Objetivo nº 1

consolidar a estabilidade econômica

Fernando Henrique Cardoso

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CARDOSO, FH. *Avança, Brasil: proposta de governo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. pp. 11-23. Objetivo nº1: consolidar a estabilidade econômica. ISBN: 978-85-99662-68-7. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

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

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

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

OBJETIVO Nº 1

CONSOLIDAR A ESTABILIDADE ECONÔMICA

O projeto econômico do governo do presidente Fernando Henrique, desde o início, foi alcançar a estabilização dos preços e criar as condições básicas para um novo processo de desenvolvimento, sempre com o objetivo de melhorar as condições de vida da população. Para tanto, procurou redefinir o papel do Estado na economia e a forma de inserção internacional da economia brasileira.

A consolidação desse projeto vai além do controle do processo inflacionário. A retomada do crescimento em bases sustentadas, diferentemente, portanto, da instabilidade dos surtos passados de expansão e retração, é compromisso permanente da política macroeconômica e condição indispensável à preservação da estabilidade e dos ganhos sociais que dela resultaram.

Cumprir esse compromisso exige antes de tudo um governo atento, dotado de capacidade de iniciativa e apto a implementar políticas com eficiência – entre as quais, notadamente, as que se destinam a resolver os muitos desequilíbrios herdados do passado, que em alguns casos só se tornaram visíveis com o fim da inflação. Exige também reorientar a natureza do crescimento, para gerar emprego e renda, no contexto internacional de globalização, sucessivas perturbações financeiras e acirrada concorrência por mercados, capitais e inovações tecnológicas.

Por isso, a meta maior da política econômica é construir um novo paradigma de desenvolvimento, cujo êxito passa também pela reestruturação das instituições – um percurso difícil e demorado, por enfrentar interesses profundamente cristalizados.

Os avanços obtidos até aqui, não obstante as dificuldades enfrentadas, autorizam prognósticos otimistas sobre a construção de um país mais próspero e menos desigual, capaz de explorar o seu imenso potencial de progresso. Dessa diretriz não se afastará o presidente Fernando Henrique, se reconduzido ao governo.

I. O REAL E O PRIMEIRO IMPULSO DE CRESCIMENTO

A implantação desse projeto de desenvolvimento, que se iniciou com o Plano Real, focalizou essencialmente:

- o combate à inflação e à cultura da indexação;
- as reformas da ordem econômica, base legal indispensável à participação do capital privado, sobretudo na área de infra-estrutura;
- a gestão da política de curto prazo, para manter os principais fatores macroeconômicos sob controle.

Essa etapa foi cumprida com reconhecido êxito.

Controle da inflação

De um patamar de mais de quarenta por cento ao mês, o Brasil apresenta atualmente variações de preços próximas às das economias desenvolvidas. A média anual dos índices de inflação em 1998 deve ficar entre três e quatro por cento.

Duas são as principais evidências de que a inflação crônica foi vencida. Primeiro, ocorreu uma efetiva desindexação dos preços. Segundo, sob o Plano Real, os preços passaram a cair, ou a subir, por motivos que não têm mais a ver com a inflação passada nem com expectativas de inflação futura. Por exemplo, se alguns preços agrícolas sobem, os aluguéis e as despesas pessoais caem, uns compensando os outros. É exatamente essa flexibilidade que garante um nível baixo de inflação e – não menos importante – recupera o papel dos preços como sinalizadores de oportunidades para os agentes econômicos.

Nova ordem econômica

A idéia básica da nova ordem econômica é a redefinição das atribuições do Estado e das empresas privadas na construção do modelo de desenvolvimento. O Estado brasileiro, amplo, heterogêneo e grande consumidor de recursos, não cumpre bem suas funções, em que pesem suas conhecidas ilhas de excelência. Seu formato, concebido entre os anos 30 e 50, obrigou-o a se concentrar em áreas produtivas que, hoje em dia, podem ser assumidas pelo setor privado – com vantagens para a economia e a sociedade.

O novo modelo leva o poder público a dar prioridade aos desafios no campo social, a fim de superar as profundas desigualdades que o padrão anterior de intervenção do Estado não só não conseguiu atenuar, como muitas vezes agravou.

Com as reformas da ordem econômica, o governo abriu espaço ao capital privado na modernização da infra-estrutura básica do país – que tanto tardava – e cuidou de criar órgãos capazes de regulamentar e fiscalizar essa participação, de modo a garantir à população serviços de boa qualidade a preço justo.

Assim, de um lado, criaram-se as condições para a retomada dos investimentos em infra-estrutura, cruciais para a expansão econômica. Considerando o volume de recursos necessários e o virtual esgotamento da capacidade de investir do Estado, essa tarefa somente poderia ser cumprida pelo capital privado, nacional e estrangeiro. De outro lado, garantiu-se que esta nova etapa de expansão do setor não reproduziria os vícios e problemas que caracterizavam o monopólio estatal: tarifas elevadas, para serviços freqüentemente precários; ou tarifas artificialmente baixas, para servir de instrumento de controle da inflação, que descapitalizavam as empresas, impedindo a

melhoria dos serviços.

O governo agiu em três direções:

- Onde havia monopólio, ou situação de quase monopólio, atraíram-se várias empresas privadas para que concorram entre si, prevenindo a formação de monopólios privados;
- nos contratos de privatização ou concessão, estabeleceram-se metas de investimentos e de redução de tarifas a serem cumpridas pelas empresas;
- por último, implantaram-se os órgãos reguladores, como a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel e Agência Nacional de Petróleo – ANP, que fortalecem a capacidade regulatória e de supervisão do Estado brasileiro, em benefícios dos consumidores.

Desse modo, o governo conseguiu avançar significativamente na privatização de empresas públicas e na concessão de serviços na área de infra-estrutura – portos, estradas, geradoras e distribuidoras de energia, sistemas de telecomunicação.

Impulso de crescimento

Contrariando as previsões catastrofistas de que o Plano Real traria a recessão, o fim da escalada dos preços ativou o sistema produtivo, ao transferir renda para amplos setores da população, que antes não tinham como impedir, via aplicações financeiras, a corrosão inflacionária de seu já limitado poder de compra. Ou seja, o controle da inflação beneficiou acima de tudo os segmentos de baixa renda; e o aumento de seu poder aquisitivo se converteu imediatamente em consumo, aquecendo a indústria de alimentos, artigos populares em geral e bens duráveis, além de serviços.

O REAL E A EXPANSÃO DO CONSUMO

CRESCIMENTO DO CONSUMO DE ALIMENTOS INDUSTRIALIZADOS (%) (1994-1997)		DOMICÍLIOS QUE NÃO POSSUÍAM E PASSARAM A TER ELETRODOMÉSTICOS (1993-1996)	
FRANGO	39,9	FOGÃO	3.125.443
CARNE BOVINA	27,1	RÁDIO	4.472.470
CARNE SUÍNA	26,1	TV P&B	5.518.731
IOGURTE	85,9	TV EM CORES	8.968.204
QUEIJOS	51,8	GELADEIRA	4.591.321
REFRIGERANTES	71,5	FREEZER	2.372.124
BISCOITOS	42,6	MÁQ. DE LAVAR	3.114.936

FONTE: BANCO CENTRAL

O forte aumento do consumo também se beneficiou da queda de preços de diversos produtos, em razão de três fatores: a concorrência externa proporcionada pela abertura da economia; o ingresso no mercado de novos fornecedores nacionais; a redução de custos graças aos ganhos de escala na produção interna, resultantes da intensificação da demanda. A nova situação incentivou os empresários a expandir a produção e a retomar investimentos, visando à modernização ou mesmo à ampliação da capacidade instalada e à reestruturação dos processos produtivos.

As empresas que mais se beneficiaram desse primeiro impulso de crescimento foram, evidentemente, aquelas que já se haviam ajustado ao ambiente de maior abertura e concorrência externa, surgido no início dos anos 90. De qualquer modo, entre junho de 1994 e junho de 1998, a dinamização da atividade produtiva gerou mais de um milhão de novos postos de trabalho nas regiões metropolitanas, onde vivem 25% da população. Os salários também aumentaram,

provocando uma forte expansão da massa de rendimentos.

Além dos ganhos de renda, o consumo – principalmente de artigos duráveis, como eletrodomésticos e carros – também se beneficiou da disponibilidade de crédito. Com renda maior e preços previsíveis, o consumidor passou a programar seus gastos a mais longo prazo. Nesse contexto, as instituições ampliaram a oferta de financiamentos.

O Plano Real não impulsionou apenas as vendas de bens industrializados. O consumo de cimento, por exemplo, saltou de cerca de 25 milhões de toneladas em 1994 para mais de 38 milhões de toneladas em 1997, em boa parte devido ao comércio-formiga, as compras no varejo para a autoconstrução, além do crescimento do setor imobiliário. Só na cidade de São Paulo, por exemplo, o número de lançamentos imobiliários aumentou de 25 mil para 39 mil entre 1994 e 1998.

A população que passou a contar com serviços básicos também cresceu de forma expressiva. Entre 1993 e 1996, mais de três milhões de domicílios receberam água encanada; 3,7 milhões foram ligados à rede elétrica; 5,3 milhões tiveram o seu lixo coletado. Esses números traduzem a determinação do governo em melhorar as condições de vida da população, mediante a alocação de recursos para a área social. Os números também demonstram que a estabilização da economia e a promoção da qualidade de vida da população não são objetivos conflitantes, mas complementares.

Nos quatro anos que se seguiram ao Real, a renda não só cresceu – cerca de dezessete por cento – como se distribuiu melhor. No período anterior, 1986-1993, todos os segmentos da população, a começar dos mais pobres, sofreram perda de renda real. Já no período 1993-1996, ao contrário, todos os estratos sociais, especialmente os mais pobres, ganharam renda.

Não pode haver a menor dúvida sobre a associação entre a melhoria no perfil de distribuição da renda e o fim das altas taxas de inflação.

É bem verdade que o ritmo de crescimento flutuou ao longo do período, em função, primeiro, da crise mexicana e, depois, da crise asiática e de seus desdobramentos mais recentes. O governo do presidente Fernando Henrique agiu com energia e rapidez para evitar que essas turbulências colocassem em risco a estabilização – e assim procederá sempre que necessário.

O governo tratou igualmente de estimular a expansão dos investimentos, principalmente nas áreas com maior potencial exportador e de substituição competitiva de importações, para aumentar a capacidade de importação daqueles bens imprescindíveis à atividade econômica e à modernização do parque produtivo – insumos e bens de capital – sem o risco de agravar os desequilíbrios externos.

Foi necessário conter o ritmo da expansão em dois momentos no final do primeiro trimestre de 1995, quando a economia estava perigosamente aquecida e, mais recentemente, devido aos desdobramentos da crise asiática sobre os mercados financeiros internacionais. Apesar disso, de 1994 a 1997, o PIB brasileiro acumulou um crescimento de quatro por cento ao ano em média. Nos três anos que antecederam o Real (1991-1993), o valor da produção interna de bens e serviços crescera em média 1,8% ao ano.

II. A HERANÇA DO PASSADO INFLACIONÁRIO

Ao lado das vantagens trazidas pelo Real, a estabilização obrigou o governo a encarar desafios rotineiramente ignorados nos tempos de inflação crônica. É o caso, em especial, do saneamento dos desajustes financeiros e patrimoniais em numerosas áreas da economia. Esse é um trabalho que consome recursos, tempo, energia, não produz resultados a curto prazo e nem tende a ser percebido de imediato pela maioria da população. A tarefa, porém, era intransferível e, acima de tudo, inadiável.

Ao longo dos anos de elevada inflação, os agentes econômicos em geral – empresas e pessoas – acostumaram-se a gerir as suas finanças sem poder contar com dois instrumentos básicos, planejamento e orçamento, que perderam completamente o valor em razão da imprevisibilidade dos preços. Nesse contexto, a gestão financeira reduziu-se a uma estratégia passiva de sobrevivência, acarretando graves distorções.

Tome-se o exemplo da caderneta de poupança. A aplicação sempre rendeu seis por cento de juros reais ao ano e correção monetária. Mas a clássica confusão entre correção monetária e rendimento real iludia as pessoas, a ponto de fazê-las recorrer ao rendimento nominal para complementar seu orçamento, sem perceber que, na verdade, assim estavam diminuindo o valor de seu patrimônio. O mesmo tipo de raciocínio era aplicado por empresas e pelo próprio setor público na sua gestão financeira, profundamente distorcida pelo processo inflacionário. Além disso, os vários “pacotes” de estabilização anteriores ao Real, ao acarretar rupturas nos contratos financeiros vigentes, desencadeavam ondas de suspensão de pagamentos e processos judiciais sem conta. Tudo isso reforçou a ciranda de dívidas pendentes.

Nos vários níveis da administração pública, o Plano Real inviabilizou a prática de “empurrar com a barriga” os problemas, mesmo porque fez emergir realidades econômicas e financeiras até então camufladas. Em suma, há contas do passado que devem ser pagas e trajetórias financeiras que precisam ser corrigidas. Não pagá-las e não corrigi-las é abrir as portas à volta do passado.

A amplitude dos desequilíbrios pôs o governo diante da necessidade de promover não só o saneamento financeiro do setor federal, mas também de apoiar o mesmo processo nas demais esferas da administração pública e, até o limite dos deveres do Estado, na área privada.

Mas sanear a ordem financeira é mais do que resolver problemas transmitidos por um passado muitas vezes irresponsável e leviano. É também empreender mudanças institucionais e de regulação para impedir que tais problemas reapareçam no futuro, o que vem sendo feito sistematicamente mediante programas e normas específicas.

No tocante aos desequilíbrios do setor privado, os dois exemplos mais importantes de reestruturação foram o ajuste e o fortalecimento do sistema financeiro, de um lado, e a renegociação da dívida dos agricultores, de outro. No sistema financeiro, o ajustamento incluiu desde mudanças no controle acionário de instituições com problemas estruturais – preservados os interesses dos depositantes – até o estabelecimento de normas rígidas de acesso a recursos e transparência de gestão. No caso do setor agrícola, a renegociação dos prazos e condições da dívida permitiu capitalizar os produtores e recuperar os níveis da atividade. No âmbito do setor público federal, o hábito de varrer as dificuldades para baixo do tapete atraiu e cristalizou fortes interesses que, naturalmente, iriam criar resistências não menos fortes a qualquer mudança. Na era da inflação, os orçamentos eram “peças de ficção”. Para fechar as contas de fato, condicionava-se o cronograma de despesas às receitas existentes, permitindo a corrosão inflacionária das dotações orçamentárias e dos pagamentos atrasados. Nessas circunstâncias, nada mais previsível do que o tráfico de influência para beneficiar certos credores, em detrimento de outros.

Com a estabilização e a impossibilidade de valer-se da inflação para mascarar os problemas, o governo tem de acertar as dívidas acumuladas do passado, antes invisíveis, cujo impacto sobre as finanças federais não pode ser subestimado. O maior desajuste patrimonial na área da União é, sem dúvida, o previdenciário – do INSS e do funcionalismo federal.

Por não operar em regime de capitalização, o INSS não estava preparado para enfrentar o previsível crescimento no montante dos desembolsos. Além disso, a Constituição de 1988 ampliou os benefícios sem dizer de onde deveriam vir os respectivos recursos. Isso fez com que nos últimos dois anos o INSS incorresse em crescentes déficits. O de 1998 deve chegar a quase R\$ 7 bilhões.

O desajuste no âmbito do funcionalismo é ainda pior. Ele só não é explícito porque, inexistindo um sistema previdenciário separado, o Tesouro Nacional cobre o déficit diretamente no pagamento da folha. De cada R\$ 100 gastos com os servidores federais, cerca de R\$ 45 destinam-se aos inativos. Isso dá R\$ 20 bilhões ao ano, mais de sete vezes o total das contribuições dos funcionários na ativa – R\$ 2,7 bilhões. Somando-se esse déficit de R\$ 17 bilhões ao do INSS, tem-se um rombo de R\$ 24 bilhões por ano.

Visto que o déficit é coberto com receitas correntes, são R\$ 24 bilhões a menos para outros gastos do governo federal. Daí o imperativo de reformar a previdência, pois quanto mais esse déficit crescer, menos recursos haverá para as áreas essenciais de atuação do Estado, como educação e saúde.

Na primeira fase da reforma, procurou-se fazer as alterações necessárias na Constituição e tomar as medidas mais urgentes para evitar que o rombo se tornasse um problema financeiro fora de controle. Mas, é preciso avançar para uma solução duradoura. Por isso, uma das tarefas fundamentais do governo no período a se iniciar em 1999 continuará a ser o aperfeiçoamento do sistema previdenciário, respeitados os direitos tanto dos que já se aposentaram como dos contribuintes atuais. O processo será longo e seus resultados não serão visíveis tão cedo. Mas deverá ser desenvolvido sistematicamente, pois seu êxito significa mais recursos para as prioridades da área social.

Além do problema previdenciário, o esforço de saneamento empreendido pelo governo federal abrangeu desajustes de forte impacto, como os seguintes:

- Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS, que representa o valor acumulado do subsídio concedido aos mutuários do Sistema Financeiro da Habitação, a ser ressarcido pelo Tesouro Nacional às instituições financeiras. Visto que grande parte dos créditos do FCVS se concentram na Caixa Econômica Federal, o Tesouro está emitindo títulos no valor da dívida, de modo a capitalizar a CEF. Estima-se que o débito total referente ao FCVS seja da ordem de R\$ 60 bilhões, dos quais R\$ 18 bilhões já reconhecidos pelo Tesouro, mediante a emissão de títulos de longo prazo – trinta anos, que rendem juros equivalentes à remuneração da caderneta de poupança ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;

- a capitalização do Banco do Brasil pelo Tesouro Nacional, de cerca de R\$ 8,5 bilhões em 1996, exigida pela insubsistência de créditos que, durante anos, a instituição concedeu aos setores produtivos, especialmente o agrícola. Ao mesmo tempo em que cuidou de fortalecer a posição patrimonial do banco, o governo passou a exigir de todas as instituições financeiras oficiais uma gestão mais criteriosa das políticas de crédito, para evitar inadimplências como as do passado, muitas ainda em processo de renegociação;

- a falta de controle e a permissividade das relações entre as empresas e bancos estatais e seus fundos de pensão, gerando grandes rombos patrimoniais, identificados de modo mais preciso ao se preparar essas organizações para a privatização. Esse tipo de passivo persiste em potencial em instituições ainda não privatizadas. A fim de eliminar de vez o problema, a reforma da previdência prevê um prazo para que os fundos vinculados a entidades públicas restabeleçam seu equilíbrio patrimonial e limita as contribuições das entidades públicas aos fundos de pensão ao total desembolsado pelos respectivos funcionários;

- Os precatórios judiciais, que muitas vezes descendem em linha direta da irresponsabilidade dos maus administradores, ou do seu descaso diante das exigências legais, também compõem dívidas elevadas a serem quitadas.

Todos esses desajustes financeiros migraram de outros tempos e vêm onerando as finanças públicas federais no presente. Os mais graves são os que se traduzem em pressões imediatas de caixa, como o déficit previdenciário e os precatórios judiciais. Já os débitos passíveis de refinanciamento pressionam as finanças públicas de outra forma, pois fazem aumentar a dívida mobiliária, cujo custo é relativamente alto, dado o patamar das taxas de juros, agravando o déficit público nominal.

Da mesma forma que o governo federal, os estados e municípios também devem ajustar suas contas à nova realidade. Se a estabilização trouxe ganhos expressivos de receita tributária, também acabou com os expedientes de gestão financeira que tornavam mais flexível a execução

orçamentária, mascarando a real situação das finanças. O fim da inflação também tomou mais onerosas as dívidas existentes.

A crise financeira dos estados virtualmente imobilizou muitos deles. Atento a isso, o governo federal atuou em várias frentes para auxiliá-los. Não só o BNDES apoiou de maneira decisiva as privatizações estaduais em andamento, como o Tesouro Nacional empreendeu uma grande renegociação da dívida estadual, envolvendo cerca de R\$ 100 bilhões. O programa de ajustamento, ao refinanciar o pagamento das dívidas em até trinta anos, com taxas de juros reduzidas, saneou também em definitivo os bancos estaduais, contribuindo para o fortalecimento do sistema financeiro como um todo.

Além disso, com recursos do Banco Mundial, o governo lançou programas de estímulo ao saneamento financeiro de estados e municípios, mediante linhas de apoio à reforma administrativa - nos estados, assistência financeira do BNDES para modernizar a arrecadação -, nos municípios e apoio conjunto dos ministérios da Fazenda e da Previdência à reforma dos sistemas previdenciários estaduais. O apoio será futuramente estendido aos municípios, tendo em vista que ali o problema previdenciário chega a ser mais dramático do que no âmbito da União.

III. OS RUMOS DO REAL: HORIZONTES DA POLÍTICA ECONÔMICA

As perspectivas da política econômica deverão estar cada vez mais ligadas à implantação do novo padrão de crescimento, com ênfase no aumento da produtividade, das exportações e dos investimentos. Para tanto, as condições básicas já estão dadas.

A meta da modernização do sistema produtivo liga-se diretamente à expectativa de novos ganhos de competitividade. Isso porque, quanto melhor for o desempenho da balança comercial, menores serão as necessidades de financiamento externo da economia brasileira. E, à medida que elas puderem ser cobertas por investimentos estrangeiros diretos e créditos de longo prazo, mais viável será aproximar a taxa interna de juros do patamar internacional, o que por sua vez irá acelerar o ritmo do crescimento.

Esse traçado, no presente contexto internacional, não ignora os efeitos da volatilidade dos capitais financeiros sobre o suprimento de crédito externo. Por isso mesmo, quanto mais o Brasil avançar no caminho escolhido e quanto mais demonstrar que a retomada do desenvolvimento possui bases sólidas – a começar do próprio modelo adotado –, mais conseguirá diferenciar-se de outras economias emergentes, reforçando o interesse já demonstrado pelos investidores estrangeiros no progresso do país.

Nesse sentido, o presidente Fernando Henrique, caso reeleito, se empenhará em cumprir as seguintes diretrizes na área econômica:

- reforçar as medidas destinadas a remover os obstáculos estruturais à competitividade dos produtos brasileiros, o chamado “custo Brasil”;
- implantar política específica de promoção das exportações, conforme os compromissos já delineados no Programa Especial de Exportações – PEE;
- orientar o sistema de crédito para operações de longo prazo, compatíveis com as metas de crescimento econômico, aumento das exportações e do investimento, em cenário de estabilidade.

A reorganização financeira e institucional do Estado prosseguirá sem vacilações, até por ser parte inseparável do paradigma de desenvolvimento que o Plano Real tornou possível. O saneamento financeiro e patrimonial do setor público persistirá até a plena recuperação de sua capacidade de investimento nas áreas consideradas prioritárias.

Além disso, a correta administração das receitas e despesas, ao tornar a gestão financeira mais confiável, acaba contribuindo para a redução dos juros. Nesse círculo virtuoso, a diminuição do custo da dívida produz novo efeito positivo para a saúde das finanças públicas. Cabe afirmar com todas as letras que um dos objetivos centrais do próximo período de governo será exatamente o de equacionar de forma duradoura a situação das finanças públicas. A meta é manter estável ao longo dos próximos anos o montante da dívida pública medido como porcentagem do PIB. Isso demandará um conjunto de ações sincronizadas envolvendo:

- reduzir os desequilíbrios estruturais entre os fluxos de receitas e despesas não financeiras, de modo a alcançar superávits primários nas três esferas de governo;
- dar continuidade ao programa de privatização, destinando-se os recursos obtidos à melhoria da situação patrimonial do setor público;
- reduzir gradualmente as taxas de juros, o que irá diminuindo o peso do componente financeiro no déficit nominal;
- aumentar a taxa de crescimento da economia, o que, além de pressuposto básico da melhoria das condições de vida da população, facilitará em ampla medida o ajuste das contas públicas.

Do lado dos gastos, considerando que as carências sociais ainda irão exigir um aumento não desprezível dos aportes da União, a prioridade é e continuará a ser a mesma: gastar melhor, fazendo os recursos chegar mais rapidamente onde mais são necessários, e avaliando sistematicamente a qualidade do gasto, bem como das políticas a eles correspondentes, em todas as áreas.

Há ganhos expressivos a serem obtidos, pela adequada focalização dos programas e a modernização dos métodos de gerenciamento. Nesse sentido um passo da maior importância foi a aprovação da reforma administrativa, a ser ainda regulamentada pelo Congresso Nacional. Ela muniu o governo de valiosos instrumentos para apressar a reconstrução da capacidade executiva do Estado.

Uma reforma tributária que tome mais racional o sistema existente é outro requisito essencial da estratégia de crescimento. A eliminação das distorções na tributação indireta, a ampliação do número de contribuintes, a simplificação e progressividade do sistema, a desoneração dos investimentos, a adequação dos recursos às principais demandas e ainda o reforço e a modernização das atividades de arrecadação, fiscalização e controle – todos esses são pontos em torno dos quais já existe suficiente consenso para respaldar a necessária implementação.

De todo modo, isso exigirá sempre um amplo processo de negociação. De um lado, porque as mudanças para tornar a economia mais competitiva não podem comprometer o volume de recursos com os quais estados e municípios contam para executar suas políticas. De outro lado, porque o regime federativo tampouco pode ser obstáculo a mudanças orientadas pela preocupação de gerar renda e empregos.

Essa harmonização entre os graus de autonomia financeira e os encargos das três esferas de governo, nas diversas regiões, representa ainda um desafio a ser vencido. Muitos aspectos das relações entre as diferentes instâncias administrativas precisam ser equacionados, o que não é trivial em um país das dimensões e com as disparidades regionais do Brasil.

Trata-se de um processo que exige tempo, paciência e permanente interlocução entre as partes interessadas. Mas dá resultado: o novo federalismo, integrado e cooperativo, já vem se desenhando em alguns setores, como educação e saúde, com reflexos positivos diretos para os brasileiros de todas as regiões, especialmente os mais pobres. O ganho adicional é o reforço do processo democrático, na medida em que a construção de um sistema federativo digno do nome venha a resultar do entendimento e não da imposição.

IV. POLÍTICA EXTERNA PARA O DESENVOLVIMENTO

O corajoso processo de mudanças posto em marcha pelo presidente Fernando Henrique para consolidar a estabilidade, e assim permitir que o país ascenda a um novo patamar de desenvolvimento e bem-estar social, envolve também, em não pouca medida, as relações exteriores do Brasil.

De fato, no mundo atual – marcado pela globalização, pela instabilidade financeira, pelas revoluções tecnológicas e pela redefinição das relações de poder –, o destino de um país depende cada vez mais da articulação entre os planos interno e externo.

A conquista da estabilidade econômica proporcionada pelo Plano Real, o fortalecimento da democracia, a reforma do Estado e a presença de um governo responsável, atento às questões sociais, elevaram o prestígio internacional do Brasil, permitindo ao país implementar intensa ação diplomática em defesa dos interesses nacionais.

Se o presidente Fernando Henrique for reeleito, a política externa brasileira continuará voltada para a realização de dois objetivos básicos, que nortearão a ação diplomática nas relações bilaterais e multilaterais:

- criar condições externas crescentemente favoráveis ao desenvolvimento econômico e social do país;
- tornar ainda mais significativa a presença do Brasil no debate dos grandes temas que dizem respeito à construção da ordem internacional pós-guerra fria.

O Brasil reúne hoje condições de influir cada vez mais nas diferentes arenas decisórias internacionais. O país está preparado para desempenhar um papel positivo no mundo e assumir suas responsabilidades na edificação de uma ordem internacional mais justa e estável – mesmo porque justiça e estabilidade também são requisitos para o nosso progresso econômico e social.

Para promover condições internacionais favoráveis à consolidação da estabilidade econômica e ao desenvolvimento sustentado, o Brasil utilizará seus recursos diplomáticos a fim de participar de forma efetiva na negociação das normas que regem as relações comerciais entre os países, seja na Organização Mundial do Comércio – OMC, seja em qualquer outro espaço multilateral.

Nas relações país a país, o governo defenderá com vigor a eliminação de barreiras às nossas exportações, buscando condições mais justas de acesso dos produtos brasileiros aos mercados mundiais. O governo também intensificará a difusão, no exterior, de informações sobre os avanços, rumos e potencialidades do Brasil, para atrair investimentos produtivos capazes de gerar crescimento, emprego e transferir tecnologias.

Não é apenas o processo de globalização, com seus desafios e oportunidades, que está redefinindo as relações internacionais. Também os processos de integração regional são parte importante do novo cenário. A plena consciência das implicações políticas e econômicas dessas transformações continuará ordenando a ação diplomática brasileira no eventual segundo mandato do presidente Fernando Henrique, reafirmando as seguintes prioridades:

- consolidar o Mercosul;
- intensificar as relações com os demais países sul-americanos;
- buscar uma integração hemisférica equilibrada;
- aprofundar o relacionamento com a União Européia;
- expandir parcerias em outras regiões;

- defender uma ordem econômica estável e justa;
- participar nos novos temas da agenda diplomática;
- promover o desenvolvimento e a paz mundial.

Mercosul

O projeto de integração que o Brasil vem levando adiante com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai – ao qual se associaram mais recentemente o Chile e a Bolívia – é indiscutivelmente uma história de sucesso: fez aumentar as oportunidades de negócios; atraiu investimentos de outros continentes; contribuiu para o crescimento econômico e a projeção internacional dos países-membros; fortaleceu a democracia na região.

A prioridade dada pelo Brasil ao Mercosul nos últimos quatro anos foi essencial para o desenvolvimento do bloco. Essa política haverá de ser consolidada e fortalecida – inclusive no plano institucional.

América do Sul

O Brasil conquistou também a confiança dos demais parceiros sul-americanos. Além de se engajar no Mercosul, o país se abriu para um processo mais amplo de integração que deverá levar à organização de um espaço econômico no Continente, marcado pelo equilíbrio de vantagens e por um verdadeiro sentido de cooperação. Aprofundar a integração da infra-estrutura, por meio de projetos comuns com nossos vizinhos, a exemplo do gás da Bolívia e da energia elétrica da Venezuela, é um passo indispensável e, como tal, será dado.

Integração Hemisférica

A firmeza da ação diplomática brasileira permitiu que as complexas negociações sobre o projeto de integração hemisférica por meio da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA se fizessem em ritmo compatível com os interesses nacionais de longo prazo. O Brasil deixou clara a sua vontade de assegurar mais equidade e equilíbrio no Continente.

Para tanto, foi fundamental construir uma interação franca e madura com os Estados Unidos, em que a coincidência dos ideais democráticos e de vários objetivos fosse suficientemente sólida para facilitar sempre a solução negociada das diferenças mútuas inerentes às relações adultas, abrangentes e diversificadas entre países amigos.

União Européia

As dimensões da economia brasileira exigem laços sólidos com os principais processos de integração regional. Trata-se de consolidar o Brasil como *global trader* – uma diversificação que só fortalece o país e nos torna menos vulneráveis a crises e distúrbios econômico- financeiros.

Nesse sentido, a União Européia desempenha papel fundamental, que se tornará ainda mais relevante com a implantação da moeda única. Deveremos melhorar a qualidade das relações comerciais com a Europa, que já alcançam níveis importantes, e continuaremos a desenvolver formas eficazes de diálogo político com as principais lideranças européias. Estudaremos com atenção as novas formas de gestão social experimentadas por alguns governos europeus e participaremos de maneira construtiva de discussões sobre o seu aperfeiçoamento.

Desde já, o governo do presidente Fernando Henrique prepara cuidadosamente as posições do país para a Cúpula Europa-América Latina, a se realizar no primeiro semestre de 1999, no Rio de Janeiro. Se depender do Brasil, o evento será o marco de um modelo verdadeiramente novo de relacionamento com a Europa.

Outras regiões

Nos últimos quatro anos, o Brasil deu início a outras importantes parcerias internacionais – a África do Sul é um bom exemplo. Há ainda muito a fazer, começando pelo estreitamento dos laços com outros países africanos, especialmente com os de língua portuguesa.

O desenvolvimento de projetos de alta tecnologia com a China, bem como o estímulo para que se ampliem os investimentos japoneses no Brasil, constituem outras frentes prioritárias de atuação. O Leste Europeu, a Rússia e os demais países da antiga União Soviética, por sua vez, oferecem possibilidades de intercâmbio e cooperação que merecerão ser exploradas.

Ordem numérica

É clara a distância entre os ritmos e as práticas introduzidas pela globalização, especialmente no campo financeiro, e os instrumentos institucionais disponíveis para disciplinar essas novas realidades.

Durante o seu governo, o presidente Fernando Henrique alertou reiteradamente as lideranças mundiais para a necessidade de se criar mecanismos capazes de atenuar os efeitos dos choques provocados pela volatilidade dos capitais financeiros. A crise asiática apressou o amadurecimento político da questão, reforçando a percepção de que iniciativas mais corajosas devem ser tomadas. Em um eventual segundo mandato, essa continuará a ser uma preocupação central da política externa brasileira.

O governo atuará também com ênfase para reverter as situações de clamoroso desequilíbrio na área do comércio internacional, como a manutenção de subsídios agrícolas, e abrir espaço aos países em desenvolvimento nas novas arenas de negociação.

É preocupante que a globalização tenha antes acentuado as desigualdades dentro das nações do que diminuído as enormes diferenças entre elas. Um ambiente internacional sadio exige a consciência de que a ordem mundial deve contribuir para aliviar desigualdades, e não consagrá-las.

A política externa brasileira, exatamente por ser a projeção de um país onde convivem o dinamismo econômico e a pobreza, estará empenhada em defender, em cada negociação internacional, o imperativo de maior equidade social.

Novos temas

A preocupação com a justiça social encaminha o Brasil a uma participação cada vez mais ativa em relação a temas dos quais depende a civilização que se espera criar no próximo século. Direitos humanos, meio ambiente, progresso social, reorganização da vida urbana, combate às epidemias, ao narcotráfico e a outras formas de crime organizado – todas essas questões terão papel de primeira grandeza na modelagem dos novos tempos.

O Brasil é um ator importante nos debates internacionais sobre tais assuntos. Nessa condição, o governo aprofundará um estilo de atuação apto a promover formas originais de cooperação internacional no trato dos novos temas da agenda diplomática, para que o ambiente seja respeitado, os direitos humanos promovidos, o crime organizado e o terrorismo combatidos.

Desenvolvimento e paz mundial

A ação diplomática brasileira reflete, no plano externo, valores e características da sociedade nacional, como a convivência pacífica e a aspiração ao progresso com justiça social. Portador dessas credenciais, o país continuará a buscar posições no sistema internacional compatíveis com sua tradição pacifista e as importantes transformações por que passa a vida brasileira, notadamente no plano econômico e político. Nesse sentido, continuaremos a participar intensamente do processo de reforma das Nações Unidas e de outras instituições de âmbito mundial.

Política externa não se faz no vazio. Não pode ser meramente projeto da burocracia nem tampouco submissão ao primado da ideologia. Uma coisa e outra são obstáculos ao objetivo fundamental de servir à sociedade e de realizar seus anseios em meio à dura competição internacional. O prestígio adquirido pelo país, a coerência das ações diplomáticas, a luta pela paz e pelo desenvolvimento econômico são indispensáveis ao reforço da nossa capacidade de defender com eficácia os interesses nacionais, com vistas a um Brasil próspero e justo.

Nesse plano, em suma, política interna e política externa se conjugam para o êxito do grande salto que o país começou a dar no governo do presidente Fernando Henrique em matéria de combate ao atraso, à pobreza e à desigualdade.