

#### CAPÍTULO IV: RUMO AO MODELO DE COMPETIÇÃO VITORIOSO NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS\*

A formação de um amplo consenso em torno das diretrizes fundamentais de um projeto nacional de desenvolvimento tem esbarrado em atitudes puramente ideológicas, que aprisionam nosso entendimento num círculo de falsos dilemas e opções extremadas: de um lado, o estatismo, o protecionismo indiscriminado, a produção doméstica a qualquer custo, o mercado interno como base exclusiva de crescimento; de outro, o *laissez-faire*, a abertura incondicional, a especialização baseada em baixos salários e nos recursos naturais, as exportações como fonte única de dinamismo.

Essas opções extremadas seriam desastrosas para o Brasil. A primeira, a pretexto de preservar intacta a atual estrutura produtiva levaria à sua imobilização dentro do “velho” padrão tecnológico e gerencial e, conseqüentemente, à ossificação e ao fibrosamento dessa estrutura. A segunda, com o argumento de promover nossa integração à economia mundial, desarticulária o sistema industrial, sem que lhe fosse dada oportunidade de atualização e conquista de competitividade.

A busca da modernidade competitiva começa por aprender com o exemplo dos países vitoriosos, encontrando pragmaticamente uma rota equilibrada entre Estado e mercado, protecionismo e abertura,

integração e especialização da estrutura industrial, exportações e mercado interno. Além disso, a modernização do Brasil transita, obrigatoriamente, pela ampliação do mercado interno e melhoria da distribuição da renda.

A simples presença fomentadora do Estado ou a mera existência de segmentos empresariais modernos são características comuns que não distinguem os casos vitoriosos dos perdedores, na constante pugna competitiva do mercado mundial. O que então singulariza a forma de atuação do Estado nos países que lideram a inovação econômica? Da análise das economias “vencedoras”, pode-se depreender duas especificidades:

7. *hierarquização dos objetivos*: neste âmbito, a busca da competitividade aparece como critério mais alto e, por conseqüência, subordina todas as demais prioridades e políticas;
8. *articulação e cooperação entre os atores*: a atuação do Estado imprime consistência e coerência às políticas e aos comportamentos, transmitindo sinais, primordialmente através de mecanismos de mercado, aos atores econômicos relevantes.

\*Documento, a partir do quarto capítulo, aprovado pelo IEDI— Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, São Paulo, junho de 1992. Esse instituto reúne as principais empresas industriais nacionais, de forma que este documento é representativo da sua visão dos problemas nacionais

Dinamismo e criatividade da iniciativa privada; planejamento empresarial ágil e flexível; engajamento da força de trabalho na busca dos ganhos de trabalhos de produtividade (distribuídos proporcionalmente na forma de ganhos salariais); níveis elevados de educação e qualificação dos trabalhadores; prática estruturada e prioritária de atividades de P&D; cooperação intensa e frequente entre universidade-empresa-institutos tecnológicos; excelência da infra-estrutura de pesquisa básica e aplicada — são, todas, características presentes nos países que lideram a revolução industrial em curso. Mas esse conjunto não se afirma e, principalmente, não se articula coerentemente sem a coordenação do Estado.

O segredo do modelo de competição vitorioso nos países desenvolvidos reside, em larga medida, na complementação harmônica de duas dimensões normalmente estranhas entre si: o jogo maximizador de resultados (eficiência econômica e lucros), intrínseco ao mecanismo de mercado e a racionalidade inerente ao planejamento a partir do Estado. Trata-se, de um lado, de maximizar a competição em todos os campos de atividade econômica onde, via de regra, o mercado é superior. De outro lado, onde o mesmo é inepto, surge a necessidade de intervenção do Estado, não antagonica, mas compatível com os mecanismos de mercado.

Essa forma de relação, que maximiza, a um só tempo, competição e planejamento e harmoniza a vigência ampla do mercado com a intervenção estatal, está presente, de forma notória, no caso mais bem-sucedido de liderança competitiva — o Japão. Hierarquização dos objetivos, políticas setoriais, suporte estimulante ao risco inovacional e à iniciativa competitiva não são apenas compatíveis com o sistema de mercado, mas constituem elementos fundamentais para suprir suas deficiências. A regulação estatal, ao fixar prioridades e impor seletividade, de modo coerente, estabelece uma política de competição, movida e protagonizada pela iniciativa privada através do jogo de mercado.

É indiscutível que o êxito do processo de industrialização do Brasil se deveu, antes de mais nada, à articulação dinâmica entre Estado e mercado.

O Estado definiu, em cada momento, um bloco de investimentos “substitutivos de importações” e criou as condições necessárias para sua efetivação através de controles cambiais e de importação, do crédito dirigido, dos incentivos ao investimento externo, de investimentos em infra-estrutura, da criação de empresas estatais na indústria pesada etc. Diante de um horizonte firme para investimentos, o setor privado, nacional e multinacional, foi capaz de colher as oportunidades de negócios, cumprindo plenamente sua tarefa de impulsionar o desenvolvimento do país.

No entanto, o Estado desenvolvimentista perdeu sua funcionalidade por duas razões fundamentais: 1) porque foi transformado em arena de disputa e atendimento a interesses particulares; 2) porque as formas de atuação tradicionais são incapazes de responder aos novos desafios.

Porém a crítica à degeneração do “Estado desenvolvimentista” não deve desembocar em falsas conclusões: nem a atuação do Estado é dispensável ao desenvolvimento econômico, nem o dirigismo é a solução para os nossos problemas.

A questão, isto sim, é buscar uma nova forma de complementação harmônica entre Estado e mercado para viabilizar a modernização competitiva.

No modelo de competição vitorioso nas economias desenvolvidas, as vantagens competitivas dependem, antes de mais nada, da existência de uma base industrial integrada e eficiente. As opções extremadas — proteger para produzir no país a qualquer custo vs. especializar-se em vantagens comparativas estáticas, reveladas — são simplórias, ingênuas.

Para serem competitivos, os setores industriais necessitam contar com estruturas fornecedoras de matérias-primas, partes, peças, equipamentos, máquinas, serviços, formando uma teia de relações de cooperação. A existência de uma base industrial integrada e eficiente, em vários casos geograficamente próxima, é, portanto, condição para sustentar e desenvolver setores competitivos, mesmo que possam operar com parcelas de insumos importados. A experiência dos anos 80, por outro lado, revela que o avanço do complexo eletrônico, associado à rápida difusão das tecnologias de informação, constituiu um fator chave para o rejuvenescimento tecnológico da ampla base eletromecânica da indústria moderna, propiciando ganhos de eficiência e flexibilidade produtiva nos processos industriais, novas formas de organização e gestão, formação de redes de cooperação, desenvolvimento de fornecedores e serviços de apoio. Por tudo isso, as políticas de competição adotadas nos países vitoriosos não lidam apenas com a especialização em setores líderes, mas cuidam simultaneamente de modernizar o conjunto da estrutura industrial. Quanto mais eficiente e integrada for a estrutura industrial, maior tende a ser o número de setores potencialmente capazes de competir ativamente no plano internacional.

Além da “sustentação estrutural” dos setores competitivos, as políticas de competição dos países de êxito adotam uma visão não estática (de médio e longo prazos), de criação deliberada da competitividade. A escolha dos setores que atuarão como “pontas de lança” do processo competitivo procura levar em conta todos os elementos da cadeia/complexo

industrial onde este se insere e busca desenvolver vantagens competitivas múltiplas a partir dos insumos, equipamentos, processos, força de trabalho, gestão etc. Antes de optar pela importação permanente de insumos, as empresas e governos dos países desenvolvidos verificam a viabilidade de corrigir ou reestruturar as deficiências dos respectivos setores domésticos.

Ultimamente tem sido comum a colocação simplista de que o Brasil deve procurar suas “vocações”, especializando-se em uns tantos produtos em que demonstre, atualmente, capacidade para competir no mercado internacional — devendo, em nome da eficiência, importar tudo o mais.

Essa visão ingênua das vantagens comparativas nada tem em comum com a experiência vitoriosa nos países desenvolvidos, nos anos 70 e 80, pois desconhece a natureza moderna da especialização competitiva. Adotá-la significaria condenar o país a uma integração arcaica ao mercado mundial, baseada na exportação de produtos de baixo conteúdo tecnológico (processamento de recursos naturais e setores intensivos em trabalho barato), que perderão crescentemente importância no comércio internacional.

Por outro lado, não se pode também pretender produzir internamente a qualquer custo, num horizonte de tempo indefinido. Ao contrário, como nos países vitoriosos, cabe às políticas de reestruturação industrial buscar o avanço competitivo do conjunto da indústria.

A abertura à concorrência internacional é, sem dúvida, um instrumento indispensável à modernização, pois evita a acomodação e o imobilismo, estimulando a agilidade inovacional.

No entanto, a abertura comercial nunca foi encarada pelos países vitoriosos como um fim em si mesmo. Prova disso é que, se as tarifas aduaneiras aplicadas pelos países desenvolvidos baixaram significativamente no pós-guerra — como consequência das diversas rodadas de negociação no GATT —, quando possível, estes países têm aplicado impostos à importação para proteger transitoriamente setores que consideram prioritários.

Quando não é viável o recurso à tributação, tem-se empregado barreiras não-tarifárias como demonstram os relatórios do GATT. Entre 1966 e 1986, por exemplo, a parcela de importações afetada por barreiras não-tarifárias aumentou em mais de 20% nos EUA, quase 40% no Japão e 160% na CEE; em 1986, 21% das importações da OCDE provenientes dos países em desenvolvimento foram atingidas por quotas, contenção voluntária de exportações, importações “casadas” com metas de

exportação, limites de preços, normas sanitárias e de segurança etc.

Dentro desse quadro, a legislação *antidumping* aparece hoje como um dos principais meios de que se valem os países vitoriosos para inibir a concorrência externa. Com efeito, mais que utilizá-la contra práticas desleais de comércio, os países desenvolvidos empregam-na para dificultar a entrada de produtos estrangeiros em seus respectivos mercados.

Portanto, se, por um lado, a abertura comercial dos países desenvolvidos tem sido efetiva, por outro, é evidente que não é praticada a qualquer custo: na batalha da concorrência global, ninguém quer sacrificar, sem limites, a produção e o emprego internos. Assim, a abertura comercial é, antes de tudo, um instrumento de fomento da competitividade.

A credibilidade no uso da abertura econômica como instrumento de uma política de competição, cujo objetivo maior deve ser o de alavancar a capacidade competitiva da indústria brasileira, não recomenda a manipulação casuística da política tarifária, em função de outros objetivos.

Documento recente da Comissão Empresarial de Competitividade (“Uma política de comércio exterior para a estabilização e a retomada do crescimento”, janeiro, 1992) coloca a questão de forma correta, ao sublinhar como o enfraquecimento e a desarticulação da política de comércio exterior ameaçam o desempenho das exportações. Chama-se a atenção para a necessidade de uma “firme política de oferta, com crescente facilitação de investimentos para modernizar e ampliar a produção”, visando “modernizar para competir no exterior e, internamente, com o produto de importação” e “ampliar (a produção) para garantir, concomitantemente, o aumento da exportação e da demanda interna”.

Trata-se de enfatizar uma estratégia competitiva ativa, que vise a rápida expansão das exportações, baseada em ganhos de qualidade e de produtividade e na veloz modernização e ampliação da capacidade produtiva, de forma a “evitar-se viés antiprodução doméstica no processo da abertura”. Além disso, ressalta-se que se verifica uma desproteção gerada, não só pela carga tributária incidente sobre investimento e produção, mas também pela falta de recursos para tornar operacionais e eficazes instrumentos modernos de proteção, como a legislação *antidumping*.

Por fim, em suas recomendações, o documento da CEC destaca a urgência do fortalecimento institucional da política de comércio exterior e propõe um conjunto de medidas de estímulo e apoio à competitividade, englobando: as condições de financiamento (custos de capital, capacidade de ga-

rantia); incidência tributária (desoneração das exportações); política cambial; política de importação; política tecnológica; formação de recursos humanos; apoio negocial e de *marketing* no exterior; investimento em infra-estrutura (portos, comunicações, transportes), colocando em relevo a necessidade de hierarquização e coordenação.

Distribuição equitativa da renda, amplo mercado interno, igualdade de oportunidades — fundamentos das modernas democracias — constituem também fatores de estímulo à competitividade.

Partidos políticos fortes e estruturados, com propostas claras, e sociedade civil organizada, são os instrumentos para afirmar e fazer viger direitos sociais que, em última instância, se expressam numa distribuição equitativa da renda e da qualidade de vida.

Deve-se ressaltar que um mercado amplo e sofisticado é cada vez mais importante para a competitividade. Particularmente no contexto da competição global, um mercado interno amplo é base tanto para obter economias de escala quanto para atrair investimentos de risco. De outro lado, um mercado interno sofisticado exige padrões de qualidade que induzem a busca contínua de produtividade e de inovação.

Por essas razões, os países desenvolvidos zelam pela democratização efetiva das oportunidades econômicas e preocupam-se constantemente com a ampliação de seus mercados internos.

A má distribuição da renda no Brasil não significa apenas uma vergonha social, representa um entrave para a conquista da competitividade.

A construção da democracia impõe tornar acessível a todos os brasileiros as oportunidades de emprego, ascensão social, salários reais crescentes,

educação, saúde, moradia, lazer e cultura. A concretização dessas oportunidades requer que a democratização do Brasil caminhe para o fortalecimento da sociedade civil e do cidadão diante do Estado e para a modernização das formas de organização dessa sociedade.

No plano econômico, a melhoria persistente da distribuição da renda, contrapartida do processo de democratização real das oportunidades, é condição necessária e indispensável para viabilizar nossa modernização competitiva. Um mercado interno amplo e cada vez mais sofisticado propicia a realização de economias de escala, a possibilidade de fortalecer os grupos econômicos domésticos e a atração de investimentos estrangeiros, além de ser o melhor meio para superar as barreiras de acesso às novas tecnologias. Também gera estímulo permanente à qualidade e à produtividade.

O Brasil precisa aprender com os países vitoriosos. Diante da impossibilidade tanto da volta ao “desenvolvimentismo” quanto do ajuste passivo diante da concorrência internacional, cabe indagar se há uma outra alternativa de transição organizada em direção à modernidade competitiva.

A possibilidade dessa alternativa de transição organizada tem como requisito o restabelecimento de um mínimo de solidariedade social, em torno de um projeto de modernização competitiva para o Brasil. A solidariedade é possível porque a modernização competitiva do Brasil se tornou indissociável da justiça social. A formação dessa aliança seria historicamente possível em face da constatação dos dramáticos custos sociais e dos elevados riscos envolvidos da continuidade, na década de 90, do quadro de oscilação, desagregação e entropia que prevaleceu nos anos 80.

## *CAPÍTULO V: OS FUNDAMENTOS DA MODERNIZAÇÃO COMPETITIVA*

A experiência dos países desenvolvidos demonstra que a modernização competitiva e a estabilização duradoura da economia são interdependentes. Por isso o objetivo a curto prazo, a estabilização da economia, deve estar articulado ao projeto nacional de longo prazo, a modernização competitiva do país.

É preciso compreender que a estabilização não se consolidará sem a retomada gradual dos investimentos produtivos, financiados de modo não inflacionário. Se mal conduzida, o que a política de estabilização pode, isto sim, é desestruturar o sistema industrial e comprometer gravemente o futuro.

A restauração da capacidade de regulação macroeconômica do Estado e a recomposição de seu poder de coordenar as políticas de desenvolvimento e de reestruturação produtiva dependem da realização conjugada de reformas nas esferas fiscal e financeira.

O caráter da reforma fiscal deve ser definido a partir do objetivo nacional da modernização competitiva, eliminando, por exemplo, a carga fiscal das exportações, privilegiando o investimento e a poupança, penalizando o consumo supérfluo etc. Os contornos da reforma financeira devem visar a disponibilidade de fundos a longo prazo e taxas de juros semelhantes às praticadas nos países desenvolvidos.

A reforma tributária é, decerto, a base para a recomposição do poder de macroordenação do Estado. No entanto, resultados automáticos sobre a arrecadação não serão produzidos pela simples modificação das regras impositivas. Com efeito, as sucessivas tentativas de elevação da carga tributária, ao longo dos anos 80, não foram capazes sequer de manter estável a participação dos tributos no PIB. As razões são conhecidas: de um lado, a recessão estreita a base tributária; de outro, a alta inflação degrada o valor real da arrecadação. Novas tentativas de acentuar a extração tributária serão certamente infrutíferas no quadro atual.

Na verdade, a reforma tributária somente se efetivará se for sancionada pela recuperação gradual e organizada da economia.

O crescimento ordenado pressupõe uma escala de prioridades de investimento e um esquema sólido, não inflacionário, de financiamento, tanto para os investimentos públicos quanto para os privados.

A escala de prioridades deve considerar: 1) a necessidade de ordenar gradualmente a concretização dos investimentos, para evitar uma aceleração insustentável do crescimento; 2) a possibilidade de surgimento de pontos de estrangulamento de oferta, especialmente nos setores produtores responsáveis por parte significativa de nosso saldo comercial externo.

A concretização escalonada dos investimentos, por sua vez, requer a criação de financiamento adequado e suficiente.

É preciso, portanto, romper o círculo vicioso de recessão com alta inflação:

- a recessão corrói as finanças públicas e bloqueia o investimento produtivo;
- o setor privado é obrigado a ajustar-se defensivamente, reduzindo a produção, defendendo margens e refugiando-se na liquidez;
- para evitar o colapso do financiamento público e para inibir a especulação com ativos e divisas, a política econômica fica prisioneira do juro alto; e
- o juro alto, por sua vez, sanciona o prolongamento da recessão...

A história recente é testemunha do fracasso de choques ou “reformas” isoladas — seja sobre a formação de preços, seja sobre o padrão monetário ou sobre a liquidez financeira. Uma reforma tributária, por si só, tampouco surtirá efeito. Muito menos, a reativação desordenada do crescimento. A ruptura desse círculo vicioso requer ações conjugadas sobre todos os mecanismos que o retroalimentam.

O ponto de partida é a criação de mecanismos financeiros capazes de respaldar a retomada dos investimentos, através de novas modalidades de

financiamento e de novos instrumentos. Trata-se de criar *finanças industrializantes*, apoiadas em dois pilares:

- numa rearticulação financeira internacional; e
- numa nova base financeira no espaço nacional.

A criação de finanças industrializantes visa dar suporte à retomada organizada do investimento produtivo. Como consequência do crescimento ordenado, a reforma tributária começará a produzir resultados, restaurando as finanças governamentais. Paralelamente, o crescimento permitirá a recomposição das receitas das empresas públicas e dos fundos sociais. Será então viável elevar gradativamente o investimento público.

De outro lado, criam-se condições propícias à acomodação das tensões distributivas, através de uma política de rendas baseada na negociação entre governo, empresários e trabalhadores. A política de rendas negociada permite inverter o ajuste defensivo promovido pelas empresas: ao invés de reduzir-se a produção e o emprego para reajustar preços, viabiliza-se a queda dos preços relativos com ampliação da produção e sustentação do emprego. Do lado do governo, é possível contribuir para os acordos através da redução de alíquotas tributárias, sem perda de receita em virtude do crescimento das vendas.

Finalmente, a ruptura do círculo vicioso exige solvência cambial a longo prazo. A modernização competitiva é a verdadeira base para a estabilidade do balanço de pagamentos e para a reconstrução da confiabilidade cambial do padrão monetário. A ampliação firme das exportações depende da sustentação de uma taxa de câmbio realista e da realização de investimentos em projetos competitivos, que só se materializarão se houver finanças industrializantes.

A estabilização, portanto, só poderá consolidar-se num cenário de retomada gradual e organizada do crescimento. Gradativamente se solidifica um horizonte de confiança, que permite ampliar o alcance do cálculo econômico e romper o comportamento defensivo das empresas.

Esse movimento simultâneo de avanço do investimento produtivo, financiado por novos mecanismos, promovendo a ação da riqueza financeira acumulada em nova riqueza produtiva, em condições de estabilidade cambial, constitui a única e verdadeira âncora da estabilização da moeda. (V. “Finanças industrializantes para a estabilização e o desenvolvimento”. IEDI, mimeo, junho, 1992.)

Nos últimos anos, especialmente na segunda metade da década de 80, assistiu-se a uma expressiva regressão do sistema financeiro, com o encolhi-

mento dos ativos e operações para um nível de apenas 22% do PIB. Em contraste, nos países industriais desenvolvidos a massa de ativos/operações financeiras oscilava entre 100% e 180% do PIB, financeira que o estoque de empréstimos ao setor industrial variava entre 48% (EUA) e 130% (Japão) dos respectivos PIBs, em 1989 (dados do *61st Annual Report*, BIS, junho, 1991, p.107).

O distanciamento entre o sistema produtivo privado e o sistema bancário-financeiro, marcado pela ausência de crédito e financiamentos de longo prazo, pela falta de credibilidade na indexação de contratos e pelo reduzidíssimo grau de endividamento (como proporção dos ativos empresariais), significa uma grave fragilidade para o sistema empresarial.

Com efeito, quase não existe a possibilidade de alavancas de recursos "externos" pelas empresas, reduzindo-se sua capacidade de acumulação aos recursos gerados internamente. A constituição de finanças industrializantes, vinculadas aos projetos de investimentos modernizadores, representa um grande desafio a ser transposto para dar suporte à modernização competitiva.

Nos países vitoriosos, há uma interação harmônica entre crédito, investimento produtivo e patrimônio. Essa interação funda-se na existência de uma comunidade de interesses entre empresas, bancos e organismos públicos de fomento. É possível, assim, articular níveis elevados de riqueza mobiliária líquida e diversificada com a realização de investimentos com progresso técnico.

Nos anos 80, as barreiras entre os mercados de crédito e de capitais diminuíram significativamente com o surgimento de várias inovações financeiras, no contexto de crescente mobilidade global dos capitais e de uma extraordinária expansão do volume das operações.

O isolamento em face desse circuito de capitais mundialmente integrado é hoje impossível. A nova inserção financeira do Brasil deve, entretanto, ser guiada pela modernização competitiva. Isso significa obter novos financiamentos externos, através da "securitização" de papéis lastreados em divisas fortes, vinculados à realização de projetos competitivos de investimento e de novos contratos de exportação.

A retomada dos fluxos de capitais externos é tanto mais desejável quanto não se trate de capitais especulativos, pois reforça as reservas, atenua os movimentos contra a estabilidade cambial, amplia a capacidade de importação e ajuda a criar novos investimentos e empregos. Mas não deve servir de alavanca para multiplicar importações, cuja necessidade não esteja criteriosamente definida pela política de modernização competitiva. Nem deve ser

instrumento de sobrevalorização cambial, que pode ter efeitos antiinflacionários a curto prazo, mas redundar em consequências desastrosas sobre o desenvolvimento a longo prazo.

A nova articulação financeira internacional, para ser bem-sucedida e não repetir os problemas do passado, deve ter como contrapartida obrigatória o desenvolvimento de uma base financeira no espaço nacional.

O desenvolvimento dessa base moderna não se resume à criação de novos instrumentos e novas modalidades de financiamento. É indispensável que se processe uma nova articulação entre o setor empresarial e o setor financeiro privado, com o suporte dos bancos públicos, de forma a favorecer sistematicamente o investimento produtivo. Trata-se de emular a interação harmônica entre crédito, investimento produtivo e patrimônio, que caracteriza os países desenvolvidos vitoriosos. No caso brasileiro, particularmente, é essencial evitar que formas privilegiadas de riqueza imobiliária líquida realmente o patrimonialismo defensivo e especulativo.

É sob essas diretrizes que se deve pensar a constituição de novos instrumentos e modalidades de financiamento; de um novo perfil dos agentes e instituições e, principalmente, de novas fontes de fundos a longo prazo (com taxas de juros compatíveis). A solidificação gradativa de um horizonte de cálculo econômico, no contexto do crescimento ordenado e da reativação do investimento, permitirá que se desenvolvam esses novos mecanismos internos de financiamento.

A obtenção de capitalização e de financiamento interno, através de novos instrumentos securitizados de captação, pode alavancar significativamente as empresas líderes na implementação de projetos de modernização competitiva. Mas esses novos instrumentos dificilmente estarão disponíveis para empresas não líderes, especialmente as de pequeno e médio portes. Ademais, não são suficientes para induzir a inversão de risco em tecnologia. A necessidade de financiar amplamente a modernização, através de planos setoriais de competitividade industrial (PCI) que alcancem toda a estrutura empresarial (em cada setor respectivo) e não apenas as empresas líderes, torna imprescindível a criação/ampliação de mecanismos de crédito bancário de longo prazo para capital fixo e apoio ao risco tecnológico. Nesse sentido, o desenvolvimento de uma nova base financeira requer:

- a reestruturação do sistema público de financiamento; e
- a criação de um amplo sistema de fundos de pensão, com o objetivo de sustentar operações

de longo prazo do setor bancário privado e viabilizar um significativo avanço do mercado de capitais. A natureza intrinsecamente atuarial, de longo prazo, dos fundos de pensão convertem-nos em base privilegiada de formação de poupanças estáveis. Em quase todos os países desenvolvidos, esses fundos representam uma importante fonte de suporte ao financiamento de longo prazo.

São essas as condições para que o desenvolvimento das finanças industrializantes esteja articulado a uma nova forma de relação banco-indústria capaz de impulsionar o fortalecimento dos grupos econômicos nacionais e a modernização da gestão empresarial.

Os instrumentos de crédito industrial não podem ser contaminados pela oscilação da taxa de juros de curto prazo. O risco dessa “contaminação” é particularmente crítico nas fases de contração da demanda agregada, através de políticas fiscais e, especialmente, de políticas monetárias restritivas.

Em vários países, a prática macroeconômica contencionista não chega a inviabilizar o espaço de fomento industrial e tecnológico, pois os efeitos da elevação da taxa de juros, da contração do crédito e da demanda agregada são contrabalançados por políticas seletivas, propositalmente desenhadas para fomentar setores ou prioridades. A capacidade de compensar os efeitos macroeconômicos adversos requer suficiência de meios (fiscais e financeiros) para suportar as prioridades e induzir as decisões privadas, mesmo sob condições desfavoráveis. Sem isso não há política industrial eficaz.

Os exemplos do Japão e da França mostram que a existência de sistemas de crédito com características especiais (taxas elevadas de poupança familiar, juros fixados na captação, forma da regulação bancária) permitem a prática de políticas de *window guidance* efetivas, inclusive em situações desfavoráveis.

Entre as tarefas a serem preenchidas pelas reformas tributária e financeira, estão precisamente a de constituir meios fiscais para formação de poupança do Tesouro e a de criar instrumentos de suporte ao financiamento de longo prazo.

A expansão do emprego, com mudança no perfil da distribuição de renda, deve representar também a ampliação da base de formação de poupanças em dois sentidos:

- primeiro, de poupanças fiscais, na medida em que permite a taxação mais ampla ao consumo;
- segundo, de formas estáveis de poupança familiar, isto é, fundos de pensão, cadernetas de

poupança, “seguro-saúde” etc., que podem então experimentar um rápido desenvolvimento.

A otimização intertemporal do esforço de poupança (*versus* consumo) precisa ser enfrentada decididamente num país como o Brasil, onde é escassa a formação de poupanças, onde o regime de inflação elevada estimula a antecipação do consumo, onde os custos de capital são exorbitantes e a disponibilidade de recursos de suporte à acumulação produtiva é exígua.

A questão dos custos de capital liga-se à série de reformas tributárias ocorrida nos países desenvolvidos na década de 80, a partir da reforma iniciada nos EUA em 1982. Sua rápida difusão foi motivada, em larga medida, pela exacerbação da competição mundial e pela intensa mobilidade dos capitais.

Seu principal objetivo consistiu em estimular a competitividade e o investimento, reduzindo os custos de capital, estimulando as exportações, penalizando o consumo e perseguindo a “neutralidade” da carga tributária. (V. “Carga fiscal, competitividade industrial e potencial de crescimento econômico”, IEDI, agosto, 1991.)

No caso brasileiro, convive-se hoje com o paradoxo de uma carga tributária insuficiente, do ponto de vista macroeconômico, e excessiva (porque distorcida e concentrada), do ponto de vista microeconômico. Chegou-se a um círculo vicioso em que o aumento marginal da carga tributária sobre quem contribui induz à evasão e ao estreitamento da já reduzida base de tributação. A evasão é estimulada pela falta de legitimidade do sistema fiscal, pelas penalidades brandas para sonegação e atraso deliberado de recolhimento e pelo colapso da máquina de arrecadação.

A excessiva concentração da carga tributária num reduzido número de empresas contribuintes é verdadeiramente impressionante e revela o elevado grau de distorção do sistema. Dados da Receita Federal para 1990 indicam a existência de 2,1 milhões de pessoas jurídicas ativas no país. Destas, apenas 354 mil (17% do total) apuravam o imposto com base no lucro real, conseguindo cumprir toda a escritura fiscal necessária. Outro grupo de 260 mil apurava o IRPJ com base no lucro presumido e mais de 1,4 milhão enquadravam-se como microempresas. Do primeiro universo (empresas que pagam o IRPJ segundo o lucro real), cerca de 7 mil empresas, ou seja, 2% dessa categoria de contribuintes, representando apenas 0,33% do número total de pessoas jurídicas cadastradas, geraram 84% da arrecadação bruta do IRPJ. (V. “Reforma tributária no Brasil — situação atual e cenários de mudança”, IEDI, mimeo, novembro, 1991.)

As modificações introduzidas pela Constituição de 1988 infelizmente não aperfeiçoaram o sistema tributário, ou estão ainda pendentes de regulamentação. A Carta previu, porém, o aumento gradual da partilha da arrecadação (do IR e do IPI) em favor dos estados e municípios. Para compensar a descentralização das receitas, o governo federal aumentou fortemente as contribuições sociais e o IOF e agravou ainda mais as distorções do sistema: entre elas, a taxação excessiva sobre a folha de salários, a incidência em cascata do Finsocial e do PIS-Pasep com alíquotas mais altas, a tributação sobre os juros nominais.

A experiência recente ensina que uma reforma tributária não pode se resumir em uma mera definição de disposições e tributos, em abstrato, sem avaliar suas repercussões e sem propor medidas concretas que viabilizem sua operacionalização, especialmente a reestruturação do aparelho de arrecadação.

A reforma tributária deve obedecer aos seguintes princípios gerais:

- maior abrangência da base de tributação, combinada com a revisão das alíquotas e benefícios fiscais;
- coerência e simplicidade na concepção dos tributos, evitando superposições e excesso de figuras impositivas;
- neutralidade do processo inflacionário na configuração da carga impositiva;
- manutenção do equilíbrio federativo;
- constitucionalidade e legalidade dos tributos;
- estabilidade das regras tributárias.

É preciso, no entanto, sublinhar que a reforma tributária deve ter como objetivo fundamental promover a modernização competitiva. Há duas diretrizes essenciais que, conjugadas, deveriam norteá-la:

- alcançar a solvência fiscal do Estado: a receita tributária deve ser suficiente para cobrir os gastos essenciais à modernização competitiva e os encargos financeiros — isso requer uma substancial ampliação da arrecadação efetiva;
- impulsionar a reestruturação produtiva — nesse aspecto há três pontos básicos:
- é necessário privilegiar o investimento produtivo e estimular as aplicações a longo prazo de poupança financeira;
- é indispensável taxar o consumo não essencial e incentivar a poupança familiar;
- é imperioso estimular as exportações levando em conta a competitividade externa, evitando-se que a carga tributária seja superior à dos con-

correntes estrangeiros. Esta questão, aliás, é crucial em relação ao Mercosul.

A reforma tributária deve estar sincronizada a uma reforma fiscal, ou seja, deve ser acompanhada por uma distribuição coerente das atribuições administrativas entre as três esferas de governo (União, Estados, Municípios), de tal forma que a estrutura do gasto público corresponda ao novo perfil de repartição das receitas.

A modernização competitiva requer que o Estado centre seus dispêndios nas tarefas estratégicas para sustentá-la (recomposição da infra-estrutura física, sistemas de ciência e tecnologia, educação básica de qualidade etc.) e nas áreas que lhe são próprias (saúde, saneamento etc.).

Assim, é necessário avançar firmemente no processo de privatização de empresas estatais. A privatização deve ser realizada sob o critério da modernização competitiva, isto é, intimamente ligada à política de modernização do conjunto da indústria e de reestruturação de setores, ou complexos industriais.

Por outro lado, a administração pública deve se reger por critérios estritos de eficiência. Eficiência significa, de um lado, fim do empreguismo, do nepotismo, do desperdício, do burocratismo, da superposição de órgãos etc. Mas eficiência quer dizer também reorganização do aparelho administrativo do Estado: funcionários competentes e remunerados nos níveis de mercado, carreiras públicas bem estruturadas e que recompensem o mérito, órgãos de coordenação ágeis, máxima descentralização na execução dos programas etc. Do ponto de vista da reforma fiscal, é especialmente relevante o reaparelhamento da Receita Federal, para combater a sonegação e viabilizar a reforma tributária.

A modernização do Estado tem outras dimensões na era da informação e da globalização. Um Estado moderno deve acompanhar as tendências da economia mundial e elaborar estratégias para enfrentar os desafios da competição global. Desse modo, é necessário estruturar-se para observar as transformações e prognosticar as tendências econômicas e tecnológicas, com o objetivo de fundamentar as políticas de reestruturação industrial e de desenvolvimento dos setores de ponta, assim como para orientar as políticas voltadas para a competitividade sistêmica. Os novos mecanismos de estímulo à iniciativa privada exigem ampla disseminação dessas informações e visões prospectivas, para ensejar a captura de oportunidades emergentes de investimento e negócio.

No passado, o Estado definiu, em cada ciclo histórico de expansão, o “bloco” de investimentos “substitutivos de importações”, que configurava, sob sua liderança, um horizonte rentável para os investimentos privados. A definição dessa “fronteira” de inversões autônomas não pode mais ser efetivada unilateralmente por iniciativa do Estado, pois não existem mais “blocos” industriais a construir. Trata-se, agora, do avanço sistêmico da acumulação, da competitividade e da capacitação tecnológica da estrutura industrial instalada. Em outras palavras, a nova dinâmica de expansão industrial necessita, doravante, fundar-se no avanço sistêmico da capacitação competitiva e inovadora, passando a depender, em larga medida, das decisões e das iniciativas de investimento do setor privado.

Pensar num novo estilo de desenvolvimento industrial implica reconhecer que o progresso material não pode mais ser feito à custa da degradação do meio ambiente.

O setor empresarial não pode deixar de assumir suas responsabilidades, pois dispõe de tecnologia moderna, de organizações eficientes e, principalmente, de um amplo poder de decisão para contribuir para o desenvolvimento sustentável. (V. “Nosso projeto comum”, documento do Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável, apresentado à ECO-92.)

No Brasil, a política ambiental deu apenas alguns tímidos passos. É necessário somar esforços com as organizações não-governamentais no sentido de definir, com a cooperação do Estado, regras de jogo estáveis, consistentes e previsíveis. Nos países desenvolvidos, a política ambiental ganha cada vez mais uma orientação preventiva e prospectiva. Em nosso caso, convém incorporar os instrumentos de controle que se revelaram eficazes nas nações do Primeiro Mundo. Naturalmente, a orientação preventiva requer um grande esforço de pesquisa tecnológica aplicada e de absorção de “tecnologias limpas”. Sem ele, o conceito de desenvolvimento sustentável perde consistência.

Os fatores sistêmicos da competitividade precisam ser objeto de políticas de longo alcance coerentemente articuladas. A questão envolve uma multiplicidade de ações públicas, sobre o amplo espectro de fatores antes mencionados.

Interessa destacar, no entanto, três questões fundamentais:

- a recomposição da infra-estrutura física;
- a construção de um moderno sistema de ciência e tecnologia;

- a formação de uma nova força de trabalho.

Quanto à infra-estrutura, é urgente sanar as graves eficiências que criam obstáculos ao desempenho competitivo do conjunto da indústria: é essencial modernizar os portos e reduzir seus custos operacionais; é fundamental reconstituir os padrões setoriais de financiamento dos investimentos em transportes, energia e telecomunicações, em bases modernas, envolvendo a efetiva contribuição dos capitais privados em novos projetos de expansão.

De outro lado, é crucial estimular de modo sistêmico o aprendizado tecnológico criativo, sem o que não se desenvolverá um sistema industrial dinâmico, capaz de capturar as oportunidades e brechas criadas pela difusão da Terceira Revolução Industrial. Isso exige uma vigorosa política de apoio à pesquisa científica e à capacitação tecnológica aplicada e implica o desenvolvimento de intensas relações de cooperação entre universidade-empresa-instituições de pesquisa.

Finalmente, coloca-se na ordem do dia a formação de uma nova força de trabalho — multiquificada, com iniciativa e engajamento na obtenção de padrões avançados de qualidade e produtividade.

No passado, a falta de qualificação de parcela significativa da força de trabalho não foi empecilho para nosso desenvolvimento industrial, porque ele estava calcado em métodos “fordistas” de produção, que tinham como característica a separação radical entre trabalho manual, para muitos, e trabalho intelectual, para poucos.

Mas o advento da Terceira Revolução Industrial, a partir de meados da década de 70, colocou por terra a possibilidade de o país continuar a se desenvolver sem um grau de capacitação de seus trabalhadores suficiente para levá-los a participar ativamente do processo de produção.

Isso quer dizer que, hoje, para ser competitiva, a empresa precisa do trabalhador que, ao mesmo tempo, “sabe fazer e sabe pensar”. Esse tipo de trabalhador tem de ser portador de elevado nível de escolaridade, precisa conhecer com razoável profundidade a língua materna, matemática, ciências e história geral.

A educação assumiu importância tão grande como um dos elementos da competitividade sistêmica que passou a se constituir num fator de relevância nas decisões das empresas sobre a localização dos investimentos.

Há necessidade, portanto, de um vigoroso programa governamental para proporcionar acesso

escolar universal de boa qualidade, com conteúdo que contemple as novas demandas da Terceira Revolução Industrial. Dada a dimensão do problema, é indispensável, também, ação empresarial em relação à questão educacional. Essa ação deve concretizar-se principalmente através de: 1) ampliação da capacidade instalada que a indústria já possui em suas instituições de ensino, Senai e Sesi; b) ações diretas das empresas. (V. documento "As novas relações entre competitividade e educação — estratégias empresariais", IEDI, janeiro, 1992.)

País de dimensão continental, com grande população, intensamente urbano, graves desequilíbrios sociais e regionais, o Brasil não pode dar-se ao luxo de queimar empregos e desorganizar atividades produtivas, sem antes verificar a possibilidade de transformá-las, considerando que a competitividade não é estática, ou seja, pode ser deliberadamente conquistada.

Os setores líderes do processo competitivo requerem insumos que devem ser supridos por outros setores, em condições aceitáveis de preço, prazo de entrega e qualidade. O Brasil possui uma estrutura industrial integrada, contando com setores produtores de insumos de ampla utilização industrial relativamente eficientes (plantas modernas operando em grandes escalas). Dispõe também de uma indústria mecânica e eletromecânica diversificada que pode se modernizar, se for apoiada por planos de reestruturação competitiva. Nos segmentos de bens de consumo, a reestruturação tecnológica é indispensável para aperfeiçoar e diferenciar produtos, condição para fixar "marcas fortes", reconhecidas pelos consumidores. Portanto, ao contrário do que ocorre em países que não têm uma estrutura industrial integrada, o sistema brasileiro permite que grande número de setores se coloque em condições de aspirar a uma posição de competitividade internacional.

A competitividade dos diversos setores industriais não deve ser avaliada isoladamente. Basta não serem "gravosos" (isto é, ofertarem bens e serviços em condições aceitáveis de preço e qualidade) para desempenharem papel relevante na sustentação do conjunto, mantendo empregos e gerando renda. Por isso, uma verdadeira política industrial não deve se restringir a setores "escolhidos", mas simultaneamente buscar o desenvolvimento competitivo da estrutura industrial integrada.

No campo tecnológico, deve-se associar a importação e o acesso facilitado às tecnologias de ponta com a realização simultânea de um grande esforço de absorção, aprendizado e aperfeiçoamento, de forma a viabilizar o rápido avanço da capacidade própria das empresas.

Por outro lado, um país como o Brasil pode e deve conciliar o crescimento do mercado interno com uma firme expansão das exportações. Essa expansão é condição necessária à geração de divisas para sustentar o equilíbrio do balanço de pagamentos e manter um nível adequado de reservas cambiais. As exportações criam renda e geram empregos. Em paralelo, o fortalecimento do mercado interno, necessário ao desenvolvimento com justiça social, multiplica a capacidade competitiva do país no mercado internacional.

O Brasil pode ambicionar a realização de um nível de exportações/PIB mais elevado, mantendo um superávit comercial adequado e realizando simultaneamente uma elevação relativa das importações.

Não é, contudo, trivial o desafio de conciliar a dupla expansão do mercado interno e das exportações. De saída, é indispensável sustentar uma paridade cambial adequada (diante da "cesta" de moedas relevantes para o comércio exterior brasileiro), com regras estáveis, conhecidas e confiáveis. Paralelamente, será necessário promover uma veloz ampliação da capacidade produtiva em setores exportadores altamente sensíveis ao crescimento do mercado interno. O estrangulamento potencial da capacidade produtiva não é visível hoje, dada a agudeza da recessão. Mas uma eventual retomada do crescimento recolocará óbices à sustentação de saldos comerciais e à própria estabilização da inflação (por estrangulamentos de oferta).

Esses segmentos exportadores constituem núcleos de grandes cadeias produtivas e respondem, direta ou indiretamente, por boa parte da receita cambial brasileira. Seus investimentos são de grande porte e longa maturação e dependem de apoio financeiro dos bancos públicos.

O desempenho exportador não será factível sem o concurso de políticas de reestruturação competitiva, que propiciem a modernização dos processos produtivos, linhas de produto, práticas gerenciais, relações de trabalho, relações com fornecedores/usuários.

Quanto ao setor de bens de capital, é fundamental evitar sua rápida desagregação. Essa é a área industrial mais crítica em relação à escolha de prioridades e de estratégias, do ponto de vista da conciliação de objetivos conflitantes (isto é, modernização dos setores usuários x prioridade à atualização do produtor doméstico) e da avaliação intertemporal de custos/benefícios.

Não se deve esquecer, todavia, que, no caso de muitos setores usuários, o atendimento de necessidades técnicas específicas (equipamentos sob encomenda, ou "adaptados" às condições locais) requer a

presença de produtores locais e de capacitação doméstica em engenharia de processos/produtos. Soluções que preservem a capacitação técnica acumulada devem ser privilegiadas, se existir a chance de acelerar os processos de aprendizado com ganhos de eficiência, na velocidade suficiente para reduzir os respectivos preços relativos a patamares toleráveis.

No que tange aos bens de consumo, especialmente os que ofertam bens de ampla demanda por parte das classes assalariadas, é urgente induzir a rápida atualização técnica dos processos produtivos e dos sistemas de qualidade. Assim, através do aumento da produtividade, abre-se o caminho para viabilizar (ou, pelo menos, não criar obstáculos a ela) a necessária e desejável elevação dos salários e do poder aquisitivo dos segmentos de baixa renda, inclusive os ocupados em atividades "informais".

No que se refere aos insumos básicos de ampla utilização, cumpre acelerar programas de reestruturação e de automação dos processos produtivos. Em sua ausência, a deterioração de produtividade resultará em impactos negativos sobre os custos primários de todo o sistema manufatureiro, comprometendo a competitividade industrial em geral.

O desenvolvimento dos setores de ponta é condição essencial para que a indústria brasileira possa acompanhar a mudança do paradigma tecnológico. Entre esses setores, o desenvolvimento do complexo eletrônico é prioritário, à medida que: 1) captura sinergias, irradia inovações e acelera o rejuvenescimento da estrutura eletromecânica da indústria de transformação; 2) permite absorver ao menos parte do poder de acumulação endógeno que o complexo eletrônico cria, a partir de sua capacidade de inovação.

Impressionados com a velocidade da inovação nesse complexo, muitos propõem que adotemos a postura passiva de simples usuários, apenas importando os produtos mais recentes. Além de abrir mão de fronteiras de dinamismo, assumir essa atitude é desconhecer que, em muitos segmentos do complexo eletrônico (o mais evidente é o da automação industrial), se torna indispensável dispor de capacitação local em engenharia de integração, em *software* e em produção, para poder utilizar os novos processos.

Para viabilizar um perfil específico de desenvolvimento para a microeletrônica, base de todo o complexo eletrônico, é urgente unificar e harmonizar suas políticas setoriais (informática, telecomunicações, eletrônica de consumo, eletrônica embarcada, automação industrial, automação comercial e de serviços). O *framework* estabelecido pela nova Lei de Informática e Automação, aprovada em 1991

pelo Congresso Nacional, enseja condições flexíveis e incentivos que deveriam ser implementados com rapidez.

A biotecnologia, por sua vez, é um campo extremamente promissor para o Brasil, em face de seu estágio pioneiro de desenvolvimento nos países mais industrializados. É possível ainda alcançar a fronteira de desenvolvimento, se um esforço persistente e de envergadura vier a ser executado. Diante de nossa imensa biodiversidade, da variedade de solos e climas, da competência já acumulada nas técnicas clássicas de biotecnologia e dos desafios da saúde pública, um forte avanço da capacitação tecnológica em biotecnologia tende a gerar imensos retornos econômicos e sociais.

No campo dos novos materiais, as potencialidades brasileiras são também promissoras, diante da riqueza e disponibilidade de recursos minerais raros, que dependem de desenvolvimento tecnológico aplicado para ganhar mercado comercial relevante.

Em resumo, não se pode pensar em acompanhar a Terceira Revolução Industrial sem um vigoroso e persistente esforço nacional de desenvolvimento das novas tecnologias e setores de ponta. O caminho adequado não é o de impor barreiras artificiais (reservas de mercado), mas sim o de criar estímulos positivos na forma de incentivos e do fomento direto.

A competição mundial em produtos agrícolas se dá, cada vez mais, a partir do produto pronto ou semi-elaborado, embalado e colocado no balcão dos estabelecimentos de *fast food* e dos supermercados.

O *agribusiness* é, assim, a forma moderna de desenvolvimento da agricultura. Trata-se de fomentar a competitividade das cadeias agroalimentares, num tratamento integrado, e não de atuar descoordenadamente, através de políticas isoladas de preços mínimos, crédito, tecnologia, transporte, armazenagem etc. Essa concepção deve também nortear a política de abastecimento alimentar, principalmente para a população de baixa renda.

A modernização competitiva da agricultura exige estreita relação de parceria entre os segmentos empresariais responsáveis por cada elo da cadeia, sob uma coordenação estatal ágil e eficiente.

O Brasil já dispõe de grandes empresas processadoras e grandes cooperativas de produtores que operam em moldes modernos. A produção é desenvolvida pensando na cadeia como um todo, e visa obter produtos finais dirigidos a mercados específicos, considerando suas preferências e padrões de qualidade. O avanço da competitividade desses complexos agroindustriais modernos esbarra na precariedade da ação do Estado sobre os fatores sistêmicos (portos, armazenagem, transporte, pesquisa).

De outro lado, o desenvolvimento do modelo de *agribusiness* para outras cadeias alimentares exige uma política abrangente e agressiva de fomento, que identifique novos mercados, desenvolva novos produtos e financie, com novos instrumentos, a produção e a comercialização.

O Brasil não será próspero, moderno e integrado se não harmonizar os interesses de todas as regiões brasileiras. É preciso, portanto, dar prioridade às políticas de desenvolvimento regional, redefinindo seu perfil para aumentar sua eficácia e compatibilizá-las com a modernização competitiva.

Multiplicar as potencialidades competitivas das regiões menos desenvolvidas exige, antes de mais nada, uma ação concentrada para sanar suas deficiências estruturais, realizando investimentos públicos maciços em infra-estrutura e educação.

A melhoria persistente das condições sistêmicas da competitividade nessas regiões estabelecerá a base para a concretização de novas oportunidades de investimento privado, principalmente em torno de três grandes eixos:

- no desenvolvimento do modelo de *agribusiness* nos complexos agroalimentares regionais, especialmente para exportação;
- no desenvolvimento de outros complexos intensivos em recursos naturais;
- na modernização gerencial e tecnológica da base de pequenas e médias empresas.

A sustentação dessa nova dinâmica de desenvolvimento das regiões requer um esquema adequado de financiamento de longo prazo e o fortalecimento dos grupos empresariais regionais. A utilização dos incentivos fiscais deve ser revista e orientada pelos critérios da política de modernização competitiva e de harmonização dos interesses das regiões.

O crescimento do emprego e dos salários reais, com ampliação do consumo e da poupança de massa e melhoria da distribuição da renda, é o único caminho para incorporar as dezenas de milhões de brasileiros marginalizados dos benefícios materiais da sociedade moderna e levá-los ao exercício efetivo da cidadania. Em outras palavras, a democratização real da sociedade brasileira transita pela criação de oportunidades de emprego/ocupação, com salários/rendas em níveis decentes.

A ampliação da cidadania pressupõe uma economia capaz de se desenvolver sustentadamente, combinando o dinamismo de um grande mercado interno com a obtenção de escalas econômicas (na produção, no porte das empresas), alavancadoras de sua competitividade externa. Vimos, de outro lado,

que o novo paradigma tecnológico exige uma substancial elevação do nível de educação, informação e capacitação da força de trabalho. A competitividade do país não poderá avançar se persistirem o analfabetismo e a exclusão social de milhões de trabalhadores.

A criação de empregos constitui o desafio maior de uma verdadeira política de competição. Trata-se de impulsionar a capacidade competitiva do maior número possível de setores, para que novas oportunidades de inversão gerem novos empregos. Paralelamente, é preciso procurar preservar ao máximo os empregos existentes, viabilizando-se a reestruturação dos setores defasados. Nenhum setor industrial deve ser *a priori* condenado ao desaparecimento, sem que se considere seu potencial de recuperação e sem que se avalie seu papel como gerador de empregos e renda.

Em relação às políticas sociais, é necessário dizer, desde logo, que melhorias significativas de eficácia e resultados podem ser alcançadas com o mesmo volume de gastos hoje alocado. Mas a ampliação apreciável dos recursos públicos disponíveis é condição essencial para ampliar a cobertura dos programas e elevar seu impacto e qualidade.

A política social moderna deve resultar de uma rede de ações realizadas pelo Estado e pelas instituições da sociedade. Cabe ao Estado o planejamento e a coordenação dessas ações e garantir os direitos sociais dos cidadãos. Ao mesmo tempo, o critério de eficácia deve presidir a composição das mais variadas parcerias entre setor público, setor privado lucrativo e setor privado não lucrativo, para a oferta dos serviços sociais. Neste aspecto, devem ser obedecidos os princípios da máxima descentralização e municipalização dos programas.

Diante de nosso quadro social, a única concepção de justiça que pode orientar a ação pública é aquela que privilegia os mais necessitados. Enquanto não for possível dar tudo a todos, é imperioso dar mais a quem tem menos.

O Estado deve, pois, de um lado, concentrar recursos em políticas de corte universal mais justas — as políticas de saúde e de educação básica. De outro lado, a ação pública focalizada precisa estar dirigida seletivamente aos estratos mais carentes. A experiência indica que programas fragmentados, circunstanciais e inspirados por concepções clientelistas têm chegado a resultados decepcionantes. Por isto mesmo impõe-se a urgente definição de uma política integrada de erradicação da miséria, que é a característica mais antimoderna, mais obsoleta, da realidade brasileira.

## Uma nova relação entre Estado e sociedade para alcançar a modernização competitiva

O círculo vicioso da recessão e da alta inflação aprisiona agentes econômicos em comportamentos ditados pelas vicissitudes do curto prazo. E, nas condições do curto prazo, todos ficam enredados num jogo de soma negativa, realimentado por conflitos insuperáveis entre:

- investimento produtivo vs. valorização patrimonial;
- lucros vs. juros;
- produção vs. manutenção de margens de lucro;
- salários vs. emprego;
- receita tributária vs. renda dos agentes privados.

Só a fixação de um horizonte de longo prazo — o da modernização competitiva com democracia e justiça social — pode romper o quadro de oscilação, desagregação e entropia que vem predominando desde os anos 80, restabelecendo as condições de um jogo de soma positiva. Será possível então recompor a convivência harmônica entre crédito, patrimônio e investimento produtivo; viabilizar o crescimento conjugado da produção, do emprego e da lucratividade; tornar factível o avanço conjunto da produtividade e dos salários reais; efetivar a reforma tributária e ampla restauração das finanças públicas.

Finalmente, é apenas no horizonte de longo prazo que se podem constituir novas relações de solidariedade entre os agentes econômicos:

- entre Estado e setor privado;
- entre empresários e trabalhadores;
- entre grande e pequena e média empresa;
- entre empresa nacional e empresa transnacional;
- entre o Brasil e outras nações e blocos econômicos.

A busca da modernização competitiva exige uma nova relação entre Estado e setor privado. O Estado, como já foi dito, não pode mais fixar as fronteiras do investimento sob a forma de pacotes integrados. Mas o setor privado não dispõe de poder de inovação suficiente para liderar a modernização do conjunto da economia. A recomposição de um horizonte sólido de investimentos requer uma articulação estreita para a definição de prioridades de inversão e mobilização simultânea de meios não inflacionários de financiamento.

Ademais, a complexidade das escolhas e decisões tornou-se muito maior diante da velocidade das mudanças tecnológicas, financeiras e organizacionais e em face das tensões competitivas e comerciais

no plano internacional. São grandes os riscos e a complexidade na escolha de estratégias, desde o nível da empresa privada até o plano de políticas de *targeting*, ou de fomento setorial pelo Estado. Esses fatos reforçam a necessidade de uma relação de cooperação entre Estado e setor privado, nos moldes das experiências bem-sucedidas nos países desenvolvidos.

A nova relação de parceria Estado/setor privado significa superar definitivamente um passado de cooptação espúria, freqüentemente promíscua, em que o Estado se servia de — e servia a — interesses particularistas. Trata-se de suprimir, do lado do Estado, a prática do arbítrio burocrático, que enseja o favoritismo e a corrupção e, do lado do setor privado, qualquer resquício de patrimonialismo.

O incentivo à competitividade precisa ser injetado no âmago do sistema empresarial, através da distribuição equitativa dos ganhos de produtividade.

Existe consenso a respeito da importância decisiva da qualidade da força de trabalho para a introdução e difusão dos novos métodos de produção. É evidente que a mudança de mentalidade não pode restringir-se à gerência das empresas. É essencial também a mudança de postura dos sindicatos e dos trabalhadores. Trata-se de induzir uma “cumplicidade” pró-productividade, na medida em que as duas partes percebam que os ganhos de produtividade resultam em vantagens para os dois lados. Para estimular essa “solidariedade competitiva”, é necessário que a distribuição desses ganhos seja reconhecida e concretizada através de regras mutuamente aceitas como justas e equilibradas.

Nesse sentido, a modernização dos sistemas de negociação patronal-sindical e das regras trabalhistas deve tornar a busca de competitividade um fator intrínseco às relações de trabalho. Paralelamente, o novo paradigma de produção implica um compromisso permanente com o treinamento dos trabalhadores e requer maior participação e responsabilidade direta destes na gestão dos processos. A empresa brasileira precisa modernizar-se por dentro, a partir do rés da fábrica, se quiser acompanhar os novos métodos da Terceira Revolução Industrial.

Uma das heranças do “modelo de substituição de importações”, em muitos setores da indústria brasileira, foi a pulverização da oferta num número excessivo de fabricantes abaixo da escala mínima para competir internacionalmente e/ou para empreender atividades de P&D.

A política de competição vitoriosa nos países desenvolvidos preocupa-se com a escala e a moder-

nidade dos respectivos sistemas empresariais. No caso brasileiro, em face da grande defasagem acumulada em termos de tamanho relativo dos grupos empresariais, é relevante considerar a possibilidade de acelerar a concentração de capital, notadamente nos setores onde este é um fator chave de competitividade internacional.

A capacidade competitiva da grande empresa deve se apoiar, como nos países vitoriosos, numa rede de pequenas e médias empresas eficientes, que evita o desperdício causado pelo gigantismo e pela verticalização exagerada, assegura qualidade de suprimentos e viabiliza respostas rápidas às exigências do mercado.

Evidentemente, é indispensável acelerar a modernização da gestão do conjunto das empresas. Não se trata simplesmente de superar o modelo familiar e introduzir a profissionalização da gerência, mas de adotar o sistema organizacional que triunfou nos países desenvolvidos.

O capital estrangeiro desempenhou um papel de grande relevo na industrialização brasileira. Nos anos 80, não apenas em função da crise brasileira, mas também em consequência da intensa onda de inovação econômica nos países desenvolvidos, as subsidiárias das grandes empresas estrangeiras adotaram estratégias bastante defensivas em relação ao mercado brasileiro.

É evidente que a transição organizada para a modernidade deve contar com a decidida contribuição do capital estrangeiro, especialmente em determinadas áreas de elevada densidade tecnológica. A retração do interesse estrangeiro tenderá a reverter-se no momento em que o país retomar o crescimento econômico com estabilidade. Não obstante, a busca de oportunidades de recepção de investimentos de risco precisa considerar que o mercado interno, isoladamente, não é mais o fator decisivo nas decisões de localização. A atração de investimentos exige também a possibilidade de obter, no país, vantagens competitivas diferenciadas. A qualificação educacional dos trabalhadores, a capacitação dos fornecedores, o estímulo à pesquisa e desenvolvimento e a recuperação do sistema científico constituem "externalidades" cada vez mais valorizadas nas decisões de localização.

A proliferação de acordos de cooperação tecnológica nos países industriais avançados, em face dos custos crescentes e riscos elevados de P&D, deve inspirar a formação de alianças estratégicas entre as empresas nacionais, reestruturadas e fortalecidas, e as empresas estrangeiras. *Joint projects, joint developments, joint ventures*, acordos de cooperação, devem receber firme apoio do sistema oficial de fomento tecnológico.

Cabe, todavia, assinalar que no mundo da Terceira Revolução Industrial não se realizam alianças tecnológicas sem uma legislação de propriedade intelectual, que garanta os direitos dos promotores das inovações. Por outro lado, é preciso assinalar que a concessão de monopólios tecnológicos não deve se transformar num instrumento que impeça, de todas as formas, o acesso à tecnologia. Isto é, o direito de propriedade sobre a tecnologia não deve se confundir com uma "reserva de mercado" incondicional para o detentor da inovação, sem que este sequer tenha de produzir, ou licenciar para produção no país, o objeto/processo protegido. Um regime de propriedade intelectual equilibrado estimula a cooperação e não inibe os processos de aprendizado, viabilizando a concretização de alianças estratégicas com benefícios mútuos.

As relações comerciais e de investimento de risco do Brasil com seus parceiros estrangeiros são, reconhecidamente, diversificadas. Não há, no caso brasileiro, vantagem em vincular-se primordialmente a um determinado bloco econômico, em detrimento de outros, nem o Mercosul representa para nós uma alternativa suficiente em termos de comércio e investimentos.

O país precisa saber agir diante do novo contexto internacional. Não pode deixar-se marginalizar diante da formação de grandes blocos econômicos, ou de áreas de preferencialização. Precisa saber atrair oportunidades de investimento e comércio, tirando proveito das brechas e rivalidades entre países avançados. Trata-se de perseguir uma estratégia externa multiorientada, pragmática e ativa.

O Mercosul não deve significar simplesmente um mercado mais amplo em benefício de países fora de suas fronteiras. Precisa ser encarado como uma base para fortalecer as estruturas econômicas dos países participantes, com vistas à conquista de novos mercados. Nesse sentido, as relações bilaterais dos membros do Mercosul com outros países não devem servir para enfraquecer a união aduaneira nem devem colidir com os compromissos mínimos de desenvolvimento da integração regional.

A estratégia multiorientada exige uma postura ativa para negociar e contornar conflitos comerciais com os principais parceiros (EUA, CEE, Japão) e para buscar alianças, especialmente no campo da cooperação tecnológica. As empresas brasileiras devem ser estimuladas a perseguir novas formas de cooperação com empresas européias, americanas, japonesas (particularmente as de médio e pequeno portes). De outro lado, parceiros de nível tecnológico semelhante (por exemplo, Coreia, Taiwan) podem ser valiosos, especialmente onde existam complementaridades setoriais específicas.

Modernização competitiva quer dizer também novas parcerias, cimentadas sobre novas relações de solidariedade entre agentes econômicos.

Ao mesmo tempo, torna-se necessário dar unidade e coerência à política econômica. Com efeito, a modernização competitiva é complexa — exige articulação consistente entre o controle macroeconômico, a ação sobre os fatores sistêmicos da competitividade e os programas setoriais de reestruturação produtiva. É crucial, portanto, superar a fragmentação das várias políticas — monetária, fiscal, industrial, agrícola, de rendas etc. —, dado que:

- seus objetivos específicos não são automaticamente incompatíveis;
- se implementadas isoladamente, cada uma delas pode provocar efeitos nocivos sobre as outras.

A indispensável coordenação da política econômica não pode e não deve resultar da imposição burocrática e unilateral de regras. O novo estilo de desenvolvimento, consubstanciado na modernização competitiva, requer a participação ativa dos agentes econômicos e a co-responsabilidade nas decisões. Mas a participação dos agentes também precisa ser objeto de instâncias gerais de coordenação, para evitar que, em foros específicos, se formem orientações dissonantes, em prejuízo da coerência e da eficiência do conjunto da política.

O desafio é romper a tradição autocrática brasileira de definir, a partir do Estado, a fronteira de desenvolvimento econômico, mesclando a força da burocracia com formas políticas mais ou menos autoritárias. Isso foi possível no passado, quando as circunstâncias externas foram favoráveis e havia uma convergência óbvia e fácil sobre os caminhos de desenvolvimento. Ademais, a supremacia do Estado era inerente e indiscutível, dada a necessidade de implantar blocos integrados de investimentos substitutivos de importações. Esgotado esse ciclo histórico, perdeu sentido também o papel de liderança (auto-suficiente) da burocracia.

Em contraste, a nova etapa de modernização competitiva requer a formação de um consenso prévio em torno de um conjunto mínimo de objetivos de longo prazo e, desse modo, não pode dispensar a participação ativa e consciente das lideranças da sociedade.

É preciso, no entanto, evitar que os particularismos e as tendências corporativistas dos interesses

de curto prazo se sobreponham à formulação de um projeto nacional de desenvolvimento — o que não exclui, decerto, a existência delimitada de áreas de dissenso.

A democracia é, antes de mais nada, um valor absoluto que deve reger a vida política das sociedades. Além disso, somente dentro das regras democráticas é possível construir as bases da modernização competitiva. E isso por três razões fundamentais.

*Primeira:* falar em modernização competitiva é falar de novas parcerias entre Estado e setor privado, entre grande, pequena e média empresas, entre empresa nacional e empresa multinacional, entre empresariado e trabalhadores. E quem diz novas parcerias diz adoção de um objetivo comum, de um projeto nacional, pelo diálogo, que supõe respeito e igualdade entre as partes.

*Segunda:* nenhum setor da sociedade tem poder suficiente para impor aos outros soluções globais e duradouras para a crise.

*Terceira:* as instituições democráticas são as únicas capazes de estabelecer um quadro estável de negociação política e de resolução de conflitos.

Nesse sentido, as instituições políticas têm de ser capazes de dar forma e de garantir a realização da vontade nacional quanto ao projeto de desenvolvimento econômico e social. Devem, portanto, conter o peso eleitoral do corporativismo e restringir a atuação fisiológica dos políticos profissionais sem vocação pública. Devem também assegurar que a vontade coletiva se expresse nas políticas de Estado, submetendo-se os corporativismos aos objetivos de longo prazo.

O Brasil precisa, assim, aperfeiçoar suas instituições democráticas. Desde logo, impõe-se a restauração do caráter ético e público do Estado, extirpando a corrupção, cancelando privilégios, contendo os particularismos de toda ordem, eliminando todas as manifestações do patrimonialismo e do nepotismo.

De outro lado, é preciso assegurar a formação democrática da opinião pública, garantir a representatividade eleitoral, erigir um regime sólido de partidos. Só então será possível superar conflitos recorrentes entre os Poderes Executivo e Legislativo, que geram impasses e bloqueiam soluções. Por último, mas não menos relevante, é indispensável que o Poder Judiciário atue com soberania e eficiência.