

## **UM PROGRAMA DE INTERINO?**

***Adhemar S. Mineiro<sup>i</sup>,  
economista, asesor de la REBRIP***

***Diciembre 2016***

Consumada ou não (já que a disputa na justiça nacional e internacional vai continuar) a ruptura institucional levada adiante na quarta-feira, último dia do mês de agosto, com a maioria qualificada de senadores afastando a presidente eleita sem que fosse caracterizado o chamado “crime de responsabilidade”, começa uma nova fase na política brasileira, com o até então presidente interino passando a atuar como presidente efetivo pelos próximos sete quadrimestres.

A tarefa que ele tem pela frente não é simples. O processo político que vem desde a última eleição, em 2014, deixou exposta a fratura política e ideológica por que passa o Brasil em busca de seu futuro. Aparentemente, vai ficando cada vez mais para trás a fase da concertação política e do “ganha-ganha” econômico da primeira década desse século, e vai ficando clara a necessidade de definições estratégicas para o país seguir adiante, o que envolve inclusive direitos e princípios garantidos pela Constituição

de 1988<sup>1</sup>, a Constituição da redemocratização brasileira. Diante do impasse colocado, a definição do governo, no momento efetivado, como não poderia deixar de ser, é por uma estratégia conservadora, já que o próprio processo de ruptura institucional que o levou a tomar posse foi resultado de uma enorme coalizão de forças sociais, econômicas e políticas conservadoras no país, respaldada por suas contrapartes internacionais.

Na economia essa estratégia não podia ser mais clara. A opção é por um forte ajuste fiscal estratégico, com um arrocho de longo-prazo nas contas públicas (através da chamada PEC 241, uma proposta de emenda constitucional que impõe um novo regime fiscal, congelando o orçamento público nos níveis atuais, indexado pela inflação, mas sem a possibilidade de expansão mesmo que os futuros governos

---

<sup>1</sup> Além dos direitos sociais garantidos, no que concerne às relações internacionais a Constituição Brasileira de 1988 define, em seu Artigo 4º.: “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

determinem novas prioridades, ou a economia volte a crescer), embora no curto-prazo se assuma um enorme déficit nas contas públicas, motivado em especial por taxas de juros estratosféricas que resultam em um pagamento de R\$ 430 bilhões nos últimos 12 meses, cerca de 7,5% do PIB brasileiro, aos detentores da dívida pública interna. A contração fiscal, e os efeitos do ajuste sobre a renda das famílias e o investimento, fazem com que a economia siga em crise, com um novo recuo do PIB da ordem de 3% neste ano de 2016, e novo recuo ou estagnação do ano que vem. Assim, dentro da equação montada pelo governo, o único fôlego poderia vir do front externo, com um saldo comercial robusto e/ou a entrada de investimentos externos.

Assim, não surpreende a ênfase dada na tentativa de retomada aflitiva de negociações comerciais pelo presidente Michel Temer, ainda quando interino, e seu interino ministro José Serra, de Relações Exteriores. O processo já vinha sendo encaminhado de certa forma pela presidente Dilma, que acelerou o fechamento de uma série de acordos com países vizinhos (Chile, Peru, Colômbia) e com o México, ainda dentro de seu segundo mandato agora interrompido. Nos acordos firmados, ainda dentro do segundo

mandato Dilma, já se evidenciavam negociações de acordos de investimento (com Angola, Moçambique, México e Malauí, os chamados ACFIs, Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimento, porém sem as famosas cláusulas de resolução de controvérsia “investidor-Estado”), ou a incorporação de temas como propriedade intelectual e compras de governo (como nos acordos com os países sul-americanos). O que parece novo com o governo interino agora efetivado é passar a aceitar negociar dentro dos novos pilares recentes dos acordos internacionais (serviços, compras de governo, propriedade intelectual e investimentos) nos termos em que estes temas estão colocados nos acordos de nova geração em discussão, e mesmo em situações de evidente assimetria entre as partes.

Como exposto anteriormente, os novos pilares, nesse seguinte movimento de aprofundamento dos acordos de comércio, são as áreas de serviços, propriedade intelectual, compras de governo e investimentos, com um impacto muito maior sobre as possibilidades de garantias de direitos às populações de cada país, e colocando gigantescas e quase perenes limitações ao desenvolvimento de políticas públicas de interesse social e econômico no interior de cada

um dos países. Através desses acordos, o poder das grandes corporações transnacionais e do 1% mais rico do mundo se impõe às grandes maiorias sociais, colocando em risco não só a garantia de direitos conquistados nas legislações nacionais, mas a própria democracia, uma vez que através dessa nova estrutura institucional, o poder da riqueza e da propriedade se impõe ao poder das maiorias, deslegitimando o próprio regime democrático, especialmente os mais participativos. Assim, para além do “congelamento” de gastos públicos, implícito na PEC 241, o governo Temer, no caso de avançar com esses acordos de comércio de nova geração, poderia perenizar também uma série de direitos para o grande capital nacional e, em especial, para o grande capital transnacional.

A pressa pela busca de apresentar resultados em curto espaço de tempo em negociações complexas pode levar ainda a uma fragilidade ainda maior dos resultados alcançados. Um exemplo disso foi o anúncio feito por um representante do governo brasileiro ainda interino (o Ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Marcos Pereira, em 20 de junho desse ano) de que o Brasil tentaria se integrar formalmente às negociações do Acordo de Comércio de Serviços, conhecido por sua

sigla em inglês TiSA. O TiSA é um acordo plurilateral que vem sendo negociado para a área de serviços no interior da Organização Mundial do Comércio (OMC), e cujas negociações são lideradas pelos EUA e a União Europeia. Entretanto, o TiSA vem sendo negociado em um ambiente de enorme sigilo (os conteúdos do que está sendo negociado vazaram pelo Wikileaks), o que por si só deveria acender uma luz de alerta, mas além disso a disposição do governo estadunidense é fechar o acordo até novembro desse ano, ou seja, antes de concluir o mandato do presidente Obama nos EUA. Temas supersensíveis, como saúde, educação, energia, telecomunicações, serviços financeiros, transportes e o deslocamento de pessoas para a prestação de serviços (conhecido como “Modo 4” de prestação de serviços, no jargão das negociações) estão em discussão no TiSA. Entrar no jogo ao “apagar das luzes” do processo negocial significa de fato não negociar os termos do acordo, mas aceita-los tal qual já estão configurados, representando enorme perigo aos direitos conquistados pela população brasileira quanto à prestação de serviços e às possibilidades de desenvolvimento do país. No caso de algumas negociações que já estavam em curso, como as negociações entre o Mercosul

e a União Europeia, assumir os novos termos propostos pelo novo governo brasileiro poderia significar reorientar todo o acordo que vinha sendo desenhado até aqui, já que este tinha sua base de princípios nos mandatos negociadores definidos pelo Acordo Quadro de Cooperação Inter-Regional, de 1995, anterior portanto aos recentes acordos de nova geração que aprofundam os temas como serviços, compras de governo, propriedade intelectual e investimentos. Entretanto, até aqui essa reorientação tem sido dificultada pelo próprio novo governo brasileiro, que com as medidas tomadas no que se refere ao Mercosul desde sua posse como interino, em especial a não-aceitação da passagem à Venezuela da Presidência Pró-Tempore do Mercosul, processo natural previsto e referendado pela Presidência Pró-Tempore em exercício, representada pelo Uruguai. Neste processo, o governo brasileiro contribuiu para cindir o Mercosul, colocando um sério entrave à continuidade das conversas com a União Europeia, já que o mandato negociador é “inter-regional”, ou seja, entre as duas regiões. Aliás, esse último ponto chama a atenção para um aspecto interessante. Em especial nesses quatro pilares dos acordos comerciais de nova geração, talvez o ponto mais importante seja,

através de uma legislação supranacional consolidada pelos acordos, criar um ambiente de segurança jurídica para os investidores internacionais. Entretanto, todo esse processo político confuso no Brasil, e que levou a uma ruptura institucional que continua sub judice, leva a uma enorme insegurança jurídica nos processos de negociação com o Brasil, e mais ainda, pelos movimentos conflitivos do governo brasileiro, com o próprio Mercosul, que se encontra paralisado pela disputa criada em torno da questão da Presidência Pro-Tempore. Assim, acaba faltando legitimidade aos próprios negociadores brasileiros na arena internacional, que desta forma vão perdendo a confiança para exercer o seu papel. Em outras áreas isso também vai se consolidando, como na ação no processo negociador da OMC, quando ao não tentar trabalhar para o consenso no interior do G20<sup>2</sup> da OMC na Ministerial de Nairóbi, em torno da questão da política de estoques de alimentos indiana, no final do ano passado, o Brasil acabou tensionando uma parceria estratégica com a Índia que está na base do próprio surgimento do G20 da OMC, instrumento

---

<sup>2</sup> O G20 da OMC é um grupo de países em desenvolvimento que se reuniu para atuar no processo negociador no interior da Organização Mundial do Comércio a partir da Reunião Ministerial de Cancún, México, daquela organização, em 2003, centrado em especial no tema de agricultura. Compõem atualmente o grupo África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.



essencial para o protagonismo brasileiro naquela organização.

Acirrando contradições no processo de integração regional, em particular no interior do Mercosul, deixando de ser um parceiro confiável e seguro no cenário internacional, se mexendo com a pressa dos interinos em processos negociais estratégicos e complicados para o futuro do país, que envolvem temas sensíveis, o novo governo vai tentando desmontar às pressas pouco mais de uma década de uma política exterior que o ex-ministro de Relações Exteriores Celso Amorim caracterizou como “ativa e altiva”. Os pontos em discussão envolvem uma forte conexão entre a estratégia para as relações internacionais e o projeto econômico que o novo governo tenta colocar em curso. Mas, mais do que isso, em explicitar mais do que nunca as conexões entre a política doméstica e a política para o setor externo, em que as definições conservadoras e com forte viés de atender aos grandes interesses econômicos e empresariais propostas no plano interno para resolver os impasses estratégicos colocados se combinam com a estratégia de negociações externas.

A grande questão talvez seja pensar se um processo levado adiante por um governo questionado juridicamente, com uma base

parlamentar conflitante, com um mandato curto e problemas de legitimidade, terá condições de levar adiante uma agenda de definições tão profundas, ou se as próprias contradições políticas internas e nas relações com os parceiros internacionais fragilizam esse governo a ponto de colocar explícita a questão da impossibilidade de consolidar sua agenda de mudanças conservadoras. O governo atual sinaliza com a pressa dos que querem tentar mudar muito em pouco tempo, e talvez aí deixem visível demais a característica de interinidade deste mandato. A grande questão será então qual a capacidade de fazer estragos estratégicos em seu curto período de governo.

---

<sup>i</sup> *Economista, assessor da REBRIP.*