

América Latina

Brasil: desafios internos e negociações internacionais

Adalton Oliveira e Ricardo Migueis

No Brasil, as prioridades internas do novo Governo passam pela implementação das necessárias reformas sócio-económicas.

Recentemente, Lula conseguiu – após recuos e contra-recuos, com grande negociação, dentro e fora de seu próprio partido – fazer passar, já em 2º turno, na Câmara dos Deputados, o projecto de reforma da previdência. Agora ela segue para o Senado. Se este fizer alterações, a proposta volta a ser discutida pela Câmara dos Deputados. Somente depois de todo este trâmite, é que ela poderá ser promulgada.

É certo que não há uma reforma definitiva, o próprio dinamismo da economia leva à necessidade de novas reformas ou ajustes no futuro (veja-se a questão da crescente informalidade no mercado de trabalho, que se não for superada, levará a novas reformas/ajustes mais adiante). No entanto, um importante avanço foi obtido, deixando claro aos cépticos que este governo não está para brincadeiras.

Devido ao envelhecimento da população, de regras benevolentes para aposentadoria (o Brasil é um dos quatro países do mundo que permite a aposentadoria por tempo de serviço, sem exigência de uma idade mínima), crise do trabalho formal e pela inclusão no sistema de aposentadoria – através da Constituição de 1988 – de indivíduos que nunca tinham contribuído, o sistema de segurança social passou a apresentar, principalmente a partir dos anos 90, um sério desequilíbrio financeiro. Desde então, a questão da reforma do sistema de aposentadorias e pensões tem sido preocupação premente. Para termos uma dimensão do problema, o défice da Previdência Social em 2002 foi de 56 mil milhões de reais, (cerca de 5% do PIB), dos quais 39 mil milhões apenas com os benefícios dos servidores públicos aposentados. A reforma actual permitirá ao governo economizar cerca 50 mil milhões de reais nos próximos 20 anos; mas, sobretudo, controlar os perigos associados a um défice crescente. Por conta disso, há quem diga que a reforma tem apenas um carácter fiscal, mas estes críticos esquecem que a extensão do direito de aposentadoria a uma mais ampla parcela da população – como cobrado da actual administração – só será possível se o governo tiver recursos para tanto. Daí a necessidade de equilíbrio fiscal.

A actual reforma corrige algumas distorções inaceitáveis do ponto de vista de justiça social. Sem desejar condenar o funcionalismo público, como justificar o facto que em 2002 o governo tenha gasto 6,5% do PIB com 20 milhões de aposentados e pensionistas do sector privado e 2,5% do PIB com 900 mil servidores públicos aposentados? O que justifica a diferença – em termos previdenciários – entre o sector público e o sector privado? Esta diferença poderia ser explicada pelo estágio algo incipiente da democracia brasileira, ainda não desprendida de lógicas já quase tradicionais de clientelismo. Tenha-se em conta a ameaça de boicote ao projecto de reforma feita pelo Judiciário – uma espécie de Estado acima do Estado – caso suas reivindicações não fossem atendidas ou o facto de terem os militares ficado fora da actual reforma (ainda que o governo diga que irá incluí-los mais a frente). Há quem justifique o tratamento especial que recebem os servidores no tocante à aposentadoria como compensação em relação às peculiaridades do exercício da função, que exigiriam elevados níveis de responsabilidade e sacrifício dos servidores. É, no entanto, importante ficar atento uma vez que tais exigências também estão presentes no sector privado. A reforma da segurança social, para além do desequilíbrio fiscal que busca corrigir, tem então o aspecto positivo de reparar esse viés.

A constituição de 1988 trouxe para dentro do sistema previdenciário cidadãos – maioritariamente pessoas simples do meio rural – que jamais haviam contribuído para o sistema. Embora este facto tenha colaborado para agravar o défice da Previdência, é importante perceber que esta funciona no Brasil como um verdadeiro “programa de renda mínima para os idosos”. Em muitos rincões isolados desse país, o rendimento do aposentado é a única fonte de sobrevivência de famílias inteiras. No entanto, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2001 mostram que 41 milhões de trabalhadores brasileiros – em sua maioria recebendo entre meio e um salário mínimo – não estão ainda cobertos pelo sistema previdenciário. Incluir estes indivíduos no regime de aposentadorias e pensões – sem agravamento do défice – é mais um desafio para o actual governo, que se negligenciado só servirá para agravar a já combalida situação social vivida pelo país.

Ambiente propício à integração regional

Não é só internamente que a administração Lula tem demonstrado vigor e iniciativa. Se a recente noticia da redução da taxa básica de juros (Selic) em 2,5 pontos percentuais, bem como a aprovação da reforma da previdência em votação no Senado, ajudaram o governo a ganhar uma ligeira subida nos Índices de Satisfação do Cidadão de 46,3% para

48,3%, estas medidas procuram também reconhecimento internacional de credibilidade e força política da administração petista. Assim, um outro instrumento básico de desenvolvimento económico e social do país são as negociações internacionais. As principais estratégias de actuação passam pelo fortalecimento do Mercado Comum do Sul, principalmente porque a dinâmica da arquitectura financeira internacional favorece o desenvolvimento do regionalismo.

O Brasil é indubitavelmente o motor económico do cone sul e a convergência de regime de câmbio com a Argentina devolve relevância aos fluxos comerciais entre os dois países. É significativo que cerca de um quarto das exportações argentinas continuem a ser destinadas ao mercado brasileiro. No entanto, embora a estabilidade económica seja um factor fundamental para poder avançar nas negociações regionais, não garante, nem substitui, a imprescindível vontade política para a consolidação e aprofundamento do processo integrador. Facto bem patente na experiência do período 1995-98, em que se vivia num contexto macroeconómico favorável, havia rápido aumento dos laços económicos intra-regionais e, no entanto, houve um período de elevada ineficiência no desenvolvimento normativo mercosulino.

Em 2001 proliferavam actos unilaterais de comércio pelos países sócios, como consequência do aprofundamento da crise na Argentina e da aceleração do ritmo de desvalorização do real. Com o fim da convertibilidade na Argentina o crítico cenário económico/financeiro e social da região colocou sobre a mesa, ao longo de 2002, alguns défices estruturais do processo de integração. Restabelecida uma relativa estabilidade macroeconómica na sub-região, as perspectivas para um aprofundamento político e fortalecimento económico intra-regional são grandes. Isto deve-se essencialmente à força política alimentada pela convergência de interesses e ideais entre os presidentes argentino e brasileiro. Esta força é motivada pela necessidade de reverter a tendência do intercâmbio económico intra-regional (em 2002 o valor dos fluxos foi de apenas 55% do de 2000), bem como pela implícita exigência de recrear um ambiente de negócios que volte a fazer com que a região seja atractiva para capitais locais e internacionais. Só assim os objectivos de reinserção significativa na economia mundial serão atingidos.

Negociações internacionais – Multilateralismo e regionalismo

As negociações internacionais são hoje caracterizadas pelo impasse entre os interesses regionais e o sistema comercial multilateral. No hemisfério ocidental, tendo em conta as

relações triangulares EUA-UE-Mercosul, observa-se um jogo de estratégia em que a imprevisibilidade e o equilíbrio prolongam o já demorado processo de negociação entre países e regiões, fazendo da V Conferência Interministerial da OMC um braço de ferro entre multilateralismo e regionalismo.

A percepção do governo brasileiro é que o reforço do Mercosul e a aliança com algumas das grandes economias emergentes (particularmente avançadas com a África do Sul e a Índia) lhe trará mais peso nas negociações internacionais, principalmente naquelas (como no fórum da OMC) que se regem pelo princípio do “single undertaking” – que em termos gerais significa que nada está negociado enquanto tudo não for resolvido. O jogo de interesses não é linear e as divergências existentes entre as próprias economias emergentes não facilitam o processo. As tradicionais divergências entre o grupo de Cairns, a UE e os EUA, estão longe de ser resolvidas: a reforma da PAC foi entendida como incipiente e parte de uma jogada estratégica que perpetua a lógica de não concessão enquanto os restantes major players não avançarem com as suas próprias propostas. A proposta conjunta dos EUA e UE para as negociações em Cancún é espelho disto mesmo, enquanto que a contra-proposta conjunta de 13 países, entre os quais se encontra o Brasil, é uma tentativa de deslocar o peso da responsabilidade de reduzir o proteccionismo agrícola para os vizinhos do Norte. As negociações continuarão por isso a ser “amplas e sem resultados pré-determinados”, como indicado nos relatórios de trabalho da rodada de Doha. O Brasil, considerado um país “já não tão sub-desenvolvido”, tal como uma longa lista de outros países não-africanos, dificilmente conseguirá substancial acesso aos mercados europeus e norte-americanos, eliminação de algum subsidio à exportação, substancial redução de apoios internos à produção de produtos agrícolas e, muito menos, o tão exigido “tratamento especial e diferenciado” para mercados emergentes.

Investir na integração regional, não só mercosulina, mas abarcando todo o continente sul-americano é um instrumento político de elevada utilidade em negociações internacionais. Não quer isto dizer que as iniciativas regionais latino-americanas acabarão por atingir os objectivos integracionistas de índole romântica dos anos 60, até porque seriam desinteressantes em termos económicos. No entanto, medidas cujo objectivo é lidar com os obstáculos históricos ao desenvolvimento sustentável da região são imprescindíveis. Deste modo, viabilizar projectos de infraestrutura voltados para integração física é parte significativa do pacote de soluções. O Banco Interamericano de Desenvolvimento criou um departamento específico para pôr em prática a Iniciativa para a Integração da

Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), lançada pelos presidentes de 12 países da região, em Brasília, em Agosto de 2000. Serão priorizados inicialmente dois grandes projectos para cada país.

Não devendo subestimar nem querendo sobreestimar a habilidade negociadora nem o potencial de nenhum dos actores, é importante ter em conta a força de uma visão de conjunto que abraça diplomaticamente a política, a economia e a sociedade.