

O NOVO BRASIL: UM PARCEIRO VIÁVEL PARA OS ESTADOS UNIDOS

MELVYN LEVITSKY

Em setembro de 1994, apenas três meses após o lançamento do Plano Real para estabilizar a moeda e o crescimento econômico do Brasil, ouvi uma das melhores explicações, de como o plano estava funcionando, do dono de uma pequena borracharia nos arredores de Manaus, no Amazonas. Segurando um punhado de moedas, ele deu um largo sorriso e disse: “A gente costumava jogar os centavos fora. Agora dá para comprar cerveja com eles.” Três anos depois, o plano ainda está funcionando, e a liderança do país se prepara agora para guiar o Brasil rumo ao Século XXI.

O borracheiro de Manaus percebeu que algo diferente estava acontecendo logo no começo desse processo. Sua resposta à minha pergunta sobre como as coisas estavam indo com a nova moeda e a dramática queda da inflação deram um sentido prático do impacto que a reforma estava começando a ter nas atitudes do público sobre o plano. Quando da eleição presidencial em outubro de 1994, o programa de combate à inflação era tão popular que um candidato chamado “Senhor Plano Real” teria sido eleito sem fazer força. Como acabou acontecendo, aquela eleição foi facilmente vencida pelo arquiteto do plano, Fernando Henrique Cardoso. Eleito pelo sucesso econômico e por um novo otimismo da população, Fernando Henrique Cardoso e sua equipe têm avançado vigorosamente adiante — mas, como eles mesmo sempre enfatizam, através de métodos graduais de consenso dentro de uma democracia - num esforço para trazer uma reforma estável e duradoura para o Brasil.

Enquanto escrevo, há um novo e crescente interesse no Brasil por parte dos Estados Unidos, no governo, no setor privado, e entre os acadêmicos. Espero que esse artigo contribua para nossa compreensão desse imenso país e demonstre a importância do Brasil para os interesses nacionais dos Estados Unidos. Com esse propósito, apresento algumas idéias sobre o momento atual no Brasil da perspectiva de um diplomata norte-americano que serviu no país no final dos anos 60, teve pouco a ver com o país nos 25 anos seguintes e, então retornou como embaixador em meados da década de 1990, durante a onda de modernização que promete acabar com o adágio de que “o Brasil é o país do futuro e sempre o será”.

O QUE ESTÁ EM JOGO PARA OS ESTADOS UNIDOS

A política do governo Clinton neste hemisfério baseia-se em três metas abrangentes: fortalecimento do governo democrático como meio de promover a paz e a estabilidade, fortalecimento da segurança econômica dos Estados Unidos

através do incentivo a melhores condições para o comércio e o investimento norte-americano, e fortalecimento de nossas parcerias com outros países para fomentar nossos interesses em assuntos globais como a proteção ao meio ambiente, os direitos humanos e os assuntos humanitários, e a luta contra o tráfico de drogas, o crime e o terrorismo internacionais.

O Brasil é de fundamental importância para nós em cada uma dessas áreas. Maior do que os Estados Unidos continental, com uma população de 160 milhões (a 5ª maior do mundo) e um produto interno bruto de mais de US\$ 500 bilhões (a décima maior economia do mundo), o Brasil é um mercado de crescente importância para o comércio dos Estados Unidos. O estado de São Paulo sozinho tem uma população e uma economia maior do que a da Argentina. O Brasil tem atuado como ponte entre os mundos desenvolvido e em desenvolvimento. Sua opinião nos assuntos globais tem sido influente. O Brasil, há muito, assumiu uma posição ativa nas organizações internacionais e, nos últimos anos, participou ativamente das operações de manutenção da paz da ONU. Como uma democracia que muitas vezes enfrenta dificuldades e que tem grande parte de seus cidadãos no nível de subsistência, o Brasil é também um modelo potencialmente significativo para os países que estão passando pelos mesmos percalços para romper com o passado e encontrar novos caminhos para satisfazer as aspirações de seus povos por uma vida cívica, social e econômica melhor.

O sucesso da atual experiência brasileira com a reforma é importante para a economia dos Estados Unidos. Um Brasil mais forte, mais estável e economicamente mais viável, será um mercado melhor para o comércio e o investimento americano. O fato de que três anos do Plano Real tiraram cerca de 13 milhões de brasileiros - igual à população do Chile - da pobreza para o status de consumidores, teve muito a ver com a duplicação das exportações norte-americanas de menos de seis bilhões para mais de 12 bilhões de dólares e um aumento aproximado de 25% do investimento direto americano para mais de US\$ 26 bilhões. Isso equivale a mais de metade de todo o investimento direto dos Estados Unidos na América Latina. O aumento do comércio e do investimento significou mais e melhores empregos para os Estados Unidos, um papel para os Estados Unidos na modernização da indústria brasileira e uma rede de contatos pessoais e profissionais em expansão entre os dois países. Além disso, o Brasil aumentará de importância para os Estados Unidos no próximo século. Um estudo recente do Banco Mundial o coloca, junto com a China, Índia, Indonésia e Rússia, como um novo ator-chave na economia mundial nos próximos 25 anos.

HISTÓRICO DO ESFORÇO ATUAL

Os recentes acontecimentos no Brasil não ocorreram no vácuo, mas em um contexto formado pelos seguintes elementos:

- um legado de líderes políticos fortes nas esferas nacional e regional herdados do período colonial português. Muitas áreas do Brasil continuam a ser dominadas por esses líderes, e as pesquisas de opinião mostram que, em geral, os brasileiros desejam uma liderança forte e determinada no cenário nacional.

- uma tradição corporativa sob a qual o estado controlava setores importantes da economia. O primeiro período Vargas (1933-45) e o governo militar (1964-85) fortaleceram o estado corporativo, que era usado pelos líderes políticos como a locomotiva do desenvolvimento político, social e econômico. Apesar do entusiasmo por um governo intervencionista e corporativo estar desaparecendo, a população brasileira ainda parece desejar que seu governo adote políticas ativas para solucionar os muitos problemas sócio-econômicos que o país enfrenta.

- uma história recente na qual a inflação veio a ser entendida como a ordem natural das coisas. O regime militar combateu a inflação com resultados mistos, enquanto a última década de governos civis produziu uma variedade de planos anti-inflacionários que eventualmente fracassaram e resultaram em esforços para abrandar os efeitos da inflação através de artifícios tais como a indexação e o financiamento dos governos federal e estaduais através de constantes empréstimos e socorros. Muitos brasileiros aprenderam a viver com a inflação e, se tinham os meios, até mesmo a lucrar com ela.

- um cenário político, desde o retorno ao regime civil em 1985, dominado por má sorte e escolhas infelizes. O primeiro presidente civil após o domínio militar, Tancredo Neves, morreu antes de tomar posse e, o primeiro presidente eleito pelo voto popular, Fernando Collor, renunciou após dois anos no cargo, pouco antes do Senado considerá-lo culpado de corrupção e caçar seus direitos políticos até o ano 2000. Em reação ao domínio militar, os relatores da Constituição de 1988 tentaram microadministrar quase todos os aspectos da vida brasileira, e no processo, emperraram tanto a política a ponto de ser necessário um ato de vontade suprema para abrir e modernizar o sistema, mesmo tendo se tornado insistente o desejo do público por mudanças. (Imagine um processo de emenda que exija 60% de votos duas vezes em cada casa de um congresso que tem entre 15 e 22 partidos).

Na véspera do Plano Real, e à medida que a campanha para a eleição presidencial começou em meados de 1994, o Brasil sofria com um fosso crescente entre as classes média alta e baixa e os pobres. Estudos da ONU na época vêm o Brasil entre as últimas nações do mundo em termos de distribuição de renda. O país também desenvolveu uma mentalidade inflacionária persistente (qualquer pessoa em um supermercado no dia do pagamento podia testemunhar o frenesi de compras entre os consumidores que sabiam que cada dia fazia com que o dinheiro deles valesse consideravelmente menos) e um sistema econômico caótico, no qual as companhias freqüentemente obtinham mais lucros nas transações financeiras do overnight do que com a venda de seus produtos. Somente os ricos podiam “usar” a inflação em benefício próprio, enquanto os pobres pagavam um insidioso “imposto inflacionário”.

O PLANO REAL

De 1986 a 1994, os governos brasileiros instituíram cinco diferentes planos de estabilização econômica, todos destinados a por fim à crônica inflação do país. Cada um desses planos incluía medidas intervencionistas tais como congelamentos de preços e salários e, no governo Collor, um bloqueio direto das contas bancárias.

O resultado era o mesmo em cada caso - uma brusca queda inicial da inflação, um subsequente fracasso na obtenção das necessárias reformas tributárias e, finalmente, após os controles dos salários e dos preços serem removidos, um salto inflacionário ainda maior. A inflação chegou a 2.500% em 1993, e atingiu a incrível marca de 50% ao mês em junho de 1994.

Os principais elementos do Plano Real, lançado em 1o de julho de 1994, foram: uma nova moeda forte (o real) que debutou com paridade ao dólar; redução de tarifas e uma política de abertura de mercado usando a competição das importações estrangeiras para baixar e estabilizar os preços; altas taxas de juros para esfriar a economia e atrair o capital estrangeiro; controles rígidos dos gastos do governo; e a privatização de empresas estatais para reduzir os custos e os débitos governamentais, promover o investimento estrangeiro, e melhorar a eficiência e a competitividade da indústria brasileira. Ao final de 1994, o Plano Real tinha derrubado a inflação galopante, e apesar desta ainda não poder ser descartada, a inflação permaneceu sob controle. Após ajustes iniciais nos primeiros seis meses do plano, a inflação caiu a 19% em 1995, 9,2% em 1996, e pôde chegar abaixo de 5% no final de 1997.

A principal âncora da economia, o real, ultrapassou a maioria das expectativas. Originalmente imaginado com um valor igual ao do dólar (mas, não tão rigidamente atado a ele como o peso argentino), a demanda pelo real era tão forte que ele começou a vida com um valor equivalente a US\$ 1,20. Apesar dos ajustes iniciais no começo de 1995 terem causado alguns problemas, em seu terceiro aniversário, o real tinha chegado suavemente ao seu valor atual de cerca de US\$ 0,90. Mesmo as pressões por desvalorização emanadas da crise financeira mundial no final de 1997 não alteraram a política do governo brasileiro de ajustamento gradual do valor do real. Enquanto os economistas têm uma variedade de explicações para a força do real, minha opinião pessoal é de que o mais importante suporte do Plano Real foi contar com a ampla confiança doméstica e internacional nas políticas do governo e o conseqüente forte influxo de capitais. Sem tal confiança, nenhuma forma de intervenção governamental poderia ter mantido o real forte. As pesquisas mostram que a aprovação popular do plano vai de 70 a 80%. Mesmo aqueles preocupados com o futuro do plano dificilmente podem negar que ele conseguiu o grande objetivo de dominar a inflação, dando previsibilidade à vida econômica, e colocando mais dinheiro no bolso dos pobres.

REFORMA ECONÔMICA E FISCAL - A PEQUENA LOCOMOTIVA CONSEGUIRIA?

O apoio que o governo obteve com a popularidade do plano, especialmente em seu primeiro ano, pareceu a alguns fornecer o suporte necessário para dar um impulso poderoso às necessárias e abrangentes reformas fiscais para solidificar o programa do presidente Fernando Henrique Cardoso. Como o trem da história infantil, contudo, a reforma começou rapidamente e com ímpeto, mas depois desacelerou, à medida que a subida ficava mais íngreme. Nas primeiras sessões legislativas após a eleição de Fernando Henrique Cardoso, o Congresso rapidamente adotou uma meia-dúzia de emendas constitucionais destinadas a abrir a

economia e atrair o investimento interno e externo. Essas reformas eventualmente quebraram o controle estatal sobre os principais setores da economia - mineração e energia, telecomunicações, rodovias e ferrovias, transporte fluvial e portuário, gás natural e, até certo ponto, petróleo, que foi “flexibilizado” para permitir que companhias privadas possam competir com a Petrobrás, o monopólio estatal. Na verdade, as companhias de energia e de serviços celulares em vários dos principais estados foram vendidas a bons preços, mesmo antes da adoção dos regulamentos setoriais. Outra importante reforma deu ao capital estrangeiro o mesmo status legal do capital nacional.

As reformas iniciais foram significativas porque colocaram o Brasil em uma etapa de desenvolvimento mais moderna. Elas rapidamente demonstraram os benefícios da abertura do mercado e deram aos investidores estrangeiros potenciais uma nova confiança. As reformas também distanciaram a nova administração brasileira do passado protecionista do Brasil, demonstrando que Fernando Henrique Cardoso e o povo brasileiro se sentem seguros face à competição global. A aprovação subsequente da lei de proteção das patentes deu um impulso adicional a esse esforço. Essas reformas, porém, não são tudo. Virtualmente, todos os analistas familiares com o cenário brasileiro sentem que uma política monetária restritiva e os primeiros passos para a liberalização do mercado não poderiam ancorar a economia e manter a inflação baixa para sempre. Na verdade, o Plano Real original foi apenas para reduzir a inflação, delegando ao Congresso a tarefa de aprovar as reformas fiscais e administrativas que iriam controlar os gastos do governo e proporcionar estabilidade a longo prazo.

Alguns críticos culpam o presidente Fernando Henrique Cardoso por não ter usado de forma efetiva o ímpeto de sua expressiva vitória nas eleições de 1994 para pressionar uma segunda rodada de reformas necessárias para solidificar o programa de modernização. Como o homem identificado com o sucesso do real, eles argumentaram, ele poderia ter forçado o Congresso a abrir a economia, modernizar a previdência social e o sistema de saúde, simplificar a estrutura tributária e dar aos governos federal e estadual as ferramentas de que precisam para reduzir o inchado serviço público.

Como diz o ditado brasileiro. “Fácil de falar, difícil de fazer.” Na realidade, o governo continua a enfrentar problemas estruturais e políticos, apesar da ampla vitória e da grande popularidade de Fernando Henrique Cardoso. Primeiro, o Congresso agora tem 16 partidos, refletindo um amplo espectro de opiniões e personalidades. A disciplina partidária é baixa e mudanças de partido são bastante comuns. A aliança eleitoral de Fernando Henrique Cardoso com seu próprio Partido Social Democrata (PSDB), a Frente Liberal (PFL) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) foi acrescida após a eleição pelo segundo maior partido brasileiro, o Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e pelo Partido Progressista (PPB). Apesar dessa coalizão, que deveria ter sido suficiente para dar a Fernando Henrique Cardoso os 308 votos necessários para qualquer emenda constitucional, os partidos nem sempre foram capazes de garantir os votos de seus próprios membros.

Uma primeira tentativa de reformar o sistema de previdência social e vincular a aposentadoria à idade, em vez de ao tempo de serviço, sofreu derrota quando

uma coalizão de servidores públicos, sindicatos trabalhistas, funcionários públicos aposentados e alguns congressistas, todos beneficiários do sistema existente, caracterizou a reforma na mídia como algo destinado a “acabar com a pensão da vovó”. Há também um fraco interesse em reformar o complicado sistema tributário. Da mesma forma, o otimismo inicial sobre a possibilidade de emendar o dispositivo constitucional que determina repasses automáticos de verbas diretamente para os estados diminuiu, à medida que se tornou claro que sua aprovação necessitaria uma longa luta com os governadores estaduais e seus aliados no Congresso. O governo federal acabou encontrando uma forma de auto-financiamento fazendo o Congresso adotar uma lei comum que permite ao governo federal tomar de volta alguns desses fundos através do chamado Fundo de Estabilização Fiscal. Do lado positivo, a reforma administrativa destinada a reduzir as folhas de pagamentos do governo e a racionalizar o serviço público foi aprovada pela Câmara e enviada ao Senado em novembro de 1997 para aprovação final.

Para ser justo, todas essas reformas são complicadas e têm importantes conseqüências de longo prazo que exigem profundo escrutínio. O Brasil não está sozinho entre os países que lutam para reorganizar seus sistemas tributário e previdenciário em face de maciças mudanças econômicas e demográficas. De todas as medidas ainda pendentes no Brasil, porém, a reforma administrativa é freqüentemente citada como a mais crítica. Visitei diversos estados onde a folha de pagamentos representava de 80 a 100% do orçamento. Os governos estaduais têm poucas ferramentas para se livrarem de trabalhadores desnecessários e improdutivos.

Se o novo foco do governo sobre as responsabilidades básicas tais como saúde, educação e cumprimento da lei deve ser bem sucedido, novas ferramentas e flexibilidade serão necessárias para dar forma e tornar a administração pública mais eficiente. Minha opinião é que o apoio está crescendo e que as propostas têm a chance de serem adotadas antes que a campanha eleitoral de 1998 desacelere toda a atividade legislativa. Da mesma forma, as chances para a reforma do sistema de previdência aumentarão, à medida que houver maior conscientização da população a respeito das desigualdades de um sistema que paga 200 reais por mês para a média dos pensionistas, mas recompensa os “trabalhadores especiais” com 120% de seus salários da ativa e outros oficiais favorecidos com aposentadorias de mais de US\$ 100.000 por ano. A maioria dos observadores vêem a recente aprovação da emenda constitucional que permitiu a reeleição do presidente como um trunfo na mão de Fernando Henrique Cardoso para pressionar no sentido de avançar seu esforço de reforma.

PERSPECTIVAS ECONÔMICAS BRILHANTES, APESAR DAS PREOCUPAÇÕES

À medida que 1997 se aproximava do fim, a preocupação com a economia aumentou. Enquanto os especialistas reconheciam os benefícios da inflação baixa e de uma taxa de câmbio previsível, eles também notaram o aumento do deficit comercial, a diminuição da taxa de crescimento, uma moeda sobrevalorizada e crescentes níveis de débito causados por uma política monetária rígida, combinada

com uma política fiscal frouxa. A política fiscal frouxa, infelizmente, é um problema que deve ser atacado através de um doloroso processo de emenda constitucional. Ironicamente, a turbulência nos mercados mundiais no final de 1997 acrescentou um sentido de urgência ao processo legislativo.

Os dados eram claros e potencialmente preocupantes. De 1995 até o final de 1997, as exportações brasileiras permaneceram achatadas, subindo de quase US\$ 47 bilhões para US\$ 50 bilhões. Durante o mesmo período, as importações subiram de US\$ 49 bilhões para US\$ 61 bilhões. Isso, mais um crescente déficit nas contas de serviço do Brasil, levaram o déficit na conta de transações correntes a aumentar durante esses dois anos de 3% para 4,5% do PIB. Apesar disso não ser motivo para soar os alarmes, a tendência era perturbadora. O crescimento anual baixou de 4,3% para cerca de 3%, enquanto o débito externo total aumentou de US\$ 159 bilhões para US\$ 178 bilhões de 1995 a 1996. O débito total do setor público (que inclui o dos governos federal e estaduais) bateu nos US\$ 254 bilhões no final de 1996, principalmente por causa dos socorros do governo federal a vários estados e às altas taxas de juro. Apesar de muitos países manterem um débito público muito acima de 30% do PIB, essa era uma tendência preocupante.

Apesar desses problemas e da crescente preocupação dos investidores internacionais com a saúde dos mercados emergentes, a confiança pública e dos investidores permaneceu alta durante todo o ano de 1997. Os mercados de ações brasileiros continuaram a ser populares para o investimento doméstico e externo; os primeiros sete meses do ano viram a bolsa de ações de São Paulo subir mais de 80%. Mesmo com a volatilidade dos mercados de ações mundiais no final de outubro, que também afetou o Brasil, as bolsas do Rio e de São Paulo voltaram a subir, apesar de não terem alcançado os níveis anteriores. Os quase US\$ 60 bilhões de reservas do Brasil (mais de 10 vezes as importações mensais) formaram com sucesso uma forte amurada contra os ataques especulativos ao real, especialmente à medida que os “contágios do sudeste asiático” enviavam choques ao Brasil.

Além do mais, a equipe econômica de Fernando Henrique Cardoso mostrou seu empenho na defesa do real ao quase dobrar as taxas de juros para manter seu valor. A equipe também elaborou um sólido pacote com medidas de emergência para cortar gastos, aumentar receitas e reduzir o déficit comercial e a dívida. Alguns advertiram sobre taxas de crescimento menores e uma possível recessão, mas a opinião geral era de que as ações decisivas do governo lidaram de forma eficiente com a difícil situação. Apesar da crise mundial ainda não ter acabado enquanto escrevo este artigo, o governo deixou claro que está disposto a adotar medidas duras para evitar a desvalorização e o conseqüente retorno da inflação alta.

O programa de privatização de Fernando Henrique Cardoso, que foi criticado por sua lentidão no começo do governo, decolou rapidamente no meio de seu segundo ano de mandato. Um terço das ações da grande companhia de mineração estatal, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) foi vendida em 1997 por US\$ 3,3 bilhões, enquanto os direitos para a exploração da Banda B dos serviços celulares na cidade de São Paulo foram para um amplo consórcio por inacreditáveis US\$ 2,6 bilhões, quatro vezes o preço mínimo pedido. Os lucros da privatização desde 1990 chegaram a quase US\$ 30 bilhões, com estimativas de que US\$ 65 a US\$

80 bilhões serão arrecadados pelas companhias privatizadas, principalmente nos setores de energia e telecomunicações, no período de 1997-2000. Mais importante, o governo decidiu usar a maior parte das arrecadações com a privatização para pagar dívidas (exceto US\$ 500 milhões para a educação), concedendo, dessa forma, um benefício duradouro para a economia. Como sinal da confiança dos Estados Unidos, as companhias americanas têm sido responsáveis por mais da metade das verbas externas arrecadadas com a privatização até o momento.

Mesmo o crescente deficit comercial tem um lado positivo, com as estatísticas mostrando que grande parte do aumento foi usada para financiar a compra de bens de capital para aumentar e melhorar as indústrias brasileiras e sua competitividade. Na realidade, 40% das exportações totais dos Estados Unidos para o Brasil foram de bens de capital. Como me disse um empresário local, “a inflação diminuiu o horizonte dos empresários brasileiros. Agora temos que pensar no futuro.”

Minha própria forma de avaliar as perspectivas econômicas do Brasil é observar o que dizem os números e o que os economistas dizem sobre eles, mas dar um grande peso ao julgamento dos investidores e empresários que são, no final das contas, quem coloca dinheiro sobre a mesa. Aqueles que tomam decisões de investir e reinvestir claramente avaliam o futuro com otimismo. Meus contatos com a comunidade empresária brasileira e estrangeira indicam quase que um consenso que as políticas do governo estão corretas e que o Brasil está no rumo certo. Os fabricantes de automóveis, por exemplo, decidiram que o mercado continuará a crescer e planejam reinvestir diversos bilhões de dólares no Brasil nos próximos anos. A produção de automóveis de dois milhões de veículos foi alcançada dois anos antes da maioria das previsões. Mais fabricantes, incluindo os três grandes dos Estados Unidos, já estão agora estabelecidos ou em vias de se estabelecer no Brasil; na realidade, o Brasil brevemente será o quinto maior fabricante de automóveis do mundo. Uma última estatística reveladora — as estimativas do governo indicam que nos próximos 10 anos serão necessários cerca de US\$ 70 bilhões de investimento no setor de energia somente para mantê-lo em linha com o aumento da demanda dos consumidores individuais e industriais resultante de uma economia mais robusta.

O que é encorajador sobre essas tendências é que elas se baseiam nas circunstâncias atuais. Se a economia se mantiver firme, se as taxas de juros puderem ser baixadas a níveis mais favoráveis para os empresários, e se puder haver progresso na redução do chamado Custo Brasil (por exemplo, maiores custos de produção devido aos procedimentos obsoletos da alfândega e das leis trabalhistas, portos e sistemas de transporte ineficientes e altos impostos), o crescimento e uma melhor distribuição de renda certamente chegarão mais rápido e em maiores proporções do que atualmente.

ASSUNTOS POLÍTICOS E GLOBAIS

Sob qualquer aspecto, a democracia brasileira é forte e ativa. A legislatura, o judiciário e a imprensa no Brasil são ativos e ferozmente independentes. Suas organizações não-governamentais são vigorosas e sua influência cresce em ritmo

firme. A liberdade de expressão e religião é irrestrita. Na verdade, a crítica que ocasionalmente se ouve dos brasileiros é que o Brasil tem “democracia demais” para seu estágio de desenvolvimento; que o Congresso é devagar demais, que a imprensa é livre demais, que os tribunais têm casos demais com os quais lidar e que as organizações não-governamentais são muito unilaterais. O presidente Fernando Henrique Cardoso, porém, não caiu nessa armadilha. Já o ouvi dizer que trabalhar em uma democracia requer paciência e persistência, e que as reformas somente serão duradouras se puderem suportar questionamentos da sociedade e o debate da legislatura.

Naturalmente, a democracia brasileira ainda enfrenta desafios para torná-la mais responsiva e tornar o governo mais eficiente. Uma série de reformas que tentaram que o sistema político refletisse mais a população e o poder econômico e se tornasse mais responsável perante a opinião pública encontraram resistência feroz de poderosos grupos tradicionais. Em uma entrevista recente, o presidente Fernando Henrique Cardoso falou francamente sobre as dificuldades de se obter uma reforma política ampla. “Meu objetivo é fazer com que a democracia se arraíze neste país.” Se ele tivesse tentado “manipular” o sistema ou o partido eleitoral, ele ainda estaria debatendo as reformas institucionais até hoje, disse. A crença geral entre os brasileiros bem-informados é que somente se Fernando Henrique Cardoso conseguir aprovar o grosso de suas reformas econômicas e fiscais no Congresso e for reeleito, será capaz de embarcar no tipo de reformas políticas e institucionais que irão desafiar e, em última instância, alterar o status quo.

Nesse meio tempo, a equipe de Fernando Henrique Cardoso obteve progresso considerável conseguindo mudar as atitudes nacionais em relação a assuntos globais previamente ignorados. Drogas, meio ambiente e direitos humanos são três assuntos onde a abordagem de Fernando Henrique Cardoso foi direta, apesar de algumas vezes cautelosa. Em cada caso, Fernando Henrique Cardoso levou seu governo de uma posição defensiva de negativa para uma de reconhecimento público — e muitas vezes bem divulgado — de que o Brasil tinha um problema. Também, em cada caso, Fernando Henrique Cardoso rejeitou abordagens nacionalistas anteriores (por exemplo, alegações de tentativas dos Estados Unidos de forçar as Forças Armadas brasileiras a combater os traficantes de drogas, esforços da ONU de “internacionalizar” o Amazonas), propondo legislação ou adotando ações administrativas práticas para lidar com o problema. Fernando Henrique Cardoso assinou recentemente novas leis anti-drogas que dão à polícia e ao sistema judicial mais e melhores ferramentas para lidar com o crime. Ele também propôs, mas ainda não conseguiu a aprovação, uma lei criminalizando a lavagem de dinheiro.

Na área de proteção ambiental, Fernando Henrique Cardoso fez do desenvolvimento sustentável a pedra fundamental de suas políticas, e sua administração fortaleceu regulamentos e propôs leis novas e mais severas. Por exemplo, o Congresso está trabalhando em uma nova medida que irá aplicar penalidades criminais para os crimes ambientais. Um grande problema, porém, é que os recursos destinados ao monitoramento e ao cumprimento da lei são inadequados. Infelizmente, a abordagem do governo de fornecer a estados individuais autonomia para gerenciar sua própria proteção ambiental revelou resultados mistos, refletindo

as disparidades entre os estados avançados do sudeste e as regiões mais pobres do nordeste. Em qualquer caso, a atitude positiva do governo brasileiro representa um desvio claro de sua inatividade passada nos assuntos de meio ambiente. Hoje, o governo desempenha um papel importante nos organismos internacionais e adotou medidas significativas para proteger seu grande estoque de terra relevantes em termos ambientais. As pressões contrárias são grandes, porém — especialmente por parte de alguns interesses madeireiros e de mineração — e o governo terá que fortalecer sua resolução de resistir contra colocar em jogo o futuro do país em troca de ganhos de curto-prazo.

Os problemas dos direitos humanos também geraram controvérsia e dificuldades para o governo. Isso é um tanto quanto irônico em vista do histórico de oposição de Fernando Henrique Cardoso ao regime militar e seus anos de exílio durante aquele período. Logo no começo, Fernando Henrique Cardoso recebeu elogios por apoiar e, eventualmente, obter compensação para os sobreviventes das vítimas políticas que desapareceram durante o regime militar. Porém, posteriormente, o governo foi criticado por inação quando dúzias de membros do crescente movimento dos sem-terra foram mortos em tiroteios com a polícia militar e os seguranças dos proprietários de terras. A impunidade da polícia, na verdade, é vista por muitas organizações de defesa dos direitos humanos como o mais sério problema de direitos humanos no Brasil. As investigações sobre violações dos direitos humanos pela polícia são longas e se arrastam, sendo que poucos policiais foram punidos. Um fator complicador tem sido o medo disseminado do crime por parte da população e um aparente desejo desta de aceitar certos níveis de brutalidade da polícia no combate ao crime.

Um ponto a favor de Fernando Henrique Cardoso é que seu governo começou a lidar com o problema dos direitos humanos ao invés de meramente falar sobre ele ou negá-lo. Em maio de 1996, seu governo lançou o primeiro plano de ação dos direitos humanos no Brasil. Desde então, o governo brasileiro criou a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos no Ministério da Justiça, aprovou uma lei com penalidades severas para a tortura, transferiu a jurisdição dos casos de morte envolvendo a polícia militar dos tribunais militares para os civis, aprovou leis restritivas de controle de armas, expandiu programas de bolsas para reduzir o trabalho infantil, e alocou recursos para programas estaduais de proteção a testemunhas. Não obstante, o incentivo ao respeito pelos direitos humanos pela polícia e outras instituições governamentais e a adoção de medidas concretas para proteger os cidadãos continuam a ser grandes desafios para o governo.

A DIMENSÃO SOCIAL

O Brasil também tem muitos problemas sociais. A pobreza é generalizada, particularmente no norte e nordeste menos desenvolvidos, que contêm um terço da população do país. Os efeitos cumulativos de anos de inflação atingiam os pobres com mais força e serviram para aumentar a disparidade de renda. Estudos recentes da ONU apresentam o Brasil como o país com o maior grau de desigualdade econômica da América do Sul, e um dos maiores do mundo. Em 1990, o Banco

Mundial estimava que 20% da população controlava 70% da riqueza nacional e que quase a metade da população vivia abaixo da linha da pobreza. A dura realidade, segundo muitos observadores brasileiros, é que as classes mais pobres continuam a gozar de pouca mobilidade sócio-econômica e têm de lidar com problemas como o trabalho infantil, crianças de rua, AIDS e outros problemas de saúde, e a violenta criminalidade.

O presidente Fernando Henrique Cardoso admite esses problemas mais abertamente que qualquer de seus antecessores, declarando em diversas ocasiões que o Brasil não é um país pobre, mas sim “um país injusto”. Ele também reconheceu que um fator paralelo que talvez contribua para o problema é a crescente “divisão racial”. Em um país que se orgulhava de sua harmonia racial, a metade de sua população que é oficialmente considerada de cor tem demonstradamente menos recursos, menos acesso à educação e muito menos representação política que os cidadãos brasileiros brancos. Contudo, poucos movimentos políticos viáveis se desenvolveram entre a população não-branca. Já ouvi brasileiros descreverem a situação como de “discriminação racial sem tensão ou ódio racial”.

O presidente Fernando Henrique Cardoso, que tem uma formação social-democrata, está diante de um difícil dilema. Ele está sob pressão contínua, muitas vezes vinda de seus próprios aliados, para aumentar o salário mínimo e as despesas com programas sociais. Se fizer concessões a qualquer dessas exigências, ele ameaçará o impacto anti-inflacionário do Plano Real, talvez o mais importante “programa social” de sua administração, já que elevou tantos milhões de pessoas para cima da linha de pobreza.

O setor social que recebeu maior atenção do governo de Fernando Henrique Cardoso foi a educação. Muitos já assinalaram que o maior problema da educação no Brasil não é dinheiro, mas sim o mau emprego de recursos e um enfoque errado. Observadores de longa data fazem notar que, no passado, governos brasileiros usaram os recursos da educação para construir escolas e a infra-estrutura necessária a elas (inclusive ruas e estradas nas vizinhanças), ao invés de priorizar o treinamento de professores e o fornecimento de uma educação de qualidade a todos. O fato de serem necessários 11 anos, em média, para completar oito séries nas escolas públicas explica por que apenas 40% dos estudantes do Brasil terminam o primário e por que os brasileiros só têm cinco anos e meio de escolaridade em média. Especialistas em educação dizem que o efeito de negligenciar a escola pública primária e secundária, enquanto se devotavam muitos recursos às universidades públicas gratuitas, restringiu o número de estudantes capazes de chegar ao nível superior, e dificultou as aspirações e mobilidade social das classes mais pobres.

Fernando Henrique Cardoso e o ministro da Educação Paulo Renato de Souza estão tentando mudar isso. Eles implementaram um altamente controverso sistema nacional de exames para avaliar a qualidade da educação ao nível da graduação, com o propósito de concentrar recursos nas melhores universidades federais. Eles estão reforçando programas nas escolas primárias e secundárias para melhorar o treinamento de professores, seus salários, e projetos de apoio comunitário, e elaboraram incentivos para corrigir a grande disparidade entre o norte e nordeste pobres e o resto do país. Em 1997, o ministro da Educação completou com sucesso um

projeto (TV Escola) que instalou uma televisão e um videocassete em cada escola do país, ligando-as a uma vasta rede de treinamento de professores, programas de melhorias de currículo e outras iniciativas de ensino à distância. Até o final de 1998, o governo pretende instalar 100.000 computadores em muitas escolas públicas do país, pelo menos um em cada escola com conexão à Internet. O ministro da Educação também passou legislação que contém um dispositivo dispondo que recursos federais sejam depositados diretamente nas contas bancárias das escolas em que a associação de pais e mestres local tenha voto sobre o uso desses fundos.

Esses são esforços de suma importância para que o Brasil possa produzir a mão-de-obra educada que necessita para promover a prosperidade e ter uma sociedade mais aberta e justa no próximo século. O sucesso dessa empreitada rumo à modernidade também determinará em grande parte o papel do Brasil no mundo, sua aceitação como um importante fator nos assuntos internacionais e a viabilidade de parcerias globais com os Estados Unidos e outros países desenvolvidos.

REAVALIANDO A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Os esforços brasileiros para modernizar sua sociedade têm refletido na política externa do país. No início dos anos 90, o Brasil já começava a se distanciar de suas posições nacionalistas e terceiro-mundistas do passado. O governo Collor contribuiu ao renegar as armas nucleares e programas de mísseis balísticos. O governo Itamar Franco, no qual Fernando Henrique Cardoso serviu como Ministro das Relações Exteriores e depois como Ministro da Fazenda, fortaleceu o compromisso brasileiro de não-proliferação, buscou com afinco a integração regional através do Mercosul, a união aduaneira com a Argentina, Uruguai e Paraguai, e teve um papel importante na Cúpula de Miami em dezembro de 1994. Itamar Franco também ajudou a solidificar a continuidade do envolvimento brasileiro em nosso hemisfério ao convidar o então presidente-eleito Fernando Henrique Cardoso para se juntar à delegação na reunião de chefes de estado em Miami. Enquanto alguns entenderam a participação do Brasil em Miami como de resistência contra a política dos Estados Unidos, minha observação pessoal é que, após encontros duros e francos e da evolução nas posições dos dois países, a equipe de negociadores do Brasil foi crucial para o resultado positivo obtido ao aprovar a ampla declaração da Cúpula.

O presidente Fernando Henrique Cardoso tem usado seu estilo pessoal para moldar a política externa brasileira. No início de seu mandato, ele começou a viajar freqüentemente, primeiro para os vizinhos do sul, e depois para os Estados Unidos, Europa, Ásia e África. O seu objetivo era mostrar o Brasil sob uma nova luz, em particular ao mundo desenvolvido. Em todos os lugares, ele se esforçou por promover a imagem de um país progressista e responsável, com envergadura econômica e política global, ansioso por assumir maiores responsabilidades internacionais e parcerias econômicas.

Essa atitude mais aberta resultou em respostas positivas de vários líderes mundiais que vieram ao Brasil buscar novas oportunidades, principalmente de comércio e investimento e, ao mesmo tempo, fez brilhar a imagem do Brasil

como um sério ator no cenário mundial. O Brasil também enviou tropas de paz para Moçambique e depois para Angola, observadores à Bósnia e à Guatemala, liderou os esforços dos Curadores do Tratado do Rio (que incluem também os Estados Unidos, Chile e Argentina) para resolver a disputa de fronteira entre o Peru e o Equador, e foi recentemente considerado para uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Na América do Sul, o governo tem dado atenção especial em melhorar as relações com a Argentina, anteriormente de rivalidade e desconfiança, e em fortalecer e expandir o Mercosul para incluir países como o Chile e a Bolívia. O Brasil também foi um participante ativo no processo de continuidade após a Cúpula de Miami, co-presidindo com o Canadá o grupo de trabalho sobre direitos humanos. Embora o Brasil tenha adotado uma posição mais cautelosa e gradual que os Estados Unidos frente ao compromisso assumido na Cúpula de estabelecer a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) até 2005, ambos os países desenvolveram o tipo de diálogo ativo necessário para diminuir suas diferenças, à medida que se aproximava a Cúpula de Santiago de abril de 1998.

AS RELAÇÕES EUA-BRASIL: CONSTRUINDO UMA PARCERIA

A nova postura do Brasil nas suas relações exteriores está em boa sintonia com as prioridades dos Estados Unidos no hemisfério ocidental, especialmente após a Cúpula de Miami. Os Estados Unidos recentemente deram mais ênfase ao esforço para fazer com que os governos sejam mais eficientes e responsivos. Através do Nafta, e de seus esforços para criar a ALCA, os Estados Unidos estão reorientando seu comércio para seus vizinhos. Números atuais indicam que, no início do próximo século, o comércio dos Estados Unidos no hemisfério será maior do que com a Europa e o Japão juntos. Relações mais próximas com o hemisfério também possibilitam aos Estados Unidos lidar de maneira integrada e multilateral com problemas difíceis como as drogas, a degradação ambiental e a violação dos direitos humanos.

Pesquisas de opinião pública no Brasil mostram consistentemente que os Estados Unidos são o país mais admirado no que se refere a sistema político/econômico, valores, cultura e estilo de vida. O fato de o turismo brasileiro nos Estados Unidos ter dobrado nos últimos três anos (para um milhão de pessoas por ano) reflete esses sentimentos positivos, assim como a melhoria das condições econômicas.

A visita do presidente Fernando Henrique Cardoso aos Estados Unidos, em abril de 1995, estabeleceu os parâmetros para a construção de uma parceria construtiva entre os dois países. Ao dar as boas-vindas ao presidente Fernando Henrique Cardoso, o presidente Clinton reconheceu os esforços modernizantes do Brasil, e assinalou as especiais responsabilidades das duas maiores democracias das Américas em apoiar a democracia e abrir mercados, em acabar com a proliferação de armas de destruição, em proteger o meio ambiente e os direitos humanos, em lutar contra o tráfico de drogas e em manter a paz nas áreas ameaçadas por conflitos e guerras civis. O presidente Fernando Henrique Cardoso apoiou essas

metas e deu ênfase especial a um diálogo mais ativo e continuado sobre a gama de interesses dos dois países.

No período entre a visita de Fernando Henrique Cardoso aos Estados Unidos e a vinda do presidente Clinton ao Brasil em outubro de 1997, os dois governos executaram os objetivos acordados pelos dois presidentes em 1995 e aumentaram significativamente seus contatos de alto nível. Nos últimos três anos, o Brasil foi visitado pelos secretários de estado do Comércio (três vezes), da Defesa, do Tesouro, pelo advogado-geral dos Estados Unidos, o chefe do Gabinete Militar (duas vezes), a representante de Comércio dos Estados Unidos, a Primeira-Dama Hillary Clinton e por cerca de 20 outras autoridades de escalões mais baixos. Muitos desses contatos foram retribuídos por seus contrapartes brasileiros em visitas de trabalho aos Estados Unidos.