

## Capítulo IV

### A ESTRATÉGIA ECONÔMICA: OPÇÕES BÁSICAS

A experiência econômica e social da Revolução já revelou ser capaz de realizar o desenvolvimento nacional.

A estratégia global definida procura consolidar esse modelo, que implica num conjunto de opções básicas, para o próximo estágio, com repercussões nos diferentes campos.

Fundamentalmente, a questão está em que, para construir uma economia moderna e competitiva, se torna necessário recorrer a instrumentos poderosos e de grande eficácia, sabendo que tais forças podem afetar desfavoravelmente outros objetivos nacionais. Sem embargo, deixar de utilizá-los seria descaracterizar o próprio modelo, ou abrir mão de mecanismos importantes, talvez insubstituíveis para determinados fins.

Aquelas opções, aliás já implícitas na estratégia apresentada, são, principalmente:

\* Adoção de regime econômico de mercado, como forma de realizar o desenvolvimento com descentralização de decisões, mas com ação norteadora e impulsionadora do setor público.

\* Utilização, para a aceleração do desenvolvimento de certos setores, de estruturas empresariais poderosas, como a criação de grandes empresas, através da política de fusões e incorporações — na indústria, na infra-estrutura, na comercialização urbana, no sistema financeiro (inclusive área imobiliária) —, ou a formação de conglomerados financeiros, ou industriais-financeiros. Há necessidade de compatibilizar tal orientação com a política de distribuição de renda.

\* Decisão de absorver, complementarmente ao esforço interno, poupança, tecnologia e capacidade gerencial externas, sem as quais dificilmente construiremos, em prazo relativamente curto, uma potência industrial moderna. Aqui se coloca, obviamente, o problema de ajustar as multinacionais à estratégia nacional

\* Uso de tecnologia industrial moderna, como forma de adquirir Poder de competição, em grande número de setores industriais e de infra-estrutura. Além do problema de emprego, é preciso atentar para os efeitos de poluição e, em geral, de agressão ao meio-ambiente

\* Incorporação, desde logo, à economia de mercado, do grande espaço brasileiro, ao invés de realizar um modelo geograficamente confinado às áreas já ocupadas. Ao mesmo tempo, desconcentração da atividade econômica, inclusive da atividade industrial.

O risco que se corre é de prejudicar a taxa de crescimento global, se o desvio de recursos for excessivo, se houver pulverização de iniciativas ou se os programas novos assumirem caráter de economia de subsistência.

\* Decisão de não adiar para quando o País for rico a melhoria da distribuição de renda e a abertura de oportunidades para todas as classes, realizando-as simultaneamente com a determinação de manter o crescimento acelerado.

As três últimas opções são analisadas nos capítulos seguintes. É oportuno, aqui, comentar as três primeiras, mais diretamente ligadas ao modelo econômico.

## **Modelo de Mercado e Funções de Governo**

O modelo econômico de mercado, para ter viabilidade no longo prazo, pressupõe uma nítida delimitação das funções e da dimensão do setor público, para evitar o avanço da estatização.

Quanto mais atuante for o Governo, mais importante é que esteja claro o que pretende fazer e até onde pretende ir, a fim de que haja estabilidade e eficiência do sistema.

Além de responsável pela estratégia e pelas funções públicas propriamente ditas (segurança, justiça, etc), o Governo considera como seu campo de atuação direta:

1) Os setores de Infra-Estrutura Econômica, normalmente através de empresas governamentais, em Energia, Transportes e Comunicações, operando articuladamente com os Estados e Municípios. Nessas áreas de concessão de serviços públicos, o setor privado atuará complementarmente, na forma que for definida.

Todavia, as indústrias produtoras de equipamentos e materiais para tais setores, pertencentes à Indústria de Transformação, não são áreas de responsabilidade do Governo, e sim da iniciativa privada.

2) As áreas de Desenvolvimento Social, freqüentemente em ação con-jugada com a iniciativa privada: Educação, Saúde, Previdência Social (a Habitação é caso especial, pois a ação executiva cabe, em geral, ao setor privado).

Constituem campos de atuação próprios da área privada os setores diretamente produtivos: Indústrias de Transformação, Indústria de Cons-

trução, Agricultura e Pecuária, Comércio, Seguros, Sistema Financeiro (res-alvada a função pioneira e de estímulo atribuída aos bancos oficiais).

Nesses setores, não apenas o Governo confia seu desenvolvimento à iniciativa privada, como procura provê-la das condições para um desempenho satisfatório, através de incentivos fiscais, financeiros, política de preços e outros estímulos.

Para colocar na devida perspectiva a ação do setor público na economia brasileira, em fase recente, é importante sejam analisados alguns aspectos quantitativos e qualitativos da sua participação.

Essa participação pode ser considerada de dois ângulos. Primeiro, a análise da participação do setor público no PIB. Nesse ponto cabe destacar:

1) Não é procedente que a carga tributária líquida, a partir dos anos 60, tenha crescido aceleradamente. Em verdade, pelos dados mais recentes da FGV, a carga tributária líquida (ou seja, deduzidas as transferências e os subsídios pagos a empresas e pessoas) evoluiu de 17,18% em 1959 para 16,7% em 1971 e 18,2% em 1973, com apenas pequeno aumento em 15 anos.

2) Ao longo dos anos 60, a participação, no PIB, da despesa do setor público (inclusive autarquias, Estados e Municípios, e também considerando os investimentos das empresas governamentais, federais e de outros níveis) foi razoavelmente constante, oscilando entre 25 e 28%.

Não há dúvida de que tal participação é elevada, para país em desenvolvimento, e pode comparar-se à participação do governo em países desenvolvidos.

Sem embargo, é necessário assinalar: os componentes de despesas que cresceram rapidamente foram as transferências do sistema de Previdência Social, as despesas de Infra-Estrutura Social (Educação e Habitação, principalmente), e os investimentos das empresas em Infra-Estrutura de Energia, Transportes e Comunicações. Isso se deveu a que o setor público teve de, gradualmente, passar a responder por novas áreas, por exigência da consciência social da comunidade e da necessidade de viabilizar, em setores de capital social básico (infra-estrutura), o crescimento acelerado.

Segundo, o ângulo da participação das empresas governamentais no elenco das grandes empresas do País.

Considere-se, por exemplo, o resultado de levantamento segundo o qual as empresas governamentais se elevariam a 8 entre as 25 maiores empresas pelo valor das vendas, a 7 entre as 25 maiores pelo número de empregados, e a 17 entre as 25 maiores pelo total do ativo.

Isso é verdadeiro, mas não tem a importância que se lhe pretende atribuir. É verdadeiro por definição, pois decorre do fato de ao Governo terem sido atribuídas exatamente as áreas de infra-estrutura, onde se opera atra-

vés de gigantescas concessionárias de serviços públicos, por imperiosas razões de ordem técnica e econômica. Ou está certo que o setor público cuide de Comunicações, Transportes e Energia (e até mesmo de Siderurgia de produtos planos), e aí necessariamente as suas empresas estarão entre as maiores do País; ou não está certo, e nesse caso o que se deve fazer é tirar o Governo de tais áreas, e não surpreender-se com a consequência inevitável de uma opção feita.

A experiência brasileira dos anos de Revolução mostra que a decisão está certa, e funciona a favor do setor privado, nas áreas que a este, no Brasil, realmente interessam.

Como conclusão da análise feita, cabe definir os seguintes pontos:

1) A filosofia de Governo é de apoio ao regime de mercado, com a divisão de trabalho já definida. Nas áreas de responsabilidade da iniciativa privada, o setor público estará ativamente apoiando e estimulando a empresa, para que ocupe efetivamente os campos à sua disposição.

2) O Governo não cogita de aumentar alíquotas de impostos, segundo ficou evidenciado no Orçamento Plurianual de Investimentos para o triênio 1975-1977.

3) Os bancos oficiais observarão política de restituir ao controle privado, após saneados, os empreendimentos que, por inadimplência, vierem eventualmente a ficar sob seu controle.

## **Fortalecimento da Empresa Nacional e Capital Externo**

Além do equilíbrio entre setor público e iniciativa privada, a viabilidade do modelo depende, dentro do setor privado, do equilíbrio entre empresa nacional e empresa estrangeira.

É relevante lembrar que, no Brasil, como já visto, as áreas de Infra-Estrutura Econômica (Energia, Transportes e Comunicações) estão, predominantemente, sob a responsabilidade de empresas de Governo. Esse também é o caso em Siderurgia de produtos planos.

Por outro lado, está sob controle nacional, em geral, o setor financeiro, no tocante a bancos comerciais, bancos de investimento, financeiras, cor- j retoras, etc.

O fato de que a área produtora de serviços básicos e a área fornecedora de crédito e capital se encontram sob controle nacional significa que o País dispõe de maior flexibilidade, para o tratamento do capital estrangeiro, do que muitas outras economias subdesenvolvidas.

Outro aspecto a considerar é que, no Brasil, a participação do capital externo não é significativa, nem há razão para que passe a sê-lo, na Agricultura, no Comércio, na Construção, nos Serviços Pessoais. Assim, pois, o

problema da possível presença excessiva da empresa estrangeira se coloca, principalmente, com relação à Indústria de Transformação, importante pelo seu significado na estratégia de desenvolvimento.

A referida política de equilíbrio compreende os seguintes principais campos de atuação:

**I Emergência de Forte Expressão da Capacidade Empresarial Nacional,**

para formação de número significativo de grupos nacionais sólidos e, não raro grandes, no Centro-Sul, no Nordeste e nas demais áreas.

Para esse objetivo, serão acionadas as seguintes linhas de operação:

\* Criação de fortes estruturas empresariais, através de:

1) Apoio governamental, por intermédio do BNDE (IBRASA, EMBRAMEC, FIBASE), da PETROQUISA e de outros mecanismos financeiros oficiais, a projetos de grandes empresas nacionais, ou à participação de empresas nacionais em grandes empreendimentos, inclusive em setores básicos e/ou de tecnologia de ponta.

Nessa área de atuação se inclui o apoio financeiro e fiscal, para que firmas brasileiras se associem em empreendimentos conjuntos (**joint ventures**), chegando até ao financiamento ao sócio brasileiro para que realize a sua participação no empreendimento.

2) Apoio à transformação de pequenas e médias empresas em grandes empresas, através de financiamentos, concedidos para tal fim, e de aportes de capital minoritários.

3) Política de fusões e incorporações, com estímulos financeiros (o FMRI e o PMRC, no BNDE) e fiscais (COFIE), nos setores em que a excessiva disseminação de empresas nacionais lhes retire o poder de competição e as coloque em posição frágil, perante o concorrente estrangeiro.

4) Formação de conglomerados nacionais, realizando a integração financeira, financeiro-industrial, financeiro-serviços, assim como outras fórmulas, de maneira flexível, em alternativas de liderança financeira, liderança industrial ou supervisão por empresa controladora (**holding**). O objetivo central deve ser a maior produtividade no uso dos recursos, pela fluidez intersetorial das aplicações, e a garantia de estrutura financeira sólida.

\* Criação de mecanismos para dotar as empresas nacionais de condições razoáveis de competição, em face da empresa estrangeira. Tais mecanismos, destinados a corrigir situações de debilidade da empresa nacional, ou condições de desigualdade no mercado, destinar-se-ão principalmente a sanar deficiências do empresariado nacional com relação a capital, financiamentos de longo prazo, tecnologia e capacidade gerencial (management). Com esse objetivo, o BNDE e outros órgãos da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) já vêm, sistematicamente, crian-

do programas, especialmente concebidos, para atender às diferentes necessidades: as novas subsidiárias do BNDE (IBRASA, EMBRAMEC e FIBASE), destinadas a permitir a associação de aportes de capital, minoritariamente, com os financiamentos de longo prazo; o Programa Nacional de Treinamento de Executivos (PNTE), o FMRI, etc.

Nova área de atuação diz respeito ao apoio no campo da inovação tecnológica, permitindo às empresas maiores dispor de centros de pesquisa ou a quaisquer empresas receber os resultados de pesquisas feitas por instituições governamentais.

II — **Apoio à Pequena e Média Empresa**, pelo reconhecimento da sua importância econômica e social, nos setores que " possa ocupar ou em que possa coexistir com a grande empresa.

O objetivo é criar a pequena empresa moderna, atualizada em sua tecnologia e em sua estrutura e métodos administrativos, capaz de ter acesso ao crédito, inclusive para capital fixo.

A ação sistemática de apoio à pequena e média empresa compreende os seguintes campos:

\* Consolidação e ampliação do Sistema CEBRAE (Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa), alcançando todos os Estados e realizando programas não apenas para a Indústria e o Comércio como para outros setores, como a Exportação e Agricultura.

\* Montagem, nas diferentes regiões, de programas de crédito orientado, ligados ao Sistema CEBRAE, através do BNDE, dos bancos de desenvolvimento regionais e estaduais, assim como de outros agentes financeiros. O propósito é efetuar, com o crédito, a transferência de conhecimentos técnicos, assim como de administração e gerência.

\* Consolidação do esquema de liberação de depósitos de bancos sujeitos a recolhimento compulsório, agora fixado em 4%, na forma da recente Resolução 295, abrangendo também a empresa comercial.

\* Execução dos novos Programas do BNDE (Operações Médias e Pequenas Operações), através de agentes financeiros, com recursos do PIS-PASEP, para financiamento de capital fixo a empresas industriais e comerciais. Ao lado disso, continuação do ritmo de expansão do FIPEME, a taxas elevadas.

\* Simplificação e, sempre que possível, diferenciação do tratamento fiscal a pequenas e médias empresas.

\* Desburocratização do projeto, para efeito de financiamento de capital fixo, utilizando-se o sistema de formulários simplificados e padronizados já adotados pelo BNDE e outros bancos de desenvolvimento.

### **III \_ Adoção de Política Clara e Consistente em Relação às Empresas Multinacionais e, em Geral, no tocante ao Capital Estrangeiro.**

A empresa estrangeira já mostrou, no Brasil, que pode trazer contribuição relevante ao crescimento.

A presença mais operante, aqui e na economia mundial, das empresas multinacionais, torna ainda mais importante a necessidade de definir nitidamente como se deve situar a empresa estrangeira na estratégia nacional de desenvolvimento, e de dispor de instrumentos para implementar a orientação definida.

O Brasil adota, no assunto, posição madura, pragmática e realista.

São as seguintes as linhas de ação estabelecidas:

\* Explicitação, de forma dinâmica e continuamente atualizada, das prioridades para a atuação da empresa estrangeira no País, em termos de funções a desempenhar e de setores para onde destinar-se preferencialmente.

Trata-se, não de baixar legislação restritiva, mas de indicar como se deseja atuar a empresa estrangeira no País, através de estreita cooperação entre as autoridades econômicas e a iniciativa privada.

Até há pouco, as funções que se esperavam da empresa estrangeira eram, principalmente, as de trazer poupança externa, realizar a transferência de tecnologia e de capacidade gerencial (inclusive pelo treinamento de técnicos e executivos nacionais). Nesse sentido, será importante induzir os investimentos estrangeiros a orientarem-se principalmente para setores em que possam assegurar aporte de tecnologia avançada.

As novas funções que, agora, são esperadas da empresa estrangeira são:

1) Novos mercados, pela expansão das exportações, principalmente em manufaturados não tradicionais.

2) Contribuição ao desenvolvimento da pesquisa tecnológica, no Brasil, adotando orçamento próprio de pesquisa e contratando engenharia com empresas instaladas no País.

3) Análise das repercussões de sua posição no mercado, evitando, inclusive, práticas de controle de mercado ou de absorção de competidores.

\* Continuação da política de diversificação dos investimentos estrangeiros no Brasil, realizada nos últimos anos, de modo a evitar excessiva concentração em relação a um país ou área. Procurar-se-á inclusive, de cada país, a contribuição nos setores em que revele maior poder de competição, econômica e tecnologicamente.

\* Uso de instrumentos econômicos — incentivos e desestímulos, financeiros e fiscais —, para obter os resultados desejados, sem o recurso à legislação de caráter restritivo, e mantendo a estabilidade nas "regras do jogo".

Tais incentivos e desestímulos, afetando de maneira significativa a rentabilidade dos projetos, revelam-se eficazes e sem efeitos secundários indesejáveis, e serão utilizados de forma coordenada pelos órgãos de Governo incumbidos da sua gestão (CDI, CPA, bancos oficiais, BEFIEEX, superintendências regionais, etc).

## Fusões e Conglomerados

A avaliação dos riscos resultantes de uma política de estímulos à emergência de estruturas fortes e dinâmicas, através de fusões, incorporações e conglomerados, deve considerar os seus efeitos quanto ao grau de concorrência no mercado e quanto à distribuição de renda.

Antes de tudo, releva salientar que, nas estruturas de mercado, a tendência, no Brasil — na Indústria, no Comércio, no Sistema Financeiro —, sempre foi o inverso daquela que prevaleceu, neste século, por exemplo, nos Estados Unidos, e que determinou toda a legislação antitruste.

Em nosso País, sempre se tendeu à excessiva proliferação de empresas, desprovidas de poder de competição, pela insuficiência de escala. Mais ainda, como revelam estudos do IPEA e de outros órgãos, em grande número de ramos industriais, o que se via era a presença de uma ou poucas empresas estrangeiras, com escala satisfatória, ao lado de uma multiplicidade de empresas nacionais, pequenas e fracas.

Nessas condições, uma política de fusão de empresas nacionais — e o que se tem estimulado é exatamente isso —, para adquirir escala econômica, significa: elevar a eficiência do setor, fortalecer o empresariado do País e aumentar o grau de competição daquele mercado. Sim, porque a existência de algumas empresas médias e eficientes, ao lado das grandes, vitaliza a competição no setor, ao invés de enfraquecê-la.

No tocante ao aspecto de distribuição de renda, a concentração da produção, para atingir escalas eficientes, não conduz, necessariamente, à concentração de renda. Para assegurar que tal concentração de renda não ocorra, serão desenvolvidas linhas de ação como as que se seguem, simultaneamente com a proteção ao pequeno e médio empresário, na forma já apresentada:

I — **Política de preços** orientada no sentido de dividir (através da atuação do CIP, por exemplo) os ganhos de produtividade entre o produtor e o consumidor.

Isso corresponde à regra prática que já se vem adotando, principalmente, no setor industrial, de evitar que os preços dos produtos finais se elevem na mesma proporção dos aumentos dos custos dos insumos. Com isso se realiza redução real dos preços de bens e serviços, ampliando progressiva-

mente o mercado: os ganhos de escala e outras formas de aumento de produtividade passam a significar não apenas maiores lucros para o produtor, mas também preços mais baixos para o consumidor, no processo histórico de ampliação das bases do consumo de massa.

II — **Política contra os abusos de poder econômico**, executada principalmente através de instrumentos econômicos. Tais mecanismos serão o crédito e os incentivos fiscais, regulados no sentido de evitar práticas oligopolistas, assim como o sistema de controle de preços, orientado na forma já citada.

III — **Abertura do capital das empresas**, por incentivos creditícios e fiscais (a exemplo dos fundos do Decreto-Lei 157), para criar o capitalismo do grande número.