



INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

SUBSÍDIOS AO PLANO DE GOVERNO

VOLUME : 2

ANEXOS

CURITIBA

DEZEMBRO/1982

SUMÁRIO

VOLUME 1

APRESENTAÇÃO.....	iii
INTRODUÇÃO.....	1
1 CRISE E DEMOCRACIA.....	4
2 CRISE E PLANEJAMENTO.....	8
3 POLÍTICA INDUSTRIAL.....	11
4 POLÍTICA AGRÍCOLA.....	29
5 MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS.....	39
5.1 POSSIBILIDADES PARA O REFLORESTAMENTO NO PARANÁ.....	45
6 POLÍTICA URBANA.....	48
6.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES.....	49
6.2 POLÍTICAS ESPECIAIS.....	50
7 POLÍTICAS SOCIAIS E POLÍTICAS DE EMPREGO.....	56
7.1 HABITAÇÃO.....	60
7.1.1 Programa Especial de Habitação.....	64
7.2 SAÚDE E SANEAMENTO.....	65
7.2.1 Programa Especial de Saúde.....	74
7.3 EDUCAÇÃO.....	76
7.3.1 Programa Especial de Educação.....	81
7.4 CULTURA E LAZER.....	83
8 POLÍTICAS ADMINISTRATIVAS DO EMPREGO.....	87
VOLUME 2 - ANEXOS	
ANEXO 1 - RELAÇÃO DE ALGUNS PROJETOS.....	91
ANEXO 2 - UM MODELO ALTERNATIVO DE CRESCIMENTO.....	102

ANEXO 1 - RELAÇÃO DE ALGUNS PROJETOS

1982

A NOVA CONFIGURAÇÃO ESPACIAL DO PARANÁ - ANÁLISE DAS TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

Ementa: Estuda a nova configuração do Paraná e suas tendências básicas através de suas manifestações mais típicas, como concentração geográfica de atividades e da população (principalmente os deslocamentos populacionais dentro do Estado) e seu significado enquanto resultado de um processo de transformação estrutural. (Em desenvolvimento)

Convenientes: IPARDES/CNDU

PRO-RURAL - AVALIAÇÃO "EX-POST"

Ementa: Nesta primeira fase está realizando uma avaliação "ex-ante" da região e público alvo do PRO-RURAL para servir de parâmetro a sua avaliação "ex-post". (Em desenvolvimento)

Convenientes: IPARDES/SEPL

COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS DO PARANÁ - ARROZ, FEIJÃO E MILHO

Ementa: Estuda a estrutura e os fluxos de comercialização do arroz, do feijão e do milho no Paraná, sua evolução recente e condicionamentos do setor produtivo. (Em desenvolvimento)

Convenientes: IPARDES/SEFI

AS MIGRAÇÕES E AS TRANSFORMAÇÕES DA ESTRUTURA PRODUTIVA E FUNDIÁRIA

Ementa: Avalia o fenômeno migratório, suas perspectivas de continuidade e as transformações da estrutura produtiva e fundiária bem como as condições de sobrevivência dos migrantes paranaenses. (Em conclusão)

Convenientes: IPARDES

ESTUDOS E PROJEÇÕES DEMOGRÁFICAS

Ementa: Objetiva a análise e a realização de estudos e projeções demográficas para o Estado do Paraná. (Em conclusão)

Convenientes: IPARDES

ESTUDO PARA UMA POLÍTICA DE EMPREGO PARA O PARANÁ

Ementa: Analisa a situação de emprego, subemprego e desemprego no Estado de modo a oferecer alternativas que viabilizem a ocupação de mão-de-obra. (Em conclusão)

Convenientes: IPARDES

CONSOLIDAÇÃO E EXPANSÃO DA AGRICULTURA DE ALIMENTOS NO PARANÁ

Ementa: Objetiva medidas de apoio aos pequenos produtores rurais incentivando a produção e a comercialização agrícola e, além de garantir a fixação do homem ao campo, consolidar a posição do Paraná como um dos estados mais importantes nesse setor. (Em conclusão)

Convenientes: IPARDES

LIMITES E POSSIBILIDADES DA EXPANSÃO E INTEGRAÇÃO DO PARQUE INDUSTRIAL PARANAENSE

Ementa: Objetiva, além de analisar as condições de crescimento da indústria, via fornecedores do setor metal-mecânico, indentificar os obstáculos à modernização desses fornecedores e propor medidas de consolidação e integração do parque industrial. (Em conclusão)

Convenientes: IPARDES/BADEP

IMPACTO DA EXPANSÃO DAS CULTURAS VOLTADAS ÀS ALTERNATIVAS ENERGÉTICAS E À EXPORTAÇÃO SOBRE A AGRICULTURA DE ALIMENTOS

Ementa: Analisa os efeitos espaciais e sociais da política econômica sobre a oferta de alimentos através dos incentivos dados às culturas agrícolas voltadas para o mercado externo. (Em conclusão)

Convenientes: IPARDES/INAN/FINEP

1981

PROGRAMA DE APOIO ÀS POPULAÇÕES CARENTES DO ALTO E MÉDIO IGUAÇU E ALTO E MÉDIO TIBAGI

Ementa: Analisa as condições de vida das populações do Alto e Médio Iguaçu e Alto e Médio Tibagi propondo medidas de ação que objetivem a proteção e promoção econômica e social dessas populações carentes.

Convenientes: IPARDES/SEAD-CAR

PADRÕES E RECOMENDAÇÕES DO USO DO SOLO NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Ementa: Avalia as potencialidades e restrições de relevo de cada unidade espacial da RMC, indicando para cada tipo de paisagem rural um padrão de uso de solo, permitindo dessa forma, a preservação ecológica da bacia, como um todo e de seus mananciais.

Convenientes: IPARDES/COMEC

PROJETO ANÁLISE CONJUNTURAL

Ementa: Avalia o comportamento das condições sócio-econômicas, possibilitando subsídios aos estudos e pesquisas básicas da administração pública além de indicadores que permitem acompanhar e avaliar o Plano de Governo.

Convenientes: IPARDES/SEPL

DIAGNÓSTICO SÓCIO-ECONÔMICO DO PARANÁ

Ementa: Objetiva fornecer um modelo integrado e interpretativo da realidade sócio-econômica do Estado do Paraná. Teve como síntese o documento Paraná: Economia e Sociedade, editado em 1982.

Convenientes: IPARDES/SEPL

ESTUDOS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DO SETOR FLORESTAL

Ementa: Objetiva a formulação de políticas de desenvolvimento do setor florestal tentando minimizar os impactos negativos sobre as outras atividades do setor primário.

Convenientes: IPARDES/CODESUL

ESTUDOS PARA UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO PARANÁ

Ementa: Analisa e avalia as condições de interiorização do desenvolvimento industrial, determinando os municípios e os setores produtivos de importância para a consolidação do parque industrial paranaense.

Convenientes: IPARDES/SEPL/SEIC/MIC

RENDA INTERNA DO PARANÁ

Ementa: Objetiva indicadores que permitem acompanhar o comportamento da economia estadual e a evolução de seus agregados macroeconômicos, possibilitando comparações da economia paranaense no contexto nacional

Convenientes: IPARDES/SEPL

ACOMPANHAMENTO DE CULTURAS DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS DO PARANÁ

Ementa: Objetiva verificar mensalmente, o comportamento dos principais produtos agrícolas do Paraná, assim como sua comercialização.

Convenientes: IPARDES/SEFI

SONDAGEM DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

Ementa: Objetiva acompanhar, trimestralmente, o desempenho da indústria de transformação e divulgar as perspectivas para o próximo bimestre.

Convenientes: IPARDES

SONDAGEM CONJUNTURAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL

Ementa: Objetiva acompanhar, trimestralmente, o desempenho da indústria da construção civil e divulgar as perspectivas para o próximo período.

Convenientes: IPARDES

PERSPECTIVA E POTENCIAL DE PARTICIPAÇÃO DO SETOR COOPERATIVO NOS PLANOS E PROGRAMAS DE ADEQUAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL PARANAENSE

Ementa: Analisa o processo de desenvolvimento das cooperativas no Paraná, bem como suas atividades no sentido de incorporar os pequenos produtores tradicionais propiciando-lhes aumento de renda, via eliminação das atuais formas de intermediação as quais se encontram atreladas (em conclusão).

Convenientes: IPARDES

1980

**PROLITORAL - PROGRAMA DE APOIO À POPULAÇÃO CARENTE DO LITORAL -
DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS DE AÇÃO**

Ementa: Analisa as condições de vida dos setores da população do Litoral: pescadores artesanais, pequenos produtores e desempregados e subempregados urbanos. Apresenta-se em dois itens principais: diagnósticos e propostas de ação para cada grupo, objetivando a proteção e promoção econômica e social do homem do Litoral.

Convenientes: IPARDES/SEAD-CAR

**PROGRAMA DE APOIO À POPULAÇÃO CARENTE DO ALTO RIBEIRA - PRO-
RIBEIRA - DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS DE AÇÃO**

Ementa: Analisa a estrutura interna da Região do Alto Ribeira, apresentando propostas de ação que viabilizem a proteção e promoção econômica e social do homem da região, além de orientar a ação governamental no sentido de incorporá-lo ao desenvolvimento do Estado.

Convenientes: IPARDES/SEAD-CAR

**GEOFORMAS E USO AGRÍCOLA ATUAL - ANÁLISE ATRAVÉS DE IMAGEM DE
SATÉLITE**

Ementa: Insere-se no contexto da formulação do Diagnóstico Sócio-econômico do Paraná. Objetiva analisar e interpretar as imagens de satélite, nos aspectos relativos à base fí-

sica natural e ao uso agrícola atual do território.

Convenientes: IPARDES/SUDESUL

RENDA INTERNA DO PARANÁ - 1970/1979

Ementa: Revisa e atualiza o estudo: Renda Interna do Paraná - 1978, publicado pelo IPARDES, apresentando indicadores que permitem acompanhar o comportamento da economia estadual e a evolução de seus agregados macroeconômicos, possibilitando comparações da economia paranaense no contexto nacional.

Convenientes: IPARDES/SEPL

1979

RELATÓRIO DE PESQUISA 4 - A CONTRIBUIÇÃO DA CODEPAR E BADEP PARA O FINANCIAMENTO DO PROGRESSO DE DESENVOLVIMENTO NA ECONOMIA PARANAENSE

Ementa: Relata a atuação da CODEPAR/BADEP na agricultura e serviços, apresentando como metas prioritárias a dotação do Estado de infra-estrutura básica, fortalecendo o setor privado da economia que levaria ao desenvolvimento da indústria e à modernização da agricultura.

Convenientes: IPARDES/BADEP

DIAGNÓSTICO AGROECOLÓGICO DO USO AGROPECUÁRIO ATUAL

Ementa: Analisa os aspectos agronômicos do aproveitamento atual dos recursos naturais, determinando o grau de ajuste e desajuste existente entre o uso potencial e atual do território, estabelecendo suas origens e apresentando conclusões básicas à elaboração de alternativas superadoras.

Convenientes: IPARDES/SUDESUL

DINÂMICA ESPACIAL E SETORIAL DA FORÇA DE TRABALHO NO PARANÁ

Ementa: Analisa os fenômenos sociais e econômicos que determinam o processo migratório. Investiga o pequeno proprietário como a categoria mais recente que compõe os fluxos migratórios que têm origem no Paraná. Analisa a reprodução de pequenos produtores que ainda preservam a propriedade da terra,

dentro do contexto agrícola atual.

Convenientes: IPARDES/ SUDESUL/MINTER

MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 1ª FASE

Ementa: Analisa e avalia, nesta 1ª fase, os recursos naturais da RMC, formulando alternativas para o uso agropecuário e florestal adequado que propiciem uma expansão rural e urbana e maximizem a produção, com a mínima degradação, favorecendo o equilíbrio ambiental necessário à vida humana.

Convenientes: IPARDES/COMEC

MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 2ª FASE

Ementa: Descreve e avalia os processos de construção da paisagem rural metropolitana, introduzindo o fator tempo nas análises e avaliações estruturais do meio ambiente, no sentido de predizer a evolução natural da aptidão determinada e avaliar o impacto das atividades produtivas.

Convenientes: IPARDES/COMEC

ANEXO 2 - UM MODELO ALTERNATIVO DE CRESCIMENTO

UM MODELO ALTERNATIVO DE CRESCIMENTO

INTRODUÇÃO

O conceito de modelo de crescimento ou de padrão de acumulação refere-se à composição setorial da economia em seu aspecto produtivo, à forma como evolui tal composição e aos esquemas de financiamento à produção que sustentam o crescimento. Assim, deve sempre existir certa correspondência ou coerência entre o modelo de crescimento, a estrutura produtiva, o padrão de distribuição de salário e renda e os fluxos financeiros.

Embora não haja entre estas variáveis relações unívocas de determinação, a forma como se apresenta algumas delas limitada a das demais variáveis, o que implica que mudanças no padrão de acumulação devem se traduzir em mudanças na estrutura de salários, no sistema de financiamento, etc. A solução para esse equilíbrio múltiplo depende da força política das camadas sociais envolvidas na montagem de um padrão de crescimento.

Dessa forma, a mudança nesse padrão coloca uma outra questão, de natureza política. Isto porque por um lado, no capitalismo moderno a concentração e a centralização do capital transformam o Estado numa arena onde os interesses presentes vêm se enfrentar. Por outro, porque no caso de um País tardiamente industrializado, como o Brasil, a relativamente pequena integração do sistema produtivo e da população ativa reforça esta tendência.

Portanto, o Estado é fundamental na montagem do modelo

de crescimento na medida em que os interesses presentes se articulam com a mediação dele, Estado, na confecção desse modelo. Evidentemente, a capacidade de interferência dos distintos interesses neste processo não é uniforme. Assim, a política econômica expressa os segmentos sociais com acesso ao Estado, isto é, seus acordos e conflitos, e a capacidade de tal política responder a uma crise no modelo econômico é função dos interesses de tais segmentos.

Isto significa que a discussão de um modelo alternativo só não se constitui num exercício formal ou inútil na medida em que servir para mobilizar e compor segmentos capazes de, afirmando-se politicamente, reconhecer nas autoridades seus próprios valores, interesses e também seus conflitos. Essa mobilização é facilitada pela democracia onde a negociação, a manifestação de pressões e a própria discussão das alternativas agiliza as comunicações no interior do Estado e entre este e a sociedade. A democracia surge assim, no dizer de Schumpeter,¹ como a possibilidade de, livremente, compor interesses.

Ainda que não exista relação mecânica entre democracia e crescimento econômico, essa é essencial para que a política econômica se legitime diante da sociedade. Por isto, a democracia é fundamental para que a incerteza quanto ao futuro nas empresas e nas famílias - característica das épocas de crise-, possa ser minorada e também para que haja uma reversão das expectativas nascidas durante a crise.

Não se deduza daí uma instrumentalização da democracia,

¹SCHUMPETER, J. Capitalism, socialism and democracy. Harcourt, Brace & Co., 1949.

isto é, seu uso apenas para superar momentos críticos. Ao contrário, ela se constitui numa meta e valor perenes, facilitando nos períodos de expansão a repartição dos frutos do crescimento e a correção de rumos, sempre que necessária, do modelo econômico.

O apoio amplo dado às autoridades econômicas não tem apenas significação interna uma vez que modifica o conteúdo da relação entre essas autoridades e o sistema econômico-financeiro internacional. Isto indica que a idéia de que é preciso aceitar as exigências desse sistema para que a dívida externa seja reciclada deve ser rediscutida. Ou seja, esse apoio interno dado a uma política econômica alternativa e a formas menos custosas de relações financeiras com o Exterior aumenta consideravelmente o poder de negociação do País.

Estas colocações demonstram que a discussão sobre um modelo alternativo deve ser global, visando o conjunto dos instrumentos e marcos mais gerais - inclusive políticos - da política econômica. Ainda, deve ser ampla e contar com a participação do conjunto da sociedade. Por este último motivo não cabe aqui apresentar um modelo detalhado mas sugerir uma indicação de um novo padrão de relações econômicas pensado a partir das questões e dos pontos de asfixia mais visíveis na economia.

O modelo proposto contempla, preferencialmente, certos interesses sociais e está centrado numa visão não-convencional da política econômica. Entretanto, inexistem outras alternativas, e é fundamental que o espectro da recessão prolongada seja eliminado. Além disso, a gravidade da crise justifica a "imaginação criadora", pois hoje a política econômica ortodoxa não consegue elaborar um projeto de longo prazo e enfrenta, a curto

prazo, suas próprias contradições.

Este modelo tampouco é neutro em termos regionais, estimulando setores localizados fora do núcleo mais industrializado do País e uma imigração do capital localizado em São Paulo para outras regiões, de forma não-distorcida como a que vem ocorrendo. Por razões óbvias, o Paraná é explicitamente considerado neste texto, e também por suas possibilidades de diversificação industrial.

No primeiro item apresenta-se uma visão geral do modelo alternativo e nos demais são discutidas as questões mais relevantes que ele procura responder. A estrutura do texto é a seguinte:

- a) visão global do modelo alternativo;
- b) balanço de pagamento e inflação;
- c) distribuição de renda;
- d) sistema financeiro e tributário;
- e) política de produção.

Por fim, o modelo sugerido representa importante consenso na área acadêmica, tendo sido formulado de modo coerente com os demais textos do IPARDES voltados para os temas discutidos.

1 VISÃO GERAL DO MODELO ALTERNATIVO

Em seus traços mais amplos, o modelo reabilita a proposta, colocada em discussão no Brasil desde a década de 50,* de um padrão de crescimento centrado nos bens de consumo de massa e nos bens de produção. As características próprias da época atual impõem, entretanto, soluções particulares, ainda que conservando o objetivo central de um crescimento econômico "não excludente", baseado no perfil mais homogêneo de distribuição de renda em termos pessoais e regionais. Outro objetivo central que se retoma é o de um crescimento com equilíbrio econômico e financeiro com o Exterior e patamares suportáveis de inflação.

Uma vez que o desequilíbrio nas contas externas e a inflação se constituem hoje nos maiores obstáculos ao crescimento econômico, o modelo sugerido propõe políticas específicas para enfrentá-los, as quais requerem reformulações nos sistemas financeiro e tributário bem como na política de câmbio. Estas reformulações, no essencial, visam tornar independentes a atração de capitais externos e o manejo do Comércio Exterior, desvinculando ainda a oferta interna de crédito - bem como a taxa doméstica de juros - das condições de liquidez e juros do mercado financeiro internacional.

*Especialmente pela escola "estruturalista", nucleada em torno da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL, da Organizações das Nações Unidas - ONU.

Estas modificações ampliariam o espaço à política econômica, a qual poderia ganhar um caráter de estímulo à atividade interna. Os setores a serem estimulados de modo preferencial devem ser definidos de modo coerente com o potencial de crescimento da economia e com seus principais "pontos de estrangulamento". Neste sentido, tal definição exige a formulação de políticas industrial, agrícola, de energia e de aproveitamento dos recursos necessários, coerentes entre si. A orientação global dessas políticas é a montagem de um padrão de crescimento que não pressione as importações e inclusive substitua parte delas (na área do petróleo e em outras), corrija certos atrasos relativos da estrutura industrial e possua um caráter socialmente mais equilibrado.

A retomada de um crescimento coerente e durável exige ainda modificações em outros aspectos da política fiscal e monetária bem como no sistema financeiro, as quais se referem à conquista de um espaço fiscal para reativação do gasto público, à redução dos mecanismos de especulação financeira e à oferta de crédito adequado (tanto quanto ao volume quanto as suas condições) para a sustentação do consumo e do investimento privado.

Não se trata se reinventar o Brasil com um novo modelo, mas de corrigir uma série de distorções que vem caracterizando a utilização do instrumental da política econômica e de voltá-la para a meta do crescimento, aproveitando o atual estágio de desenvolvimento da economia brasileira e procurando levá-lo adiante.

Esta proposta exige ainda que se explicitem algumas relações entre a crise internacional e a crise econômica brasileira. A crise por que passa o conjunto das economias industrializadas não possui hoje nenhuma perspectiva de solução a curto

prazo. Sabe-se que ela está relacionada ao debilitamento do padrão de crescimento histórico da economia americana - generalizado após a 2ª Guerra -, o qual esteve sempre sob a liderança da indústria de bens duráveis de consumo e, em especial, da automobilística. Este padrão de crescimento associou-se a um padrão de consumo energético baseado no petróleo.

Reconhece-se também que atualmente a possibilidade de dar sobrevida a tal padrão de crescimento é limitada e que um novo padrão terá um período de gestação prolongado, já que implicará na adoção de novos "pacotes tecnológicos", desvalorizando massas de capital imobilizado consideráveis e redefinindo padrões de concorrência a nível internacional entre as grandes empresas oligopólicas.

Em consequência, é bastante equivocada a tese de que se deve esperar a recuperação das economias industrializadas para se retomar o crescimento do País. Por um lado, não se sabe quando isto acontecerá; por outro, posto que o Brasil possui um perfil industrial de País maduro, onde tem grande peso relativo à indústria de duráveis, ele é dono de condições particulares de crescimento dificilmente acessíveis a outros países desenvolvidos. Não se faz referência apenas à possibilidade de substituição energética mas ao seu atraso relativo em certos segmentos do setor de bens de produção e à própria existência de um setor de bens de consumo de luxo (simbolizado pelos duráveis) distinto do setor de bens de consumo popular.

Explicando o último ponto, nos países industrializados, um perfil mais homogêneo de distribuição de renda generalizou de modo amplo o consumo de duráveis e de não-duráveis, a ponto de não haver um setor separado de bens de consumo de luxo. Não

Brasil, a tradicional estrutura concentrada de renda limitou não só o acesso aos duráveis - que são efetivamente aqui bens de luxo -, como o próprio acesso aos bens de consumo popular (alimentos, vestuário, produtos de higiene, etc.).

Isso permite que a economia brasileira venha a experimentar uma expansão significativa desde que o perfil de rendas seja adequadamente reestruturado, com base em produtos de há muito incorporados aos padrões médios de consumo nos países desenvolvidos (excluindo-se, é claro, o automóvel, dadas a questão do petróleo e a possibilidade de sistemas alternativos de transporte mais racionais nos centros urbanos). Uma vertente importante do modelo aqui sugerido baseia-se nessas observações, que na realidade nada mais são que a constatação do nível bastante baixo de acesso aos benefícios do crescimento da grande maioria da população brasileira, tomando-se como parâmetro de comparação países com nível de Produto Interno e estrutura econômica semelhantes aos do Brasil, por exemplo Itália e Inglaterra.

Em segundo lugar, as observações sobre a crise internacional indicam que se deve acompanhar cuidadosamente o seu desdobramento, no sentido de integrar o País numa nova frente de expansão, adaptando sua estrutura produtiva aos novos setores e novas tecnologias (inclusive no campo da energia) que forem desenvolvidos, sob pena de o País ficar irremediavelmente atrasado na sua estrutura produtiva e ter cortada sua possibilidade de desenvolvimento ulterior. Para que isto não ocorra é necessário a articulação com o capital estrangeiro (que não pode ser privilegiado frente à empresa nacional mas tampouco pode ter sua importância subestimada), a partir das vantagens relativas que o Brasil apresenta frente a outras economias.

Tais vantagens devem ser conservadas e ampliadas de forma ativa, para o que é fundamental que não se prossiga numa política ortodoxa-recessiva. Privilegiando as aplicações financeiras especulativas em detrimento das inversões produtivas e mesmo dos níveis correntes de produção e consumo, a política recessiva é nitidamente desindustrializante e retrógrada, conforme mostram os exemplos próximos e recentes do Chile e da Argentina.

Para que se possa implementar um novo tipo de política econômica, é fundamental uma outra articulação com o capital financeiro internacional. No momento, o desequilíbrio nas contas externas tornam o País local privilegiado de valorização desse capital, às custas do comprometimento do seu presente e talvez do seu futuro. Este ponto é examinado no próximo item.

2 BALANÇO DE PAGAMENTOS E INFLAÇÃO

Há consenso acerca de que o Balanço de Pagamentos e a inflação são atualmente os dois maiores entraves a uma política de desenvolvimento, estando ainda bastante relacionados. Este inter-relacionamento se deve a dois fatores. Em primeiro lugar, a aceleração da inflação e o desequilíbrio nas contas externas recebem impulso considerável nas épocas de crise. Em segundo lugar, a atual política de atração de divisas para "fechar" o déficit externo tem um caráter inflacionário.

A inflação se acirra nos períodos de crise uma vez que os setores com poder de mercado suficiente passam a reajustar com maior frequência e intensidade seus preços, defendendo certo nível de rentabilidade, comprometido em tais períodos. A perda de dinamismo da economia provoca também a redução do investimento direto externo, além de dificultar o giro da dívida (uma vez que a "confiança" na economia se reduz), o que se exprime em condições mais onerosas de empréstimos e até mesmo - em certos casos - na recusa à sua concessão.

Por sua vez, a política relacionada à captação de divisas tem um efeito inflacionário autônomo, uma vez que se baseia na criação de um diferencial de juros internos e externos (via elevações dos primeiros) e no estímulo às exportações

através do uso intensificado das minidesvalorizações cambiais.

Conclui-se assim que o tratamento adequado do déficit externo e da inflação exige não apenas reformulações instrumentais na política econômica como no próprio caráter desta. Noutros termos, tal política deve abandonar seu formato recessivo e passar a estimular o crescimento econômico. Este crescimento deve ainda ser planejado, para que não recoloque adiante os problemas que se desejava evitar.

No que se refere ao Balanço de Pagamentos, observe-se que seu principal fator de desequilíbrio é o serviço da dívida externa. Na medida em que se trata de desequilíbrio financeiro, ligado inclusive ao comportamento do sistema financeiro internacional (calcula-se por exemplo, em US\$ 500 milhões o aumento do valor da dívida provocado apenas pela elevação de 1% dos juros externos) o desequilíbrio não pode ser enfrentado através de restrição ao crescimento, nem tampouco por uma política de câmbio como a atual. Ao contrário, ele exige acima de tudo soluções de âmbito financeiro.

A curto prazo uma política interna de "austeridade" pode facilitar, como vem sucedendo, a reciclagem da dívida e a obtenção de pequenos superávits comerciais. Entretanto o custo dessa forma de combate ao déficit externo é bastante elevado, comparativamente à significação dos resultados e à demora em obtê-los, custo este expresso nos altos índices de desemprego, na queda da massa de lucros e salários, na diminuição da renda per capita, comprometimento do desenvolvimento tecnológico da empresa nacional, etc.

No que diz respeito à Balança Comercial, o efeito da queda do Produto Interno tende a ser muito pequeno sobre as

importações, uma vez que a proporção destas sobre o PIB não ultrapassava 7% em 1980. Quanto às exportações, seu desempenho depende fundamentalmente das condições da demanda, problematizada pela recessão das principais economias internacionais e o conseqüente acirramento do protecionismo. Este último, crescentemente, impede a obtenção continuada de superávits comerciais, exigindo as nações "prejudicadas" no comércio bilateral compensações, seja como contrapartida da própria reciclagem da dívida como de déficits comerciais passados. Além disso, e mais importante, não se pode pensar em manter uma política recessiva à espera que a dívida seja paga com superávits comerciais, pois sua proporção no volume de juros e amortizações anuais é reduzida.

Os problemas do Balanço de Pagamentos são na realidade estruturais, no sentido de que sua solução não pode ser encontrada a curto prazo, por pequenos reajustes na taxa de crescimento do PIB ou controle de comércio exterior. Na medida em que o montante e o giro da dívida dependem das oscilações do sistema financeiro internacional, hoje em crise, a manutenção de uma política desse tipo pode ainda facilitar que novas exigências àquele giro sejam colocadas. Entre estas estão a maior abertura do sistema financeiro nacional aos bancos estrangeiros, bem como à agricultura e às reservas minerais.

Nesse sentido, a principal proposta relativa ao déficit externo refere-se à uma renegociação da dívida que amplie seu prazo e reduza de forma significativa seu custo. O Brasil pode aproveitar para isto sua condição de grande devedor e o medo de que a impossibilidade de um País não conseguir fazer frente aos seus compromissos com o sistema bancário internacional

gere uma onda generalizada de inadimplências. Tal renegociação restabeleceria uma folga no Balanço de Pagamentos capaz de permitir o crescimento econômico ordenado.

Alega-se às vezes que a renegociação dificultaria a obtenção de novo créditos no Exterior. Entretanto, isto não teria por quê acontecer, uma vez que os bancos estrangeiros continuariam a temer inadimplências. Além disso, o Brasil é um mercado altamente atrativo para o capital externo, pelo valor do seu Produto Interno e por seu potencial de crescimento, o que dificulta uma ação mais firme no sentido de desestabilizar sua economia. Observe-se ainda que as necessidades de recursos externos diminuiriam bastante no caso da renegociação e que, a própria liquidez existente no mercado desses recursos torna forçosa sua aplicação.

Outras medidas para controlar o déficit externo deveriam ainda ser postas em prática, visando a redução do déficit de Serviços propriamente ditos (seguros, fretes, turismo e assistência técnica) e a substituição de certas importações pela produção doméstica. Esta substituição a curto prazo poderia ser feita aproveitando a capacidade ociosa de segmentos como a indústria de bens de capital. A prazo mais longo, deveria ser feita no interior de uma política industrial, capaz de corrigir certos desequilíbrios na estrutura da indústria, como o existente no setor de não-ferrosos.

A reciclagem da dívida vem sendo acompanhada por exigências de importações competitivas com a produção interna, particularmente com a produção de bens de capital (material ferroviário, embarcações, etc.), situando assim, a possibilidade dessas substituições. Lembre-se ainda que a importação de

fertilizantes e metais não-ferrosos representavam 6,3% das importações em 1980, e que há possibilidade de produção no Brasil de vários outros produtos - por exemplo, de bens de capital seriados, hoje importados.

Também é essencial a manutenção de uma política de curto prazo para os combustíveis, embora não no formato estrito da atual, associada a uma política coordenada para os setores de produção de energia e transportes (novamente a política atual deveria sofrer reformulações importantes). Este ponto será examinado em outro item do trabalho.

As questões do Balanço de Pagamentos, da inflação e da recuperação econômica exigem que se corte a atual vinculação entre a política monetária e a obtenção de recursos externos, uma vez que ela provoca a elevação dos custos financeiros das empresas e estimula a aplicação especulativa de capital em títulos públicos e outros, em detrimento de aplicações na produção.

A atual estratégia tem um custo elevado, impedindo a queda da inflação (e mesmo estimulando-a) além de enfraquecer financeiramente as empresas e impedir a retomada do crescimento. Este quadro se agrava quando cai a liquidez no mercado internacional, já que existe forte dependência das condições desse mercado sobre a política monetária. Esta forma de estimular a entrada de empréstimos externos choca-se com a administração do Comércio Exterior, isto porque a adoção de reajustes cambiais acompanhando os índices de inflação é essencial para que se mantenha o bom desempenho das exportações. Entretanto, tais reajustes dificultam a contratação de recursos no exterior que se tornam mais caros com aqueles reajustes. Caso a taxa cambial

se "atrase" em relação a outros índices, isto acaba inibindo, ao invés de estimular, os empréstimos externos, diante do temor de uma futura maxidesvalorização. Além disto, tal atraso desestimula as exportações que se tornam mais caras em dólares.

A contradição acima acaba gerando incertezas quanto à taxa de câmbio as quais fomentam a especulação e o apelo, ora as préfixações irrealistas, ora as maxidesvalorizações (inflacionárias e altamente negativas aos contratantes de empréstimos externos). Diante disto, torna-se essencial separar as contas "financeiras" das contas "reais" do Balanço de Pagamentos, possibilitando a administração separada do Comércio Exterior e da dívida e reduzindo os impactos negativos do sistema financeiro internacional sobre a economia do País.

A proposta que vem sendo há mais tempo levantada nesse sentido é a de uma taxa cambial dupla, isto é, uma taxa para transações comerciais e de serviços (exceto juros) e outra para operações financeiras. Nas transações "reais" ou não-financeiras poderiam ser ainda discriminadas outras taxas, dependendo de se tratar de uma operação de exportação ou de importação e da essencialidade da importação. Na realidade, há diversas formas de se introduzir uma taxa de câmbio dupla ou mesmo múltipla, através de seguro contra perdas cambiais extraordinárias, uma taxa cambial maior para conversão de empréstimos externos ou uma taxa menor para a amortização dos mesmos, etc.

A taxa dupla permitiria uma considerável queda nos juros internos, podendo ainda ser combinada com outros mecanismos como o contingenciamento do crédito (que condiciona a concessão de empréstimos em cruzeiros pelos bancos nacionais à captação de recursos externos), o controle da atuação dos

bancos (reduzindo seus juros reais e as elevadas comissões de repasse) e outras. O importante é notar que existe alternativas à política cambial, na escolha das quais não se deve deixar de ouvir as empresas que são captadoras de crédito.

As objeções à taxa dupla de câmbio dirigem-se ao fato de implicarem em novos subsídios. Entretanto ela permitiria também apreciável redução de outros subsídios à pequenas empresas, exportações, etc., cuja necessidade deriva dos altos níveis de juros reais hoje em vigor, para evitar descapitalização desses setores. Além disso, como nota recente artigo da Conjuntura Econômica, "na medida em que um dispêndio adicional, financiado ou não por recursos fiscais, tivesse um efeito apreciável no sentido de reduzir as taxas de juros internas e incentivar a retomada do crescimento, os benefícios poderiam amplamente compensar os custos. É bom recordar que os subsídios "indesejáveis" são aqueles que não têm um efeito econômico palpável, e que nem todos subsídios deve ser combatido per se, especialmente no contexto de uma reforma fiscal ampla".¹ Por último, já existe no Brasil um sistema múltiplo de câmbio, embora camuflado. Isto porque a taxa de câmbio oficial vale apenas para as transações financeiras e de Serviços, a taxa de câmbio para importações acha-se gravada pelo IOF e a taxa para exportações é beneficiada por incentivos fiscais e creditícios.

As medidas acima apontadas permitiriam também novo campo

¹LAGD, Luiz C. Taxa de juros: características e opções. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, 36(2) fev. 1982.

de ação à política monetária e creditícia. Esta deve ser uma política **passiva**, no sentido de ser sempre ajustada às necessidades do crescimento econômico em condições adequadas de liquidez. Poderia ocorrer um certo recrudescimento da inflação a partir de uma folga no crédito, após período relativamente longo de uma política monetária austera. Por isto é importante que se restabeleçam mecanismos de controle de preços, baseados no CIP-SEAP e na aplicação efetiva de sanções.

Ainda no campo do Balanço de Pagamentos deveria ser mantida a política de minidesvalorizações da taxa de câmbio "real" de forma a estimular as exportações, compensando a redução dos incentivos fiscais e a atual sobrevalorização do dólar. Outra medida importante é a correção da taxa de câmbio "real" não apenas segundo o dólar, mas segundo uma cesta de moedas de forma proporcional à participação dos países que representam no nosso Comércio Exterior. Isto evitaria o desestímulo à importação de produtos brasileiros, causado por uma elevação do dólar em relação às moedas européias e japonesa. A dívida externa teria de ser diretamente controlada pelo Banco Central que permitiria o endividamento adicional apenas para o giro da dívida e o financiamento de projetos necessários ao novo padrão de crescimento, utilizando ainda para isto as empresas públicas, o BNDE, o Banco do Brasil e os bancos de investimentos e de desenvolvimento.

No que se refere à inflação deve ser observado que em grande medida sua redução é uma decorrência de um contexto geral em que se abrem novos investimentos, reduzem-se as incertezas e se coíbe o comportamento especulativo do sistema financeiro (ligado à atração dos empréstimos externos e à

reciclagem da dívida pública..Este último ponto será discutido em outro item do trabalho). Nesse sentido, a queda das taxas de inflação é um processo gradual, embora caibam medidas específicas com esse objetivo). Poderiam ser citadas adicionalmente o controle físico do uso dos combustíveis líquidos, a própria retomada do crescimento, ao implicar na queda dos custos médios de produção causada pelo maior uso da capacidade produtiva, e a manutenção de uma política agrícola que não descure da produção para o mercado interno.

Deve ter ficado claro que a recessão não se constitui em absoluto na forma adequada de combate à inflação e ao déficit externo. Ao contrário, ela é uma forma de garantir com incontáveis custos internos a lucratividade de parte da grande massa de capital financeiro hoje existente no sistema bancário internacional e cujas possibilidades de aplicação alternativas são escassas, dada a recessão das economias "centrais". Ou seja, o Brasil mantém hoje uma política econômica sob medida do ponto de vista daquele capital (e do capital bancário nacional - até que a reciclagem da dívida obrigue a entrada em maior escala dos bancos estrangeiros), embora, certamente, não do ponto de vista dos próprios interesses nacionais.

3 DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

A alteração na atual estrutura de rendas e salários é item fundamental na elaboração de um novo padrão de crescimento. Embora a redistribuição de renda seja um fim em si e se autojustifique, ela se insere de forma necessária numa política de reativação da demanda e da renda e para entender por que exige uma referência ao modelo de crescimento que configurou o "milagre" (1967-74) e que se acha hoje em crise.

Este modelo implicou na internalização de um padrão de consumo já vigente há muito nos países desenvolvidos, centrados nos bens duráveis de consumo - em especial, o automóvel - e numa determinada matriz energética, baseada no petróleo. Entretanto, a massificação do automóvel foi possibilitada de modo *sui generis* por uma crescente diferenciação do leque de remunerações ao mesmo tempo que o salário-mínimo sofria brusca compressão.* Este modelo está ainda apoiado em um reordenamento do sistema financeiro e num determinado perfil de gasto público, coerentes com uma expansão liderada pelo setor de bens duráveis.

*Em 1974 o valor do salário-mínimo atingia 55% do valor original de 1940, após um período de queda iniciado em 1982 e acelerado a partir de 1965. A queda começa a ser redêtida em 1975 mas a recuperação é ainda modesta.

Dentre os determinantes da crise do "milagre" conta-se a impossibilidade de continuamente se diferenciar o leque de remunerações matendo-se uma elevada relação lucro/salários. Isto impediu a sustentação dinâmica da procura por duráveis num momento em que, concomitantemente, a inflação começava a se elevar e a crise internacional, com suas faces financeira e energética, se mostrava de forma clara.

A proposta de um novo modelo deve assim privilegiar um outro perfil de renda pessoal retirando o dinamismo (já perdido mas ao qual se procura dar sobrevida com o álcool) do automóvel e centrando-o nos bens de consumo popular, em alguns bens duráveis, agora realmente generalizados, assim como em segmentos do setor de bens de produção.*

A política de distribuição de renda tem vários aspectos complementares uma vez que se refere à reestruturação do sistema financeiro e tributário, da política fundiária, de salários, de previdência e de gasto público. Além disso, ela diz respeito tanto à distribuição regional quanto à distribuição pessoal de renda. Neste último sentido os itens mais relevantes são a política de salários e de gasto público.

A primeira deveria se basear numa lei salarial que elevasse os salários como proporção da Renda Nacional não se limitando a redistribuir renda no interior da massa dos assalariados que, isoladamente, apenas tenderia a deslocar o consumo sem provocar sua elevação global. Desta forma, a política salarial deveria proteger todos os assalariados da inflação e não apenas os de baixa renda. Além disso ela teria de ser amparada

*Este tema será apresentado num próximo item.

por uma política de estabilidade no emprego que impedisse a burla à lei pela elevação da rotatividade. Alguns aspectos importantes da lei salarial deveriam ser a elevação real do salário mínimo reduzindo de modo espontâneo as diferenças atuais de remuneração nas empresas, a vinculação entre reajustes e elevação dos preços e a extensão desses reajustes ao funcionalismo público.

A rápida reposição do salário mínimo provocaria problemas para ampla camada de pequenas e médias empresas que teriam de ser amparadas de modo a suportar custos salariais mais elevados. O que se propõe é que sejam isentas de impostos, já que é reduzida a sua contribuição tributária. Além disto, essas empresas se beneficiariam com a queda dos custos financeiros, caso se implementasse outra política de juros, como se sugeriu no item anterior deste texto.*

Para o conjunto da economia tanto na indústria como na agricultura é pequena a participação dos salários nos custos totais das firmas, em especial nas grandes firmas. Ainda assim, para que a nova política não tivesse caráter inflacionário, as empresas deveriam ser formalmente levadas a absorver nova estrutura de salários pelo sistema CIP-SEAP. Desta forma, além de não ser inflacionário, o aumento das rendas de trabalhadores estimularia diversos segmentos industriais, agrícolas e de serviços. A forma efetiva de se repor poder de compra do salário mínimo e o prazo durante o qual se transitaria até uma nova es-

*As diversas linhas de crédito subsidiado às PME têm sido, reconhecidamente, insuficientes para impedir a rápida elevação dos seus custos financeiros, embora a atenuem.

trutura de rendas necessitam, entretanto ser discutidos e detalhados.

Essa transição seria, certamente, facilitada pela distribuição indireta de renda através do gasto público que, centrado em políticas sociais visam tanto áreas tradicionalmente cobertas por aquele gasto, como saúde, educação e saneamento, quanto outras áreas novas relativas a seguros sociais diversos, política migratória ou de emprego. Não cabe neste texto examinar a forma de tratamento dos problemas sociais existentes nestas e em outras áreas, o que tem sido, aliás, objeto de Notas Técnicas anteriores.

Deve ser lembrado no entanto que a implementação dessas políticas sociais exige que os orçamentos e planos do Governo reservem parcela muito maior que atualmente para este fim, o qual poderia ter atendimento assegurado através de fundos fiscais específicos e de utilização descentralizada a nível dos Estados e municípios. Esta questão conduz àquela da reforma do sistema tributário e financeiro, necessária à recuperação da capacidade de gasto do Governo em seus três níveis e a uma nova política de distribuição regional de renda.

4 SISTEMA FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO

A questão mais visível referente ao sistema financeiro diz respeito à dívida interna, cujo giro a prazos muito curtos exige um volume elevado de recursos e compromete fortemente a expansão do gasto público. A correção do open market é assim necessária, pois a reativação da economia não pode prescindir da reativação desse gasto. Há dúvidas inclusive quanto a possibilidade deste mercado ser corrigido, passando a funcionar como instrumento de financiamento dos investimentos do Governo, ou se deve ser abandonado.

Uma alternativa, politicamente difícil, é a desvalorização da dívida interna mediante um ajuste de contas entre Governo e agentes financeiros. Sem chegar a isto, pode-se dilatar o prazo da dívida, diferenciando o rendimento dos títulos em favor das ORTN e mesmo introduzindo novos papéis de prazo mais longo. Paralelamente, a desvinculação dos juros domésticos aos externos atenuaria o crescimento da dívida, já que a política monetária poderia com isto ser liberalizada e se reduziriam os subsídios ao setor privado, financiados em grande medida por títulos públicos. A retirada gradual da correção monetária atuaria também no mesmo sentido.*

*A supressão da correção monetária traria sério abalo à atual estrutura do sistema financeiro e só poderia ser realizada a partir de ampla revisão desta mesma estrutura. Ela se constitui, como ficará claro adiante, em medida essencial de combate antiinflacionário e às distorções do sistema financeiro.

O desafogo a curto prazo das finanças da União exigiria ainda a retirada seletiva de subsídios e incentivos fiscais, resguardando-se, entretanto, os incentivos regionais e o subsídio ao trigo por seus efeitos distributivos de renda. Ao mesmo tempo deve ser ampliada a base da tributação seguindo-se dois critérios: coerência com o esquema proposto de distribuição de renda e a inibição de movimentos financeiros especulativos. Isto significa que a característica marcadamente regressiva do sistema tributário deve ser prevista e que a elevação da carga tributária deve incidir não apenas sobre os segmentos de altas rendas mas também de preferência sobre os lucros financeiros extraordinários.*

*A mera taxação sobre tais lucros, na ausência de controle de taxas de juros tem, entretanto, efeito negativo sobre a evolução da inflação, uma vez que será repassada aos juros e deles aos preços. Observe-se também que em tese o sistema tributário é bastante progressivo, mas as múltiplas isenções fiscais, créditos-prêmio, incentivos, etc. alteram esta sua característica, como mostra a tabela:

TABELA 1 - ÔNUS TRIBUTÁRIO POR CLASSE DE RENDA - 1975 (Em %)

RENDA MENSAL	CARGA TRIBUTÁRIA
Até 1 SM	33,5
De 1,5 a 2 SM	29,3
De 2 a 5 SM	30,9
De 5 a 10 SM	31,3
De 15 a 20 SM	33,9
De 30 a 40 SM	33,1
De 40 a 50 SM	29,6
De 50 a 75 SM	25,2
De 75 a 100 SM	21,0
Mais de 100 SM	15,0

FONTE: SERRA, J. A desigualdade tributária. Folha de São Paulo, São Paulo, 8 mar. 1981.

Uma reforma de alcance mais longo no sistema fiscal deveria se pautar também pelos mesmos critérios, bem como o de descentralização de recursos em direção dos estados e municípios. O detalhamento de uma reforma desse tipo teria de apontar para:

- a) a elevação da carga tributária líquida,* hoje em torno de 18% contra 25% nos países avançados;
- b) a elevação no peso relativo dos impostos diretos, com ênfase nos impostos que penalizem a ociosidade e a especulação da terra urbana e rural e nos que recaem sobre os ganhos extraordinários de aplicações financeiras e instituições bancárias;
- c) o reforço da capacidade e autonomia fiscal dos estados e municípios, reservando-se por exemplo parte do Imposto de Renda cuja abrangência e progressividade seriam elevadas para essas instâncias do Governo;
- d) redução ou supressão de ICM em favor da essencialidade do produto compensada pela extensão efetiva da tributação ao setor de serviços;
- e) a atribuição do ICM ao Estado consumidor e não ao produtor da mercadoria como medida tendente a favorecer os estados mais pobres,**

*A carga tributária líquida é a proporção entre a receita tributária líquida (receita tributária menos subsídios diversos) e o Produto Interno.

**Assim, a "importação" de uma mercadoria produzida em um estado A por um estado B geraria o recolhimento do ICM no segundo e não no primeiro estado.

- f) supressão progressiva da correção monetária;
- g) novo sistema de financiamento da Previdência Social com alíquotas médias mais baixas que a atual e eliminação do teto máximo de contribuição para o empregado, contribuição progressiva segundo o valor adicionado para o empregador e dotação orçamentária da União.

Outras propostas poderiam ser apresentadas bem como o detalhamento destas. O importante é notar a necessidade de se romper a crise fiscal como forma de viabilizar um novo padrão de crescimento onde as distorções inter-regionais e sociais de outra ordem sejam monitoradas.

A eliminação da correção monetária geraria, entre outros efeitos, o virtual desaparecimento do Sistema Financeiro da Habitação - SFH - tal como está estruturado, brusca transferência de renda para os devedores no mercado financeiro abalando-o seriamente, e dificuldades quase intransponíveis à colocação de ORTN. Por isto, é essencial que esta eliminação seja feita gradualmente reduzindo-se, desta forma, o seu impacto, num contexto integrado de combate à inflação, queda nos juros e definição de novas fontes de financiamento de gasto público. Ao mesmo tempo, a supressão da correção deveria se dar em todo o sistema, com exceção apenas dos fundos sociais de poupança, os quais talvez tivessem de ser protegidos da inflação através de dotação orçamentária, resguardando-se com isto o SFH.

Embora não seja fácil eliminar a correção monetária esta medida se impõe, uma vez que ela transmite aos preços a inflação passada comprometendo qualquer programa de estabilização

zação. Além disto a correção suprime um componente de risco do sistema financeiro, potenciando a acumulação financeira-especulativa em prejuízo das atividades produtivas. Observe-se que o Brasil é o único País a possuir um sistema econômico-financeiro totalmente indexado, sem que se possa afirmar que aqui a intermediação financeira seja mais eficiente do ponto de vista do crescimento econômico, dando-se antes o oposto.*

A reformulação do sistema financeiro exige, como já se enfatizou, a reestruturação da dívida pública interna por seus efeitos sobre as políticas monetárias e de gastos, e o controle do endividamento externo. Outras distorções caracterizam esse sistema, como suas limitações no que se refere ao financiamento de longo prazo, a realização de tarefas redundantes (como no repasse de fundos públicos), e seu marcante caráter especulativo.

Diversas sugestões têm sido feitas para que se corrijam estas distorções. Uma das mais importantes relaciona-se à redução da especulação através de introdução do risco. Isto pode ser feito de várias formas:

- a) proibição da utilização de recursos públicos para sanear ativos e garantir aplicações privadas;**
- b) supressão da carta de recompra dos títulos públicos;
- c) criação de poderes efetivos de intervenção através do Banco Central nas operações fraudulentas ou sempre que a dívida de uma instituição com este Banco

*Ainda que a questão da natureza da intermediação financeira no Brasil seja mais complexa do que está colocado.

**O Banco Central, aliás, já não vem intervindo como no passado para auxiliar instituições financeiras em dificuldades.

ou com o BNH seja superior a certa percentagem de seu patrimônio; e

- d) aperfeiçoamento e observação da legislação penal própria coibindo aquelas operações através da cassação de cartas patentes e bloqueio de bens.

A vigência do princípio do risco no sistema financeiro tem um papel valioso tanto na luta antiinflacionária como para conduzir as diversas instituições às suas funções de sustentar a produção corrente e o investimento, bem como para gerar um quadro de expectativas estável às taxas de juros.

O desestímulo à especulação e a recondução das instituições às suas finalidades originais exige ainda que se reordene a rentabilidade dos diversos títulos conforme seus prazos de maturação. A criação de títulos de prazos mais longo que os existentes, vinculada ao BNDE e destinada ao financiamento de longo prazo, seria uma medida importante para a reestruturação do sistema de suporte ao investimento, hoje baseada nos empréstimos externos e sujeitos às incertezas do câmbio e dos juros. O BNDE se utilizaria ainda dos fundos de poupança compulsória e, parcialmente, da poupança voluntária para garantir a absorção dos seus títulos, tornando estes mais atraentes que outros pela concessão de facilidades às empresas que os possuam, no que se refere a empréstimos ou lançamentos de ações e debêntures.

Os Bancos regionais e estaduais de desenvolvimento participariam da oferta de crédito de longo prazo juntamente com o BNDE, garantindo os programas regionais de desenvolvimento e integrando-os ao planejamento global e setorial realizado na esfera da União. Os Bancos de investimentos, por seu turno, de-

veriam ser estimulados a lançar seus próprios títulos para que não se limitem a funcionar, como hoje, como repassadores de dinheiro público.

Os Bancos comerciais privados deveriam se limitar ao crédito corrente para empresas industriais e comerciais de preferência, deixando de sustentar a especulação com bens e papéis. O crédito ao consumo, a cargo das financeiras, teria de ser controlado no que se refere às taxas de financiamento, eliminando-se os elevadíssimos juros reais atualmente cobrados. O Banco do Brasil, por seu turno, deveria ampliar seu papel enquanto banco agrícola, desdobrando-se ainda de forma a atuar na formação de estoques reguladores e a simplificar o crédito e a assistência, democratizando-os.

Outra modificação importante teria de ocorrer no sistema BNH modificando-o para atender prioritariamente a um programa amplo de habitação popular, o qual se constituiria numa das frentes de crescimento econômico no novo modelo. A reforma nesse sistema exigiria a reintrodução das dotações orçamentárias a fundo perdido, mantendo-se ainda os recursos do FGTS que seriam, usados efetivamente para sustentar a habitação e não o giro da dívida interna como ocorre atualmente. As Caixas Econômicas continuariam a captar poupanças voluntária como agentes do SFH e de outros programas sociais, além de poderem também funcionar no mercado de títulos de mais longo prazo.

Essas sugestões podem ser complementadas, detalhadas, aperfeiçoadas, etc. O fundamental é que o sistema de intermediação financeira torne-se eficiente, controlado pelo Estado, abandone seu forte componente especulativo e possa acompanhar e estimular um processo de desenvolvimento planejado de longo prazo.

5 POLÍTICA DE PRODUÇÃO

A definição das frentes de expansão no novo modelo deve levar em conta os pontos de estrangulamento da economia assim como o seu potencial de crescimento, representado pela capacidade produtiva, recursos disponíveis e pelas oportunidades de investimentos existentes. Desta forma, tal definição implica simultaneamente na formulação de políticas industrial, agrícola, de energia e de aproveitamento dos recursos necessários, coerentes entre si. Não se pretendendo discutir de modo mais amplo a conformação que estas políticas deveriam possuir, indica-se brevemente sua orientação geral e complementaridade.

No setor industrial a ativação da oferta nos setores de bens de consumo não-duráveis, respaldada por um perfil mais homogêneo de distribuição de renda, oferta adequada de crédito e por uma política de emprego que reduza o desemprego estrutural, pode se constituir numa das frentes mais dinâmicas do crescimento, dada a própria carência da maior parte da população brasileira. O mesmo é válido para os bens duráveis ligados ao consumo popular aos quais deve haver amplo acesso como ocorre nas economias desenvolvidas. Estes dois setores além de não serem intensivos em importações têm grande capacidade produtiva ociosa, podendo elevar imediatamente seu nível de produção através de estímulos adequados.

Outra frente importante de crescimento relaciona-se à remontagem da infra-estrutura urbana (serviços básicos de saneamento, saúde, habitação, etc. e sistema de transporte), apoiada no gasto público. Uma frente deste tipo tem efeitos valiosos sobre a demanda de diversos setores como a construção civil, a indústria mecânica e a de material de transporte, garantindo ainda espaço econômico para amplo espectro de pequenas e médias empresas. Ao mesmo tempo, a reestruturação do sistema urbano de transporte permitiria a reconversão parcial do parque automobilístico e a reabsorção de parte de seu contingente de desempregados, seria fator importante num programa de economia de combustível e reduziria o tempo excessivo dispendido atualmente pelo assalariado, nos grandes centros, com locomoção.

O investimento em serviços básicos e no reajuste da matriz de transporte não tem por que se limitar às grandes cidades, devendo ser estendido ao transporte de longa distância e à melhora da infra-estrutura de apoio à agricultura abrindo-se campo para os setores de equipamento ferroviário, caminhões pesados, ônibus, serviços diversos, etc.

O investimento público só poderia apoiar o crescimento a partir de uma recuperação das finanças do Governo e de uma reprogramação de certas prioridades como o Programa Nuclear.* tais investimentos deveriam também se dirigir, juntamente com

*Tal reprogramação só poderia ser feita mediante controle mais estrito dos planos e a execução do investimento público, em especial das empresas estatais. Isto é condição necessária para a articulação racional de projetos de investimento e de sua previsão financeira, sem que seja necessário a complementação não planejada de recursos oficiais externos ou internos.

investimento privado, a área de substituição de importações, a partir da identificação dos setores defasados em relação ao grau de desenvolvimento da economia. Entre estes estão os setores de minerais não-ferrosos, fertilizantes e bens de capital em série.

Ainda, uma política consistente de expansão industrial deveria levar em conta:

- a) os esquemas internos de financiamentos de longo prazo tanto para o setor privado quanto ao setor público;
- b) a substituição de importações e ampliação da capacidade de exportação;
- c) um exame cuidadoso da evolução da procura para que se evite investimento superdimensionado;
- d) o apoio à empresa nacional que não conta com esquemas financeiros garantidos às estrangeiras pela relação matriz/filial;
- e) a localização dos investimentos industriais e agro-industriais dentro de uma política de descentralização regional da indústria;
- f) a observação das tendências em curso de mudança tecnológica, as quais deverão afetar num futuro relativamente próximo a estrutura dos processos produtivos;
- g) o uso preferencial de matérias-primas e energia renováveis e produzidas internamente.

Os investimentos no setor energético devem complementar aqueles realizados na reestruturação do sistema de transporte, no sentido de buscarem a substituição e uso mais econômico do petróleo. Uma política energética teria de se basear:

- a) na substituição de equipamentos que usem fontes de

- energia mais adequada ou que maximizem o seu rendimento;
- b) no aumento significativo da prospecção e produção de petróleo internamente;
 - c) na alteração no craqueamento do petróleo, elevando a participação do diesel;
 - d) no desenvolvimento de fontes alternativas renováveis, adequando-as às necessidades da nova matriz de transportes. Tal desenvolvimento deveria ser firme e planejado, evitando-se as marchas e contramarchas que vêm caracterizando programas como o do Xisto, o PROÁLCOOL, o PRÓÓLEO, etc.;
 - e) no desenvolvimento descentralizado das inversões em hidroelétricas (pequenas quedas d'água), a partir de uma política de desconcentração regional de atividades;
 - f) na revisão radical do Programa Nuclear, abrindo-o às firmas nacionais de engenharia e tecnologia e limitando-o à Angra dos Reis. Isto se impõe pelo alto custo do Programa, a pressão que exerce sobre o Balanço de Pagamentos, o custo bastante superior do Kw nuclear em relação ao hidroelétrico, seus efeitos incertos sobre o meio ambiente e a população, etc.;
 - g) na regionalização da política energética visando o uso da energia solar, eólica, do carvão, resíduos e outros.

*Isto implicaria, é claro, renegociação do acordo Brasil-Alemanha o que, embora relativamente delicado, é necessário pelos motivos expostos bem como por dois outros de importância vital: a transferência de tecnologia é mínima, segundo esse acordo e não há sentido num investimento tão elevado nesta fonte de energia quando diversas outras estão sendo pesquisadas e podem-se tornar proximamente viáveis, como a fissão nuclear.

Observe-se que diversas dessas propostas vem sendo praticadas ou ao menos foram propostas pelo Governo. Vista em conjunto, entretanto, a política de substituição/conservação do petróleo é até aqui bastante tímida, o que justifica a insistência nestas mesmas propostas.

A agricultura deve também ser privilegiada em um novo padrão de crescimento, respondendo à tríplice tarefa de sustentar a substituição parcial do petróleo, as exportações e o atendimento ao mercado interno. Este último, note-se, expandir-se-ia consideravelmente na hipótese de elevação substancial do salário mínimo e do nível de emprego. Um amplo conjunto de propostas poderia ser sugerido, para a revisão da política agrícola relativo à comercialização, à pesquisa, ao crédito e seguro agrícola e à própria estrutura fundiária. Estas propostas visariam a criação de uma estrutura de propriedade rural onde convivessem desde as grandes até as pequenas e médias empresas familiares, parceiros e arrendatários. Embora se reconheça a concentração e capitalização do campo como tendência inerente ao seu desenvolvimento, a supressão de terras ociosas, a organização de agricultores menores em formas coletivas e cooperativas de produção e consumo, o apoio técnico e financeiro, a regularização das áreas de litígio estendendo e garantindo o usucapião e outras medidas semelhantes são capazes de garantir um verdadeiro salto no padrão histórico de expansão do setor. Ao mesmo tempo criaria uma estrutura social mais equilibrada no campo com reflexos positivos sobre os níveis da renda e emprego e sobre o problema migratório. No mesmo sentido atuariam:

- a) a melhora da rede de comercialização, que iria do cen-

- tro produtor até o consumidor, rede esta precária no que se refere a diversos produtos e regiões, além de cara e altamente especulativa em outros casos;
- b) o desenvolvimento pelo Banco do Brasil de estoques reguladores, mais eficientes que o tabelamento de preços;
 - c) uma política de crédito subsidiado que simultaneamente compatibilize a remuneração dos produtores e o poder aquisitivo dos consumidores e sirva como meio de indução de novas tecnologias mais produtivas e rentáveis;
 - d) a introdução de um seguro rural que cubra não só o valor dos débitos bancários mas também outros custos de produção e de manutenção do agricultor.

Este conjunto de sugestões poderia se estender de forma indefinida, o mesmo ocorrendo quanto as sugestões sobre as reformas financeira, tributária, etc. Por outro lado, o modelo cuja orientação geral se descreveu não poderia deixar de ter desdobramentos em uma política urbana, em uma política tecnológica, de educação, saúde, emprego e outras. Entretanto, enfatise-se que o objetivo deste texto é apenas o de sugerir uma orientação geral a um novo padrão de crescimento, explicitando algumas inter-relações entre as diversas faces da política econômica. Os desdobramentos a nível social e político desta proposta são bastante amplos implicando em uma profunda reestruturação de padrões tradicionais de sociabilidade e relações de poder. Daí o início deste texto ter sido centrado na questão da democracia ou da participação política, não só como forma de se evitar a exponenciação dos problemas que a crise

traz implícitos, como para que a "imaginação criadora" seja livremente exercida procurando as soluções dos mesmos, ainda que isto custe o "duro parto de uma nova sociedade".