compõem um projeto maior de desenvolvimento, que se viabiliza no longo prazo e cujas bases pretendo lançar.

Em cada uma dessas áreas, estamos divulgando um conjunto de ações governamentais, capazes de obter resultados expressivos, no horizonte de quatro anos, e consolidar tendências positivas para o futuro.

O importante, nesses cinco pontos, não é a originalidade. A campanha eleitoral está mostrando uma grande coincidência das prioridades de todos os candidatos. O que vai diferenciar os candidatos não serão os temas de campanha, mas sim, fundamentalmente, a forma de tratá-los e, principalmente, a capacidade de fazer o que é preciso.

De minha parte, estou convencido de que, com respostas corretas aos anseios da população, nestas cinco áreas, daremos os passos indispensáveis para a transformação mais profunda e abrangente da sociedade brasileira.

### *1.2. Os objetivos de longo prazo*

Em prazo mais longo, deveremos consolidar um modelo de desenvolvimento fundado numa sociedade educada e movido por uma economia altamente competitiva, em que o motor do progresso sejam os modos mais avançados de produzir. O Brasil pode dar este salto de qualidade no espaço de uma geração. Para isso, iniciaremos um esforço sério de investimento em educação e adotaremos, ao mesmo tempo, as políticas corretas nas áreas agrícola, industrial e de serviços. Vinte anos devem bastar para que nosso país ocupe um lugar entre as grandes nações do século XXI, com progresso e justiça social. O tempo de um mandato presidencial é suficiente para fixar esse rumo e dar-lhe sentido de permanência, gerando as condições básicas para que o novo modelo se sustente no longo prazo.

Se a educação é a base do novo estilo de desenvolvimento, o que lhe garante dinamismo e sustentação é o progresso científico e tecnológico. Melhores laboratórios de pesquisa, dentro e fora da universidade, melhores cientistas e tecnólogos de alto nível são fundamentais, para dotar a sociedade do conhecimento que gera novos produtos e níveis crescentes de produtividade na indústria, na agricultura e nos serviços. Para chegarmos a isso, é fundamental estabelecer uma verdadeira parceria entre setor privado e governo, entre a universidade e a indústria, tanto na gestão quanto no financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico.

O governo dará especial atenção à formação de quadros altamente qualificados, aperfeiçoando o nosso sistema universitário. Outro passo importante é a expansão seletiva do sistema de bolsas de estudo, no exterior e no Brasil, e o efetivo aproveitamento desses recursos humanos indispensáveis para o progresso do país. Embora os resultados dessa opção estratégica sejam visíveis somente a médio e longo prazos, por isso mesmo, é indispensável defini-la desde já e começar, imediatamente, a realizar os investimentos necessários em educação, ciência e tecnologia.

Uma clara política industrial, num sentido amplo abrangendo o conjunto das atividades produtoras de bens e serviços – será definida e promovida permanentemente pelo governo. Para isso, será necessário estar atento à identificação de novas atividades a serem estimuladas de maneira especial.

Atuaremos coerentemente na fixação de tarifas externas, em toda a cadeia produtiva; garantiremos tarifas de serviços públicos estáveis; cuidaremos de que o país conte com uma adequada infra-estrutura de energia, comunicações e transporte; a estabilidade proporcionará as condições para a consolidação de um mercado de crédito de médio e longo prazos; criaremos uma agência para a promoção de investimentos; faremos com que o BNDES passe a atuar, também, como o Banco de Comércio Exterior do Brasil, garantindo o financiamento de longo prazo de nossas exportações. Em contra partida, exigiremos que nossa indústria seja competitiva e moderna, que se atualize permanentemente, para produzir com qualidade.

População mais educada, novas tecnologias e um setor produtivo dinâmico e inovador são as receitas básicas para uma vantajosa inserção do Brasil na economia internacional: com empregos

estáveis, produtivos e bem remunerados, nosso povo poderá encarar o resto do mundo de igual para igual e o futuro com confiança, sem medo de competir.

Em suma, queremos um *modelo economicamente sustentado*, em que o Brasil encontre formas próprias de manter, a longo prazo, o seu processo de desenvolvimento; um *modelo ambientalmente sustentável*, em que as preocupações com a ecologia estejam, efetivamente, presentes em todas as decisões; um *modelo de participação ativa na vida internacional*, de abertura para o mundo, que leve o Brasil a ver o sistema internacional como um campo de oportunidade para a realização dos interesses nacionais e, fundamentalmente, *um modelo de justiça social onde o direito à vida com dignidade seja garantido a todos*.

### 1.3. As metas de médio prazo

O caminho até lá, contudo, passa por alguns obstáculos importantes. É preciso criar os recursos que serão investidos, maciçamente, na educação e no desenvolvimento científico e tecnológico. O mais fascinante, em relação à experiência de outros países, é que o Brasil possui todas as condições para gerar a massa de recursos necessária ao investimento que vai garantir nosso salto para o desenvolvimento com justiça social. Neste sentido, é preciso usar de forma inteligente nossas riquezas naturais e nossas vantagens comparativas atuais, para produzir, gerar riqueza, investir, consumir e exportar.

A agricultura é um setor da maior importância estratégica, como já disse, anteriormente; da mesma forma, o parque industrial brasileiro contará com o apoio do governo para consolidar-se, expandir-se e modernizar-se, gerando riquezas e empregos para os brasileiros. Atenção muito especial será dada às pequenas e médias empresas, responsáveis por parcela importante do emprego e da produção industrial. Uma nova política de crédito, adequada à capacidade de pagamento dessas empresas, bem como a reforma tributária e o desenvolvimento de tecnologias apropriadas, serão prioridades do governo.

O Brasil pode e deve aproveitar muito mais intensamente seus recursos naturais, para gerar empregos, divisas e bem-estar para o seu povo, sem abrir mão dos cuidados com o meio ambiente e a preservação da biodiversidade. O potencial gerador de empregos do turismo, em especial, nas regiões Norte e Nordeste, também está longe de ser plenamente aproveitado e será desenvolvido em nosso governo.

A expansão da agricultura, a exploração dos recursos naturais e do turismo demandam investimentos na recuperação e na ampliação da infra-estrutura de energia, transporte, comunicação e saneamento. Além do seu valor estratégico, para o aproveitamento de vantagens comparativas sem paralelo no mundo, o investimento nesses setores gerará centenas de milhares de empregos diretos, a curto prazo.

Em breve, anunciarei o conjunto de obras que deverão ser completadas ou significativamente avançadas, durante os quatro anos do meu governo. A definição deste conjunto de obras e investimentos em infra-estrutura deverá levar em conta as diversidades regionais da economia brasileira. Estou convencido de que é preciso que o governo federal atue, decididamente, no sentido de buscar um maior equilíbrio econômico e social entre as regiões do país, ciente de que as atuais disparidades geram tensões sociais e políticas prejudiciais à unidade nacional e à consolidação das instituições democráticas.

Seremos inovadores ao definir as fontes das quais virão os recursos necessários para esse programa. Espero contar com cinco mecanismos para realizar este grande esforço: as verbas tradicionais do orçamento público, saneado e revigorado pela reforma fiscal; os fundos provenientes do processo de privatização; a participação nos mercados financeiros nacional e

internacional, mediante a emissão de títulos de longo prazo, possibilidade concreta para um país como o nosso, que terá sua situação macroeconômica sob controle; a definição de uma nova parceria com o setor privado, na realização de investimentos públicos sob a forma de concessões ou de associações com empresas nacionais e estrangeiras; e, finalmente, o financiamento externo assegurado pelas fontes bilaterais e pelo Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, que buscaremos ampliar e direcionar para projetos que coincidam com nossos novos objetivos de desenvolvimento.

Existem, aqui como no exterior, muitos investidores interessados em aplicar seus recursos no Brasil, em projetos de média e longa maturação e com boas perspectivas de rentabilidade, desde que haja estabilidade econômica. Com nossa economia estabilizada e inserida no circuito financeiro internacional, sem temores pueris em relação ao capital estrangeiro, vamos atrair uma massa considerável de recursos tanto de empréstimo quanto, especialmente, de investimentos diretos.

A crescente parceria com o setor privado, na propriedade e gestão da infra-estrutura nacional, exigirá a redefinição do papel do Estado, como instância reguladora, com poder de evitar monopólios e abusos que tendem a ocorrer em situações de concentração do poder econômico. É fundamental que o governo tenha, realmente, o poder de regular a prestação de serviços públicos, no interesse do cidadão e dos objetivos estratégicos do país.

Estes elementos serão, portanto, a base da nossa estratégia de médio prazo para criar as condições que viabilizem, como objetivo de longo prazo, a criação de um novo modelo de desenvolvimento com justiça para o Brasil.

### ***III – O desafio mais urgente***

Não teremos nenhum projeto de país, de desenvolvimento ou de nação enquanto continuarmos a conviver com a enorme massa de excluídos e miseráveis.

Vamos combater a miséria e a fome! Esta é a meta da mais elementar justiça e todos os instrumentos de ação social devem ser mobilizados nessa direção.

O socorro às camadas mais carentes da população exige uma combinação inteligente de ações emergenciais e de reforma das áreas de saúde, saneamento, educação, habitação e segurança. A experiência de alguns países latino-americanos, na criação de fundos de emergência, oferece exemplos que precisamos analisar e, na medida do possível, adotar. A própria experiência brasileira com projetos especiais de alimentação, de distribuição do leite e combate à fome nos oferece exemplos de parceria entre Estado e sociedade, que deveremos estimular e ampliar para outras áreas, mas cuidando sempre de evitar que o direito do cidadão tenha o cunho do clientelismo.

As reformas nas áreas sociais terão como objetivo central proporcionar ao cidadão os bons serviços públicos a que ele tem direito. É preciso colocar o povo em primeiro lugar.

Quero que muitas das medidas que serão adotadas pelo novo governo, na área social, tenham um efeito positivo, rápido e significativo sobre a vida de nossas crianças. Um esforço especial e permanente deverá ser concertado pelo governo federal junto com estados, municípios e, principalmente, com a sociedade, para que nossas crianças não passem mais fome, não tenham que trabalhar antes da idade apropriada, para que tenham saúde e para que recebam uma educação de boa qualidade. Temos que banir da face de nosso país o problema dos meninos que vivem nas ruas. As crianças não podem ser um drama para a consciência coletiva; elas são parte da solução do futuro de nossa nação.

Nossa preocupação com o futuro não nos pode fazer esquecer das pessoas mais velhas. Nossa sociedade precisa resgatar uma dívida para com aqueles que ajudaram a construir esse país, lutando em condições adversas de educação e treinamento, recebendo salários que não lhes permitiram acumular um mínimo para enfrentar a velhice com dignidade. É preciso construir um sistema de Previdência que ofereça a certeza de uma vida tranqüila para os mais velhos. Como Ministro da Fazenda, pude contribuir para garantir algumas conquistas, que agora precisamos consolidar e ampliar.

O bem-estar dos trabalhadores depende não só do valor do salário em Reais, mas também do preço e disponibilidade dos bens que consomem no dia-a-dia. Nossa política agrícola garantirá alimentos fartos e baratos e, ao mesmo tempo, não descuidaremos da questão habitacional. É preciso redefinir o sistema de financiamento habitacional, oferecendo crédito de longo prazo para quem pode pagar e subsídios para que aqueles que vivem em habitações sub-humanas tenham acesso a uma casa digna.

#### ***IV – A reforma do Estado***

A reforma do Estado e a recuperação de sua capacidade de investir estão profundamente associadas à possibilidade de êxito nas políticas sociais, dado que o setor público é e continuará sendo o grande responsável pela prestação e coordenação dos serviços nestas áreas.

Precisamos de um Estado menor, que seja forte e ágil, que tenha condições para regulamentar a atividade econômica e que atue com eficiência no combate às nossas mazelas sociais.

A reforma do Estado tem duas dimensões: a fiscal e a administrativa.

Do ponto de vista fiscal, é preciso atacar de imediato os dois problemas cruciais do lado da receita e da despesa: simplificar o sistema tributário ineficiente, que asfixia as empresas, recuperando a capacidade de geração de receitas, para que o governo possa realizar um programa de investimentos compatível com as necessidades do país; e redefinir as esferas de competência da União, estados e municípios, de modo a aprofundar a descentralização e aplicar melhor os recursos públicos.

Um regime fiscal saudável, incluindo um novo pacto federativo, será o eixo das propostas de reforma constitucional que, eleito, encaminharei ao Congresso tão logo assumo a chefia do governo.

Do ângulo administrativo, trata-se de recuperar a capacidade do governo de governar. Nos últimos 15 anos, o Estado brasileiro foi perdendo sua eficácia. O emprego no setor público aumentou cerca de 60%, na década passada. A ampliação do número de funcionários ocorreu, especialmente, no âmbito das administrações municipais. Já na esfera federal, a inexistência de programas permanentes de treinamento e de processos objetivos de avaliação e promoção, distorções salariais e a perda do senso de missão profissional, tornaram o funcionalismo vítima da apatia ou de um corporativismo predatório. Reconstruir a capacidade administrativa do governo federal significa estruturar as carreiras dos seus servidores dentro de padrões de eficiência no desempenho e de justiça na remuneração.

Tornar o governo mais eficaz, para gerir o país e prestar os serviços que a população requer, significa, também, racionalizar a máquina pública e reduzir a presença do Estado, em áreas onde ela não é mais necessária. O processo de privatização será acelerado, mas teremos o cuidado de não somente reforçar o poder regulamentador e fiscalizador do governo, como também, de evitar a formação de monopólios privados. O papel do Estado como produtor de bens e serviços de infraestrutura será mantido, nas áreas estratégicas, nas quais deverá ter a capacidade de produzir com os

mesmos níveis de eficiência do setor privado.

A privatização, no entanto, não pode ser proposta nem executada com bandeiras ideológicas. Ela se impõe para ampliar a capacidade de investimento da sociedade, para aumentar a competitividade e, onde for o caso, melhorar a gestão. Não se trata, entretanto, de uma “privatização selvagem”, que vê na presença do Estado o inimigo da sociedade. Privatização adequada requer o reforço da autoridade pública, para assegurar que o cidadão e a sociedade serão bem servidos, sejam privadas ou estatais as formas de controle e gestão. Para isso, será necessário estabelecer mecanismos transparentes, competentes e preservadores do interesse público.

A reforma do Estado, nas duas dimensões indicadas, será peça essencial para alcançar e manter o equilíbrio global da economia brasileira. A preocupação com a estabilização haverá de ocupar-nos cada vez menos, mas, ainda assim, exigirá atenção, nos próximos dois ou três anos, até que possamos declarar, finalmente, a inflação como coisa do passado.

O processo de liberalização da economia e a abertura para o exterior terá seguimento, não como um objetivo em si, mas como uma peça estratégica da modernização de nossa economia. Apesar da rapidez do processo de abertura comercial do Brasil e da ausência de políticas específicas por parte do governo, para estimular a competitividade da nossa indústria e agricultura, a verdade é que o setor produtivo nacional soube resistir e se adaptar à competição externa.

Um grande número de empresas empreendeu vigoroso movimento, no sentido de ajustar-se às novas exigências da competição: incorporou avanços tecnológicos, simplificou estruturas, promoveu maior participação dos trabalhadores no seu planejamento estratégico, terceirizou atividades, passou a exportar.

Surgiram pequenas e médias empresas de tipo novo e novas formas de negociação entre trabalhadores, empresários e governos foram experimentadas, muitas vezes, com resultados excepcionais. Nossa indústria foi capaz de vencer os desafios e está hoje mais forte do que há 15 anos, pronta para o novo salto de desenvolvimento. A produtividade na indústria cresceu mais de 50 por cento, desde 1980, e o número de empresas brasileiras que já contam com certificação internacional de qualidade é bastante expressivo, quase alcançando quatro centenas.

## ***V – Estado e sociedade civil***

Ao longo dessa prolongada crise, o Brasil passou por uma significativa mudança: a sociedade se tornou mais plural, mais diferenciada, mais forte e participativa. Os trabalhadores da cidade e do campo organizaram-se em múltiplos sindicatos, federações e confederações, reforçando a diferenciação e o pluralismo. Surgiu um imenso número de movimentos sociais, de organizações comunitárias locais e de conselhos de participação – especialmente no nível municipal – revitalizando a vida política e produzindo novas formas de controle público. Multiplicaram-se as organizações não-governamentais de todo tipo, muitas delas voltadas para a prestação inovadora de serviços públicos.

Numa palavra, enquanto o Estado foi ficando mais e mais paralisado, a sociedade brasileira tem demonstrado enorme criatividade, grande capacidade de utilizar a nossa heterogeneidade e a nossa diversidade como fontes de riqueza cultural, e muita iniciativa em substituir o Estado e as administrações, na solução dos problemas.

Essa vitalidade, por exemplo, é inegável na área da cultura, onde é evidente o sucesso em ramos da indústria cultural, como a música popular e a televisão. Mas, também, a música erudita, as artes plásticas e gráficas, o teatro, o cinema, o artesanato, a literatura exibem invejável riqueza e crescimento significativo, apesar da descontinuidade do apoio governamental e do caráter incipiente do patrocínio privado. O Estado não pode ser omissivo nessa área, como, aliás, não é em



nenhum país que preze seus valores. Aprendemos muito no passado recente e creio que, hoje, estamos em condições de definir com os artistas um mecanismo realista de apoio governamental à cultura que, além dos recursos fiscais que o governo possa colocar no sistema, signifique um estímulo à colaboração do setor privado e que contemple a efetiva participação dos criadores culturais, em processos de decisão.

Esse vigor renovado da sociedade constitui recurso da maior importância, para recolocar o país no rumo certo. A criação e a ampliação de espaços públicos, embora não-governamentais, serão objeto de permanente atenção do governo. Assumo este compromisso com clareza e convicção, porque ele corresponde a minha principal experiência como homem público e como político: buscar as convergências e o entendimento, sem desconhecer a força e a legitimidade dos interesses, construir consensos, negociar e governar em nome do interesse comum e não em nome desse ou daquele setor.

Nosso modelo de crescimento anterior ocorreu num contexto em que o desenvolvimento podia se dar exaurindo os nossos vastos recursos naturais, agredindo e depredando o meio ambiente. Com o avanço da consciência ecológica no mundo contemporâneo, inclusive entre nós, graças à atuação permanente, mais uma vez, da sociedade civil revitalizada e organizada, será necessário que o governo esteja sempre pronto para responder às demandas de preservação do meio ambiente, de uso racional e renovável dos nossos recursos naturais e da busca de padrões de crescimento sustentável.

Finalmente, ressalto a necessidade da mobilização permanente da sociedade, em defesa da promoção, consolidação e ampliação dos direitos da pessoa humana, especialmente, dos grupos que, historicamente, vêm sendo passivamente esquecidos ou ativamente discriminados e segregados. Atenção especial, neste aspecto, será dada aos portadores de deficiência, que se contam aos milhões no país e que, graças à ação de entidades da sociedade, como as APAEs, sobrevivem a duras penas. Existem iniciativas no Congresso e leis que deverão ser implementadas, para atender às necessidades dos portadores de deficiência e dar apoio a suas famílias.

Não hesitarei em utilizar todos os recursos existentes nas mãos do Estado e todos os mecanismos ao alcance do governo, para promover a incorporação desses grupos discriminados e para tornar o direito de igualdade perante a lei, de realidade formal e retórica, em direito efetivo e real. Para começar, nas áreas de atuação direta do governo, será necessário estimular a presença das minorias, como os negros e índios, ou de grupos discriminados, como ainda o são as mulheres.

## ***VI – O Estado brasileiro e o sistema internacional***

Nos dias de hoje, não existe projeto de desenvolvimento autárquico. O sistema internacional é um campo de oportunidades, de recursos, que devem ser buscados com naturalidade. Somos um grande país, com clara vocação para uma participação ativa e responsável nos negócios do mundo.

Fui Ministro das Relações Exteriores e, embora tenha sido curta a minha gestão, renovei a minha crença de que a primeira condição para o êxito da política externa é a de que esteja efetivamente em sintonia com as necessidades e os interesses do povo a que serve. A segunda condição é discernir o sentido das transformações do sistema internacional, especialmente, neste momento de rápidas transições e, às vezes, dramáticas. É compreender, também, que qualquer conquista internacional exige persistência e coerência.

Queremos regras estáveis e equilibradas para as trocas internacionais e adotaremos as medidas que nos dêem condições efetivas de competitividade. A política externa tem um papel a desempenhar, na ampliação do espaço econômico brasileiro e, neste sentido, prosseguirei nos esforços de integração no Mercosul e na América Latina. A visão brasileira do mundo se constitui a

partir de nossa presença latino-americana e, em nossa região, devemos trabalhar para consolidar os melhores instrumentos de aproximação com os vizinhos.

O Mercosul pode ser um fator decisivo, na preparação do Brasil e de seus parceiros, para inserir-se de forma favorável num sistema econômico em que as exigências de competição são crescentes. A ampliação dos mecanismos de integração para o espaço sul-americano será estimulada. O Brasil tenderá a projetar-se com mais confiança no mundo quanto mais forte e consistente for a cooperação intra-regional. A proposta brasileira de criação da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana), concebida e lançada durante a minha gestão à frente do Itamaraty, contribui justamente para esse propósito.

Desenvolveremos um núcleo de políticas em torno dos objetivos de integração com a economia mundial que nos permita atuarem harmonia com as tendências positivas do sistema internacional. Reforçaremos a nossa ênfase no multilateralismo comercial, procurando extrair todos os benefícios potenciais da conclusão da rodada Uruguai e da nova Organização Mundial de Comércio.

A construção de uma nova ordem mundial não se fará sem que valores universais sejam a sua base. Em um mundo em que existem contrastes, que se acentuam, entre ricos e pobres, a paz e a estabilidade sempre serão provisórias. A retomada do tema do desenvolvimento, na agenda internacional, a busca de formas renovadoras de cooperação entre os estados, é trabalho necessário da diplomacia brasileira. Precisamos de instrumentos modernos para a realização dos anseios de justiça e igualdade.

A presença internacional de qualquer país supõe que tenha bases de efetiva segurança. A verdadeira vocação das Forças Armadas se exerce plenamente, quando serve aos propósitos nobres de garantir a segurança e tranqüilidade das fronteiras, de afastar ameaças à soberania, quando cumpre, enfim, a sua responsabilidade primordial. Por isso, as Forças Armadas deverão ocupar lugar privilegiado nas atenções do governo. Deverão ser criadas as condições para modernização e aparelhamento das três Forças, de acordo com as exigências do mundo moderno, e nossos militares deverão ser remunerados de acordo com a alta responsabilidade das tarefas que exercem. A vocação democrática das Forças Armadas brasileiras não faz mais do que reforçar-se. É chegada a hora para a sociedade, reconhecendo o papel essencial que cumprem, dedicar-lhes não só respeito, mas as condições materiais para seu reaparelhamento, em função das necessidades contemporâneas, e para a revalorização do profissionalismo militar, assegurando-lhes carreira com bom treinamento e com a devida remuneração.

## ***VII – Capacidade de negociação***

Conseguimos expandir as fronteiras da liberdade ao redemocratizar o país, fortalecendo e aprimorando nossa democracia.

O Brasil ocupa, hoje, uma posição de liderança quanto à liberdade de expressão e participação e aos mecanismos de regulação e preservação institucionais. Isto não é algo trivial, numa sociedade tão complexa e desigual como a nossa. O caminho que já percorremos reforça em mim a idéia de que devemos perseverar no aprimoramento das instituições e na busca dos consensos possíveis entre os vários segmentos que compõem a heterogênea sociedade brasileira.

Já dei provas, como parlamentar e como ministro, tanto da minha busca permanente de negociação, como de coerência com as minhas convicções fundamentais e firmeza nas decisões. Eleito presidente, saberei persistir no diálogo e dar a minha contribuição para banir a intransigência e os radicalismos da vida brasileira, sem abrir mão das responsabilidades inerentes ao cargo.

Não vamos nos iludir, nem induzir o país ao erro. A eleição do Presidente, por fundamental

que seja, é insuficiente para assegurar as mudanças de que o Brasil reclama. Tais mudanças exigem persistência e convergência dos esforços do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, da União e dos estados e municípios. Isto requer, além de um programa realista e ousado, a existência de uma maioria política e social consistente que lhe dê sustentação.

Com a fragmentação dos partidos, no Brasil, essa maioria não vai emergir espontaneamente da urnas, mesmo em eleições simultâneas para presidente, governadores, senadores, deputados federais e estaduais. A capacidade de articular maiorias, somando forças diferentes e, no limite, até divergentes, constitui, assim, um elemento básico da aptidão de qualquer partido político para governar o Brasil.

Por isso, ao propormos os temas que consideramos fundamentais para a discussão do nosso programa de governo o fazemos com nitidez, mas sem sombra de sectarismo. Vale dizer: sem deixar de explicitar posições que possam nos diferenciar, mas conscientes de que as diferenças ideológicas e de trajetória política não podem impedir a busca de convergências, para que o debate eleitoral conduza à formação de uma maioria capaz de sustentar as decisões necessárias às mudanças que o país exige.

### ***VIII – O compromisso de governo***

Meu compromisso é o de governar com coragem o Brasil, de não medir sacrifícios e de lutar pela realização de ideais de desenvolvimento com justiça.

Consciente das dificuldades do momento, não temo o que sei vou enfrentar. Conheço as dimensões históricas do desafio. Tenho sentido da realidade e sei que meu projeto incorpora o sonho brasileiro por uma vida melhor. Não vou compactuar com os promotores do atraso, do clientelismo, do corporativismo. Minha única bússola será o interesse da nação, que guiará as decisões de meu governo.

Nada há de mais precioso para o brasileiro, neste momento, do que a liberdade de escolher, de dizer o que está errado e de mudar o que for preciso, sempre dentro da lei.

O Brasil conhece meu estilo de trabalhar. Sabe que sou um homem experiente, que sabe ouvir e ter paciência. Mas, que não tem medo de ousar e de decidir.

Todos sabem o quanto sofremos, quando este país mergulhou no autoritarismo. Fomos impedidos de trabalhar e muitos, como eu, tivemos que nos exilar. Mesmo longe, jamais deixei de pensar no Brasil, de lutar pela democracia. A tudo resisti, com muita luta e esperança, porque sabia que o Brasil era maior e melhor do que essa gente que achava que tinha resposta para tudo, às custas da liberdade do nosso povo.

Quando voltei ao Brasil, decidi ingressar na política, porque estava convencido de que poderia ajudar a mudar a vida dos brasileiros. Senti que poderia usar a maturidade e os meus conhecimentos, para ajudar a construir o país do sonho de todos nós. Aprendi que a tolerância é a força maior. Numa sociedade democrática, não se mudam as coisas com ódio, com vingança, com raiva, com desrespeito às leis.

Jamais coloquei os meus interesses pessoais, minha simpatias e antipatias, à frente dos interesses maiores da nação. Quem está no governo tem que lidar, primeiro, com a realidade, porque é esta que nos ensina o caminho das transformações possíveis. Caso contrário, corremos o risco de enveredar pelo caminho da mentira. Governar uma democracia é, antes de mais nada, conviver com as limitações, aceitar o possível no presente, para almejar o ideal no futuro.

Não se começa a construir uma casa pelo teto, mas pelas fundações. Nossa proposta tem começo, meio e fim. Sabemos que é o momento de transformação. Pretendo ser o promotor deste

salto para a prosperidade e para a criação de um novo ânimo na vida brasileira. Já começamos a construir as fundações com. a conquista da estabilidade. Continuaremos a buscar desenvolvimento e dignidade.

Quero receber um mandato do povo para tornar realidade o sonho. A esse mandato – e só a ele – serei sempre fiel. Eleito, corresponderei à confiança dos brasileiros. Teremos um novo Brasil às vésperas do ano 2000. Um país que será respeitado, não pelas dimensões de sua geografia, mas pelo sentido de humanidade de seu povo e pela competência que marcará a condução da sua vida pública. Saberei ousar, sem imprudência. Assumirei as responsabilidades, sem arbitrariedade. Governarei com firmeza, mas sem arrogância.

Para isso, preciso do povo. De seu voto. De sua inspiração. De sua confiança.

O sonho de um Brasil justo é o sonho de todos nós.

## ANEXO II

### *Reforma e imaginação*<sup>2</sup>

Uma das maiores dificuldades para os candidatos à Presidência da República é mostrar ao eleitorado que têm uma proposta para o país e dizer como pretendem executá-la.

É verdade que alguns candidatos insistem mais na proposta – ou no sonho – do que em sua execução, até porque muitas de suas metas são inexecutáveis. Mas, bem ou mal, os candidatos das principais forças políticas têm propostas e tentam mostrar como pretendem levá-las à prática.

Aproveito, por isso, este espaço para entrar no debate que realmente interessa, o das propostas de futuro para o Brasil e o das alianças capazes de concretizá-las.

Assusta-me o que se diz sobre o que seria minha proposta. Como as opiniões expressas quase sempre situam-se no contexto político e não propriamente acadêmico, em geral a crítica é feita ao que supõem ser um projeto “neo-liberal”. Para construir esse projeto, faz-se uma mistura entre o que supõem ser meu pensamento com uma também suposta inflexão política “à direita”. Esta última graças à aliança do PSDB com o PFL (esquecendo-se quase sempre do PTB). Na luta ideológica, o que se deseja projetar é a imagem de que eu teria resolvido vestir a máscara do “consenso de Washington” e andar de braços dados com o clientelismo político “nordestino”.

Para melhor estigmatizar o alvo, diz-se que, depois de eu ter repudiado tudo o que escrevi, não seria de estranhar que, desde 1991, quando teria forçado o apoio ao governo Collor – só evitado porque Covas se opôs, – estivesse agora materializando o “consenso de Washington”. Este, para os não iniciados, refere-se ao conjunto de políticas ditas neoliberais, a começar pela estabilização da moeda através do ajuste fiscal e da reforma monetária, para prosseguir com as privatizações, a abertura da economia e a retomada do crescimento, no contexto de uma economia globalizada.

Inicialmente, separemos o que é história mal contada do que é análise objetiva de uma situação. Quanto ao apoio a Collor – e disso há testemunhas – a decisão de não participar do governo foi minha e de Tasso Jereissati, exclusivamente. Abrimos o debate no PSDB, discutimos a possibilidade e recusamos a participação no governo porque percebemos que não poderíamos influir nas decisões.

Mas, dirão os críticos, quiseram participar de um governo que era favorável ao “consenso de Washington”. Esta é a questão central. Desde o famoso discurso do senador Mário Covas, quando candidato à Presidência da República, sobre o “choque de capitalismo”, o PSDB teve de confrontar-se com a grande questão de nosso tempo: como fazer funcionar a economia do país e como manter a democracia, ampliar a igualdade e assegurar a justiça social. Em um país como o Brasil, de pobreza e concentração de renda, essa temática é crucial.

Em outros termos, para resolver as questões não só econômicas como sociais, existe uma via social-democrática para o desenvolvimento sustentado e para a melhoria da vida do povo que se distinga, por um lado, da crença no automatismo do mercado e na força da empresa e, por outro, do intervencionismo burocrático-estatal?

É isso que está em questão nas eleições de 3 de outubro. E as respostas são várias.

---

<sup>2</sup> Artigo do senador Fernando Henrique Cardoso publicado na *Folha de S. Paulo*.

Simplificando, o candidato do PMDB volta aos temas e soluções dos anos 60 e reafirma que o crescimento econômico alavancado pelo setor produtivo estatal, com algum tipo de proteção ao mercado interno e um certo intervencionismo estatal, daria a fórmula para nosso futuro.

O PT, de modo mais confuso porque incorpora algumas preocupações internacionalistas e substitui o clientelismo tradicional pelo corporativismo, também parece apostar no protecionismo do mercado, na solidariedade internacional dos grandes países não totalmente integrados ao sistema produtivo global (China, Rússia, Índia, parte da África etc.) e na força do mercado interno, sobretudo através das pequenas e médias empresas, bem como em forte regulamentação estatal, para fazer face, e logo, às grandes demandas sociais.

O PDT leva tudo isso ao exagero. Pretende não só fortalecer as grandes corporações estatais, como se volta, com ira, contra as “perdas internacionais”. Embora formalmente filiado à Segunda Internacional, o PDT trava a luta contra o “colonialismo”, a la século XIX e, sem ter compromisso efetivo e organizado com os movimentos populares, quer representar também a sede por justiça social e bem estar das massas marginalizadas, notadamente no campo da educação.

Em contraposição a estas propostas, os críticos da proposta do PSDB só vêem uma alternativa: o neo-liberalismo, capitaneado pelo tal “consenso de Washington”.

Esquecem-se de que os partidos que se situavam “à direita”, ou desistiram de ter candidatos e plataformas próprias ou, se os têm, eles não assumem tal postura, deixando-a aos cuidados de ideólogos isolados, como, por exemplo, Roberto Campos. Ao invés dos ideólogos da esquerda comemorarem a inexistência de propostas neo-liberais em nossa política – graças à sua inviabilidade prática – fazem o contrário: pintam a cara do PSDB e de seu candidato, como se fossem a encarnação do “neo-liberalismo”.

Haja falta de imaginação!

É patético que os ideólogos que se crêem donos da verdade não percebam que o PFL apóia uma candidatura do PSDB, e não o contrário. E, por que apóia? Porque os líderes mais lúcidos do partido reconhecem que é preciso (até mesmo para ganhar as eleições) reformular o ideário liberal, e mesmo liberal-social, e estabelecer uma ponte com as realidades do país.

Que realidades são estas?

É neste ponto que entra a proposta de minha candidatura. Como escreveu um dos críticos mais lúcidos, José Luiz Fiori, eu não abri mão de análise sociológica alguma. Assim como há 30 anos mostrei (o que na época era obscuro) que a “burguesia nacional” – ou melhor, a ideologia a ela imputada pela esquerda – não tinha a menor condição de propor um projeto hegemônico para o Brasil por causa do que chamei de “internacionalização do mercado interno”, continuo crendo que a globalização da economia – queiram ou não os críticos – existe como consequência de uma nova forma (até tecnológica) de produzir.

É esta questão que não esta posta por meus adversários nem, portanto, é incorporada às propostas que eles apresentam. Por não reconhecerem, objetivamente, sociologicamente, economicamente, que houve uma mudança no padrão estrutural da economia e da sociedade contemporâneas, têm propostas regressivas.

Pensam-se na vanguarda, mas consubstanciam o atraso: suas referências valorativas estão circunscritas ao horizonte do passado e não têm como dar curso prático às idéias – por generosas que sejam – que para eles representam o “progresso”.

Mas só até aí vai a argúcia objetiva do já citado José Luiz Fiori. Daí por diante, pensa que, assim como mostrei que havia uma relação dependente-associada entre a economia local e internacional, *ipso facto*, por “realismo”, eu teria abandonado qualquer postura reformista e

generosa para propor – pasmem! – a reconstrução de uma aliança oligárquica capaz de sustentar o “consenso de Washington”.

Para “provar” isto pratica uma “falácia ecológica”: eu é que teria sido “criado” para, propondo o Real e a estabilização econômica, dar vigência ao neo-liberalismo washingtoniano.

Haja liberdade pouco poética com os fatos e as intenções. Esquecem-se do principal: qualquer Ministro da Fazenda, sério e competente, diante da ameaça hiper-inflacionária que corroía o Estado e arruinava não só a economia mas a oferta de empregos e os salários do povo, teria de ser radical, isto é, teria de ir à raiz dos problemas. E, na conjuntura brasileira, a inflação passou a ser a esfinge: senão fosse decifrada devoraria a todos.

Será este argumento mera racionalização? É ver o que está acontecendo na Venezuela para perceber que depois da tremenda crise político-moral, de tentativas frustradas de estabilização e de uma eleição que colocou no poder pessoas com pensamento nacional-popular, ao invés da implantação de uma “democracia de massas”, ocorreram restrições constitucionais, houve crise econômica generalizada e será feita nova tentativa de estabilização. Só que agora, à custa, provavelmente, de brutal preço, de perda de tempo precioso e de muito sofrimento do povo, a despeito das melhores intenções do Presidente Caldera.

E com Allan Garcia, no Peru, foi diferente?

Não se trata, portanto, de colocar rótulos nem de fazer-se uma inversão temporal dos fatos, supondo-se que houve uma “inteligência política intencional e superior” que, como nova mão invisível, desta vez na política, ordenou a disputa eleitoral e dirigiu a ação governamental para impor a “pax americana” em nossa economia. Chega de artificialismos e de estereótipos conspiratórios deste tipo.

A política de estabilização proposta – sem monitoramento do FMI e sem passar por recessões – é apenas uma tentativa para assegurar condições de governabilidade e para permitir que o país chegue às eleições. Se os críticos, ao invés de distorcerem o que eu penso e proponho, percebessem que eu desejo reconstruir o Estado para permitir que se dê a guerra ao “apartheid social”, chegariam a outras conclusões.

E este é o desafio e a resposta a ele nada tem de neo-liberal, mas sim de social-democrata. De uma social-democracia que funcione em uma sociedade de massas, com muita pobreza e marginalização cultural, baseada em uma economia de mercado já inserida, em larga medida, na economia globalizada e ainda incapaz de reduzir as desigualdades.

Mesmo os atores políticos, como Lula, que não reconhecem o padrão estrutural da economia contemporânea, acabam por tentar convencer o resto do mundo que eles, na prática, não farão o que seus projetos supõem fazer: não denunciarão o acordo da dívida externa, não farão distinções entre empresas nacionais e estrangeiras, continuarão a privatizar etc.

Como não sou incoerente nem reneguei minha tradição de análise sociológica, não preciso usar de linguagem diferente conforme o auditório. Mas daí não decorre que eu defenda o “livre mercado”, que desconsidere a necessidade do fortalecimento do Estado, nem muito menos que deixe de ver a “dívida social” como a parte principal e mais urgente a ser resolvida da herança nefasta de nosso passado elitista e anti-democrático.

É neste ponto que reside a necessidade da imaginação sociológica para realizar as reformas.

Os críticos de pouca profundidade só vêem o neo-liberalismo como alternativa às ideologias presas a um passado em extinção, nacional-autoritário, nacional-popular ou nacional-desenvolvimentista. Não percebem que o novo na situação brasileira (como ocorreu no Chile e em vários outros países) é que o clientelismo tradicional que eles pensam estar cristalizado no PFL

(com grande injustiça, pois quem foi Ministro da Fazenda sabe que essa praga esta muito bem distribuída entre vários partidos, alguns dos quais do “centro” e da “centro-esquerda”) está quebrado sem remissão. A crise da Comissão de Orçamento do Congresso foi só a gota d’água de um sistema que solidarizava interesses econômicos e interesses políticos das oligarquias regionais. Esse sistema não dará mais sustentação a governo algum.

É, portanto, no mínimo uma subestimação de minha capacidade analítica e de minha imaginação (para não falar de meus valores) pensar que, diante da “realidade contemporânea”, eu optei (e levei o PSDB a optar) por uma aliança conservadora. Sobre ser conservadora, esta aliança seria ineficaz até mesmo para servir de contraponto aos interesses do capitalismo internacional.

Pelo amor de Deus! Que os críticos sejam mais generosos ao julgar, se não as virtudes e o caráter, pelo menos a inteligência dos que estamos hoje coligados ao redor de um programa de reformas viáveis no Brasil.

O grande calcanhar de Aquiles – ou o grande desafio – da presente situação brasileira é precisamente este: a inserção do Brasil no sistema produtivo internacional, para servir aos interesses nacionais e populares, requer um Estado reformado, capaz de abrir-se eficazmente às pressões e aos interesses da população, especialmente da maioria de pobres que vivem uma cidadania incompleta.

O PT aponta, com razão, para a causa da cidadania e para o clamor dos pobres. Mas sua política econômica (?) e sua visão de mundo fazem com que a generosidade da proposta se esboroe na muralha da incompetência para ver o “novo” no plano global e, o que é pior, no comprometimento do partido com os interesses corporativos da burocracia. Por minimizarem a revolução produtiva que já ocorreu e o próprio papel da iniciativa privada (melhor dito societária) na produção e incorporação de inventos tecnológicos e por não darem a devida importância à crítica ao corporativismo estatal – forma moderna e não por isso menos negativa do clientelismo político – são incapazes de ajustar ao contexto contemporâneo a luta pela igualdade e pela erradicação da miséria. Não percebem que a despeito das intenções que podem ser generosas, a ação estatal que estimulam cria uma nova barreira à melhoria das condições gerais de vida do povo e ao avanço da economia para tornar possível aumentar e distribuir a riqueza.

Ora, nossa proposta (minha, do PSDB e dos que nos apóiam) é de reformar o Estado, enfrentando os interesses corporativos, para criar os instrumentos de uma nova articulação entre o país e a ordem mundial, sem que esta se dê, como hoje, à matroca, respondendo automaticamente às propostas internacionais ou refugiando-se no protecionismo de um “estatismo envergonhado” manipulado pelos interesses corporativos de funcionários, às expensas dos interesses da imensa maioria do povo.

Em outros termos, dado o colapso, que vem de longe, da “burguesia nacional” e dada a ineficiência do Estado, estaremos condenados, com ou sem “consenso de Washington”, à ausência de um projeto nacional viável, se continuarmos na indefinição política quanto à forma e à eficiência do Estado. É para a reforma do Estado, tornando-o mais competente, com carreira e treinamento adequado dos funcionários, mais voltado para a inovação social e menos preso aos interesses corporativos das empresas estatais e dos segmentos “cutizados” da burocracia, que se requer na nova fórmula política.

Esta, repito, não poderá manter o estilo clientelístico-ideológico do passado, nem assumir a feição corporativo-imobilista. Se as forças políticas conservadoras de qualquer dos partidos aliados – ou dos demais partidos – tentarem opor-se a esta reforma, encontrarão na sociedade e nos setores lúcidos do PSDB e de seus aliados uma barreira intransponível. Nisto reside nosso compromisso político com o eleitorado.

Dará certo nossa proposta?



Como tudo na história, não se sabe de antemão. Mas o Brasil, do ponto de vista econômico, dispõe de condições favoráveis para; controlada a inflação, orientar-se por metas ambiciosas de crescimento, dando um salto qualitativo no seu padrão estrutural. Para isso terá de aumentar o “coeficiente de massa cinzenta” em nosso modelo econômico: população mais educada, maiores investimentos em ciência e tecnologia, senso de prioridades. Enquanto isso se processa é necessário aproveitar nossas vantagens estratégicas: metas audaciosas na agricultura, programas intensivos de treinamento de mão-de-obra, expansão dos setores de serviços, especialmente no turismo etc. E muito investimento (privado, local e internacional, junto do que seja possível no setor público) em energia, portos e transportes.

A grande questão a ser enfrentada pelo próximo governo, uma vez aceito este patamar de ação imediata, será política e social.

Ao invés de caminhar na direção suposta por meus críticos “de esquerda” (ou de imaginação curta?), a aliança capaz de viabilizar o salto necessário passará pelo apoio dos setores sensíveis à necessidade de reestruturação e de fortalecimento do Estado na direção apontada, tanto no meio empresarial como no meio sindical e profissional e pelo realinhamento dos setores produtivos, nacionais e multinacionais para, sob liderança política clara, enfrentar os novos tempos implementado com urgência as reformas de estrutura capazes de dar à população mais empregos, melhor educação, saúde, habitação e alimentação.

Como aliás todos os candidatos desejam. Só que não dispõem das condições políticas para aglutinar as forças capazes de não só querer, mas de realizar competentemente as reformas na direção necessária para combater na prática, e não só nas intenções, a pobreza e a miséria que tornam o Brasil um país deitado eternamente no atraso e no subdesenvolvimento. Hoje existem condições objetivas para reverter este quadro. Não fazê-lo, ou é incapacidade ou, o que é pior, imoralidade pela convivência com a exploração do povo e a injustiça social.