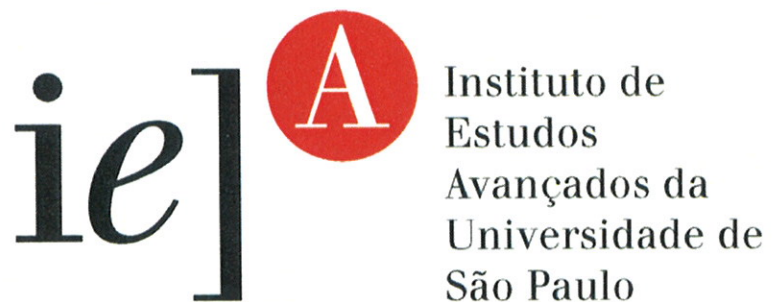


Integração Regional e Mercosul

Organizador: Ricardo Seitenfus



As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições do IEA/USP.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Ricardo Seitenfus.....5

Textos apresentados em workshops durante a 44ª Reunião Anual da SBPC

LA CUMBRE DE LAS LEÑAS Y EL FUTURO DEL MERCOSUR

Felix Peña.....7

INTEGRAÇÃO E SEGURANÇA

Armando Vidigal.....21

UNA AGENDA DEMOCRÁTICA FRENTE AL MERCOSUR

(notas para una alternativa a la internacionalización pasiva)

Héctor Alimonda.....29

OS TRABALHADORES E O MERCOSUL

Walter Tesch.....39

O MERCOSUL E A AGRICULTURA BRASILEIRA

Roberto Rodrigues.....43

Mesa-redonda realizada na 44ª Reunião Anual da SBPC

ESTADO, PARTIDOS POLÍTICOS E LEGISLATIVO

Paulo Nogueira Batista.....51

Gerônimo de Sierra Neves.....55

Alberto Goldman.....57

AUTORES

RICARDO SEITENFUS é coordenador no IEA do Projeto Mercosul/BRA/Fase I e professor visitante do Instituto.

FELIX PEÑA é um dos negociadores oficiais da Argentina no Mercosul.

ARMANDO VIDIGAL é almirante da reserva da Marinha do Brasil.

HÉCTOR ALIMONDA é professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

WALTER TESCH é sindicalista da CGT e representante dos trabalhadores no Conselho Universitário da USP.

ROBERTO RODRIGUES é presidente da Eximcoop S/A.

PAULO NOGUEIRA BATISTA é professor visitante do IEA e foi embaixador do Brasil na ONU.

GERÔNIMO DE SIERRA NEVES é membro do CIED.

ALBERTO GOLDMAN é ministro dos Transportes, tendo sido nomeado em outubro de 1992 durante seu mandato como deputado federal pelo PMDB/SP.

APRESENTAÇÃO

Em dezembro de 1991 é assinado um convênio entre o governo brasileiro, representado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e pelo então Ministério da Economia Fazenda e Planejamento (MEFP), e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), objetivando realizar estudos relativos ao processo de constituição do Mercado Comum do Sul - Mercosul. A Universidade de São Paulo, através do Instituto de Estudos Avançados esteve, desde o início, associada ao Projeto e opera juntamente com o Departamento de Integração/MRE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/MEFP.

Além dos termos de referência apresentados em setembro de 1991, publicados na *Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais* (volumes 18, 19 e 20), ressaltam-se quatro atividades do Projeto Mercosul BRA/Fase I:

- a) resposta, através de estudos setoriais, às demandas dos negociadores brasileiros dos onze subgrupos;
- b) organização e realização de seminários, conferências, mesas-redondas sobre os diferentes aspectos do processo integracionista;
- c) constituição de uma rede denominada Centro de Informações Referenciais do Mercosul (CIRM) com a colaboração da Fundação de Comércio Exterior (FUNCEX), do Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata (CEDEP) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- d) e seleção e divulgação dos trabalhos apresentados no âmbito do Projeto.

Buscando atingir o último objetivo mencionado, estamos iniciando, com a presente publicação, uma série denominada *A Integração Regional e o Mercosul* dentro da *Coleção Documentos* do IEA/USP. Esta publicação pretende divulgar os trabalhos apresentados nos diferentes eventos organizados pelo Projeto, bem como estudos considerados pertinentes para a discussão em torno do Mercosul.

Deve ser salientado neste primeiro caderno da nova série a eficiente acolhida que a Universidade de São Paulo, através de seu Reitor Prof. Dr. Roberto Leal Lobo e Silva Filho, do Conselho Deliberativo e do Diretor do Instituto de Estudos Avançados, Prof. Dr. Jacques Marcovitch, reserva ao Programa Mobilizador *A Integração Regional e o Mercosul*. A participação da maior universidade da região tem adicionado ingredientes de seriedade e de independência indispensáveis ao encaminhamento transparente e responsável do processo de constituição do Mercado Comum do Sul.

Nosso caderno nº 1 trata das contribuições apresentadas quando da realização da 44ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), na Universidade de São Paulo, em julho de 1992, quando organizamos vários painéis sobre o Mercosul.

Prof. Dr. Ricardo Seitenfus - Projeto Mercosul/BRA/Fase I

LA CUMBRE DE LAS LEÑAS Y EL FUTURO DEL MERCOSUR

Felix Peña

I. Introducción: La Cumbre de Las Leñas

La reciente reunión del Consejo del Mercosur, celebrada durante los días 26 y 27 de junio último, en Las Leñas (Provincia de Mendoza, Argentina), ha producido significativos resultados para la concreción del principal proceso de integración económica actualmente en curso en América del Sur.

En efecto, los Presidentes de los cuatro países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), junto con sus Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, integrantes del órgano de decisión política, aprobaron diez decisiones orientadas a facilitar la culminación exitosa el 31 de diciembre de 1994, del período de transición hacia el mercado común establecido por el Tratado de Asunción firmado en marzo de 1991 y que entrara en vigencia en noviembre del mismo año.

Como en su primera reunión, celebrada en Brasilia el 17 de diciembre de 1991, los Presidentes se han expresado a través de un comunicado y a través de Decisiones, que son actos jurídicos formales del Consejo. Estas, junto con el Tratado y sus Protocolos adicionales, y con las Resoluciones del órgano ejecutivo, es decir del Grupo Mercado Común, van constituyendo la estructura jurídica del Mercosur, o sea las reglas de juego que han de tomar en cuenta empresarios e inversores, consumidores y ciudadanos, para orientar sus decisiones futuras en el vasto espacio económico en gestación.

Son instrumentos jurídicos, por lo demás, que se insertan en el marco más amplio de los compromisos jurídicos que los cuatro países han asumido por el Tratado de Montevideo de 1980, que estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI), de la cual el Mercosur es parte integral.

Son tales instrumentos, sobretodo, señales al mercado acerca de la intención de los gobiernos con respecto a la integración entre las cuatro economías. Son pautas para orientar, en especial, decisiones de inversión.

Y en Las Leñas, la señal al mercado ha sido clara: los objetivos y los plazos del Mercosur se han de cumplir y son factibles. Atacando de lleno la cuestión de la credibilidad, crucial desde el punto de los inversores, se ha querido así, al más alto nivel político, reafirmar lo que ya se había señalado con la firma del Tratado de Asunción, con su aprobación por los Parlamentos nacionales sin oposición, con la primera reunión del Consejo en Brasilia, y con lo señalado más recientemente, en mayo pasado, por la reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales del Mercosur.

No puede haber dudas ahora sobre la intención de los gobiernos. Al comenzar 1995 el mercado común estará funcionando. Sus instrumentos centrales estarán plenamente vigentes:

la unión aduanera que supone la eliminación total de restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio recíproco, sin excepciones (salvo un residual por un año más en las listas de excepción del Paraguay y del Uruguay), el establecimiento de una tarifa externa común que no será alta y deberá facilitar la competitividad internacional de las cuatro economías, y el grado de coordinación de políticas macro-económicas y de armonización de legislaciones, necesario para eliminar aquellas asimetrías originadas en regulaciones y en políticas, que distorsionan artificialmente la formación de precios, y la competitividad relativa de cada economía.

Sin embargo, en Las Leñas, en su Decisión 02/92, el Consejo dejó claro que aún después del 1ro. de enero de 1995, será necesario adoptar nuevas medidas para el pleno funcionamiento del mercado común. Cuáles serán esas medidas resultará del plan de acción que proponga el Grupo Mercado Común al Consejo, en el primer semestre de 1994. Los cuatro países saben que la marcha hacia el perfeccionamiento del mercado común será larga y más aún, cuando en el futuro se quiera entrar en la etapa de la unión económica y monetaria. La experiencia europea es elocuente en la materia. Cabe recordar que lo que los países del Mercosur intentan en el período de transición, esta más cerca de una combinación entre lo que la Europa comunitaria obtuvo a finales de la década del sesenta y perfeccionó luego con el Acta Unica, que lo que se ha intentado con Maasricht.

Lo importante es sin embargo, que los inversores locales e internacionales, pueden computar ahora como cierto, el hecho que se ha desatado una fuerte energía política, sustentada en la legitimidad democrática y en la realidad económica, para transformar gradualmente pero con rapidez, los actuales cuatro mercados nacionales, a su vez en profundos procesos de cambio, en un gran espacio económico común. El catálogo de dificultades es amplio y conocido. El dato nuevo sin embargo, es la orientación estratégica definida por los gobiernos y la voluntad política de concretarla.

El Mercosur será en 1995 un mercado del orden de los doscientos millones de consumidores y con un producto superior a los quinientos mil millones de dólares. Como resultado de las políticas de transformación estructural y de apertura, actualmente en curso en las cuatro economías, tiene muy razonables posibilidades de ser para entonces, un mercado en plena expansión, rico en recursos naturales, bien dotado de recursos humanos, con una relación comercio exterior-producto muy superior a la actual e inserto en la economía global. Representa hoy en día, el 65% de la población sudamericana, más del 76% de su producto bruto y 60% del industrial, y mas del 53% de su comercio exterior. Em 1990, el 70% del stock de la inversión acumulada de origen europeo y japonés en América Latina, estaba concentrada en los cuatro países.

Es una hipótesis de trabajo razonable, percibir el Mercosur entonces como uno de los futuros protagonistas significativos de la competencia económica global. Se inserta en el fenómeno global de los mega-mercados. Lo hace con una fuerte vocación a la apertura en la

economía global. Lo integran países que son "global traders". De allí su interés vital en que el Mercado Común del Sur, sea un "building block" para la construcción, a partir de un resultado satisfactorio de la Rueda Uruguay del GATT, de un fuerte sistema multilateral que facilite la expansión del comercio mundial, sobre bases no discriminatorias y de marcada apertura de los mercados nacionales.

El mensaje de Las Leñas es claro: el Mercosur aspira atraer a los inversores internacionales para que a partir de las economías en expansión, de países que están trabajando duramente para consolidar sólidas políticas macro-económicas y para crear un "habitat" favorable a la competitividad, puedan penetrar con sus bienes y servicios, todos los mercados mundiales en los que las cuatro naciones posean e adquieran, ventajas competitivas.

2. Claves para entender el Mercosur

Cinco son, en mi opinión, las principales claves para entender la lógica interna del Mercosur y su sentido estratégico.

1. Inserción múltiple en la economía global. Argentina y el Brasil, las dos principales economías del Mercosur, son "global traders". Su comercio exterior está fuertemente diversificado. Para la Argentina sus exportaciones al Mercosur representan sólo el 13% de sus exportaciones globales. Para el Brasil, apenas el 6%. El resto de sus exportaciones están dirigidas a casi todos los mercados mundiales. Los Estados Unidos representan el 12% de las exportaciones argentinas y el 20% de las del Brasil. Claramente es una situación distinta a la de México, por ej. que destina a los Estados Unidos, un 73% de lo que exporta. Los cuatro países del Mercosur destinan un 33% de lo que exportan al conjunto de la Comunidad Europea. Las exportaciones hacia el Mercosur, originadas en los cuatro países miembros, alcanzaron los 5.000 millones de dólares en 1991. Las expectativas son llegar a los 10.000 millones en 1994. Pero las exportaciones globales de los cuatro, alcanzaron en 1991 los 45.000 millones de dólares.

Esta diversificación se observa también en el origen de sus inversiones extranjeras y de su tecnología. Y también hay gran diversidad en el origen de sus poblaciones. Los cuatro países han demostrado, en tal sentido, un envidiable dominio de unas de las metodologías sociales que la realidad internacional de todos los tiempos demuestra que pocas naciones han administrado con éxito: la del "melting pot". Quinientos años después de su colonización ibérica, los países del Mercosur exhiben un destacable record en el mestizaje racial, cultural y religioso. De allí que han sido siempre tierra privilegiada para la inmigración de todos los orígenes. Cada vez que han crecido sus economías han tendido a absorber capitales, tecnologías y gentes de los más diversos orígenes en el mundo.

De allí que el Mercosur sea para los cuatro países, sólo un aspecto de una estrategia más amplia de inserción económica en todo el mundo. De allí también que sea difícil concebir el

Mercosur como una alianza exclusiva y excluyente. Por el contrario, sólo puede ser concebido como una pieza clave de una estrategia de alianzas múltiples a escala global.

Por eso el Mercosur tiene vocación de apertura. Y por eso sus países miembros atribuyen tanta importancia al éxito de la Rueda Uruguay y al fortalecimiento del GATT. Es contrario a los intereses de los cuatro países y así lo han manifestado reiteradamente, constituir un bloque cerrado, una especie de "fortaleza" del comercio mundial. Es favorable a sus intereses, en cambio, el desarrollo de instituciones y reglas de juego que favorezcan la competencia económica mundial, sobre bases de apertura y no discriminación. Ello tanto en el comercio agrícola como en el de bienes y servicios en general. Por ello los países del Mercosur han condenado tanto la irracionalidad económica de las políticas agrícolas proteccionistas y las exportaciones subsidiadas de los principales países de la OECD, como el recurso unilateral a medidas discriminatorias a través de la aplicación de políticas comerciales nacionales.

2. Consecuencia y no causa de los cambios económicos internos de sus países miembros. El Mercosur es el resultado de la previa decisión nacional de cada uno de sus miembros de, a la vez, consolidar sus sistemas democráticos, transformar sus economías incorporando el progreso técnico en un marco de creciente equidad social, y de insertarse competitivamente en la economía global. Sin perjuicio de los cambios que a su vez generará, su finalidad actual es tornar posible los cambios ya en curso, y potenciarlos.

En tal sentido, el Mercosur puede ser percibido como una alianza para la competitividad, de naciones que han comprendido que se habían tornado obsoletas para competir en la economía global. Tal obsolescencia, básicamente tecnológica y de organización, les había hecho perder participación en las importaciones de los países de la OECD, y capacidad para sustentar un nivel de bienestar compatible con las aspiraciones de sus poblaciones y con la vigencia de sus instituciones democráticas.

Más allá de circunstanciales dificultades económicas y políticas, reflejo en muchos casos de la dinámica de cambio en las que se encuentran inmersas, los cuatro países están hoy en día firmemente orientados a la transformación productiva, a lograr el control y estabilización de sus macroeconomías, y a alcanzar niveles satisfactorios de competitividad estructural, sectorial y empresaria.

La tarea se sabe es larga. Pero lo importante es el sentido de dirección del actual esfuerzo. Son economías además que han demostrado en el largo plazo una sensible capacidad para el crecimiento. Según el estudio de Angus Madison ("The World Economy in the 20th Century", OECD 1989), la economía del Brasil, por ej. es la que más ha crecido en el mundo en el ciclo largo del 1900 a 1987, con un 5% anual de crecimiento. Las cuatro economías se han abierto al comercio mundial en los dos últimos años, reduciendo sustancialmente sus aranceles y eliminando todo tipo de restricciones no arancelarias. Más allá que las "fotografías" que captan sólo indicadores económicos coyunturales, lo cierto es que la economía del Brasil, por ej., está transitando un profundo proceso de cambio y es quizás, en

términos relativos si se toma en cuenta el punto de partida y la dimensión de su mercado, la que más se ha abierto recientemente al comercio mundial en toda América Latina.

Los efectos de las medidas que se han estado adoptando, y se continua adoptando casi a diario, para la transformación económica (desregulaciones, privatizaciones, legislación económica de calidad internacional en materia de inversiones y de propiedad intelectual) de las cuatro economías, permite con márgenes aceptables de certeza, pronosticar fuertes tasas de crecimiento futuro, con razonable equilibrio macroeconómico, y con marcada apertura al comercio exterior y a las inversiones extranjeras.

3. Interacción con cambios en las relaciones económicas internacionales. Las transformaciones en curso en los países del Mercosur, como por lo demás en toda América latina, estarán fuertemente influenciadas, por cierto, por lo que ocurra en los próximos años en la economía mundial, en especial por la recuperación económica de los Estados Unidos y de los demás países de la OECD. Al ser "global traders" que han optado unilateralmente por abrirse al comercio mundial, las transformaciones económicas de la Argentina y el Brasil, en particular, dependerán en gran medida de la expansión de la demanda interna en los países de la OECD y del grado de apertura del comercio mundial.

De allí que los avances en el Mercosur estarán fuertemente condicionados también, por lo que ocurra al menos en tres frentes negociadores económicos internacionales: el de la Rueda Uruguay del GATT, especialmente en cuanto sus resultados puedan reflejar cambios en la política agrícola y de exportaciones subsidiadas de los países de la OECD y en especial, de la Comunidad Europea; el de la expansión futura de la Comunidad a los países de Europa del Este; el de NAFTA y el futuro desarrollo de la idea de una área de comercio e inversiones en las Américas. Los efectos de desviación de comercio que puedan producirse como consecuencia de NAFTA, serán especialmente sensibles para el Mercosur, por la importancia que tienen sus expectativas de comercio con los Estados Unidos, e incluso con México y Canadá.

Como se señalara antes, los intereses de los países del Mercosur son contrarios a una confrontación de "fortalezas" económicas creadas en torno a los principales mega-mercados. Una tendencia creciente al proteccionismo en los países de la OECD, resultante de la recesión y la inestabilidad política, sería contraria a los intereses vitales de los países del Mercosur y no podría ser indiferente a su evolución futura, en especial a sus posibilidades de crecimiento y a su vocación de apertura al comercio mundial.

4. Integración extrovertida. Durante largos años (ALALC y primeros años del Grupo Andino), la integración económica latinoamericana, fue concebida como funcional a la idea de sustitución de importaciones. Era introvertida. Privilegiaba el desarrollo de los respectivos mercados internos. A partir de los años ochenta, cambia el planteamiento estratégico de la integración económica regional. Se orienta por el contrario a crear la plataforma para los

esfuerzos de competitividad de cada país a escala global. Pasa a ser una integración extrovertida.

Integrar para competir es el eje del planteamiento estratégico del Mercosur. La competitividad internacional se la imagina sustentada a la vez en la economía nacional y en la del espacio común. El planteamiento supone un clima de competitividad estructural que facilite los esfuerzos de competitividad sectorial y empresaria, para que a través de la incorporación del progreso técnico se produzcan significativas ganancias de productividad y la eficiencia productiva y organizativa necesarias, para penetrar los mercados mundiales.

La razón de ser del Mercosur en una estrategia de inserción múltiple en la economía global, no es entonces limitarse a la apertura de los mercados al comercio recíproco. Por el contrario, esta pasa a ser un instrumento destinado a producir efectos dinámicos de competitividad, para que los sectores productores puedan modernizarse y competir en los mercados mundiales.

Ello explica la definición política que ya ha sido adoptada, en el sentido que el arancel externo común, no deva ser alto y debe facilitar la inserción competitiva en la economía global. La lógica del Mercosur se sustenta en la idea de que no se trata de cerrar a nivel de los cuatro países, lo que éstos están abriendo a nivel nacional.

5. Competir para atraer capitales y tecnología. Como casi todos los países del mundo hoy, los del Mercosur conciben el eje de la competencia económica internacional. como una competencia para atraer capitales relativamente escasos, por empezar los propios, y tecnologías, fuertemente atraídas por cantidad de oportunidades que se presentan en todas las latitudes.

De allí el énfasis que se otorga a la credibilidad en el mensaje a los mercados, en cuanto a la profundidad y solidez de los cambios que están operando en cada economía nacional, y en cuanto a la voluntad política de concretar el espacio económico común.

Se sabe que en lo que resta de esta década, la competencia para atraer capitales será sumamente dura, pues las necesidades de inversión se han multiplicado en un mundo lanzado hacia nuevas fronteras de bienestar, y el ahorro mundial es relativamente limitado. Se sabe que la calidad de las condiciones estructurales de competitividad, incluyendo la de las reglas de juego y la estabilidad macroeconómica, así como el tamaño de los mercados y las posibilidades ciertas de acceder desde ellos a los mercados mundiales, serán observados con detenimiento por los competidores globales en sus futuras decisiones de inversión.

De allí que los países del Mercosur tienen en claro, que sólo con políticas económicas sólidas, reglas de juego claras y estables, con crecimiento y con instituciones democráticas fundadas en el Estado de Derecho y en un clima de creciente equidad social, podrán competir para atraer las inversiones y las tecnologías necesarias para generar empleo, y para dar el salto cualitativo en su niveles de bienestar que se han impuesto, por voluntad propia, como objetivo nacional.

3. Los resultados de Las Leñas

El principal resultado de Las Leñas lo constituye, sin dudas, la Decisión 01/92 que establece un Cronograma de medidas tendientes a la consecución de los objetivos y metas previstos en el Tratado de Asunción.

Se trata en realidad de un plan de acción con un camino crítico para llegar a los objetivos definidos para el período de transición. La idea de definir este plan de acción a fin de facilitar el desarrollo de las tareas futuras, fue conversado por primera vez de manera informal, en ocasión de la Va. reunión del Grupo Mercado Común, realizada en Buenos Aires a fines de marzo de 1991. Luego fue aprobada por los Ministros de Economía, en su reunión también Buenos Aires en el mes de mayo, quienes instruyeron al Grupo Mercado Común para preparar una propuesta de Cronograma. Los trabajos técnicos comenzaron de inmediato, sobre la base de los progresos que ya se habían alcanzado en la identificación de las medidas que sería necesario adoptar durante el período de transición hecha por los once subgrupos de trabajo. Buena parte de la VIa. reunión del Grupo Mercado común en Las Leñas, estuvo consagrada a la negociación de la propuesta de Cronograma que sería luego sometida a la aprobación del Consejo.

La finalidad del Cronograma es identificar todas las medidas no automáticas, es decir aquellas no comprendidas por los mecanismos automáticos de liberación arancelaria del Tratado de Asunción, que será necesario adoptar durante el período de transición, teniendo en cuenta - como dice el Considerando de la Decisión - que el Mercado Común del Sur implica, entre otros aspectos, "la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, el establecimiento de un Arancel Externo Común, la adopción de una política comercial común en relación a terceros Estados, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, y la determinación de diversos aspectos institucionales".

Las medidas previstas por el Cronograma y el calendario de ejecución, se articulan luego en torno a los temas de los once subgrupos de trabajo y a los aspectos institucionales. Los plazos relacionados con el arancel externo común y con la eliminación de las principales asimetrías económicas, son sin dudas, los más relevantes para los operadores económicos.

La eliminación de las asimetrías económicas originadas en regulaciones y políticas gubernamentales, ha sido una de las preocupaciones centrales del Cronograma. Pero el Grupo Mercado Común ha señalado también con claridad, que se trata sólo de encarar el problema que plantean aquellas asimetrías así originadas y que afectan la competitividad relativa de cada economía, y no las que se originan en diferencias de dotación de recursos, e en ventajas comparativas naturales o adquiridas.

También se ha previsto que el Grupo Mercado Común, actuando como siempre por consenso, pueda modificar por no más de tres meses el plazo para la adopción de cada medida

concreta. En ningún caso, sin embargo, el plazo podría extenderse más allá del fin del período de transición.

Un segundo resultado de Las Leñas, se expresa en la Decisión 02/92, por la cual se instruye al Grupo Mercado Común para presentar al Consejo del Mercosur, durante el primer semestre de 1994, un Cronograma de medidas adicionales que sean necesarias adoptar para el pleno funcionamiento del Mercado Común del Sur, a partir del 1ro. de enero de 1995.

La idea de esta Decisión, que fue planteada por primera vez en la reunión del Grupo Mercado Común en Las Leñas, ha sido la de prever antes de la finalización del período de transición, un plan de acción adicional conducente al perfeccionamiento o al pleno funcionamiento del Mercado Común. Implica reconocer desde ya, que a partir de enero de 1995 será necesario recorrer aún un camino, quizás largo, para que el Mercado común ya establecido adquiera su plenitud y para que se pueda encarar la transición hacia una unión económica y monetaria. La finalidad sin dudas, ha sido la de desinflar las expectativas maximalistas con respecto a los resultados del actual período de transición, y resaltar así el realismo con el que los gobiernos están encarando el proceso de creación del Mercosur. Se sabe por ejemplo, que en materia de circulación de factores de la producción, es más que probable que la tarea no haya sido aún completada al finalizar 1994.

La suma de los dos Cronogramas, implica dejar de lado entonces, tanto la hipótesis minimalista que a veces se ha avanzado, en el sentido que el Mercosur al concluir el período de transición será solamente una zona de libre comercio, como la maximalista que genera la expectativa que en tal momento, el Mercado Común ya estaría perfeccionado. La primera hipótesis no aparece conveniente para algunos de los países. La segunda no aparece como realista.

Un tercer resultado significativo de Las Leñas, lo constituye la Decisión 03/92 que contiene un procedimiento de quejas y consultas sobre prácticas desleales de comercio, aplicable durante el período de transición. Por este mecanismo, cualquier industria o producción doméstica localizada en alguno de los países integrantes del Mercosur, podrá iniciar un procedimiento de queja a través de la respectiva Sección Nacional del Grupo Mercado Común, cuando se considere lesionada o amenazada por importaciones realizadas por cualquiera de los países del Mercosur que sean objeto de *dumping* o de subsidios. El procedimiento podría conducir eventualmente a que el Grupo Mercado Común, requiera del país respectivo la aplicación de su legislación nacional para inibir tales importaciones, y si no lo hiciera, el país afectado podría recurrir al procedimiento para solución de controversias previsto en el Protocolo de Brasilia, firmado en diciembre de 1991.

Finalmente, cabe resaltar la Decisión 10/92 que prevé la definición de criterios comunes para las negociaciones que los países miembros del Mercosur realicen, durante el período de transición, con otros países miembros de la ALADI. Significa dar un paso adelante hacia el

período en que, tras la aprobación del arancel externo común, los países del Mercosur encararán en común sus negociaciones comerciales internacionales.

Otros resultados significativos de la cumbre de Las Leñas fueron:

- . la ratificación por los Presidentes que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la existencia y el desarrollo del Mercosur, así como también la economía de mercado, la estabilidad con crecimiento, la apertura y la modernización de las economías;
- . la aprobación de un plan trienal para el sector educación en el contexto del Mercosur, propuesto por la reunión de Ministros de Educación, que contiene tres programas: uno referido a la formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, incluyendo la enseñanza del español y el portugués en las instituciones del sistema educativo; otro referido a la capacitación de recursos humanos para contribuir al desarrollo, y el tercero, referido a la compatibilización y armonización de los sistemas educativos;
- . la instrucción al Grupo Mercado Común para la preparación de un programa sobre Calidad y Productividad a escala del Mercosur;
- . la reiteración del interés de los gobiernos por la construcción, a través de licitación internacional y por el sistema de concesión de obra pública, del eje vial Porto Alegre-Buenos Aires, incluyendo el puente Colonia-Buenos Aires y su extensión al Paraguay y al Pacífico, y
- . la aprobación de un Protocolo de cooperación y asistencia jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativo propuesto por la reunión de Ministros de Justicia del Mercosur.

Otros cuatro hechos muy significativos para el futuro del Mercosur, se produjeron en Las Leñas simultáneamente con la reunión del Consejo. Ellos fueron:

- . la presencia de los Presidentes de Bolivia y de Chile, y la firma de una Declaración conjunta de los seis presidentes, de contenido político;
- . la firma del Acuerdo de Transporte Fluvial, con varios Protocolos Adicionales, de la Hidrovia Paraguay-Paraná, que tiene como objetivo desregular y facilitar a través de normas comunes, la navegación y el transporte fluvial en toda la extensión de casi 3.500 kilómetros de los ríos Paraguay y Paraná, desde el Puerto de Cáceres en el Mato Grosso brasileiro al Puerto de Nueva Palmira en el Uruguay, obra para la cual el Banco Interamericano de Desarrollo ha aprobado el financiamiento no reembolsable de los estudios técnicos necesarios, incluyendo los de impacto ambiental;
- . el intercambio de los instrumentos de ratificación del Tratado de Empresas Binacionales, que había sido firmado en 1988 entre la Argentina y el Brasil, que facilitará las inversiones cruzadas entre empresas de capital nacional de estos países, incluyendo una participación limitada el 20% del capital social de inversionistas extranjeros. Estas empresas gozarán de tratamiento nacional a todos los efectos, en cada uno de los países. Se acordó también

estudiar la posible extensión de este régimen a las empresas de los otros dos países miembros del Mercosur, y

. la reafirmación a través de una Declaración presidencial, del interés del Mercosur y de Bolivia, de explorar conjuntamente las distintas modalidades y alternativas existentes para concretar oportunamente la vinculación de Bolivia con el Mercosur, de conformidad con las normas establecidas en el Tratado de Asunción. Cabe tener en cuenta que Bolivia no podría acceder como miembro pleno del Mercosur en tanto mantenga su carácter de miembro del Grupo Andino.

4. Conclusiones: Significado de los resultados de Las Leñas para el futuro inmediato del Mercosur

La Cumbre de Las Leñas efectúa ante todo, una fuerte contribución a la credibilidad de la integración económica entre los cuatro países. Los gobiernos se han manifestado no con retórica, sino con nuevos compromisos que implican un claro valor agregado a los que acordaron en diciembre de 1991, en Brasilia.

El cronograma o plan de acción de Las Leñas, completa el cuadro de instrumentos ya trazado en Asunción y al que se agregaran en Brasilia, el sistema de solución de controversias (Protocolo de Brasilia), las pautas para acuerdos sectoriales (ya se ha concretado el primero referido al sector siderúrgico y otros están siendo preparados por los empresarios en sectores claves, como el petroquímico y el textil, entre otros), y el régimen de sanciones administrativas para casos de falseamiento de certificados de origen.

Los mecanismos automáticos a su vez ya están funcionando. El 30 de junio pasado el margen de preferencia para el Mercosur, ha aumentado de 54 al 61%, sin que fuera necesario ningún acto administrativo adicional. Las restricciones no arancelarias han sido prácticamente eliminadas, con las excepciones que constan en las Notas complementarias al Acuerdo de Complementación Económica nro. 18, que es el que incorpora los compromisos jurídicos del Mercosur en el marco más amplio del Tratado de Montevideo de 1980, que creó la ALADI. Las listas de excepciones han sido reducidas en diciembre de 1991 y volverán a serlo, conforme a la prevista en el Tratado de Asunción, el 31 de diciembre de 1992. Habrán desaparecido por completo, el 31 de diciembre de 1994 en el caso de las de la Argentina y el Brasil, y el 31 de diciembre de 1995, en el caso de las de el Paraguay y el Uruguay. Es el único tratamiento especial que se ha concedido a estos dos países.

Las Leñas por lo demás, ha puesto de manifiesto que también existe una lógica interna en el mecanismo institucional del Mercosur. Es muy simple, poco costoso y está funcionando. El eje es el Grupo Mercado Común, integrado por cuatro representantes titulares y cuatro alternos de cada país, que representan a las instancias competentes en los ámbitos de acción del Mercosur (Relaciones Exteriores, Economía, Industria y Comercio, y Banco Central). Cada Sección Nacional se ha organizado como el país respectivo ha preferido, pero siempre

con la presencia de los miembros titulares y alternos del Grupo Mercado Común. La coordinación corresponde a Relaciones Exteriores, y los cuatro coordinadores se reúnen con frecuencia para facilitar el avance de los trabajos del Mercosur. Existe un secretariado administrativo, que lo ejerce el Uruguay, con unos pocos funcionarios prestados por cada gobierno. Los subgrupos de trabajo, que son once y dependen del Grupo Mercado Común, se reúnen con frecuencia para adelantar los trabajos técnicos. Participan en ellos unos 400 funcionarios técnicos de los cuatro gobiernos. En algunos casos se cuenta con la asistencia de organismos internacionales especializados. Se cuenta con una adecuada participación del sector privado, a través de organizaciones empresarias, sindicales y de consumidores. También están funcionando reuniones ministeriales (Economía, Educación, Justicia y Trabajo), reuniones especializadas (Turismo y a partir de Las Leñas, Ciencia y Técnica, y Medio Ambiente).

El Tratado de Asunción, las cumbre presidenciales y el Consejo, y las reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, fijan las pautas y las grandes orientaciones. Dan instrucciones que guían los trabajos del Grupo Mercado Común. Este a su vez, da instrucciones a los subgrupos y estos elevan sus recomendaciones al Grupo Mercado Común, quienes por consenso las transforman en Resoluciones o en propuestas de Decisiones del Consejo. Actas, Decisiones y Resoluciones, se publican luego en los respectivos diarios oficiales, por sus efectos jurídicos y para asegurar la transparencia del proceso.

El Protocolo de Brasilia, que establece un sistema de solución de controversias, con arbitraje ad-hoc obligatorio, completa un cuadro institucional destinado a garantizar el cumplimiento de las reglas del juego. Es un sistema innovador y audaz que permite, incluso, que los particulares y las empresas activen el mecanismo cuando consideren que los compromisos jurídicos no ha sido cumplidos. Se está completando ya el proceso de aprobación del Protocolo por los respectivos Parlamentos nacionales.

Esta funcionando una Comisión Parlamentaria del Mercosur, con representantes elegidos en los cuatro Parlamentos nacionales. Sin duda, es un embrión de un futuro Parlamento del Mercosur, cuestión que deberá ser encarada cuando en 1994, se defina la estructura institucional, incluyendo órganos, efectos jurídicos de las decisiones y sistema de votación, que entrará en vigencia a partir del 1ro. de enero de 1995, tal como lo prevé el Tratado de Asunción.

El Cronograma además, no sólo permitirá en adelante medir los avances en los compromisos asumidos por los cuatro países, sino que tiende a hacer más difícil el retroceso. El tejido de compromisos se hará en adelante cada vez más denso y por ende, más complejo de deshacer.

Constituye en tal sentido, las bases para dar luego el paso hacia un verdadero código de conducta macro-económica, natural e indispensable elemento a desarrollar teniendo en cuenta los alcances de los mecanismos de liberación arancelaria. Es quizás este el aspecto

central de uno de los efectos más positivo que habrá de tener el Mercosur para la estabilidad de la región, que es el del anclaje de las respectivas políticas de transformación económica y, como consecuencia, el anclaje de la democracia. Quizás haya sido éste efecto político el que los Presidentes han tenido en cuenta, cuando en Las Leñas aprobaron el Cronograma.

Em Las Leñas los gobiernos se han expresado con medidas concretas. Corresponde ahora a los empresarios decir lo suyo. Deberán hacerlo con estrategias también concretas de adaptación a las nuevas condiciones de competencia económica creadas por el Mercosur. Ello supone planeamiento estratégico e inversión. Es decir supone empleo, productividad y eficiencia, que son en el plano económico, la razón de ser última del Mercosur. Supones alianzas internas y con empresarios de los otros países.

Ya hay mucha acción en tal sentido. Son numerosas las empresas internacionales y locales, grandes y pequeñas, que se están posicionando en función del Mercosur. Incluso la inversión de empresas chilenas en la Argentina, están indicando que el fenómeno ya se extiende a los países que muy probablemente en el futuro también serán miembros del Mercosur. La acción se observa en el sector industrial y en el agrícola, pero también en los servicios financieros, legales y de consultoría. El Tratado de Empresas Binacionales, que ya ha entrado en vigencia, será un instrumento ideal para concretar estrategias de alianzas empresarias.

Para los empresarios y para los gobiernos, el Mercosur plantea un significativo esfuerzo de organización. La sólo lectura del Cronograma pone de manifiesto la complejidad de la tarea por delante. Por más que el mecanismo institucional está funcionando, posiblemente algunos de los países deberán hacer un esfuerzo de organización gubernamental interna superior a la actual. Los empresarios y los ciudadanos, van a querer saber realmente quien está a cargo de la responsabilidad de asegurar el proceso negociador y de ejecución que demandará la puesta en práctica del Cronograma. El Banco Interamericano de Desarrollo ha comprometido ya una cooperación técnica para facilitar el desarrollo de los trabajos técnicos necesarios. La Comisión de la Comunidad Económica, con la cual los cuatro países han firmado un acuerdo inter-institucional, ya se ha movilizado para concretar el apoyo técnico, que permita transferir la rica experiencia comunitaria y formar cuadros técnicos.

Para facilitar la participación de empresarios, sindicatos y consumidores, en el proceso del Mercosur, el Cronograma ha previsto la creación de un Foro del sector privado, que deberá ser institucionalizado en diciembre de 1992. A nivel nacional, el Uruguay ya ha establecido una Comisión Sectorial del Mercosur, y el Brasil ha anunciado la creación del Foro Mercosur.

En el plano externo, los avances de Las Leñas tendrán sin dudas, un impacto en estimular los mecanismos de consulta y cooperación ya existentes o que se puedan crear, tales como el acuerdo consultivo establecido con los Estados Unidos (el "4 + 1") y que ya ha celebrado dos reuniones.

Una expectativa muy positiva se ha generado con respecto a las relaciones de cooperación con la Comunidad Europea, a partir del importante encuentro entre los Ministros de Relaciones Exteriores de los países del Mercosur, y los doce Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad, que tuviera lugar por iniciativa de la presidencia del Portugal, en Guimaraes, en mayo de 1992. La mención expresa que se hiciera a las relaciones de la Comunidad con el Mercosur, en la cumbre comunitaria de Lisboa (junio 1992), ha fortalecido las expectativas de una cooperación más estrecha entre ambas áreas de integración. El Comunicado de Las Leñas expresa la satisfacción que estos hechos están produciendo en el Mercosur. También se han avanzado conversaciones con el Japón, y el poderoso Keidanren ya ha manifestado la importancia que le atribuye a la formación del Mercosur, en la reunión que mantuvieron en Brasilia con empresarios brasileños, en mayo de 1992.

Las expectativas y el interés con respecto al Mercosur, con grandes tanto en las cuatro naciones como en el resto de América Latina y en los países de la OECD. Se sabe que la tarea es inmensa, ambiciosa y compleja. Se sabe que es tributaria de la evolución de los respectivos procesos nacionales de transformación económica. Se sabe además que estará fuertemente condicionada por lo que ocurra en los próximos años en la economía internacional y el ámbito del GATT.

La experiencia europea, por lo demás, demuestra que construir un espacio de integración económica entre naciones soberanas, no es una tarea fácil ni lineal. Se sabe que habrá retrocesos y frustraciones. Sólo la preservación de una visión estratégica al más alto nivel político, como la que existe actualmente, podrá ayudar a superar las dificultades que necesariamente se presentarán en adelante.

En tal sentido, lo esencial del mensaje de Las Leñas, es que los cuatro gobiernos, fuertes en su legitimidad democrática, están encarando la construcción del Mercosur, como una tarea de cada sociedad en su conjunto, que reconoce orígenes que trascienden a los actuales gobiernos.

Lo esencial de Las Leñas es la señal que se ha enviado al más alto nivel político al mercado, en el sentido que los gobiernos consideran el proceso del Mercosur como factible e irreversible.

Los hechos están indicando que, a pesar de las dificultades inherentes a un proceso de esta naturaleza, la señal está siendo captada por empresarios e inversores. Si realmente fuera así, el efecto "bola de nieve" que implica un proceso de integración entre naciones en desarrollo y soberanas, será logrado.

INTEGRAÇÃO E SEGURANÇA

Armando Vidigal

1. Introdução

No momento em que a discussão sobre a integração latino-americana toma corpo, é importante analisar as possíveis repercussões da integração sobre as questões de segurança.

A criação do Mercosul - mecanismo que se propõe a integrar economicamente os países do Cone Sul, e que já congrega a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai - é um passo decisivo na direção da pretendida integração latino-americana, pois, em caso de sucesso, ele deverá tornar-se o núcleo a que se virão juntar, numa primeira etapa, os demais países da América do Sul, e, possivelmente, a prazo muito maior, toda a América Latina.

Embora este projeto seja extremamente ambicioso sua concretização é possível caso persistam as atuais tendências mundiais nos campos políticos e econômico e a vontade política que o inspirou.

No contexto deste trabalho o termo "segurança" é usado na sua acepção mais ampla, compreendendo todos os aspectos que possam ameaçar a estabilidade do Estado ou comprometer o bem estar da sociedade. Reservamos o termo "defesa" para aquelas ameaças à segurança provenientes de outros Estados.

2. As tendências atuais

De forma extremamente simplificada - já que o objetivo deste trabalho não é analisar a conjuntura mundial - podemos dizer que, na atualidade, duas tendências poderosas e antagônicas estão presentes no campo das relações internacionais: a tendência para a formação de blocos regionais econômicos e a tendência oposta, essencialmente desagregadora, resultante do ressurgimento do nacionalismo.

É incontestável a tendência atual para a formação de grandes blocos econômicos regionais. Esta tendência surgiu e consolidou-se na Europa, em razão das condições peculiares dessa região após o início da guerra fria. Política, econômica e militarmente, os países europeus tornaram-se dependentes dos Estados Unidos, meros coadjuvantes do drama encenado pelas duas superpotências. Somente a integração poderia criar um interlocutor para os Estados Unidos e a União Soviética e das à Europa condições de participar de um debate do qual dependia sua sobrevivência. A Comunidade Econômica Européia (CEE) é fruto da constatação dessa realidade.

Embora a ênfase inicial tenha sido econômica, paulatinamente ficou clara a necessidade de crescente coordenação na área política e, hoje, está crescendo a cooperação na área militar.¹

Simultaneamente, é fácil constatar o ressurgimento do nacionalismo. A era Reagan assinalou o ressurgimento do nacionalismo norte-americano (o "ramboismo") e, na Europa, o fim da União Soviética permitiu que os nacionalismos de origem étnica aflorassem.

Ao desmembramento do império soviético - inevitável, mas surpreendente pela forma como ocorreu - seguiu-se o desmembramento da própria União Soviética que, na verdade, nada mais era que o império da República da Rússia. A Comunidade de Estados Independentes (CEI), que pretende reunir as ex-repúblicas soviéticas numa comunidade de iguais, tem um futuro bastante incerto pelos muitos problemas que ainda perduram, entre os quais avultam os problemas étnicos. Não sendo as ex-repúblicas etnicamente homogêneas - a "russificação" promovida por Stalin e continuada por seus sucessores agravou o problema - estão, no momento, às voltas com sérios problemas internos, não sendo impossível que com elas venha a ocorrer o que está acontecendo, pelas mesmas razões, com a ex-Iugoslávia e com a Tchecoslováquia. Acresce que algumas repúblicas compreendem territórios que pertenciam, até a Segunda Guerra Mundial, a outros Estados agora livres da tutela soviética - por exemplo, a Finlândia, a Polônia, a Romênia, a Tchecoslováquia - que acabarão por reivindicar o que lhes pertence; isso já está ocorrendo com relação as ex-províncias romenas de Bucóvia e Bessarábia, hoje incorporadas à Moldóvia e Ucrânia.

Não é difícil imaginar que a questão religiosa possa vir a ser um fator de desagregação num futuro não muito longínquo. As repúblicas islâmicas, por força da independência recém adquirida, terão reforçados seus laços com outros Estados muçulmanos, que terão interesse em aumentar sua influência nessas repúblicas. Veja-se a recente tentativa da Turquia de interferir na questão de Nagorno-Karabach a favor do Azerbaijão muçulmano e contra a Armênia, dando motivo a que a CEI reagisse energicamente.

(1) Para que a integração econômica se viabilize há necessidade de coordenar as ações políticas dos Estados envolvidos. Na medida em que, pela integração econômica, aumentam os interesses comuns, cresce naturalmente a cooperação política. A cooperação na área militar é uma consequência inevitável. A CEE evoluiu segundo esse processo, como é notório. Com o enfraquecimento da ex-União Soviética, a cooperação militar européia, independente da OTAN, está aumentando. Já na Guerra do Golfo a União da Europa Ocidental (WEU - Western European Union), criada para estabelecer as bases de cooperação da Europa Ocidental na área militar, teve uma atuação importante na coordenação das forças européias no teatro de operações. O Euro Corps, a ser efetivado em 1995, e que reunirá as forças alemãs e francesas, acabará por se tornar uma Força Européia com a colaboração dos demais países europeus. É evidente que a OTAN, por muito útil que tenha sido durante a Guerra Fria, já não atende a todos os interesses da Europa.

3. A América Latina e o Brasil

Na atualidade, prevalecem na América Latina as forças que levam à integração regional. O contencioso regional não parece de difícil superação através do processo de negociação, não havendo clima para soluções militares.

Os países da América Latina, na condição de subdesenvolvidos, estão encontrando, dentro das condições atualmente vigentes, enormes dificuldades para saírem do Terceiro Mundo e ingressarem no Primeiro.

Fatores externos - tais como as injustas condições de troca prevalentes no comércio internacional, o protecionismo, os ônus da dívida externa, o crescimento da indisposição dos países desenvolvidos para com os subdesenvolvidos, etc - bem como fatores internos - estruturas arcaicas, métodos gerenciais ultrapassados, tecnologia obsoleta, elites despreparadas, massas incultas, para citar apenas os principais - dificultam o desenvolvimento com justiça social. As dificuldades no campo interno impedem que se façam as reformas indispensáveis, e, como essas não se fazem, agravam-se os problemas, criando-se um círculo vicioso cuja superação não é fácil.

Está crescendo, porém, na América Latina a consciência de que a integração econômica e o aumento da atuação conjunta na área da política externa são essenciais para atenuar as dificuldades decorrentes dos fatores externos que entravam o desenvolvimento e reforçar as condições políticas internas para viabilizar as reformas que precisam ser feitas.

No caso do Brasil, um importante passo foi dado com o Acordo de Itaipu no sentido de eliminar o único problema real do país no continente. O Acordo, concretizado nos governos Videla e Figueiredo, abriu caminho para uma cooperação mais ampla entre a Argentina e o Brasil, já na gestão de Alfonsín e Sarney, continuada agora com Ménem e Collor.

Esta importante decisão política conta com o apoio dos dirigentes mas, também das duas sociedades e, por isso, a aproximação entre os dois países parece irreversível.

A grande motivação para que a colaboração se transforme em integração é econômica mas ela levará à crescente cooperação na área política, como parece inevitável.

O Mercosul é um primeiro passo no sentido da integração econômica do Cone Sul do continente americano e, na medida em que tenha êxito, irá ampliando os seus objetivos e agregando outros países do continente até que, se persistir a atual vontade política, se possa um dia pensar em uma Comunidade Econômica Latino-americana.

O Grupo do Rio é o equivalente político do mecanismo de integração econômica. Seus esforços no sentido de levar aos foros internacionais o ponto de vista comum da América Latina e, principalmente, de servir, por sua vez, de foro para resolver os problemas da América Latina sem interferência externa, não fortalecer as posições deste grupo regional.

Veja-se, por exemplo, a repercussão internacional das gestões feitas para a manutenção da paz na América Central, ainda à época dos Grupos de Contadora e de Apoio.²

Quanto a assinatura do Acordo de Cooperação entre a Argentina e o Brasil (Alfonsín-Sarney), um dos protocolos, que tratava de forma demasiadamente ambiciosa da cooperação militar entre os dois países, não foi efetivado por ser prematuro, não havendo clima propício entre as forças armadas de ambos os lados para sua implementação nos termos propostos. Reconhecendo isso, os dois presidentes estabeleceram a realização anual de Simpósios de Estudos Estratégicos Argentino-Brasileiros, sob a coordenação do Estado Maior Conjunto, da Argentina, e do Estado Maior das Forças Armadas, do Brasil, para, através da discussão de assuntos estratégicos de interesse comum, eliminar, passo a passo, os desentendimentos e as desconfianças entre as duas forças armadas, desta forma criando um clima propício à cooperação militar entre a Argentina e o Brasil.³

Houve, como resultado desses encontros, sensível progresso relativamente aos objetivos estabelecidos e outros países - o Uruguai e, mais recentemente, o Paraguai - vieram a juntar-se à Argentina e Brasil. É chegado o momento de passar da fase analítica do problema para a fase objetiva, estabelecendo-se metas concretas e simples para ampliar a cooperação militar entre os países envolvidos. Não se trata de elaborar um tratado de defesa conjunta ou algo semelhante; a cooperação mais viável seria no campo operacional, aumentando a realização de exercícios conjuntos,⁴ e no campo logístico, viabilizando a criação de uma indústria militar regional e o desenvolvimento de projetos comuns de pesquisa e desenvolvimento voltados para a área militar. É possível discernir outras medidas igualmente práticas e oportunas, mormente na área de formação e instrução, com o aumento de intercâmbio de pessoal em todos os níveis.

4. O agravamento das relações Norte-Sul

O fim da guerra fria, que deu aos Estados Unidos a condição de única superpotência militar, provocou - e isso era inevitável - um reordenamento no cenário mundial.

Muitos fatores estão influenciando no estabelecimento de uma nova ordem mundial; a crise política e econômica da União Soviética; o surgimento de superpotências econômicas, como o

(2) A OEA continua sendo um foro adequado para tratar de problemas que afetam todo o continente ou que envolvem os países latino-americanos no seu relacionamento com a nação hegemônica na área. Em algumas circunstâncias, este relacionamento multilateral com os Estados Unidos pode ser mais interessante que o bilateral, entre um dado país da América Latina e o todo poderoso gigante do norte.

(3) O autor deste trabalho fez parte da delegação brasileira aos três primeiros Simpósios (Buenos Aires, São Paulo, Buenos Aires), apresentando em todos eles trabalhos para discussão no plenário. É importante observar que os Simpósios não se destinam apenas a militares. Diversos civis de ambos os países têm feito importantes contribuições, não só apresentando trabalhos relevantes como participando dos debates travados. Note-se que as reuniões são abertas ao público em geral, sendo sempre convidadas entidades civis representativas da sociedade.

(4) A operação "Fraterno", realizada entre as Marinhas argentina e brasileira, é um bom exemplo de operação conjunta.

Japão e a Alemanha: o enfraquecimento econômico dos Estados Unidos; a adoção generalizada do sistema democrático e da economia de mercado; o surgimento de tecnologias capazes de permitir a proliferação de armas de destruição em massa; a crescente insatisfação das nações subdesenvolvidas com o que consideram a injusta distribuição das riquezas mundiais; o aumento da indisposição dos desenvolvidos para com os subdesenvolvidos; a conscientização cada vez maior da sociedade mundial com as questões do meio ambiente e com o problema da droga; e muitos outros.

Uma das mais visíveis conseqüências da nova situação é o agravamento das relações entre os países ricos e desenvolvidos e os países pobres e atrasados. O principal eixo da tensão que era, incontestavelmente, leste-Oeste, é agora, sem sombra de dúvida, Norte-Sul.

A diferença de pontos de vista no que se refere às questões ambientais e aos métodos de combate às drogas,⁵ o cerceamento ao acesso dos subdesenvolvidos à tecnologia de ponta que os desenvolvidos estão promovendo,⁶ são alguns novos problemas que vieram se somar aos que já dividiam ricos e pobres.

A questão das migrações - relacionadas com o crescimento explosivo populacional dos países atrasados e, portanto, com as preocupações relativas ao meio ambiente - será, possivelmente, o problema mais momentoso desta última década do século XX. Como agravamento das dificuldades econômicas no Terceiro Mundo, tende a crescer a migração desses países para as regiões onde são melhores as condições de vida e, conseqüentemente, aumentam as restrições dos países do Primeiro Mundo aos imigrantes. Um sintoma claro disso é o aumento do racismo nesses países, bem como o fortalecimento dos partidos de extrema direita e o crescimento da animosidade para com os países do Terceiro Mundo.

5. O problema militar na América Latina

É incontestável que os maiores problemas de segurança na América Latina são sócio-econômicos. A governabilidade desses países depende da solução urgente de seus graves problemas internos; o que está ocorrendo na Venezuela, cuja estabilidade política parecia assegurada por uma longa prática democrática, é uma clara demonstração dessa verdade.

De uma maneira geral, as forças armadas latino-americanas têm baseado o seu desenvolvimento e preparo em três hipóteses de guerra. O fim do conflito ideológico tornou menos convincentes a crença numa guerra global, que envolveria os blocos capitalista e

(5) A invasão do Panamá é o exemplo do ponto a que pode chegar o desentendimento entre desenvolvidos e subdesenvolvidos quanto ao problema de drogas; ela foi justificada sob a alegação de que era preciso acabar com o um importante elo do tráfico e eliminar um ponto de "lavagem" do dinheiro dele proveniente.

(6) Sob a alegação de que o pleno acesso à tecnologia de ponta pode permitir aos países mais atrasados, o desenvolvimento de armas nucleares, químicas ou biológicas, e, assim, ameaçarem os outros países, o Primeiro Mundo, sob a liderança ativa dos Estados Unidos, estabeleceu regras que estão se tornando cada vez mais restritivas para o acesso do Terceiro Mundo às modernas tecnologias, mesmo quando, por serem de duplo uso, elas são essenciais ao desenvolvimento.

comunista, e na guerra subversiva, que se travaria internamente contra as facções locais de esquerda apoiadas pelo comunismo internacional. Por outro lado, o ideal da integração latino-americana torna pouco provável que os conflitos de interesses que ainda perduram entre os diversos países sejam resolvidos pelo apelo à força e não através da negociação; assim, a guerra regional, que sempre foi a principal inspiração para os militares da América Latina, perde muito de sua credibilidade.

Qual é então o problema militar da América Latina?

No mundo atual - o real, não os teóricos - nenhum país pode abrir mão de sua capacidade militar já que a relação entre os Estados são ainda relações de poder. O Líbano por negligenciar o seu poder militar, tornou-se campo de batalha onde se digladiam diversos interesses; presentemente, transformado em mero títere da Síria, lamenta uma negligência que lhe custou tantas perdas de vida e de patrimônio. O Kuwait, com uma capacidade militar insignificante diante da riqueza a preservar, foi quase totalmente destruído e deve a uma potência estrangeira a sua existência como nação soberana (soberana?).

O papel das forças armadas não é apenas fazer a guerra mas, principalmente, impedir que a guerra ocorra, pela demonstração da capacidade do país e de seu poder de decisão em defender os seus interesses vitais, mesmo tendo de recorrer à luta.⁷

Se a integração latino-americana levar, como é natural que o faça, à cooperação nas áreas política e militar, nos moldes que apontamos, a América Latina terá condições de enfrentar o seu maior desafio externo atual, resultante das dificuldades no seu relacionamento com o Primeiro Mundo. Isso não significa, evidentemente, que ela tenha de desenvolver uma capacidade militar que lhe possibilite enfrentar, de igual para igual, uma das grandes potências militares, mas, isso sim, implica em que ela desenvolva um poder militar suficiente para dissuadir os mais poderosos de tomarem posições que a impeçam de alcançar os seus objetivos. A Guerra do Golfo ilustra o que queremos dizer: se a Liga Árabe tivesse ficado unida, no sentido de não admitir a intervenção de qualquer potência externa à região para a solução do conflito Iraque-Kuwait - conforme fora decidido na reunião de Cairo, no dia seguinte ao dia invasão, a Guerra do Golfo não teria acontecido. Conscientes disso os Estados Unidos orientaram a sua estratégia no sentido de quebrar a unidade árabe. As concessões feitas à Síria a respeito do Líbano são um triste exemplo dessa necessidade.

(7) Em trabalho recente tenho defendido a tese de que, na atualidade, é muito difícil identificar quais são os potenciais agressores de um país. Desta forma, o poder militar deve ser desenvolvido em função do que chamo vulnerabilidades estratégicas e dos interesses nacionais conforme identificados pela sociedade. A esse respeito ver os seguintes artigos: "Uma nova concepção estratégica para o Brasil - um debate necessário", Revista Marítima Brasileira (RMB), vol. 109, nºs 7/9, julho/setembro de 1989, p. 49-71; "Reflexões adicionais sobre uma nova concepção estratégica para o Brasil - um debate necessário", RMB, vol. 110, nºs 7/9, julho/setembro de 1990, p. 49-61; "De volta a uma nova concepção estratégica para o Brasil - um debate necessário", Revista do Clube Naval, nº 283, ano 102, p. 58-66.

A dissuasão foi o instrumento que evitou a eclosão da terceira guerra mundial e ainda é o mais poderoso meio disponível a uma nação para assegurar a paz com honra.

A integração latino-americana será facilitada pelo estabelecimento de um certo equilíbrio de poderes militares entre os diversos países.⁸ Afinal, sempre haverá desconfianças recíprocas e interesses difíceis de conciliar.

Aceitar a tese dos Estados Unidos de que as forças armadas da América Latina devem voltar-se para os problemas de ordem interna, como o combate ao narcotráfico e a proteção ao meio ambiente, é submeter-se, como sempre ocorreu no passado, aos interesses estratégicos da potência hegemônica.⁹

A dedicação prioritária das forças armadas à segurança interna, como aconteceu no passado recente, em detrimento de sua tarefa primordial concernente à defesa, envolve o risco de levá-las a interferir na política interna, com as conseqüências conhecidas e que ninguém deseja.¹⁰

A rapidez com que se desintegraram a União Soviética e o seu império devia alertar os analistas para o risco de prognósticos baseados na persistência de determinada conjuntura política. Esta pode variar muito rapidamente, e em geral o faz, sendo necessário extrema cautela nas projeções quanto ao futuro, mormente quando essas projeções interferem no desenvolvimento de capacidades muito importantes para o país, como a militar, de longos prazos de maturação.

Se hoje predominam as forças integracionistas, amanhã as forças sempre recorrentes do nacionalismo poderão estar de volta. Se no momento atual não identificarmos ameaças externas graves aos nossos interesses - o que não nos parece inteiramente verdadeiro - é possível que em muito pouco tempo, uma mudança de circunstâncias torne explícitas ameaças para as quais teremos de estar preparados.

No momento, a integração latino-americana parece ser um importante instrumento, nas condições prevaletentes no cenário mundial, para o desenvolvimento dos países da América

(8) Equilíbrio de poderes não significa igualdade de poderes. Não será fácil estabelecer parâmetros que devem determinar a condição considerada como de equilíbrio. Talvez a fixação de um percentual máximo do PIB para as forças armadas fosse um parâmetro aceitável, levando-se em conta que cada sociedade fixaria o percentual, dentro desse máximo, que ela consideraria ideal, nas circunstâncias para o seu país.

(9) No momento em que os interesses estratégicos dos Estados Unidos apontaram o nazi-fascismo como a maior ameaça, a América Latina desenvolveu o seu poder militar para se opor a ele. Com o início da Guerra Fria, o comunismo internacional passou a ser o inimigo a temer; os Estados Unidos passaram a impor a guerra subversiva como a principal função das forças armadas latino-americanas. Terminada a Guerra Fria, elas devem agora, segundo a potência hegemônica, preparar-se para o combate ao narcotráfico e outras atividades internas, cabendo a sua defesa aos Estados Unidos.

(10) Nem a Igreja Católica escapou desse risco. O crescimento de inúmeras outras igrejas e seitas, às custas dos católicos, deve-se em boa parte, ao fato de a Igreja Católica ter se identificado, por força de suas atividades não-apostólicas, com alguns partidos políticos.

Latina e, portanto, ela deve ser estimulada. A colaboração dos militares a esse projeto é, pois, oportuna e ela será mais facilmente assegurada da forma que sugerimos.

UNA AGENDA DEMOCRATICA FRENTE AL MERCOSUR (notas para una alternativa a la internacionalización pasiva)

Héctor Alimonda

En julio de 1986, los presidentes Raúl Alfonsín, de Argentina, y José Sarney, de Brasil, firmaron una serie de acuerdos, que dieron origen al Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina/Brasil (PICE). Los nuevos gobiernos de Carlos Menem en Argentina y de Collor de Mello en Brasil decidieron a su vez ampliar el PICE, dando origen al Mercosur, instituido por el Tratado de Asunción, de marzo de 1991. El gobierno uruguayo de Lacalle decidió adherir a esta propuesta, y la sustitución de la dictadura de Stroessner por el régimen transicional del general Rodríguez favoreció la incorporación del Paraguay. Veamos a continuación las características de cada fase de este nuevo proceso de integración latinoamericana.

1. Dos periodos en la integración

El proyecto original del PICE estuvo constituido por 24 protocolos sectoriales, formulados a partir de principios estratégicos de "gradualismo, equilibrio y realismo". Esto le dió características novedosas en relación a anteriores experiencias latinoamericanas de integración, que pecaron por exceso de ambiciones, y le permitió insertarse en la nueva normatividad propuesta por la ALADI. Su importancia en términos de relaciones regionales no puede ser menospreciada, ya que vino a poner fin a una antigua rivalidad entre las dos mayores naciones sudamericanas. Pudo implementarse en función de la desmoralización y deslegitimación política de los actores que tradicionalmente respaldaban esa rivalidad (Fuerzas Armadas), pero fue también una estrategia para afianzar los nuevos regimenes democráticos.

En efecto, en la Cuenca del Plata la recuperación democrática coincidió con un agravamiento de la crisis económica. Incapacitados de recuperar las propuestas desarrollistas clásicas, los nuevos gobiernos recurrieron entonces a un recurso ya desacreditado por experiencias anteriores, el de la integración regional. Esta vez, las características de la propuesta la hicieron más viable.

La propuesta del PICE suponía:

1. "unirse para crecer", a través de la formulación de una alternativa de desarrollo conjunto, de un amplio programa de integración económica y cooperación.
2. El interés mayor del programa era el favorecimiento de la integración intraindustrial, a través de la ampliación del intercambio de insumos industriales semielaborados, superando así las limitaciones que la recesión imponía en cada economía nacional, y moderando los efectos deficitarios en el comercio exterior de una futura reactivación,

3. Los intercambios comerciales de bienes primarios y de bienes industriales terminados eran parte importante del PICE, pero no su fin estratégico: tenían el sentido de fortalecer y agilizar vinculaciones entre dos economías que se mantenían relativamente protegidas en relación al mercado internacional.

4. Los objetivos del PICE se explicitan con la inclusión de varios protocolos referidos a la colaboración científica y tecnológica, incluyendo industria militar, energía nuclear y biotecnología. Se trataba de una respuesta común a los desafíos tecnológicos contemporáneos, un equivalente en dimensiones latinoamericanas al proyecto Eureka europeo. Existe también un protocolo cultural, referido a la industria editorial, cinematografía, televisión y a la promoción de actividades en ese ámbito.

La iniciativa de los gobiernos creaba entonces un marco para una nueva propuesta de desarrollo, que era al mismo tiempo selectivo (con negociaciones por sector y por producto) y multidimensional (no se basaba solamente en intercambios comerciales, sino en un amplio registro de perspectivas de colaboración). El gradualismo del proceso tenía el objetivo de dar tiempo a que los sectores productivos de ambos países se ajustasen a las contingencias creadas por esta apertura parcial y selectiva de mercados, sedimentar intereses entre todos los participantes y desasollar proyectos compatibles con la realidad económica de cada país.

A partir del Acta de Buenos Aires, firmada por Menem y Collor en julio de 1990, y del Tratado de Asunción, del 26 de marzo de 1991, que crea el Mercosur, incorporando a Uruguay y al Paraguay, el carácter del proceso se altera radicalmente. Veamos sus nuevas características.

1. El criterio "gradual y selectivo" es abandonado, y se pasa a un acuerdo de desgravación progresiva, lineal y automática, a razón de 20% anual, para culminar el 31 de diciembre de 1994 con la liberación total, plazo que se extiende un año para Uruguay y Paraguay. Esta liberación pasa a incluir a los productos "sensibles", como los argentinos de clima subtropical, que habían constituido una "lista de excepciones". La integración tiene ahora un plazo fijado, pierde su carácter selectivo e implicará en la formación de un mercado unificado. Se aumenta drásticamente el número de sectores afectados (todos), y se limita el tiempo otorgado para su ajuste a las nuevas condiciones.

2. Al mismo tiempo, los Estados nacionales retroceden drásticamente de su función reguladora, y se limitan a dejar actuar a las fuerzas de mercado, concentrándose en la coordinación de sus políticas macroeconómicas (básicamente, la política cambial).

3. Pero al mismo tiempo que la integración se acelera, pierde su carácter global, y son desactivados los proyectos tecnológicos conjuntos.

4. El énfasis en el mercado relocaliza en un lugar estratégico a los intercambios comerciales, con la disminución del énfasis del proyecto original en buscar alternativas conjuntas de desarrollo, reduciendo el Mercosur a una liberalización del comercio, en la más pura tradición ortodoxa.

5. Pero lo paradójico es que, junto con esta aceleración de la integración regional, los gobiernos proceden a una apertura general de sus economías al mercado internacional, especialmente en el caso argentino. En lugar de una apertura preferencial y selectiva en relación a socios regionales, se procesa una dilución drástica de la frontera común con la economía internacional. Se constituye así al Mercosur a partir de una contradicción lógica, que confunde desde el comienzo sus objetivos. En efecto, las discusiones sobre la coordinación macroeconómica, en el contexto de la ofensiva norteamericana de la Iniciativa para las Américas (que todos estos gobiernos apoyan), parecen constituir un dispositivo más de presión sobre Brasil, país que alcanzó el mayor grado de desarrollo relativo de la región a partir de una política de orientación proteccionista, en el sentido de forzarlo ahora a una reconversión liberal. Esa posición fue claramente explicitada por el representante paraguayo en diciembre de 1991, en la reunión de Ministros de Economía que se realizó en Río de Janeiro.

Otro rasgo relevante es que comienzan a estructurarse núcleos de negociación y articulación. Se establece el Grupo Mercado Común, organismo ejecutivo con representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y de los Bancos Centrales, que comienzan a discutir la armonización de políticas y a formar grupos de trabajo con sectores empresariales. También se establece una Comisión Parlamentaria Conjunta. Pero llamemos la atención para un hecho decisivo: esta ampliación del espacio de la discusión se realiza cuando ya todas las decisiones fundamentales han sido tomadas.

En síntesis: el proyecto del Mercosur reafirma la opción neoconservadora del Estado Mínimo, que se impone a nivel nacional y se reproduce en la integración regional. Los Estados Nacionales que integran el Mercosur renuncian a su capacidad reguladora: la reestructuración productiva será procesada por la lógica de los mercados, por la canibalización y/o la cartelización. Pero esta opción abarca también a los efectos del proceso sobre las estructuras regionales y sociales. El "fanatismo de mercado" es tal que, a diferencia de otros procesos de integración internacional, como la Comunidad Europea o el Pacto Andino, no está previsto ningún tratamiento diferencial para los países de menor desarrollo relativo.

Pero ya que referimos a la Comunidad Europea, señalemos otra diferencia: la lógica que presidirá la integración y la necesaria reconversión no es la de la expansión, ampliación e incorporación de nuevos sectores, sino la de economías que profundizan sus mecanismos de exclusión, en contextos recesivos. Si décadas de prosperidad europea tuvieron como resultado la llamada "sociedad de dos tercios", con significativas desigualdades regionales y sociales, la lógica de mercado del Mercosur supone, en la mejor de las hipótesis, la cristalización de las tendencias de exclusión vigentes, en la forma de "sociedades de un tercio".

Por otra parte, cualquier observador informado sabe que la Comunidad Europea es producto de décadas de negociaciones multilaterales, que supusieron sucesivos desdoblamientos de la capacidad reguladora de los Estados Nacionales, como el

establecimiento de la Política Agrícola Común o el tratamiento de los desequilibrios nacionales y regionales. Los protagonistas fueron gobiernos representativos por su capacidad de articular intereses sociales diversificados, y que tuvieron siempre como objetivos un incremento de las perspectivas de ingresos y de bienestar de sus poblaciones y una ampliación y potenciación de la acumulación de capital. Lo opuesto de nuestras democracias neoconservadoras periféricas, donde el desmantelamiento de la capacidad reguladora del Estado y de las mínimas conquistas sociales y laborales de la población, junto con la consolidación de nuevos mecanismos de exclusión, son presentados como éxitos.

Coherentemente con su inspiración, los gobiernos realizaron la parte fundamental de las negociaciones, hasta la firma de los Tratados, sin promover la información, el debate, el análisis de las consecuencias y la participación de los sectores que serán afectados por el proceso de integración. Sólo a partir de la constitución del Grupo Mercado Común es que se incorpora una instancia orgánica de diálogo con intereses societarios, pero apenas para viabilizar la implementación de decisiones estratégicas ya tomadas. Esta convocatoria, por otra parte, está organizada por sectores económicos, lo que limita su alcance a los problemas estrictamente localizados, sin afectar a la orientación del proceso global. Pero además, está restringida a los empresarios de cada sector: sólo en el Brasil el movimiento sindical obtuvo participación de algunas comisiones.

2. Perspectivas del Mercosur

Desde la Independencia, el fantasma de la Integración Latinoamericana es uno de los que con mayor asiduidad recorren nuestro continente. Posee una serie de connotaciones positivas, que lo articulan con reivindicaciones propias del campo democrático-popular, como la insistencia en recuperar nuestras identidades comunes, la búsqueda de una posición conjunta y netamente latinoamericana en el orden internacional, un modelo de desarrollo alternativo, que interiorice sus beneficios hacia las mayorías populares.

Pero también es verdad que esta bandera, en su operacionalización concreta, ha sido con más frecuencia una tendencia ligada a las necesidades de expansión y racionalización del capital transnacional (regional y extraregional), enfrentado con los límites estructurales de los mercados internos latinoamericanos. Es decir, ha sido levantada más como una alternativa para mantener la viabilidad de modelos excluyentes de acumulación de capital y para conservar un orden social polarizado, que para apoyar una reorientación democrática de nuestros países.

No queremos desarrollar aquí una evaluación crítica de los intentos anteriores de integración latinoamericana. A los efectos de estas notas, basta decir que el proyecto original del PICE parecía informado de los "impases" de esa historia, y se proponía como fundamento de una alternativa regional. El Mercosur, por el contrario, se apoya asumidamente en una filosofía social neo-conservadora, y hace de la bandera de la integración regional una lectura

estrictamente liberal, reduciéndola a liberación del comercio, lo que contradice toda la doctrina integracionista. En el contexto de una disolución general de las fronteras con la economía internacional y de la Iniciativa para las Américas (propuesta por el presidente Bush en junio de 1990, es decir, ubicada cronológicamente entre el PICE y el Mercosur), la propuesta pierde su sentido básico de sedimentar un bloque subregional frente al resto del mundo (tendencialmente abierto a otros países de la región), para constituir un dispositivo regional de armonización de espacios económicos en vista a su integración en el área de hegemonía comercial de los Estados Unidos.

El discurso integracionista está constituyendo, en el ámbito del Mercosur, una estrategia de ocultamiento. El debate se reduce a una discusión de normas técnicas, reservado a los especialistas y tomadores de decisiones, públicos y privados, que excluye sistemáticamente la explicitación de posibles consecuencias sociales del proceso. El discurso político legitima este silencio, con invocaciones abstractas a la "herencia doctrinaria peronista" (en el caso argentino), a la mitología latinoamericanista (con connotaciones democrático-populares) y con la constatación "realista" (y falsa, ya que no se basa en análisis "reales" de casos de integración económica) de que el signo de los tiempos es la formación de grandes espacios económicos (curiosamente, la desintegración del Comecon y de la Unión Soviética son citados como ejemplos a favor de esta tesis); la forma de constituir estos espacios consiste en suprimir lo antes posible cualquier restricción al comercio y a la movilidad del capital, junto con una retirada general del Estado de su función reguladora (cuando 35 años de experiencia europea indican lo contrario); y ese es el único camino posible para alcanzar el desarrollo y el bienestar general, consecuencia automática del libre juego del mercado. Ideas ya tan viejas en América Latina que duelen por su falta de imaginación.

Lo que nos interesa aquí es sugerir algunas consecuencias sociales que, nos parece, el Mercosur (si se concreta según el modelo propuesto) puede traer para las sociedades en cuestión. A continuación, tomando como un dato la irreversibilidad del proceso, sugerimos algunos temas que en nuestra opinión deberían ser considerados por el campo político democrático-popular de la subregión. En ambos casos, estamos apenas haciendo sugerencias para un debate: no estamos agotando el tema, sabemos que la práctica social y política presentará nuevas alternativas, podemos, en fin, equivocarnos. Nada de esto significa que la discusión no sea imprescindible, y esperamos, por lo menos, sugerir una agenda de cuestiones sobre la que podrá orientarse la reflexión académica y política.

3. El sector industrial

1. En primer lugar, puede esperarse un incremento en la concentración y centralización de capitales, con crecientes acuerdos entre capitales transnacionales para redistribución de mercado e integración intra-industrial (como es el caso de Ford y Volkswagen, a través del

holding Autolatina). En un ambiente oligopólico, aumentarán las exigencias de eficiencia y competitividad, pero eso no necesariamente supondrá disminución de precios al consumidor.

2. Al mismo tiempo, nuevas oportunidades se abrirán para pequeñas y medias empresas que no dependan de compradores oligopsómicos, y que posean aptitudes sectoriales, organizacionales, tecnológicas y/o de localización para incorporarse ventajosamente al nuevo espacio económico. Algunas empresas argentinas ya lo vienen consiguiendo; y nos parece que este será el único espacio viable para las empresas uruguayas y paraguayas, así como para muchas del sur brasileño. Pero recordemos que la competitividad de estas empresas depende en gran parte de condiciones laborales especialmente penosas. Muchas otras empresas desaparecerán, o se mantendrán como ofertantes marginales en un mercado oligopólico.

4. Esta reestructuración tendrá grandes efectos sobre los mercados de trabajo. La previsión obvia es la de un aumento del desempleo global, sin perspectivas de ser neutralizado por eventuales reactivaciones sectoriales, que absorberán capacidad ociosa o incorporarán tecnologías capital-intensivas.

5. El nuevo nivel de competitividad, el proceso de reconversión y el aumento del desempleo tendrán efectos negativos no solamente sobre los salarios reales (con lo que reforzarán las limitaciones de mercado de la integración), sino también sobre los niveles actuales de relaciones laborales. En la Argentina, por ejemplo, el Mercosur es utilizado para justificar la flexibilidad laboral, en nombre de la competitividad: se invocan los "intereses nacionales" (amenazados, en todo caso, por compromisos asumidos por el gobierno sin consulta a la sociedad) para completar el retroceso social y el aislamiento político de los trabajadores. En el plano laboral, la perspectiva, para los cuatro países, parece ser la de un fraccionamiento aún mayor del sector, en una perspectiva de nivelación hacia abajo de niveles salariales y de condiciones de trabajo. Esto sin que se cumpla la hipótesis más catastrófica, pero implícita en el Tratado de Asunción, y aceptada despreocupadamente por los gobiernos de Argentina, Uruguay y Paraguay: la libre movilidad de factores de producción (que en cualquier manual de economía incluye a la fuerza de trabajo) supondrá el desborde del inmenso potencial demográfico brasileño (150 millones de habitantes) sobre sus poco densamente poblados vecinos (38 millones), con consecuencias fáciles de imaginar.

4. El sector agrario

El sector agrario es el más vulnerable a la apertura a la economía internacional, ya que no puede ajustarse a condiciones de competencia por limitaciones naturales y estructurales. Al mismo tiempo, su preservación tiene claros objetivos sociales y hasta ecológicos, como muestra la experiencia de la Comunidad Europea. Pero desde el siglo XIX los países europeos (con excepción de Inglaterra) ya adoptaron políticas proteccionistas en relación a su agricultura. La extensión total de la integración en el Mercosur (a diferencia del pacto Andino, por ejemplo, centrado en los intercambios industriales) permite prever graves

consecuencias en este sector, que no serán atenuadas por regulaciones estatales. Las tendencias a la concentración y a la regresión/dispersión social pueden ser aún mayores en el sector primario que en el industrial.

1. La concentración en el sector productor de insumos para la agricultura y en el sector agroalimenticio tenderá a aumentar la subordinación de los pequeños productores, con todas las consecuencias previsibles (crisis de la pequeña producción, migraciones, crisis localizadas de abastecimiento, etc).

2. Un mercado unificado provocará una intensa reestructuración agrícola, según condiciones naturales y según competitividad técnica. La notable potencialidad argentina en productos agrícolas de clima templado se hará sentir sobre el sur brasileño y el Uruguay, mientras que la producción brasileña eliminará del mercado argentino a los productos tradicionales del Nordeste y Noroeste, y también del Paraguay, como el azúcar, el algodón y la yerba mate.

5. La cuestión regional

Parece probable que el conjunto de estas cuestiones se manifieste políticamente como una redefinición de la cuestión regional. En condiciones de libre mercado, la integración tenderá a asumir la forma de una dinamización de los intercambios entre regiones privilegiadas (más que entre países, tal como fue el caso comunitario), desarticulando así esquemas de división regional del trabajo ya establecidos. Las regiones más capaces de afrontar las nuevas condiciones de competitividad y la dinámica del mercado unificado serán también las más favorecidas por los nuevos flujos de inversión. Aumentarán los desniveles regionales, redefiniendo hasta las formulaciones clásicas de la unidad nacional.

En Brasil, las importaciones desde Argentina afectarán gravemente al sector agrario de Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná, y eliminará del mercado a productores de baja productividad del Centro. Sin embargo, esta crisis sectorial tendrá compensación con la introducción de nuevos cultivos para el mercado interno y la exportación. Fuera del sector agrícola, por otra parte, existen en esas regiones actividades industriales que se beneficiarán con la integración.

En la Argentina la situación puede ser mucho más grave. El Norte argentino se integró al mercado nacional de acuerdo a una división regional del trabajo que lo hacía proveedor de bienes agrícolas subtropicales, abasteciendo a las grandes concentraciones urbanas e industriales de la pampa húmeda, donde se han localizado históricamente los polos dinámicos del crecimiento. Estos sectores, compuestos socialmente por pequeños productores de baja productividad, ya han sido afectados por la desindustrialización y la recesión crónica de las últimas décadas, y las importaciones provenientes del capitalizado y eficiente sector agroindustrial brasileño prometen despazarlos definitivamente del mercado, sin que queden abiertas alternativas viables de reconversión. Una previsión semejante puede hacerse sobre el sector agrícola paraguayo.

El Mercosur, a su vez, favorecería a las exportaciones agrícolas e agroindustriales de la Argentina central, la pampa húmeda y las provincias vinícolas y frutícolas, altamente competitivas en relación al sur brasileño, y moderadamente competitivas en relación al Uruguay. La demanda de esta región de productos subtropicales será abastecida por Brasil, con lo que se agravarán los desequilibrios regionales argentinos (ya notables) en una magnitud hasta ahora desconocida.

6. Desafíos para la imaginación política

Como enfrentarán las fuerzas políticas que se inscriben en una perspectiva democrática y popular este nuevo escenario? Las respuestas no pueden ser dadas en este ni en ningún texto, pero trataremos de indicar algunas notas para una discusión.

En el corto plazo, no parece posible ofrecer alternativas a la consolidación del Mercosur, de la misma forma en que no se consigue modificar las políticas económicas nacionales. Esto no se debe apenas a la debilidad y desorganización del campo popular, sino también a su heterogeneidad e inclusive a la falta de información y ausencia de discusión pública sobre el tema.

Por esta razón, nos parece que ni siquiera sería deseable, en el corto plazo, una toma de posición opositora al Mercosur. Pero también será peligroso ignorarlo, con el argumento de que "solamente va a beneficiar a los empresarios". También perjudicará a algunos empresarios, y seguramente perjudicará a muchos trabajadores, aunque otros se beneficiarán.

Recientemente, en una conferencia en Rio de Janeiro, Giuseppe Vacca utilizó una referencia gramsciana: la "internacionalización pasiva". La internacionalización se está produciendo, irreversiblemente, por encima de las fuerzas populares, sin convocar su participación. Es necesario, entonces, que estas se movilizen y asuman un rol activo, autónomo y democratizador del proceso. Si no lo impedirán, deben por lo menos tratar de minimizar sus efectos negativos y estar dispuestas para actuar en las nuevas condiciones.

En el corto plazo, los partidos políticos y las organizaciones populares deben abrir el debate en los ámbitos regionales y nacionales, solicitando información sobre el proceso, formulando diagnósticos sectoriales y globales, discutiendo alternativas con los sectores afectados y con los gobiernos locales. Debe reivindicarse participación en las negociaciones pero siempre y cuando ésta no sea meramente decorativa.

En este sentido, debemos destacar que desde 1989 la Central Única de los Trabajadores (CUT) de Brasil viene desarrollando un activo programa de trabajo con organizaciones sindicales de los países vecinos, que ha realizado ya varios encuentros sectoriales y de región de frontera. Este trabajo es, en cierta forma, producto de nuestra participación en esa iniciativa, y pretende reforzarla.

Mientras tanto, debe prepararse el terreno para una internacionalización democrática. Será necesario conocer a los posibles aliados, tarea en la cual los intelectuales podrán realizar

importantes aportes. Este conociendo supone ubicarlos en su historicidad concreta, teniendo en cuenta sus posibilidades y también sus limitaciones. Será necesario conocer los escenarios políticos nacionales y regionales, y prepararse para neutralizar convocatorias nacionalistas, que al oponerse a la integración lo hagan en nombre de recortes o de identidades que dividan a las fuerzas populares.

Las tareas y las posibilidades que se abren para el movimiento sindical son enormes. Quizás la mejor alternativa sea mantener la autonomía política de las centrales sindicales, estrechando los lazos de colaboración a nivel sectorial. En primer lugar, será necesario el conocimiento mutuo entre los sindicatos y sus miembros, y la comunicación intensa en relación a condiciones de trabajo, de negociación y, en general, de la marcha de todo el sector. En ese sentido, por ejemplo, ya están trabajando sindicatos metalúrgicos y de la industria automotriz.

Será necesario disponer de una información sistemática sobre estas cuestiones para poder enfrentar las relaciones con la patronal en la nueva etapa del Mercosur. Eso permitirá la convergencia indispensable de reivindicaciones, regidas siempre por el principio innegociable de igualar "hacia arriba" y no "hacia abajo". Esta será la única forma de evitar retrocesos, pero también de impedir que los avances reivindicativos en un contexto nacional se reviertan en perjuicios para los trabajadores de la misma empresa o sector en otro país. La internacionalización de los capitales y de los mercados obliga al movimiento sindical a internacionalizar sus estrategias.

Las organizaciones del sector agrario, por su parte, deben buscar formas asociativas que trasciendan las fronteras. Cooperativas y otras asociaciones de productores que faciliten su defensa contra los monopolios de comercialización, que permitan influir en la política de precios, de incorporación de tecnología y, sobre todo, proponer modelos alternativos solidarios de organización de la producción. En ese sentido, ya se han realizado varios encuentros en la región misionera, congregando pequeños productores argentinos y brasileños.

Pero, más allá de esta imprescindible estrategia defensiva, el movimiento democrático debe formular también estrategias positivas, que converjan en la constitución de una "línea de frente" internacional, a partir del anclaje nacional. Esto supondrá, por ejemplo, la capacidad para participar o para proponer alternativas de reconversión sectoriales o regionales, sin descuidar el plano global/nacional. Muy probablemente, el ámbito regional misionero (el sur brasileño, el nordeste argentino, el este paraguayo y el norte uruguayo) sea el espacio privilegiado para ejercer esta estrategia, donde con mayor perspectiva de éxito y de repercusión las organizaciones populares podrán desarrollar sus propuestas de internacionalización democrática y, desde allí, llegar al plano nacional.

Una estrategia de acción transnacional inmediata no parece viable, y ni siquiera en el mediano plazo. En el momento actual, no podría significar más que declaraciones de cúpula,

con dificultades hasta para formular un programa mínimo de acción. Por el contrario, una estrategia que valore la dimensión regional y sectorial permitirá desarrollar acciones conjuntas desde ahora, acumulan fuerzas y experiencias, capacitarse para influir en la conquista democrática de la integración.

En el flanco desejado por la propuesta canibal de integración, hay un gran espacio por ser ocupado. La unidad latinoamericana, después de todo, siempre formó parte del horizonte popular y democrático del continente.

Una primera línea de acción posible, entonces, puede ser recuperar algunos elementos presentes en la propuesta original del PICE, desechados por el Mercosur. Retomar, dotando de un sentido propio, una propuesta de integración que no se agote en intercambios comerciales, sino que avance también decididamente en términos políticos, sociales y culturales. Esta propuesta deberá recuperar también los abortados proyectos de colaboración tecnológica, redefinidos para atender a las necesidades populares.

A mediano plazo, consolidado un espacio legítimo y efectivo de acción a nivel regional, deberá asumirse la discusión de la reconversión regional, que, inevitablemente, provocará conflictos entre las instituciones políticas locales y el gobierno nacional, si este persiste en su vocación de Estado Mínimo. Esta reconversión exigirá un compromiso estatal no solamente en términos financieros, sino también políticos. No apenas se discutirá el apoyo crediticio a los proyectos de reconversión regional, de recuperación de los niveles de empleo y de apoyo a los productores agrícolas asolados por el mercado, como se hará evidente la necesidad de una presencia reguladora de los poderes públicos en ese ámbito. La efectividad de las acciones realizadas y la acumulación de fuerzas permitirán una participación en ese proceso, en la forma de una planificación democrática: otra razón para insistir en la prioridad de las acciones en el ámbito local y regional.

Pero el argumento fundamental (que es un principio también constituye un objetivo final) para enfrentar los problemas decorrentes de la implantación del Mercosur es el de tener siempre presente que los conflictos y crisis inherentes a esta propuesta se deben a la persistencia de un régimen de acumulación restrictivo y excluyente. Una reestructuración de la sociedad y de la economía de los cuatro países vinculados en el Mercosur que tuviera como objetivo la satisfacción de las necesidades básicas de su población eliminaría, sin duda, las perspectivas catastróficas del modelo "suma cero" que se nos presenta.

OS TRABALHADORES E O MERCOSUL

Walter Tesch

1. Delimitando a abordagem

Esta breve abordagem sobre os agentes sociais e o Mercosul tem um caráter descritivo, sem considerações sobre a evolução histórica, sobre a estratégia da chamada Nova Ordem Internacional e a conseqüente mundialização da economia.

Um suposto político aceitável é o da emergência da integração regional e de vontade política dos governantes dos países envolvidos (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) buscando ajustar-se, no curto tempo, a um contexto de mudanças aceleradas.

A partir dos "acordos bilaterais Brasil-Argentina" chega-se ao Tratado de Assunção (1991), definindo o horizonte de 1995 como chegada do Mercado Comum. A partir da formalização do Tratado, o processo vai ganhando sua própria dinâmica interna e independente da racionalidade dos Estados, dos empresários e do movimento sindical.

É um processo aberto de construção de relações econômicas, de construção de instituições, de relações culturais supranacionais, sem a existência de modelos acabados, mas com múltiplos condicionantes. Nesta breve instituição queremos focalizar alguns aspectos da estrutura institucional onde estão sendo elaboradas, constituídas, as diretrizes estratégicas do Mercosul. Não queremos avaliar o "quadro geral" (capital nacional, internacional, sindicatos, militares e etc) dos atores no Mercosul, mas pontualizar, sem esgotar a questão, alguns desafios que envolvem o "Ator Sindical".

2. Os impactos do Mercosul sobre o "Ator Sindical"

O pano de fundo do cenário de integração é diferente de outros processos. Aqui acontece em um contexto pós ditadura, de reestruturação institucional, político, sindical e social de construção democrática. Uma conjuntura histórica de profundas mudanças nas estruturas econômicas, nas formas de produção e nas relações internacionais. Além disso, as políticas de ajuste estrutural estão condicionadas pela iniciativa neoliberal que enfatiza políticas recessivas na economia, enxugamento do Estado, desvinculação legal dos direitos trabalhistas e crise de representação sindical.

O cronograma do Mercosul com um horizonte definido obriga aos "atores sociais" se ajustarem à dinâmica institucional da integração sob o risco de ir a reboque dos segmentos que possuem mais iniciativa. A iniciativa geral tem sido a da lógica econômica, mas deve-se assinalar que o espaço político é aberto a outros protagonistas.

É necessário sublinhar, que entre os novos temas que demandam respostas do movimento sindical, a integração e o Mercosul não é dos prioritários na agenda das direções sindicais. A realidade do processo está forçando esta tomada de posição.

A questão do Mercosul, ao obrigar o movimento sindical assumir posições protagonistas, está de fato contribuindo para uma mudança no "Paradigma Clássico da Ação Sindical", ou seja, passar das reivindicações imediatas de salário, emprego, e condições de trabalho para a elaboração sobre condições de vida, para as relações internacionais, para o protagonismo na construção de políticas públicas. O Mercosul obriga ao movimento sindical exercer este novo protagonismo de representação ou renunciar à representação aceitando modelos acabados ou até ser superado por outros atores sociais.

Pela via internacional, o Mercosul está impondo o ritmo na reestruturação das políticas públicas nacionais e portanto, ao próprio desenvolvimento nacional, obrigando ao movimento sindical coordenar ações com outros segmentos com desdobramentos concretos que sobrepõem o discurso doutrinário e o imediatismo.

Por outro lado, nas próprias relações intersindicais, o Mercosul impôs uma aceleração das relações no Cone Sul, exigindo articulação política e competência técnica; são estruturadas organizações, são estabelecidos mecanismos de relações e informações que colocam para as centrais sindicais desafios de tipo político (coordenação de ações e harmonização de propostas); intelectual (relações acadêmicas, elaboração de análise, propostas e projetos) e organizativo (construção de organizações e procedimentos).

No plano de institucionalidade do Mercosul o movimento sindical é conhecido através do Subgrupo 11 como interlocutor social representante do trabalho. As centrais sindicais nacionais assumiram o papel protagonista. A participação do movimento sindical não está restrita ao Subgrupo 11, é viável nos outros dez subgrupos técnicos. Este é um processo incipiente e em construção. Os iniciais debates do Mercosul têm permitido uma abordagem dos diagnósticos das políticas públicas, especialmente aquelas relacionadas com o trabalho.

3. Os atores sindicais do Cone Sul e do Mercosul

Na região do Cone Sul, incluindo tradicionalmente a Bolívia, existem na atualidade duas tendências sindicais: a Central Latinoamericana de Trabalhadores (CLAT/CMT) e a Organização Regional Interamericana do Trabalho (ORIT/CIOSL), pois as expressões ligadas a Federação Mundial (FSM) desapareceram como atores com a crise do leste europeu.

A CLAT possui uma entidade nacional filiada, a CNT (Confederação Nacional de Trabalhadores) do Paraguai e entidades parasindicais, ou seja, coordenações de entidades na Argentina (CCAS), Chile (CIC), Bolívia (CRISOL), Uruguai (ASU), Brasil (CAT). A CLAT até o processo de institucionalização do Subgrupo 11 na reunião dos Ministros do Trabalho em Foz do Iguaçu em 1991, havia impulsado uma unidade de ação e articulava suas entidades no "Conselho Sindical de Trabalhadores do Cone Sul".

A ORIT impulsou a partir da discussão da dívida externa a "Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul", (CCSCS), um órgão pluralista que incluía a COB da Bolívia, filiada a

antiga FSM e outras entidades não filiadas, mas que a partir de 1991 começa a tomar perfil de uma "Coordenadora/ORIT" ao filiar-se a CIOSL/ORIT várias entidades nacionais da região. As filiadas à ORIT/CIOSL passam de fato a ser protagonistas nos subgrupos técnicos do Mercosul.

A CCSCS formou no seu interior a "Comissão do Mercosul" para acompanhar o tema. O quadro abaixo resume a situação organizativa na região do Cone Sul.

OS ATORES SINDICAIS NO CONE SUL		
PAÍSES	ORIT/CIOSL	CLAT/CMT
Argentina	Coordenadora de Centrais Sindicais Confederação Geral do Trabalho - CGT	Conselho Sindical de Trabalhadores CCAS
Brasil	Força Sindical - FS Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT Central Única dos Trabalhadores - CUT *	CAT
Uruguai	Plenário Intersindical de Trabalhadores Convenção Nacional de Trabalhadores - PIT-CNT	ASU
Paraguai	Central Unitária de Trabalhadores - CUT Confederação Paraguaia de Trabalhadores - CPT *	Confederação Nacional de Trabalhadores
Chile	Central Unitária de Trabalhadores - CUT **	CIC
Bolívia	Central Obreira Boliviana COB ***	CRISOL

(*) Pediu filiação a CCSCS.
 (**) A CUT não é filiada a CIOSL/ORIT, participa na CCSCS e tem um "Comitê de Enlace da ORIT".
 (***) A COB participa na CCSCS, é uma central unitária com expressões de outras tendências ainda que formalmente esteja filiada a FSM (Federação Sindical Mundial) entidade de influência dos PCs que entrou em crise após a queda do Muro de Berlim.

4. A estrutura institucional do Mercosul

O Tratado de Assunção estabelece uma estrutura de funcionamento do Mercosul que vai se ajustando na prática de uma forma construtiva.

O Conselho do Mercado Comum integrado pelos ministros de economia e de relações exteriores é o órgão máximo; o Grupo do Mercado Comum é o órgão executivo integrado pelos ministros da economia, relações exteriores e Banco Central.

A Secretaria Administrativa tem sua sede em Montevidéu e coordena as atividades dos onze grupos de trabalho e as respectivas comissões.

Diversas outras estruturas e instrumentos vão tomando forma orgânica. A Comissão de Parlamentares do Mercosul; os acordos setoriais; o tribunal arbitral; o estatuto das empresas binacionais; coordenação de militares, de universidades, de colégios profissionais e um vasto conjunto de articulações bilaterais e iniciativas não governamentais vão formando uma teia de complexas relações cobrindo todas as esferas da região: econômica, política, social e cultural.

É de ressaltar que as cúpulas presidenciais realizadas de tanto em tanto têm uma função vitalizadora e de impulso do processo, ratificando e dando diretrizes políticas às decisões que vão sendo construídas pelas diversas instâncias do Mercosul.

Com relação ao Subgrupo 11, - Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social - foram formadas as seguintes comissões:

1. Relações Individuais de Trabalho
2. Relações Coletivas de Trabalho
3. Emprego
4. Formação Profissional
5. Saúde e Segurança no Trabalho
6. Segurança Social.
7. Custos Laborais no Setor de Transporte Terrestre
8. Convênios com a O.I.T.
9. Carta de Direitos Fundamentais

O MERCOSUL E A AGRICULTURA BRASILEIRA

Roberto Rodrigues

1. Considerações Preliminares

A onda liberalizante que varre o mundo todo e a organização de muitos países, especialmente do primeiro mundo, em grandes blocos objetivando a integração comercial, tecnológica, financeira e de serviços, constituem argumento suficiente para a defesa do Mercado Comum dos países do Cone Sul da América - o Mercosul. Até porque fica cada vez mais evidente que ações comerciais sempre isolam os atores, no sentido de separá-los do conjunto da sociedade, marginalizando-os de processos desenvolvimentistas. O Brasil isolado, fechado e pretensiosamente auto-suficiente não existe mais, pertence ao passado distante, de modo que o Mercosul é um passo significativo no caminho da internacionalização de sua economia.

É certo que não é o primeiro passo: já tivemos boa experiência na ALADI e na ALALC, para citar organizações americanas, quando houve um relativo êxito no trabalho conjunto entre governo e setor privado, fator básico para o sucesso de qualquer proposta de internacionalização econômica. Todavia, o Mercosul implica um programa muito mais ambicioso pois não trata apenas da simples "troca" de bens, serviços e fatores de produção entre os países signatários do Tratado de Assunção, mas necessariamente deve ter em vista a integração para competir com terceiros, em conjunto. Assim, não é com o intercâmbio comercial entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai que os povos destes países devem estar preocupados, em função de eventuais perdas potenciais, mas sim com o horizonte de mais longo prazo, em que todos têm a ganhar.

Evidentemente que existem enormes problemas para esta integração: o Tratado de Assunção, assinado em 26.03.91 estabelece a data de 1o. de janeiro de 1995 para a implantação definitiva da livre circulação de bens, serviços e fatores de produção, inicialmente apenas entre Brasil e Argentina e, um ano depois, também para Uruguai e Paraguai. Portanto, é preciso compreender que isto inclui, por exemplo, depósitos interbancários (qualquer cidadão uruguaio poderá ter conta corrente em bancos brasileiros); compra e venda de bens imóveis (qualquer cidadão argentino poderá ser agricultor ou empresário urbano no Brasil, sem precisar de nacionalidade brasileira ou de sócio brasileiro.); serviços (qualquer empresa brasileira poderá fazer consultoria no Paraguai e vice-versa, e também construir obras públicas); as questões trabalhistas serão inteiramente equalizadas (previdência social, encargos, estabilidade, aposentadoria, etc.), para lembrar alguns aspectos. É, só para se ter uma referência, preciso esclarecer que a Europa Comunitária ainda está lutando para consolidar seu modelo de integração: até hoje, por exemplo, não existe lá um fluxo livre de

trabalhadores entre os diversos países, em todos os escalões. Só há este fluxo nos escalões superiores, mas a questão não está inteiramente solucionada.

Na verdade, o Mercosul sinaliza claramente a constituição de uma zona aduaneira a partir de:

A) Reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas nos países membros, segundo a seguinte cronologia:

30.06.91 - 47%

31.12.91 - 54%

30.06.92 - 61%

31.12.92 - 68%

30.06.93 - 75%

31.12.93 - 82%

30.06.94 - 89%

31.12.94 - 100%

Portanto, já estamos, hoje, com 61% das tarifas aduaneiras reduzidas para os países membros do Mercosul, em relação aos demais países do mundo. E vamos também caminhar para a eliminação de todas as barreiras não tarifárias, que são, quando se trata da CEE, por exemplo, um incômodo fantasma. É o caso das questões ligadas às barreiras sanitárias para o caso da exportação de carnes ou frutas.

B) Estabelecimento de uma Tarifa Exterior Comum para terceiros países, básica para uma relação construtiva e duradoura: sem a TEC, produtos de terceiros países podem entrar no Mercosul através de um país em que a tarifa de importação seja menor, pondo em risco a confiabilidade do Sistema.

C) Coordenação permanente das políticas macroeconômicas e setoriais a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes, além de estabelecer o compromisso de harmonização das legislações vigentes. Esta disposição que consta no artigo 1o. do Tratado de Assunção, é fundamental para o sucesso do Mercosul como um todo, e no caso agrícola, em especial. É imperioso que haja uma perfeita sincronia entre políticas monetária, fiscal, cambial, de comércio exterior, agrícola, industrial, etc., entre os diversos países, para que o projeto se complete. Não é possível que o Mercosul se consolide com a simples redução de tarifas sem o paralelo programa de harmonizações, que atinge, para que se tenha uma idéia da complexidade do desafio, a homogeneização das leis, de currículos escolares profissionais, exigindo-se, portanto, a atenção não apenas do executivo, mas também do legislativo, do judiciário e, sobretudo, do setor privado. E aqui está o calcanhar de Aquiles do Mercosul para os brasileiros: teremos gente preparada, em número suficiente, para resolver todas estas questões em tempo hábil?

2. As Questões da Agricultura

A região do Mercosul representa um mercado potencial extraordinário: são 11,8 milhões de quilômetros quadrados, uma população de 190 milhões de habitantes com uma renda *per capita* da ordem de 1900 dólares/ano. O intercâmbio entre seus países membros atinge, atualmente a cifra de 5 bilhões de dólares, sendo que 60% deste valor são efetivados entre Brasil e Argentina. O número representa menos de 10% do comércio mundial somado dos quatro países do Mercosul, e, portanto, tende a crescer sensivelmente com o Mercado Comum.

O tópico mais sensível do processo integrativo, para o Brasil é, sem nenhuma dúvida, o dos produtos agrícolas.

Afinal, entre produtos agrícolas e agroindustriais, o Brasil exporta para o Mercosul cerca de 6 a 7% do total de suas vendas aos três países vizinhos. E, na outra mão, do total de importações, que o Brasil efetiva junto ao Mercosul, 60 a 70% são produtos agrícolas ou agroindustriais. Assim, é muito significativo o desbalanceamento entre estes números, o que vem preocupando severamente as lideranças rurais no Brasil.

Não há nenhuma dúvida de que o Mercosul representa, também para o agricultor brasileiro, - no médio prazo, e desde que os procedimentos negociais sejam adequados - uma enorme possibilidade de crescimento, seja pelo intercâmbio tecnológico, seja pelas associações de interesse, seja pela complementariedade de mercados, seja pelo próprio crescimento do mercado regional. Mas, no curto prazo, algumas inquietações cercam o acordo.

Não se trata de defender a ineficiência, de lutar pela manutenção de um agricultor não competitivo no Mercosul. Aqueles produtores que não tiverem capacidade de competição na sua atividade produtiva, dentro de sua propriedade rural, não "morrerão" por causa do Mercosul. Eles já estão "mortos" para este mercado e o Mercosul será apenas seu atestado de óbito. É preciso deixar claro que o modelo de desenvolvimento do Brasil, sua política econômica para o campo ao longo do tempo e os sucessivos desacertos na política agrícola são responsáveis pela marginalização de milhares de produtos rurais, que precisam ser alcançados por instrumentos poderosos de atendimento até de caráter social, no sentido de resgatá-los para o mercado. Mas este é um problema de política interna, e não deve ser tratado por causa do Mercosul. É prioritário, mas independente deste acordo. Todavia, existem milhões de produtores rurais que são competitivos e eficientes na sua propriedade, mas que perdem a competitividade em função de fatores alheios à sua ação. Perdem competitividade por causa de políticas setoriais constrangedoras, que vão desde questões tecnológicas até legais e de infraestrutura, conforme se verá adiante.

Existe também o problema das vantagens comparativas que um ou mais países membros têm em relação aos demais quanto a determinados produtos. Estas questões devem ser

claramente avaliadas, para que não sejam expostos ao desastre financeiro irreversível produtores competentes de todos os países.

Dentre os produtos sensíveis neste aspecto, os agricultores brasileiros têm riscos e podem perder muito em trigo, milho, arroz, cevada, soja, girassol, lácteos, frutas temperadas, alho, batata, cebola e carne bovina. E devem levar vantagens em café, cacau, açúcar, álcool, frutas tropicais, frango, suínos, tabaco e seringueira.

É preciso enfrentar estes problemas com seriedade e serenidade. Os nossos parceiros (argentinos e uruguaios, principalmente) têm demonstrado grande interesse neste tema, e através de perfeito entrosamento entre representantes governamentais e privados, têm tido excelente desempenho nas negociações: delegações bem preparadas, lastreadas em estudos técnicos prospectivos de boa qualidade, têm se destacado na defesa intransigente de seus interesses.

Entre nós, a integração entre os setores público e privado não tem sido tão boa, inclusive com mudanças no lado do governo, no campo dos produtos agroindustriais. Nossos estudos técnicos são muito dispersos e as vezes descontraídos, até por causa das grandes disparidades regionais, o setor privado, como um todo não está suficientemente informado das questões envolvidas e, finalmente, não existe uma coordenação adequada, de modo que se sucedem reuniões e reuniões sem unidade, com metodologia confusa e baixo rendimento.

Há muita discussão e desconfiança quanto ao mandato dos nossos negociadores e o simples fato de a agricultura não ter representante privado no grupo Mercado Comum (órgão coordenador dos entendimentos do Mercosul) é uma perda irreversível.

É claro que existe o CONASUR, órgão colegiado dos Ministérios da Agricultura dos quatro países membros, e representantes do setor privado de todos. Também o sistema cooperativo brasileiro vem há anos trabalhando à integração setorial - e hoje existe o MERCOCOOP cuidando destes entendimentos.

Mas, mesmo assim, as ações continuam descoordenadas. É preciso maior e melhor organização entre os representantes dos agricultores, de modo a se evitar a dispersão de recursos técnicos e financeiros, e de modo a criar condições de maior eficiência nas negociações, para os delegados brasileiros.

3. As Harmonizações Indispensáveis

É evidente que harmonizações de caráter macroeconômico são fundamentais para a integração: se um país tiver uma inflação mensal de 20% e outro de 0,5%, não há possibilidade de uma integração financeira acabada. Os países da Comunidade Econômica Européia começaram seu programa de integração em 1957 e ainda não o concluíram, em boa parte em função de peculiaridades de suas políticas macroeconômicas.

Um dado relevante a ser analisado é a política cambial. As variações cambiais entre Brasil e Argentina acabam impondo um fluxo comercial inconstante e irregular. Como

consequência direta do Plano Cavallo, com congelamento no câmbio houve uma expansão nas exportações do Brasil para a Argentina de 130% entre 1990 e 1991, com um valor acumulado de US\$ 550 milhões.

O quadro "Comércio Bilateral Brasil/Argentina" (que encontra-se no final deste texto), por outro lado, permite avaliar como o comércio bilateral Brasil/Argentina é variável, ora com superávits para um, ora para outro país, em função da questão cambial. É básico, portanto, harmonizar a política cambial dos países membros do Mercosul.

A política tributária é outra condicionante importante: no caso agrícola, a competitividade fica afetada: muitas vezes o produto nacional é taxado enquanto o importado é isento de impostos, para atender aos interesses do abastecimento. Há uma idéia generalizada da grande competitividade do produto argentino, mas é possível que isto esteja mascarado pela pesada tributação que incide sobre produtos brasileiros.

A soja em grãos, por exemplo, tem 13% de imposto de exportação no Brasil, o farelo recolhe 11,1% e o óleo 8%. Na Argentina, o grão é taxado em 6% e o óleo e o farelo são isentos. No Paraguai, os três são isentos.

No caso do trigo, a Argentina tem um IVA de 7% e o produto é isento de impostos para exportação. No Brasil, o ICMS total que incide sobre os custos de produção de trigo é maior do que 30%. Na Argentina, o IVA grava todos os bens e serviços, exceto para exportação, o que é correto, pois exportar impostos não é inteligente. É claro que estes diferenciais promoverão a migração de capitais agroindustriais brasileiros para os outros países. A ACA (Associação de Cultivadores de Arroz) do Uruguai, por exemplo, informa que 40% da produção deste cereal naquele país já é realizado por brasileiros, por conta da tributação diferente entre os dois países, além de um subsídio que o arroz uruguaio recebe ao ser exportado.

As políticas específicas para a agricultura também precisam ser harmonizadas: é o caso da política de crédito rural - o Brasil está com seu parque motomecanizado completamente sucateado devido à inexistência do crédito para investimento (até 30.06.92, apesar dos recursos aplicados nesta rubrica pelo FINAME rural, o número de máquinas agrícolas vendidas foi 19% menor que no igual período de 1991, que já foi o pior dos últimos dez anos) - que está envelhecida e demanda reformas. A Argentina, por exemplo, tem bancos cooperativos privados operando há décadas, enquanto entre nós ainda se discute uma resolução do BACEN, a 1914, que cria condições de igualdade entre cooperativas de crédito rural e o sistema financeiro em geral.

Também a política de preços mínimos, que não vem sendo cumprida no Brasil pelo governo, deve ser harmonizada com a prática bastante liberalizada de preços agrícolas da Argentina. Estudos recentes de Fernando Homem de Melo demonstram que em março, abril e maio, para os produtos arroz, feijão, milho e algodão, houve uma diferença entre os preços

mínimos e os preços de mercado que trouxe aos agricultores uma perda superior a 1 bilhão de dólares.

Os mecanismos de liberação dos estoques públicos, de isenção de tarifas nas importações, dos tabelamentos de preços, entre outros, precisam ser harmonizados.

A questão da política tecnológica também demanda cuidados. Enquanto no Brasil os organismos públicos de pesquisa vão morrendo à mingua, na Argentina existe um sistema pelo qual um percentual dos preços dos produtos exportados é canalizado para os institutos de pesquisa agrícola. Ora, sem tecnologia não há competitividade, e nós estamos perdendo terreno neste campo.

Diferenças no setor de infra-estrutura (estradas, armazéns, portos) precisam ser enfrentadas. Para se ter uma idéia deste problema, na Argentina o custo médio de embarque de uma tonelada de soja é de 5 mil dólares, e no Brasil é, no mínimo, o dobro. As perdas de competitividade que temos em função da precariedade e elevados custos de nosso transporte são enormes. Aliás, é preciso olhar harmonizações mais concretas como a das bitolas das estradas de ferro, que são diferentes nos quatro países.

Há problemas na área de energia, na área de meio ambiente (defensivos proibidos em um país podem estar liberados em outros), e assim por diante.

O capítulo das harmonizações, portanto, é extenso e demanda muita atenção por parte dos negociadores brasileiros. O setor privado precisa estar muito atento a estas questões, para não ser tragado por negociações que desconsiderem tais problemas.

Deve ser dito que, após o Tratado de Assunção, foram registrados avanços concretos, além do cronograma de redução de taxas alfandegárias, como por exemplo:

- a) assinatura do convênio entre as Bolsas de Valores de Buenos Aires, de Montevidéo e de São Paulo (BOVESPA), em dezembro último, para que argentinos, uruguaios e brasileiros - pessoas físicas ou jurídicas - possam aplicar em ações de empresas dessas nacionalidades, que sejam negociadas em qualquer das Bolsas mencionadas. O potencial deste novo mercado é estimado ser da ordem de US\$ 35/50 milhões por dia;
- b) desregulamentação plena do transporte de cargas terrestres entre Brasil e Argentina, reduzindo em cerca de 20% os custos dos fretes. Para este ano, está sendo cogitada também a eliminação das cotas ainda existentes com Paraguai e Uruguai;

Por sua vez, o Grupo Mercado Comum, órgão executivo do Mercosul, reunido em Brasília no mês de dezembro, tomou importantes decisões, a saber:

- constituição de sub-grupos de trabalho especializados;
- criação de um tribunal arbitral para dirimir conflitos, de modo a oferecer proteção jurídica às decisões tomadas em função do estabelecido no Tratado de Assunção;
- instituição de Conselho Industrial do Mercosul (CIM), formado pela Confederação Nacional da Indústria e de congêneres, que será o instrumento oficial de comunicação entre empresas e governos.

Outro evento importante ocorreu nos últimos dias de junho, em Las Leñas (Argentina), ocasião em que foi definido o cronograma das atividades que deverão ser desempenhadas pelos 11 sub-grupos de trabalho constituídos pelo Grupo Mercado Comum, quais sejam: 1. Assuntos Comerciais; 2. Assuntos Alfandegários; 3. Normas Técnicas; 4. Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio; 5. Transporte Terrestre; 6. Transporte Marítimo; 7. Política Industrial e Tecnológica; 8. Política Agrícola; 9. Política Energética; 10. Coordenação de Políticas Macroeconômicas; e 11. Relações de Trabalho, Emprego e Seguridade Social. Importante destacar que no encontro ficou decidido que as definições sobre câmbio, moeda e impostos só se darão a partir de 1994, o que é inaceitável.

Por outro lado, em meados de julho, o Mercosul foi discutido em Genebra, durante reunião do conselho do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), onde surgiu a polêmica quanto ao reconhecimento da integração.

Os Estados Unidos argumentam que as regras do Mercosul não se ajustam ao artigo 24 do GATT, que reconhece o direito dos países realizarem acordos de preferências comerciais entre si, desde que não discriminem contra os interesses dos outros países não membros. Para os norte-americanos, o Mercosul, com população de 200 milhões e PIB combinado de US\$ 500 bilhões, merece exame detalhado dos parceiros comerciais para verificar se são consistentes com as regras do GATT.

Em contrapartida, os negociadores do Mercosul consideram que a integração não fere a iniciativa do GATT, tendo em vista a "cláusula de habilitação", aprovada em Tóquio, em novembro de 1979, que concede tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento que adotarem acordos desse tipo. O Comitê de Comércio e Desenvolvimento do GATT tem seis meses para elaborar um parecer sobre o assunto.

4. Outras Questões

Além dos pontos elencados, há muitos outros de igual importância. É o caso da definição das normas técnicas e padrões de qualidade.

As normas técnicas agrícolas podem facilmente se transformar em barreiras não tarifárias prejudiciais ao Brasil, caso as negociações não sejam feitas adequadamente. A falta de regulamentação neste campo tem viabilizado a concorrência predatória de alguns produtos importados pelo Brasil, especialmente no que tange ao controle de qualidade. Neste campo, há queixas de produtores brasileiros de mel, vinho, frutas, para citar alguns casos. Assim, é fundamental que se estabeleçam negocialmente normas técnicas para insumos, produtos e sub-produtos agroindustriais, metrologia, nomenclatura, sanidade animal e vegetal, padronização de cultivadores, controle de qualidade, etc.

Acordos setoriais precisam ser implementados, com a clara definição de instrumentos para o período de transição. O próprio Tratado de Assunção estabelece a criação de "formas de acordos entre os setores privados dos países para repartição dos mercados, para acertos na

área de produção, para traçar estratégia comum de marketing e mercados, e para promoção de produtos".

Devem ser processados os ajustes internos de cada país por produto (e/ou por região) de modo a manter a competitividade de cada parceiro, bem como devem ser estudadas políticas de reconversão em caso de perda irreversível desta competitividade.

Mas, acima de tudo, é imperioso definir os mecanismos de salvaguarda, de solução de controvérsias, das regras de origem e a legislação anti-dumping. São todos dispositivos que garantem a um país prejudicado por qualquer surto conjuntural de importações, recorrer a mecanismos do acordo que atenuem os eventuais prejuízos decorrentes da implementação do mercado comum, ou que evitem a internalização de subsídios praticados em terceiros países através do Mercosul. Todos estes instrumentos precisam ser regulamentados.

5. Conclusões

O desafio é imenso, mas vale a pena enfrentá-lo. É preciso, porém, dado o prazo exíguo existente até janeiro de 1995 (menos de dois anos e meio), hierarquizar os problemas e o equacionamento das soluções. E a base para este equacionamento é um perfeito entrosamento entre o setor público e o privado, sob pena do primeiro implementar acordos e negociações sem o necessário respaldo empresarial, o que pode por a perder todas as potenciais chances de progresso para os agricultores brasileiros.

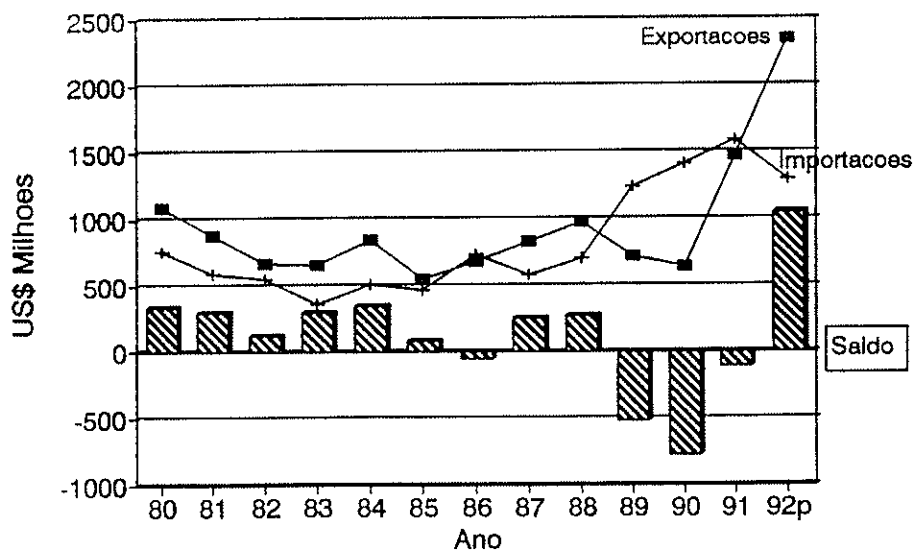
Neste sentido, dez pontos são absolutamente prioritários, e, a seguir apresentados de forma hierarquizada:

- harmonização da política cambial;
- harmonização da política tributária de insumos e produtos; - estabelecimento de legislação comum fitossanitária, de normas e padrões de qualidade e de uso de defensivos agrícolas;
- criação de serviços comunitários de inspeção de padrões de qualidade e vigilância fitossanitária;
- desenvolvimento tecnológico, inclusive pesquisas em biotecnologia;
- fomentos aos acordos setoriais;
- tarifas intra-comunitárias e externas comuns para a importação de insumos e produtos;
- legislações contra práticas desleais de comércio e da cláusula de origem (salvaguardas);
- racionalização dos custos devido à infra-estrutura diferenciada;
- legislação específica para associações de capitais e empresas agroindustriais.

Se tais pontos forem resolvidos, teremos dado os passos indispensáveis para a integração legítima sem que nenhum setor competitivo seja afastado, artificialmente, da atividade produtiva.

E os países do Mercosul terão atingido a maioria para, em conjunto, enfrentarem os terceiros mercados.

COMERCIO BILATERAL BRASIL/ARGENTINA (Comercio para o Brasil)



MESA-REDONDA SOBRE "ESTADO, PARTIDOS POLÍTICOS E LEGISLATIVO"

Paulo Nogueira Batista

Considero as questões que estão envolvidas pelo título deste seminário como extremamente relevantes inclusive para o êxito do empreendimento. Eu diria, até um pouco de forma provocativa, que sem que nós tenhamos capacidade de assegurar uma participação maior em uma grande gama de segmentos sociais e uma participação maior do poder legislativo, dos estados, dos empresários, trabalhadores e agentes sociais de maneira geral, realmente vai ser difícil imaginar que este processo tenha o êxito que se espera.

Eu começaria por fazer algumas observações a respeito dos problemas que estão presentes na formação de um processo de integração entre países tão díspares como são os quatro que integram o Mercosul. É curioso, e a gente leva a ter a tendência a pensar que pelas origens ibéricas comuns, pela proximidade lingüística, nós seríamos, realmente, países muito próximos e fáceis de se integrar um com o outro. Na realidade não é bem assim. Se nós examinarmos um pouco mais de perto a situação, aliás é um pouco óbvio até quando se abre a carta geográfica ou quando se consulta qualquer manual estatístico, nós vamos ver que há uma enorme diferença econômica entre os membros. E isso não só no que diz respeito à dimensão das respectivas economias. Só para citar um número, o PNB do Brasil é quarenta vezes maior que o do Uruguai, como na própria estrutura dessas economias, há países ainda numa fase quase que completamente pré-industrial, como é o caso do Paraguai, e outros que já estão numa fase um pouco mais industrializada e países como o Brasil onde a já atingiu níveis que podem qualificá-lo como um país industrializado. Mas há diferenças também no que diz respeito ao grau de abertura das respectivas economias em relação ao comércio exterior e ao capital estrangeiro. Há enormes diferenças no sistema tributário, há diferenças muito importantes em matéria de custo de energia e em matéria de qualificação e custo de mão de obra. Por ter diferenças conjunturais de extrema relevância, torna-se ainda mais problemática a integração quando se levam em consideração diferenças relacionadas com as chamadas políticas macroeconômicas, monetárias e fiscais. Acresce a tudo isso uma ausência de um intercâmbio comercial importante entre esses quatro países. Ao mesmo tempo em que os volumes absolutos, e até relativos não são importantes, a gente verifica de novo uma fantástica disparidade, porque para o Brasil, o mercado dos três países que integram o mercado comum conosco representa apenas cinco por cento das nossas exportações, ao passo que, por exemplo, para o Paraguai isso representa quarenta por cento. As diferenças são muito grandes: de escala, de política, de estrutura econômica. Sem contar outros fatores, já no campo do legislativo, porque temos também legislação civil e legislação comercial que não são propriamente idênticas. E acima de tudo isso nós temos que constatar que nunca houve

realmente estudos sérios sobre as razões econômicas, as vantagens e desvantagens de um processo de integração nessa sub-região.

O que a gente conclui de tudo isso, não há como ver de outra maneira, é que a integração foi adotada como objetivo em si mesmo. Como um objetivo político e também com fundamentação política. Entre outras bases políticas do movimento de integração para o Mercosul eu assinalaria duas ou três, uma delas é a redemocratização ocorrida na região, em particular entre a Argentina e o Brasil, que foram os dois países que iniciaram o processo. Não exclusivamente por causa disso, mas concomitantemente com isso, um processo de aproximação que houve entre os dois países superando antigas rivalidades. Isso começou já nos regimes militares, mas evidentemente foi um processo que se acentuou com a redemocratização lá e aqui. E finalmente houve uma razão de ordem política, que é a expectativa de um aumento do poder de barganha destes países na sua relação com países terceiros, especialmente diante da tendência à formação de blocos econômicos em outras regiões, particularmente a tendência mais recente de formação de blocos econômicos na América do Norte. O caráter político nesta alteração, que começou através de um acordo de livre comércio entre a Argentina e o Brasil a ser completado em dez anos se acentua com a aceitação do Uruguai e do Paraguai ao processo, o que evidentemente só se explica por motivos políticos e diplomáticos. O caráter político da operação se torna a meu ver mais ainda evidente pela forma como o processo é conduzido, ele é dominado inteiramente pelos governos, pelas chancelarias diplomáticas, com pouquíssima participação do congresso e partidos políticos certamente nenhuma e muito modesta de empresários e de sindicatos. Os agentes para os quais o processo está sendo criado, os empresários e os sindicatos, não foram em nenhum momento ouvidos sobre se nós deveríamos ir para uma integração, de que forma, com que profundidade e que ritmo. O Congresso, neste particular, teve uma atuação dentro das linhas tradicionais da forma como é tratado o problema das relações internacionais na nossa constituição e se limitou praticamente a homologar o que o poder executivo levou ao Congresso para ratificação.

O que nós estamos vendo em tudo isso são origens políticas, motivações políticas e uma condução política do processo. O caráter estritamente intergovernamental das negociações é realmente muito grande, é praticamente exclusivo, e como a operação tem esse matiz político-diplomático a que eu me referi, vocês vão notar que nem sequer a totalidade do poder executivo, sobretudo no caso do Brasil, está mobilizada e participando do processo. É uma coisa que está acontecendo principalmente a partir da chancelaria, e agora com a participação e o envolvimento maior dos ministérios de economia, mas com muito pouca participação de outros departamentos e ministérios do próprio executivo brasileiro. O resultado desse enfoque político e da forma como foi montado, concebido e conduzido, resultou em que algumas das normas fundamentais do processo, eu quero me referir especialmente a certificações de origem, mas o mesmo poderia se aplicar às cláusulas de salvaguarda, não estão

satisfatoriamente definidas. Só para que se tenha uma idéia da importância de haver regras de origem bem estabelecidas e bem definidas antes de que comece a funcionar o acordo, eu mencionaria o fato de que no acordo Canadá/Estados Unidos - um processo objetivo e modesto comparado com o Mercosul - só foi aprovado depois de definida concretamente não apenas uma regra geral muito estrita em matéria de certificação de origem, mas regras específicas para quatorze setores da economia. E no nosso caso, nós temos apenas um princípio muito geral, deixando para a fase praticamente pós-transição, a definição de normas mais específicas. Esse problema na regra de origem é obviamente fundamental porque sem regras de origem adequadas nós teremos o problema da plataforma de reexportação, e o processo de integração poderia estar em risco.

Há outras coisas que não foram bem resolvidas no Tratado de Assunção. Entre elas a própria forma do processo decisório e o fato de que cada país membro tem um direito de veto. Tudo isso resulta que nós temos uma situação que não é muito equilibrada, e que seria conveniente que fosse corrigida com antecipação à entrada em pleno vigor do Tratado para que nós não nos vejamos na contingência de ter que ajustar a economia brasileira à economia de seus parceiros quando o que deve ocorrer é ao contrário, eles é que têm que se ajustar a nós e não nós a eles. Evidentemente que no processo, teremos que fazer concessões, mas o eixo do processo de integração do Mercosul tem que se fazer em torno do Brasil e não ao contrário. Corremos o risco de ver se processar, em virtude da inexistência de regras muito precisas, a existência de um poder de veto para cada um dos países membros. A primeira conclusão que eu tiro de tudo isso é curiosa porque na realidade nós temos um mercado comum que está sendo constituído sob um enfoque ultra liberal, isto é, a filosofia que está atrás disso é criar um mercado mais livre possível onde as forças de mercado tenham a maior possibilidade possível de atuação. Tudo isso através de um processo estritamente intergovernamental, em que os empresários, por exemplo, em que os agentes econômicos e sociais não estão sendo ouvidos nem estão participando efetivamente. Há nisso uma certa contradição. Um outro problema que nós enfrentamos, problema que me parece sério, é a questão dos prazos. Eu não sei se os senhores têm isso presente, mas a Comunidade Econômica Européia se fixou, pelo Tratado de Roma, doze anos mais três anos para poder formar a área de livre comércio e uma união aduaneira, isto é, uma integração com uma tarifa externa comum. Levou trinta e quatro anos, até 1992, para constituir um mercado comum, isto é, um mercado onde haja livre circulação de todos os fatores de produção com um grau relativamente alto de harmonização das respectivas legislações. Vai levar pelo menos mais oito anos para chegar à união econômica com moeda e política social comuns. No caso do acordo entre Estados Unidos e Canadá, o prazo de formação dessa área são dez anos, e foram consumidos mais de três anos na negociação do acordo. O mesmo prazo está sendo previsto em relação a negociações com o México, e no sudeste da Ásia, os países membros da Asean estão começando o programa para a formação de uma área de livre comércio de prazo de

quinze anos. Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai se propõem a fazer um mercado comum, aquilo que a Europa levou trinta e dois anos para fazer, tendo muito mais tradição de comércio recíproco, maior equilíbrio nas relações econômicas-comerciais recíprocas, pois bem, nós pretendemos fazer tudo isso em menos de quatro anos, até trinta e um de dezembro de 1994. Realmente, os prazos fixados no tratado de Assunção e agora reiterados no chamado cronograma de Las Leñas, não parecem muito realistas. Eles não são realistas, nem sequer, para os respectivos governos que estão tão envolvidos diretamente nessa negociação. Não há quadros suficientes para conduzir este processo no ritmo que está pensado no tratado. Esses prazos se tornam, a meu ver, menos praticáveis ainda, se nós introduzirmos o elemento que é o objeto do seminário de hoje, que é a necessidade de democratizar essas negociações de forma a assegurar que os outros agentes econômicos, que o Congresso Nacional, que os partidos políticos passem a ter um papel decisivo como corresponde às negociações da preparação da posição nacional e subseqüentemente nas negociações internacionais.

Não há como evitar, obviamente, a área de livre comércio dentro do prazo de 1994 porque a desbravação é automática e já está prevista no acordo. Mas não vai ser fácil concluir a negociação sobre a tarifa externa comum que configuraria pelo menos a formação de uma união aduaneira, e isto é uma coisa grave para o Brasil porque apesar de se falar muito na necessidade de competência macroeconômica, e ao se fazer isto, se apontar uma forma meio crítica para o Brasil, o que estamos verificando é que não está havendo convergência nem sequer naquele setor que é fundamental à formação de uma área de livre comércio e de uma união aduaneira que é convergência de política comercial. Salvo o objetivo comum de todos os países integrantes do Mercosul, que é a abertura, a liberalização de importações, o ritmo e a forma pela qual estas liberalizações estão sendo feitas não são compatíveis. E nós estamos diante de um risco muito concreto de serem erodidas margens de preferências importantes sobretudo para produtos manufaturados, que é o setor de maior interesse para o Brasil. Nós temos um quadro relativamente complexo, e nos leva a dizer que é realmente fundamental assegurar através de mecanismos que o governo agora está admitindo, que são indispensáveis, mecanismos de participação, que haja este processo de democratização do Mercosul para que estes problemas todos possam ser colocados. Sem isso eu tenho a impressão de que nós não vamos ser capazes de assegurar aquilo de que tanto se fala, que é a irreversibilidade do Mercosul. O Mercosul é muito importante, deve ser levado adiante, deve ser tornado um processo irreversível, mas ele não será irreversível se nós não encontrarmos uma maneira de democratizar o processo decisório dentro de cada país integrante e se não formos capazes de acomodar, através dessa democratização, algumas questões muito importantes que configuram de fato um espaço econômico comum.

De início, eu diria, repetindo alguns conceitos já ditos aqui que o Uruguai tem uma situação estrutural muito diferente da Argentina e do Brasil no tamanho, na população, no grau de desenvolvimento relativo - especificamente na área de industrialização -, na capacidade de barganhar em acordos internacionais, na história e na estrutura do sistema político e também na legislação trabalhista e social. O Uruguai tem algumas particularidades que criam diferenças muito grandes com os parceiros do Mercosul. Normalmente essas diferenças, sejam elas no sentido positivo ou negativo, são de tal natureza que nós temos a impressão que o Uruguai tem menos vantagens comparativas que os outros países no processo de integração tal como está sendo feito.

A entrada do Uruguai no Mercosul foi a reboque do acordo prévio entre Argentina e Brasil, e com a transição de governo, se motivou na aceleração da negociação com uma decisão a nível de executivo quase sem negociação forte. O Uruguai tem uma longa tradição de relacionamento econômico, jurídico e em outras áreas em termos integrativos com Brasil e Argentina. Em termos comerciais, o Uruguai possui uma tradição na qual sempre conseguiu incluir tratamentos diferenciados em diferentes áreas. A particularidade do Tratado de Assunção é que prevê a plena reciprocidade de direitos e obrigações de todos os membros eliminando toda essa tradição não só do processo integrativo sul-americano, mas que tem sido aplicada na Europa, onde o interesse comum leva em conta a velha história de que o grande e o pequeno têm interesses diferentes, mas podem ser comuns em um processo que interesse para ambos. Tenho a impressão de que a perda dessa tradição de negociação compensatória, para o caso do Uruguai, que é menor e mais frágil, pode ser arriscada, ao menos num período de transição que pode ser bastante longo. O terceiro elemento complicador é que o tratado de Assunção é um tratado marco, não é apenas um pequeno acordo onde ainda não está definido como vai ser dirigido o poder comum, isto ainda não está previsto. Ocorrem encontros de delegados governamentais mas não se sabe ainda como serão os órgãos comuns da administração. Outro problema é que convivem ao mesmo tempo, o tratado bilateral Argentina/Brasil e o tratado do Mercosul e por enquanto não está prevista a junção de ambos. Para o Uruguai foi um acordo de muita importância, ao mesmo tempo que com poucas consultas ao empresariado e à sociedade de maneira geral. Isso determinou que a assinatura do tratado de Assunção, nas condições em que ocorreu, para a sociedade e para o sistema político uruguaio, assumiu características de um verdadeiro choque. A sociedade civil, os sindicatos, os intelectuais, os economistas, todos estão preocupados. Faltou um processo de embasamento, de participação e de discussão que foi apenas posterior a assinatura do contrato. Um fato importante é que o tratado chega em um momento em que o país enfrenta uma crise, não catastrófica, mas profunda e duradoura. Neste contexto o Mercosul apareceu

como um fato consumado, já o que o governo o havia assinado. Um desafio que obriga a todos a repensar, e um grande risco.

A questão do Mercosul em absoluto não permeia o legislativo, que está quase à margem do andamento do processo, apesar de tê-lo aprovado. Existe uma tradição brasileira, em que as questões de política externa são encaminhadas pelo Ministros das Relações Exteriores à Câmara dos Deputados e tramitam na Comissão de Relações Exteriores. As decisões de plenário em relação aos acordos internacionais são decisões que se baseiam pura e simplesmente no parecer da Comissão de Relações Exteriores. O Tratado de Assunção, intitulado Mercosul, é uma questão extremamente importante, com influência em toda a vida do país, diferentemente de outros convênios ou tratados internacionais, com profunda influência em toda a estrutura brasileira, mas que certamente não foi compreendida pelo Legislativo como tal. Essa é uma realidade cultural do Brasil assim como o povo brasileiro não tem a mínima idéia do que se trata, provavelmente diferente dos povos europeus, que discutem a questão do MCE, como se vê inclusive em vários casos debates acirrados de aprovação plebiscitária, se não me engano, ha pouco tempo a Suíça teve uma decisão plebiscitária, até por uma diferença relativamente pequena de votos, de participação no Mercado Comum. Certamente, isso no Brasil não sai do quadro de algumas pessoas que têm um pouco de conhecimento da matéria. Para a população brasileira, essa questão não existe, portanto ela deixou de existir também a nível do Legislativo.

O conceito geral, de estratégia, que os países têm que se unir, no sentido de poderem enfrentar, até outros mercados, outros países, outras confederações, outros agrupamentos, me parece algo absolutamente consensual, ou pelo menos se aceita como tal. Se falou já há muitos anos, em relação à América Latina como uma unidade só. Talvez esse seja um início desse projeto. Do ponto de vista estratégico isso me parece algo perfeitamente válido. Do ponto de vista da forma pela qual vêm sendo implantado os prazos, como colocou o embaixador Paulo Nogueira Batista, isso me parece de uma irrealidade, de uma fantasia, como muitas das fantasias que nós temos por aqui. É uma fantasia que gera alguns resultados, existem algumas coisas no próprio acordo de Assunção que já estão em andamento. Em algumas questões é possível talvez se avançar rapidamente, em outras questões nós vamos certamente passar muitos anos até que nós tenhamos o mínimo de consciência no país do que é que nos estamos tratando de fato e quais são as conseqüências. Eu pessoalmente tive um pouco dessa relação pela primeira vez agora, no Congresso Nacional, pelo fato de ser o presidente de uma comissão que trata da regulamentação da propriedade industrial, a questão das patentes. Fui obrigado a conversar com parlamentares das Argentina, do Uruguai e do Paraguai acerca desta questão, porque na Argentina existe a tramitação de um projeto que trata também de patenteamento. Estamos tendo uma série de reuniões no qual estamos discutindo a seguinte questão: como é que nos podemos no quadro do mercado comum, tratar da questão da propriedade industrial. Se nós tivermos aqui no Brasil uma legislação de

propriedade industrial mais rígida, e liberal na Argentina, no sentido que aqui se conseguem menos direitos e mais obrigações e na Argentina menos obrigações e mais direitos, pode haver uma certa tendência de industrialização ali e não aqui, ou o inverso. Onde houver um direito mais amplo certamente o capital vai se instalar. O processo de industrialização num mercado comum, se não vai fazer diferença para o investimento externo, no investimento interno, nós temos notícias de grupos esperando algumas decisões para saber onde se instalam. A nossa preocupação é que o Brasil tenha a possibilidade de atrair recursos de investimento para ser um produtor e não apenas um consumidor. Nós podemos chegar a um certo ponto em que o processo de industrialização se dá todo no Paraguai, dependendo da legislação que se forma, e os outros países passam a ser grandes mercados consumidores.

O envolvimento dessas questões é muito grande, muito profundo e muito complexo, e leva em conta toda uma série de diferenciações do grau de desenvolvimento desses países. Nós estamos sentindo, por exemplo, na zona do MCE, que existia até, do ponto de vista cultural, histórico, uma certa homogeneidade, apesar das guerras, desenvolvimento não só econômico, mas principalmente cultural. É um questão que dá para se discutir, dá para se botar num plebiscito para votar. Nós discutimos hoje se vamos poder discutir num plebiscito o parlamentarismo e presidencialismo, uma questão que está posta, quanto mais colocar a integração de um mercado onde você vai levar em conta tantas variáveis, tantos interesses e tantos graus de desenvolvimento diferenciados.

A nível do Legislativo, existe uma comissão parlamentar do Mercosul, onde talvez já exista um processo de discussão, mas a nível do Legislativo isto não existe, e a nível dos partidos, menos ainda. Existem talvez algumas preocupações individuais aqui e ali mas não existe nada a nível partidário. Eu acho que esta é uma questão que foi colocada com origem de conteúdo político, talvez imagem política, em nossos países o marketing faz parte de alguma coisa muito importante no processo político. Me chamou muito a atenção a data do início estabelecida no acordo de Assunção, que é trinta e um de dezembro de 1994, o último dia de mandato do presidente Collor, se ele chegar até lá. Ele sairia do governo teoricamente assinando o mercado comum. Isso é mais uma das ilusões, mais uma das nossas fantasias, mais uma das irrealidades. Eu acho que esse é um processo que deve ser feito com amadurecimento, estrategicamente é importante, não há dúvidas que há complementaridade de setores da economia, há setores da economia que você pode desenvolver mais num país do que no outro. Não há porque não se procurar este tipo de mercado comum e integração entre estes países, com dificuldades em dizer o que significa exatamente integração. Mas certamente este processo não pode se dar da forma como alguns estavam imaginando que poderia se dar. Isto é absolutamente inviável, isto não vai acontecer e não tem como acontecer. Eu acho que nós temos que trabalhar diante deste fato. Como vamos levar isto para a população? Quando reagimos diante disto, porque não pode ser um processo feito desta forma. Infelizmente o legislativo não participou por essa tradição que eu coloquei. As questões de política

internacional são "reserva de mercado" do poder executivo. Talvez isso seja diferenciado no Uruguai, quem tem outro tipo de cultura, de história, tem história partidária. Os partidos políticos no Brasil nunca levantaram qualquer questão em relação ao Mercosul. E, por essas coisas absolutamente estranhas, no Congresso Nacional isso passou sem nenhum tipo de contestação. Uma matéria que deve ter sido remetida em meados de 1991 ao Congresso, em setembro estava aprovada. Normalmente uma coisa deste tipo leva anos. A recomendação da comissão da OIT sobre liberdade sindical, que é de 1948, não está ainda aprovada no Congresso Nacional, e entrou em plenário diversas vezes. Nós, da Comissão de Propriedade Industrial, temos tido consciência da importância do projeto de integração através da discussão do projeto de propriedade industrial. Questionamos como isto vai ficar no âmbito do Mercosul. Eu acho que é a primeira vez no Congresso que se discute alguma coisa mais concreta no âmbito do mercado comum. Esses são os dados que eu posso trazer a vocês para ajudar no debate.

SUMÁRIO

Apresentação	
<i>Ricardo Seitenfus</i>	5
Os Países Integrantes do Mercosul - Realidade e Perspectivas	
<i>Carlos Alberto Onis Vigil, Carlos Maria Monteiro, Jacques Marcovitch, Juan Alfredo Buffa, Ricardo Seitenfus e Sérgio de Abreu e Lima Florêncio</i>	7

TEXTO

Transcrição do seminário *Os Países Integrantes do Mercosul - Realidades e Perspectivas*, realizado em 27 de maio de 1992 pelo Programa Mobilizador A Integração Regional e o Mercosul no âmbito das atividades do Projeto Mercosul BRA/Fase I. Participaram membros das chancelarias dos quatro países integrantes do Mercosul.

AUTORES

CARLOS ALBERTO ONIS VIGIL é cônsul da Argentina em São Paulo.

CARLOS MARIA MONTEIRO é assessor comercial do Consulado do Uruguai em São Paulo.

JACQUES MARCOVITCH é diretor do IEA e professor titular da Faculdade de Economia e Administração (FEA) da USP.

JUAN ALFREDO BUFFA é conselheiro da Embaixada do Paraguai no Brasil.

RICARDO SEITENFUS é coordenador no IEA do Projeto Mercosul/BRA/Fase I e professor visitante do Instituto.

SÉRGIO DE ABREU E LIMA FLORÊNCIO é do Departamento de Integração do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

APRESENTAÇÃO

Em dezembro de 1991 é assinado um convênio entre o governo brasileiro, representado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e pelo então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), objetivando realizar estudos relativos ao processo de constituição do Mercado Comum do Sul - Mercosul. A Universidade de São Paulo, através do Instituto de Estudos Avançados esteve, desde o início, associada ao Projeto e opera juntamente com o Departamento de Integração/MRE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/MP.

Além dos termos de referência apresentados em setembro de 1991, publicados na *Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais* (volumes 18, 19 e 20), ressaltam-se quatro atividades do Projeto Mercosul BRA/Fase I:

- a) resposta, através de estudos setoriais, às demandas dos negociadores brasileiros dos onze subgrupos;
- b) organização e realização de seminários, conferências, mesas-redondas sobre os diferentes aspectos do processo integracionista;
- c) constituição de uma rede denominada Centro de Informações Referenciais do Mercosul (CIRM) com a colaboração da Fundação de Comércio Exterior (FUNCEX), do Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata (CEDEP) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- d) e seleção e divulgação dos trabalhos apresentados no âmbito do Projeto.

Buscando atingir o último objetivo mencionado, iniciamos a publicação da série *A Integração Regional e O Mercosul* dentro da *Coleção Documentos* do IEA/USP. Com os cadernos dessa série, pretendemos divulgar os trabalhos apresentados nos diferentes eventos organizados pelo Projeto, bem como estudos considerados pertinentes para a discussão em torno do Mercosul.

Deve ser salientada a eficiente acolhida que a Universidade de São Paulo, através de seu Reitor Prof. Dr. Roberto Leal Lobo e Silva Filho, do Conselho Deliberativo e do Diretor do Instituto de Estudos Avançados, Prof. Dr. Jacques Marcovitch, reserva ao Programa Mobilizador A Integração Regional e o Mercosul. A participação da maior universidade da região tem adicionado ingredientes de seriedade e de independência indispensáveis ao encaminhamento transparente e responsável do processo de constituição do Mercado Comum do Sul.

Prof. Dr. Ricardo Seitenfus - Projeto Mercosul/BRA/Fase I

OS PAÍSES INTEGRANTES DO MERCOSUL - REALIDADE E PERSPECTIVAS

Ricardo Seitenfus

Reiterando a satisfação do Instituto com a presença dos senhores, eu gostaria de assinalar que pela primeira vez desde que a universidade, no final de 1990, iniciou um trabalho coordenado sobre o processo de integração no Cone Sul, e a partir de março de 1991, sobre o Mercosul, nós temos o prazer de receber os representantes oficiais dos quatro países envolvidos no processo.

Aqui estão representantes dos governos brasileiro, argentino, paraguaio e uruguaio para que possamos fazer um balanço do que foi feito até agora, e das etapas que teremos pela frente até dezembro de 1994, para prosseguir com este processo da forma mais racional, mais responsável e com melhores resultados para as sociedades dos nossos quatro países.

Esse é um processo inédito, porque, pela primeira vez os quatro países envolvidos estão abordando temas que nunca haviam sido discutidos antes, nunca haviam tentado encontrar um espaço comum para a tomada de decisões com repercussões tão profundas no seu relacionamento econômico recíproco. E que por sinal não se restringirá, segundo o que já está sendo acordado, às questões meramente materiais de comércio ou de finanças.

O processo de entendimento na região pretende ser muito mais profundo, e se dizia já em 1986, quando o presidente Sarney se encontrou com o presidente Alfonsín em Buenos Aires, que se esse processo pudesse ao menos enterrar os fantasmas do passado, que assombraram as relações entre os países da região, já seria um grande passo, um passo civilizatório no relacionamento entre os quatro países. Pretende-se ir muito além disso, pretende-se construir um futuro melhor do que o que se apresenta hoje.

A Universidade de São Paulo, como uma universidade, tem interesse manifesto em poder contribuir para o bom encaminhamento destas questões, muitas vezes extremamente técnicas, para cuja solução a simples vontade política não é suficiente. É por isso que nós iniciamos, a partir do ano passado, por solicitação do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, e com a colaboração do Instituto de Pesquisas em Economia Aplicada IPEA do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, um trabalho de identificação dos problemas, dos entraves nas negociações oficiais e suas possíveis soluções.

Numa primeira etapa (setembro/91) foram redigidos onze termos de referência, que praticamente são um reflexo dos trabalhos dos subgrupos de negociação, e estamos agora numa segunda etapa, onde esses termos de referência, que evidentemente são fios condutores de uma ação de pesquisa, deverão ser detalhados. Acho que esta reunião de hoje será de grande contribuição justamente para o detalhamento disso.

Por outro lado, gostaria de entregar aos senhores representantes dos quatro países um documento preparado no âmbito desse projeto, visando a constituição de um projeto regional de estudos sobre o Mercosul, que não se restrinja unicamente a um trabalho acadêmico de cunho nacional, como está sendo feito até agora pelas universidades dos quatro países, mas que haja um mínimo de coordenação, um mínimo de sistematização, dos esforços acadêmicos dentro das preocupações e prioridades traçadas pelo poder público dos quatro países. Se nós não fizermos este esforço de sistematização corremos o risco de ter uma multiplicação de trabalhos acadêmicos, certamente muito interessantes, mas pouco úteis ao processo.

A sugestão que entregaremos hoje aos representantes é que se monte um comitê de sistematização, mesmo que esta expressão tenha algumas lembranças talvez não muito agradáveis, mas que se monte uma estrutura evidentemente muito leve, que indique as grandes prioridades que os negociadores dos quatro países têm dentro do processo de negociação e preveja quais são os entraves do processo.

Com isso nós poderemos então fornecer àquelas instituições, academias e especialistas, um apoio, inclusive financeiro, para que possam trabalhar em melhores condições, e sobretudo, fazer com que esses trabalhos sejam utilizados no processo, e não façam parte somente de uma biblioteca e de publicações cujos resultados muitas vezes não são muito perceptíveis, do ponto de vista do funcionamento e do encaminhamento dessas questões.

Gostaria de saudar a presença de todos, e passar a palavra para o Cônsul Carlos Alberto Onis Vigil do Consulado Geral da Argentina em São Paulo. Sugiro que cada um dos representantes dos quatro governos fale durante quinze ou vinte minutos sobre alguns pontos que nós listamos como importantes, como por exemplo:

a) o que representa o Mercosul dentro da estratégia de desenvolvimento econômico nacional de cada um dos países;

b) os prazos do processo. Nós tínhamos os prazos que inicialmente iam até o ano 2000 e que foram reduzidos a um prazo bem mais curto porque se exaure em 31 de dezembro de 1994;

c) que fossem identificados os principais gargalos do processo, quais são as principais dificuldades que cada negociador, que cada parceiro vislumbra;

d) quais são os principais atores do processo, os atores chave, aqueles que efetivamente têm um interesse imediato com relação ao processo integracionista; e

e) quais são as perspectivas de institucionalização do processo de integração, em que medida os quatro países estão dispostos a fazer o que nunca estiveram dispostos a fazer, ou seja, abrir mão de uma parcela de sua soberania em prol de um organismo supranacional, que seria uma espécie de comissão, ou de comitê, ou de secretariado, que deveria evidentemente ser permanente, e que seria o depositário de compromissos conjuntos e comuns, e que teria inclusive, como é o caso da Comissão de Bruxelas, uma competência de traçar normas de

conduta e de estabelecer regras de convivência dentro desse espaço econômico que será único.

São esses, a princípio, os pontos que gostaríamos de ver abordados, evidentemente sem prejuízo de outros que os participantes gostariam que fossem mencionados.

Depois das exposições teremos um debate entre os participantes, para que possamos ao final, tirar desta reunião algumas conclusões e algumas recomendações, para que ela tenha um sentido de utilidade, um sentido prático evidente. Muito obrigado.

Carlos Onis Vigil

Bom dia, eu sou o Cônsul Geral da Argentina em São Paulo, cheguei aqui faz pouco tempo, só dois meses, mas minha intenção é trabalhar muito junto às universidades para tratar de impulsionar o máximo possível o processo de integração entre os nossos quatro países.

Eu vou seguir a metodologia sugerida pelo professor com respeito a que temas abordar. O primeiro deles fala dos objetivos econômicos nacionais perseguidos com a participação no Mercosul. Acredito que para analisarmos o processo de integração temos que falar não somente dos objetivos econômicos, mas também dos objetivos políticos.

Quando começa o processo de integração, que coincide com a volta dos nossos países ao processo democrático, temos como idéia básica do primeiro encontro de Iguazú, em 1985, entre Alfonsín e Sarney, um acordo basicamente de defesa da democracia. Nossos países haviam passado por governos militares durante muito tempo, precisávamos fazer um acordo do mais alto nível para poder começar a trabalhar sobre outros aspectos.

Aí começa a segunda parte dos acordos Argentina/Brasil, que partem de aspectos políticos e começam a analisar aspectos econômicos. Analisando a primeira parte dos acordos Alfonsín/Sarney, e nessa etapa, o programa de cooperação bilateral, o tratado Argentina/Brasil, temos que, nessa época pensávamos em dez anos de prazo para a concretização do mercado comum.

Nesse momento recebíamos uma influência muito forte do processo de integração que havia se desenvolvido na região nos anos 60. Negociações produto por produto, negociações onde nunca se avançava muito, eram muito emperradas. Eram mais retóricas do que avanço concreto no processo de integração.

A partir dessa etapa dos acordos Alfonsín/Sarney, muda também, ao final dos anos 80, o cenário internacional. De um cenário internacional dividido por duas superpotências no qual as prioridades eram diferentes, passa-se a um cenário internacional com uma suposta nova ordem com uma superpotência, a priori, hegemônica, na qual todas as visões e todas as análises sobre a inserção dos nossos países no mercado internacional mudaram e vêm mudando de uma maneira muito rápida.

Acho que para analisar os objetivos econômicos e políticos do processo de integração nós temos que ter claro o panorama internacional para ver qual a maneira mais eficiente de

nossos países inserirem-se nesse âmbito. Por isso quando se fala de objetivos econômicos, acho que estes são um conjunto de elementos que nós analisamos para impulsionar o processo de integração.

Nós acreditamos que o mundo vai se dividindo em grandes blocos: a CEE vai se ampliando, já se fala em vinte membros, o bloco oriental também vai se consolidando, o bloco NAFTA vai se estendendo para o sul. Seguramente, nessa consolidação dos blocos vai haver, e já há, o surgimento do protecionismo e seguramente um protecionismo a nível inter-blocos.

Dentro desse cenário internacional, a investigação é muito importante, por múltiplas razões, não somente pelo cenário internacional, mas por razões políticas, econômicas e culturais de aproveitamento dos recursos de cada um de nossos países. Se analisarmos Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai do ponto de vista energético, de transporte de telecomunicações, há um sem número de setores econômicos que se nós nos empenharmos em aproveitá-los de maneira conjunta, vamos ter menos investimentos financeiros e com isso vamos conseguir uma competitividade maior de nossas indústrias.

Sobre os prazos estabelecidos para o cumprimento do tratado serei breve. Estávamos falando agora, de acordo com o último encontro dos ministros da economia no dia 22 de maio, de uma zona livre de comércio e uma união aduaneira. Até o fim de 1994 nós tínhamos um acordo tarifário entre os quatro países. Uruguai e Paraguai teriam um ano mais para completar esse processo e para a eliminação das tarifas. E poderíamos chegar também a um mercado externo comum, isto é, conformar o que se conhece como união aduaneira.

Na parte de mercado comum, deveríamos avançar sobretudo no tema, não só das assimetrias, mas também do ponto de vista das políticas cambiais, da taxa de juros, convergindo até medidas similares. Eu não acredito que nos dois anos e meio que faltam para o fim desse processo vamos conseguir ter uma coordenação absoluta da política macroeconômica. Mas podemos começar, e estamos começando um processo de convergência para atingí-lo, se não em 1994, em 1995 ou 1996.

Sobre os principais inconvenientes desse processo, acho que qualquer processo de integração tem setores que são pró integração, setores que são indiferentes e setores que são contra. Neste ponto temos dois inimigos: os que são contra, que são os inimigos ativos, e os indiferentes, que são os que não participam.

Nossos países, porque tiveram, e têm, uma estrutura de substituição de importações, um modelo dos anos 50, da Cepal, desenvolveram muitas indústrias e muitos setores protegidos com mercados cativos internos. Por isso, um processo de integração que ao mesmo tempo tem uma taxa forte, e tem uma exposição à concorrência, não só dos sócios do processo de integração, como também de terceiros países, oferece resistências. Estes processos têm resistências fortes sobretudo nos setores que se vêm afetados em seus interesses econômicos.

Isso é natural. Eu me lembro de quando estava em Bruxelas, na Comunidade Européia havia muitos setores. Nesta época, a Comunidade importava muitos produtos agrícolas. Houve

a orientação para que nós exportássemos produtos metalúrgicos, devido a questões de mercado. Quando os países em desenvolvimento começaram a exportar mais produtos metalúrgicos, foi pedido que se assinasse um acordo de limitação involuntária.

Também dentro da Comunidade, os setores metalúrgicos estavam defendendo o seu mercado. Normalmente sempre se fala dos problemas sociais que seriam carreados pelo processo de integração: a "concorrência desleal" dos produtos estrangeiros ou dos sócios do processo de integração que produzem fechamento de fábricas e o conseqüente desemprego.

É muito difícil, quase impossível, eu acho, encontrar uma sociedade onde todos estejam de acordo com um processo de integração ou um processo de abertura ao mundo, com redução de tarifas aduaneiras. Na Argentina, desde os anos 50, temos tarifas altas, com muitas proibições, consultas prévias e todo tipo de barreira. Mudar tudo isso, desregular, e fazer com que os empresários comecem a competir é um processo difícil e longo. Teremos num período de vários anos críticas e obstáculos para o processo de integração.

Os atores-chave no processo de integração, de início, foram os governos, eu diria que quase exclusivamente. Através de pequenos grupos de diplomatas e funcionários do Ministério da Economia e alguns outros ministérios a nível nacional, se começa o processo de integração. Quando se estabeleceu a primeira pauta e os primeiros acordos, o problema para nós, na Argentina, foi tratar de difundir este processo a nível nacional. Em alguns casos obtivemos sucesso e em outros não.

Tivemos muito sucesso na incorporação de todas as províncias do interior da Argentina no processo de integração. A chancelaria argentina criou um grupo de difusão do Mercosul no interior. Normalmente as províncias se queixavam de sempre ficar de fora de todas as decisões internacionais. O interior se incorporou de uma maneira muito dinâmica e participativa nesse processo de integração. A proximidade da província com o país limítrofe é uma variável importante.

Sobre o setor empresarial, alguns participam por interesse, para melhorar, para tentar exportar. Outros para botar pedras no caminho.

Penso que o setor oficial apenas vai dar as grandes linhas do processo de integração, e os que têm que levar adiante são os atores basicamente do setor privado e empresarial.

Com referência às universidades, nós tentamos criar uma pós-graduação em integração, ao menos de Direito Comunitário, por volta de 1988, mas não obtivemos muito sucesso. Mas recentemente, a Universidade de Buenos Aires está mais aberta a uma idéia de começar a trabalhar, ou a formar alunos, ao menos de Direito, em Direito Comunitário, o que para mim é fundamental.

Sobre outros atores-chave, acho que ainda falta muita participação, nós gostaríamos que participasse toda a comunidade, os sindicalistas, militares, etc. Cada setor nacional que possa ter um interesse positivo ou negativo no processo de integração, deveria ter uma forma de participar, de opinar sobre um processo que vai mudar muito a forma de vida do país. No

processo democrático que nós estamos vivendo cada um dos setores deve falar, os empresários, os sindicalistas, os civis e os militares.

Quanto a idéia da institucionalização do Mercosul, de criar uma secretaria, nós temos uma experiência não muito boa a respeito. Normalmente nós tratamos de criar grupos e agora se copiou a figura da secretaria *pro tempore*. Com essa idéia trabalhamos no Grupo do Rio, e funcionou, um grupo de coordenação e consulta política não precisava de um trabalho muito forte. Acho que para o momento, a estrutura institucional do Mercosul é suficiente, não acredito que, no momento, seria bom institucionalizar criando uma secretaria permanente. Nós sabemos as virtudes e defeitos de uma secretaria permanente. Por um lado, consolida de certa maneira o processo; do outro o solidifica, ele perde dinâmica.

Nessa etapa do processo do Mercosul, em que se precisa de decisões e reações muito rápidas, acho melhor ficarmos com a estrutura governamental. Quando o processo entrar na etapa de 1995 e 1996, com os prazos já cumpridos, aí sim uma secretaria seria importante. Neste momento de criação do Mercosul no qual ainda há muita coisa para ser debatida e decidida - muitas idéias não estão claras -, eu acho que seria mais negativo que positivo.

Com respeito à supranacionalidade, o acordo assinado no primeiro encontro presidencial do ano passado foi solução de controvérsias e foi semente da idéia de supranacionalidade. Um tribunal vai funcionar com competência supranacional. É um ponto fundamental no processo de integração começar a falar de um processo supranacional. Obrigado.

Sérgio Florêncio

Gostaria inicialmente de expressar ao representante da USP e de outros órgãos envolvidos no processo de pesquisas sobre o Mercosul, a satisfação de estar aqui. Uma satisfação especial por ter testemunhado, junto com Ricardo Seitenfus e Jacques Marcovitch, o nascimento desse projeto que envolve hoje a USP, o Itamaraty, o Ipea e o Pnud; e que se abre para toda a sociedade civil brasileira, em especial para o meio universitário brasileiro. Para mim é um motivo de satisfação, eu que testemunhei o nascimento desse processo num encontro do embaixador Azambuja, então Secretário Geral do Itamaraty, com o reitor da USP, participar agora dos frutos desse projeto.

Vou tentar colocar na prática o princípio da integração. Já que o meu colega, Carlos Onis se ocupou dos vários aspectos envolvidos aqui no nosso seminário, eu vou procurar, dentro desse espírito de integração, concentrar-me basicamente no último aspecto focalizado, que pretendemos examinar neste seminário, que é a questão da institucionalização.

Acredito que a articulação entre estes dois fenômenos, integração e institucionalização, é um movimento chave para a compreensão dos processos de integração de um modo geral e particularmente para o Mercosul. Para a compreensão da integração européia, a institucionalização foi obviamente um fenômeno decisivo uma vez que a integração se fez, e

continua a se fazer, graças a um pesado nível de institucionalização. No caso do Mercosul, num certo sentido nós temos o oposto disso, ou seja, o processo avançou até agora com um grau extremamente leve, *soft*, digamos, de institucionalização, de burocratização.

Creio que há diversas razões para esse fenômeno que procurarei focalizar de maneira sumária. Uma primeira observação com relação a esta articulação entre integração e institucionalização deve focalizar as diversas etapas dos processo normais de integração e as diversas fases do processo de institucionalização.

Ao focalizarmos o problema desse ângulo podemos até inferir uma regra muito genérica, que seria de que quanto mais se avança e se aprofunda no processo de integração, mais se deve avançar e se aprofundar no processo de institucionalização. Ou seja, há uma tendência, há um movimento semelhante nos dois níveis.

A primeira etapa de um processo de integração, que seria a instalação de uma área de preferência tarifária, exige um nível de institucionalização, e sobretudo de institucionalização supranacional, extremamente baixo. Isto ocorre porque as decisões a respeito de política tarifária podem ser decisões tomadas no âmbito nacional sem que isso venha a ter profunda e marcante influência sobre o processo de definição de políticas econômicas dos demais países integrantes.

A segunda etapa de um processo normal de integração, a definição de uma zona de livre comércio, também exige um grau de institucionalização relativamente pouco complexo, uma vez que é possível avançar nesse processo sem que as interferências sejam tão brutais sobre a definição de políticas econômicas dos demais países.

Embora essa segunda etapa tenha necessariamente uma complexidade muito maior do que a primeira, uma vez que ela incorpora a eliminação das barreiras não tarifárias, sabemos que esse é um processo de extrema complexidade e esse que até hoje não foi suficientemente resolvido mesmo nas economias desenvolvidas, por se constituir a essência do chamado neoprotecionismo moderno. Nesta fase um baixo nível de institucionalização pode não constituir um entrave à evolução do processo.

A terceira etapa seria uma zona de livre comércio mais uma tarifa externa comum, ou seja, o que nós convenciamos chamar de união aduaneira. Essa fase, sim, passa a exigir uma preocupação muito acentuada com a questão do *institutional building*, a questão da criação de uma burocracia com alguma vocação supranacional. Isso ocorre porque a definição da tarifa externa comum passa a ser um elemento chave com incidência direta sobre a essência do processo de definição de política econômica dos vários países.

É evidente no caso brasileiro que a definição de uma tarifa externa comum mais elevada, digamos, do que os 21% que constitui a tarifa média brasileira, teria uma conseqüência negativa sobre a política de controle inflacionário por exemplo. A definição de uma tarifa externa comum que ao invés dos atuais 21% fosse uma tarifa extremamente baixa, teria conseqüências sobre a definição de uma política industrial brasileira. Esta é numa área

em que a definição de política, com relação a um determinado país, envolve necessariamente todas as variáveis de política econômica dos demais países, e surge então, com um vigor muito visível a necessidade de harmonização, de coordenação, e daí a necessidade de alguma entidade que seja de alguma forma capaz de administrar as divergências, os conflitos, que necessariamente surgirão desse processo de aprofundamento da integração.

Essas são as primeiras considerações que de um ponto de vista mais teórico e mais genérico parecem-me relevantes para se examinar essa questão do *institutional building*, num processo de integração.

No caso específico do Mercosul, parece-me que algumas reflexões podemos extrair dessas considerações mais genéricas. A primeira reflexão é de que apesar dessa regra de convergência entre integração e institucionalização, quando se trata da questão de construir instituições supranacionais ou avançar neste processo, temos que olhar para o quadro cultural, político, sócio cultural, econômico, sobre o qual vai se aplicar, se operar, essa instituição. Com isso quero chamar a atenção para o fato de que nós sempre devemos olhar para a experiência européia, não por uma percepção de colonizado, mas pelo fato de ter sido uma experiência exitosa. Apesar dos desastres internacionais que provoca a política agrícola comum, a experiência européia de integração é uma experiência exitosa e nós devemos olhar para ela.

Do ponto de vista de construção institucional este processo é uma redução sociológica, como diria professor Guerreiro Ramos. Devemos ter cuidado e preocupação, de maneira a não fazer com que essa experiência seja importada e aplicada num contexto sócio cultural extremamente diferenciado, provocando dificuldades ao invés de contribuir para o avanço do processo. Acredito que a experiência européia baseou-se na Comunidade Européia do Carvão e do Aço, que já foi uma experiência supranacional, depois ela avançou na assinatura do Tratado de Roma em 1958, depois nos avanços do Ato Único Europeu de 1985 e mais recentemente na assinatura do acordo de Maastricht de dezembro de 1991.

Podemos dizer que é um processo que utilizou-se não só dessas experiências em termos de avanço dos instrumentos institucionais, mas também da experiência histórica de países como a Alemanha e Itália que surgiram como nação em função de iniciativas que tiveram muito a ver com a unificação de mercados. No caso da Alemanha a criação de uniões aduaneiras estão no próprio cerne do nascimento do Estado alemão.

A experiência latino-americana é muito distinta dessa rica experiência européia em termos de política, história etc. Por isso mesmo temos que ter muito cuidado quando tentamos trazer esta experiência européia para nossa realidade.

O segundo ponto que acho relevante, depois da redução sociológica é o fato de que hoje, no início dos anos 90, vivemos uma fase que constitui de certa forma a antítese dos anos 50 e 60 em termos de construção de instituições governamentais. Hoje todo o movimento do mundo é no sentido de fazer uma crítica ao papel tradicional do Estado nas nossas sociedades e caminhar em direção a uma revisão desse papel, o que significa em termos práticos uma

certa resistência a uma ênfase na construção de instituições governamentais. Esse é um fenômeno que deve ser levado em conta quando olhamos a perspectiva da institucionalização do processo de integração.

O terceiro ponto seria o de que, em termos econômicos, diante da crise financeira do Estado, evidentemente que nós encontramos grandes dificuldades de ordem prática vinculadas à criação de novos órgãos e de uma maior institucionalização.

Acredito que devemos construir dois órgãos provisórios, um Conselho do Mercosul, que é a entidade política, e o grupo Mercado Comum, que é o órgão executivo, e evitar dessa forma que uma pesada instituição venha a ser a responsável pelo processo.

O porquê dessa opção é que achamos que ela não prejudicaria as iniciativas do setor privado, ou seja, prejuízo à espontaneidade do setor privado. Em segundo lugar ela manteria uma flexibilidade no processo, ou seja, maior capacidade de adaptação. Capacidade de adaptação essa que é extremamente necessária nessa fase de transição onde os movimentos do processo integracionista tendem a ser mais erráticos, menos previsíveis, mais aleatórios. Portanto a flexibilidade torna-se uma vantagem ainda maior. Em terceiro lugar essa estrutura leve assegurou avanços que ocorreram efetivamente nos onze sub-grupos de trabalho que constituem o Grupo Mercado Comum. Acreditamos também que essa leveza permitiu avanços em áreas não econômicas, não comerciais, através da criação das reuniões especializadas em área como meio ambiente, justiça, educação, cultura, ou seja, na nossa avaliação. os resultados até agora têm sido bastante satisfatórios. Em parte esses resultados são tributários de uma opção por um tipo de organização institucional que procurou valorizar a flexibilidade, a capacidade de adaptação e o não intervencionismo.

Um quinto ponto seria como visualizar essa estrutura institucional nesse final de período de transição. Primeiro, nós temos consciência de que é preciso aprofundar esse processo de institucionalização do Mercosul. Achamos que a opção pela flexibilidade, pela leveza e pelo não intervencionismo foi uma opção muito adequada e oportuna, mas sabemos e temos consciência de que tende a haver um esgotamento dessa opção, que é visto, aliás, como alguma coisa extremamente positiva. Se não houvesse esse esgotamento o processo não estaria avançando, se aprofundando.

A segunda percepção é que essa institucionalização, que deverá aprofundar-se, tem que incorporar crescentemente Estado e sociedade civil. Na base de todo esse processo de construção do Mercosul está a distensão no processo de relacionamento entre Brasil e Argentina, a que o Carlos Onis se referiu de maneira tão apropriada, e essa distensão no relacionamento Brasil e Argentina seria obviamente impossível num contexto não democrático. Como vivemos num contexto democrático, e acredito que continuaremos a viver num contexto democrático cada vez mais aprimorado, esse desenho institucional que terá o Mercosul deverá incorporar decrescentemente o Estado e crescentemente sociedade civil, aí entendidos empresários, trabalhadores, intelectuais, e as mais diversas associações de classe.

Finalmente, acreditamos que esse desenho institucional do Mercosul precisa antes de ter os seus contornos definidos, ter definido de forma mais clara qual o cronograma de ações do Mercosul.

É sobre isso que estamos nos debruçando hoje. A recente reunião de Ministros da Economia dos quatro países e presidentes dos Bancos Centrais, teve essa preocupação - definir de forma mais clara e pragmática possível esse cronograma de construção do Mercosul, tentando estabelecer prazos, atividades, instrumentos que seriam voltados basicamente para a construção de uma zona de livre comércio mais a definição de uma tarifa externa comum até dezembro de 1994, e trabalhar progressivamente nessa tarefa extremamente complexa e difícil de coordenação, de harmonização de políticas macroeconômicas entre os quatro países.

Muito Obrigado.

Juan Alfredo Buffa

Frente às apresentações já realizadas gostaria de concentrar um pouco mais a minha apresentação para lhes dar uma referência mais enfocada ao que significa o Mercosul para o Paraguai especificamente.

Seguindo as mesmas pautas estabelecidas eu poderia ir mencionando em primeiro lugar os objetivos econômicos perseguidos dentro do Mercosul. Obviamente, o Paraguai é um país com características econômicas similares e diferentes, ao mesmo tempo, dos demais países. O que chama a atenção, dentro da sua característica econômica, é a sua estrutura ainda bastante voltada ao setor agropecuário. Ele ainda é um dos únicos países na América Latina que tem uma população predominantemente no setor rural, uma raridade hoje em dia. Dentro dessa estrutura econômica, os objetivos básicos que levaram à incorporação do Paraguai ao Mercosul, podem ser sintetizados como objetivos de ordem macroeconômica, diríamos que buscando o incremento da renda nacional.

Como poderia ser conseguido esse incremento da renda nacional num país que se incorpora a um mercado ampliado? Isso deve ocorrer pelo aumento da produção, tanto do setor agropecuário, como do setor industrial ou do setor de serviços. Acreditamos que se apresentariam as condições para um importante aumento da produção.

Se olharmos em termos do setor produtivo poderíamos dizer que o setor agropecuário, por ser um setor produtor de bens de primeira necessidade para o ser humano, sempre encontra mercado para os seus produtos. Pode ter dificuldades em termos de preços, de transporte, de comercialização, de encontrar barreiras alfandegárias e não alfandegárias, mas a verdade é que esses produtos são necessários ao consumo humano, então pode ser uma importante possibilidade de incrementar esse setor produtivo.

O setor industrial no Paraguai é um setor pouco desenvolvido, é um setor que está orientado principalmente para o mercado interno. O setor industrial praticamente não

exporta nada, diferentemente do setor agropecuário que exporta bastante. Em torno de 97% das exportações paraguaias são de produtos primários com baixo teor de processamento industrial. Obviamente que a inserção do setor industrial na economia internacional ficaria para uma etapa posterior.

Na medida em que o Mercosul vai se consolidando acreditamos que basicamente o setor de agroindústrias pode ter um desenvolvimento importante no Paraguai, em especial através de incorporação de capitais, associações com os grupos industriais já estabelecidos que têm, muitas vezes, na área de alimentos, mercados assegurados. O Paraguai, por ter uma produção importante de matérias primas, facilmente poderia chegar a acordos, como já está chegando. Existem já exemplos concretos nesta área. Com relação a soja existe uma indústria com capital brasileiro associado ao capital paraguaio que tem uma capacidade de produção em torno de 1/3 de toda a produção paraguaia. Esse tipo de exemplo, de possibilidades de indústrias localizadas dentro do território do Mercosul, está acontecendo e acreditamos que isto vai prosseguir em diversos setores.

O principal produto de exportação do Paraguai, em termos de valores, em dólares, é a fibra de algodão, que se realiza com baixo nível de processamento industrial. Nesta área, acreditamos, que pode ocorrer uma excelente oportunidade de integração que atingiria esse objetivo de melhorar a produção, incrementar o seu volume e utilizar fibras de algodão de melhor qualidade por sua simples metodologia de produção.

A colheita de algodão no Paraguai é feita manualmente, digamos, *capullo por capullo*. Essa colheita manual permite uma qualidade excelente do produto, dada as características próprias da variedade que é produzida no Paraguai. O mercado internacional até já estabeleceu uma cotação especial para o algodão paraguaio no mercado de Liverpool. Isso permitiria, por exemplo, uma integração interessante na área do setor de indústrias têxteis, entrando na cadeia industrial.

Poderia ser um campo interessante para atingir o objetivo que eu mencionei, que é o incremento da produção. Conseqüentemente a esse incremento de produção, vemos como um objetivo derivado o incremento das exportações. O Paraguai é um país muito voltado para as exportações, mesmo com sua balança comercial deficitária, ou seja, importamos mais do que exportamos, mas estamos bastante pressionados por aumentar o volume das exportações para cobrir justamente este déficit. Essas exportações que são feitas por setores primários, setores básicos, são geradas muito mais além das necessidades para o consumo interno do país. Acreditamos que isso pode gerar esse tipo de investimento mencionado anteriormente e o reinvestimento, que se daria por duas razões: a incorporação de capitais externos e o próprio aumento da renda.

Vai ocorrer um aumento da renda via exportações, vai acontecer automaticamente, porque esses produtos oriundos do Paraguai vão ser beneficiados por uma maior demanda regional. Essa maior demanda geraria provavelmente um incremento nos preços, então a

maior renda faria com que se incorporasse mais capital ao setor produtivo, o que geraria maior produtividade por unidade, maior expansão da área de cultivo, maior incorporação de agroindústrias.

Ao melhorar a renda podemos estar melhorando, dentro do esquema do modelo do Mercosul que é um modelo que satisfaz as perspectivas de desenvolvimento do Paraguai, a renda internamente, pelas seguintes razões: maior participação do setor produtivo, do pequeno produtor, o que num mercado próspero, grande e expandido pode gerar uma demanda adicional no setor de produtos frescos, alimentos, frutas, verduras etc., além dos produtos tradicionais como os grãos, cereais, carne, madeira etc. Ocorrendo um aumento dos preços e incremento na demanda de produtos, vai haver uma melhor distribuição de renda que será paralelamente acompanhada por um processo de melhora das organizações produtoras, através da cooperativização e de outros modelos de associações que recentemente estão sendo incentivadas no Paraguai. Essas organizações anteriormente não eram muito promovidas dentro do modelo econômico paraguaio. Obviamente que isso também acompanha o modelo do Mercosul, com possibilidades que estariam dentro dos objetivos de procurar uma maior estabilidade econômica.

O Paraguai, dentro da sua estrutura reduzida de mercado, e de economia bastante centralizada, tem demonstrado nesses tempos bastante instabilidade em termos de indicadores econômicos, inflação, déficit fiscal etc. Nós acreditamos que é possível obter uma maior estabilidade em outros indicadores econômicos, por exemplo a balança comercial, a balança de pagamentos, equilíbrio, nível de emprego e outros resultados benéficos que podem derivar de uma integração dentro desse modelo que já é conhecido: maior participação, abertura de mercado, maior liberdade de iniciativas, mais operações comerciais entre os países, incorporação de capital, incorporação inclusive de comerciantes.

A idéia de exportação e importação no Paraguai pode se reforçar também com, por exemplo, compras de empresários brasileiros dentro do Paraguai. Não é já a própria exportação feita por uma empresa paraguaia, mas a importação feita por uma empresa brasileira dentro do Paraguai. São idéias que refletem as diversas possibilidades de crescimento em termos econômicos, sem descuidar das próprias metas de crescimento interno, independente do Mercosul. Há uma grande coincidência ao focar-se os modelos que o Paraguai já vinha praticando, como a maior abertura de mercados, maior integração com seus países vizinhos, por força da sua própria mediterraneidade.

Um país que está encerrado entre grandes países com grandes áreas de fronteiras, como Brasil e Argentina principalmente, já estava orientado a esse crescimento envolvendo-se dentro de um programa de integração digamos, não oficial.

Os atores chave desse processo poderiam ser vistos de diferentes ângulos, como disse o cônsul argentino, os agentes oficiais tiveram um papel muito importante, concordamos com isso. Mas, hoje em dia, acreditamos que está chegando o momento do empresariado

participar. No nosso caso, outro ator chave, será sem dúvida o produtor agropecuário. Aquele produtor que verá incrementado indiretamente a demanda dos seus produtos e aquele pequeno industrial que poderá se ver também indiretamente beneficiado com a maior demanda de certos produtos.

Ao falar de certos gargalos, poderíamos citar os riscos que correm essas mesmas pessoas. Elas, em princípio, pela força do seu número, têm que se constituir em fatores chave deste processo, sem esquecer o setor industrial, que pode ir crescendo, e o setor de serviços, que no Paraguai tem crescido muito, já que falamos de um país bastante terciarizado.

O setor comercial é um setor muito desenvolvido, é a raiz dessa abertura, desse modelo de desenvolvimento que o Paraguai se viu em parte obrigado a utilizar. Os gargalos são complexos e inúmeros. Poderiam ser analisados por diferentes ângulos, problemas legislativos, problemas cambiais, problemas trabalhista.

Dentro da área produtiva vemos a dificuldade para dar prosseguimento ao crescimento industrial e a reconversão industrial de alguns setores que estão já crescendo. As indústrias, no Paraguai estão voltadas para o mercado interno, mas têm um programa de crescimento em termos deste próprio mercado que pode ser abalado por uma maior abertura.

Existe hoje uma abertura pelos baixos níveis tarifários atuais. Uma abertura maior poderia incidir diretamente sobre essa incipiente indústria, se bem, é verdade, que essa incipiente indústria tem um certo grau de vantagem comparativa porque já cresceu dentro de um mercado com indústrias externas competitivas. Mas se ocorrer uma campanha muito forte buscando ganhar mercados, essa indústria poderia se ver sob riscos de uma reconversão muito forte, ou fechamento.

O setor comercial, é bem sabido, está muito preocupado, e às vezes emitem vozes discordantes do Mercosul, porque consideram que esse comércio de produtos industrializados produz uma economia que importa tudo o que precisa para o consumo interno. Em termos de produtos industriais, produtos suntuários, automóveis, bens duráveis e também aqueles de consumo, vamos dizer assim, turísticos, que geralmente são demandados pelos países vizinhos e geram um forte movimento comercial em todo o país, não somente na área de fronteira. Essa seria uma dificuldade interna do país, a resistência desses grêmios, dessas associações que vêem um grande risco grande nas mudanças das regras do jogo de forma violenta. Se essas mudanças fossem graduais, acho que seriam aceitas mais facilmente.

No setor industrial, a própria economia de escala das indústrias brasileiras e argentinas pode ser outro fator que incide muito fortemente sobre a indústria local. O problema do desemprego que pode gerar pode ser um fator incidente, mas que pode ser compensado com o problema da liberdade de migração. Ou seja, isso pode ser um gargalo se ela não se viabiliza em termos de facilidade de migração, que aliviaria o problema de desemprego gerado pelo fechamento de indústrias ou de setores comerciais.

Quanto aos prazos do Mercosul, achamos que na parte de liberação de tarifas alfandegárias são aceitáveis. Aquele prazo adicional de manter 20% das exceções durante um ano acho que é conveniente para o caso do Paraguai e talvez do Uruguai. Ele permitiria um certo tempo adicional, um folego extra para alguns setores industriais.

Dos pontos restantes que deverão ser estudados com profundidade, porque são importantes para o Paraguai, mencionarei o problema das tarifas externas comuns, que acreditamos, como disse o ministro, podem ser importante quando o Brasil está decidindo esta tarifa comum pela sua política industrial, mas também serão importantes quando estas tarifas não coincidirem com as do Paraguai. Qualquer elevação deverá ser negociada com maior zelo e estudo, com maior nível de desagregação, porque o Paraguai está acostumado com um baixo nível de tarifas. Se for aprovada uma tarifa maior que esse nível, digamos, por razões de proteção da própria área do Mercosul, o Paraguai se veria obrigado a mudar os próprios hábitos de consumo.

Atualmente no Paraguai, a tecnologia, por exemplo, em eletrodomésticos e automóveis já está incorporada aos hábitos do consumidor a um preço muito razoável. Se passar a consumir um produto com menor qualidade e a maior preço, seria uma involução em termos de aproximação a um mercado globalizado.

Outros pontos a serem discutidos seriam: a promoção das exportações e a discussão destas políticas que têm que ser compatibilizadas, o problema das nomenclaturas aduaneiras e de valoração aduaneira, o problema das normas técnicas e o código de propriedade industrial, garantia dos investimentos, normas cambiais, bolsa de valores e estruturas tributárias.

Sobre esse último queria mencionar que também nos custos incide muito fortemente a estrutura tributária. No caso do Paraguai também pode ser uma vantagem sua participação no Mercosul por ainda possuir uma estrutura tributária que não pesa muito no conjunto das atividades econômicas; a pressão tributária ainda é baixa no Paraguai comparativamente com o Brasil. Com isso finalizaria a minha exposição. Obrigado.

Carlos Maria Monteiro

Eu gostaria de dizer, em primeiro lugar, que o Uruguai foca o Mercosul num contexto muito maior que o da integração da América Latina. Isso foi claramente dito pelo nosso presidente quando apresentou o tratado do Mercosul para a aprovação no Congresso Uruguaio. A integração da América Latina é um sonho que vem de longe, mas que está se aproximando, talvez por causa da democratização verificada nos últimos anos. Em toda a América Latina desapareceram os regimes autoritários. Todo o povo da América Latina está sentindo necessidade de se reaproximar, porque afinal somos uma única família, temos as mesmas origens, as mesmas tradições, os mesmos sentimentos religiosos, enfim, não temos porque ficar tão apartados.

Aparece o Pacto Andino, aparece o Mercado Comum da América Central e a Comunidade das Nações do Caribe. Então o Mercosul nesse contexto tem uma importância fundamental, ele representa a maior área territorial da América Latina, tem fronteira com todos os demais países, tem o maior potencial econômico e o maior potencial humano. Nesse sentido, o Uruguai se sente profundamente engajado a obter o sucesso do Mercosul, porque sem este sucesso todas as nossas expectativas como latino-americanos podem vir a desaparecer.

As metas do Mercosul são muito abrangentes, muito mais do que, em realidade, a maioria das pessoas pensa hoje. Não é unicamente a criação de um mercado comum ou de um zona de livre comércio, é algo muito maior. Começa sim, por uma integração econômica, porque a economia é o motor da sociedade, sem ela a sociedade não funciona.

Mas tem que haver, a partir daí, uma integração social. Ao final das contas, a finalidade de tudo isso não são as hegemonias nacionais, não são vantagens regionais, não são protecionismos setoriais. A meta final é o homem. Se não se consegue a integração social, a integração econômica não funciona. Isso é uma verdade também dentro do próprio país, não apenas num contexto dentro do mercado comum. Porque as economias funcionam mal? Porque não há integração dentro do país do social com o econômico. Além da integração econômica, além da integração social, o Mercosul tem que promover uma integração política. Política no sentido da gestão do bem comum. Se não há uma gestão do bem comum coerente entre os participantes, a integração não pode funcionar.

Estes para mim são os pontos principais. Eu diria que em vez de integração, deveríamos pensar na construção de uma comunidade de nações. Na integração, apenas, o sentido de supranacionalidade não aparece. Comunidade de nações, como a européia nos demonstrou, mostra que para haver integração temos que abandonar os nacionalismos, as hegemonias e entrar no conceito da supranacionalidade. Comunidade de nações para mim seria muito melhor do que integração.

Estamos a dois anos e meio da efetivação da primeira parte, que é a implantação da zona de livre comércio. Há dificuldades muito grandes. Os três pontos principais são a coordenação das políticas macroeconômicas, a eliminação das assimetrias de custos e as famosas tarifas aduaneiras comuns. Eu dividiria o problema em duas partes: as macropolíticas, de caráter tipicamente econômico - política industrial, política agrária, política monetária, política cambial e tributária -, eu diria que, com bom senso, com boa vontade, pode se chegar a um acordo dentro dos prazos previstos.

Agora, com relação às macropolíticas de caráter social, educação, saúde, política trabalhista e previdenciária, eu estou vendo o problema um pouco mais profundo. Mais profundo e mais grave porque são as questões que menos estão sendo discutidas no momento, e vão de par com as políticas econômicas.

Eu não concebo uma economia funcionando bem se a parte social não funciona bem. É muito menos integrar economias nas quais os aspectos sociais são tão divergentes. Eu tive a oportunidade de coordenar um seminário recentemente justamente com o pessoal da Argentina, com o seguinte tema: "As relações capital-trabalho no âmbito do Mercosul". Para minha grande surpresa, argentinos e paraguaios estão muito adiantados nestes estudos e o grande receio desses países é justamente que a integração não possa efetivar-se por causa das divergências enormes existentes nas políticas trabalhistas e previdenciárias.

Por exemplo, o Paraguai é o que tem o maior salário mínimo, o Brasil é o menor, apesar de seu potencial econômico. A previdência funciona mais ou menos, com dificuldades no Uruguai e na Argentina, no Brasil não funciona. Enfim, estes são para mim os grandes gargalos. Na parte econômica, com bom senso, com boa vontade pode-se abandonar subsídios, hegemonias e proteções regionais. Cada um vai encontrando o seu nicho, muitas empresas já estão se adaptando a isso, mas a verdadeira integração não se realizará sem esse aspecto. A coordenação da política de gestão do bem comum também é importante. É importante que os quatro países tenham uma visão do bem comum coerente, compatível, para poder determinar as providências, os institutos que vão fazer funcionar isso tudo.

Do ponto de vista mais pragmático, como é que o Uruguai está funcionando dentro do Mercosul? O Uruguai tem uma característica, todos sabem, é um país que tem uma tradição liberal muito antiga. Já vinha criando instrumentos muito interessantes para o processo de integração. O processo de integração se manifesta pelo livre trânsito de bens, de capitais e de pessoas. Uma vez que esse livre trânsito se consegue, pode-se dizer que há uma integração.

O livre trânsito de capitais e de pessoas já existe no Uruguai há bastante tempo. As pessoas ouvem falar do Uruguai como paraíso fiscal, mas não é bem assim, é um país que tem leis muito liberais para o trânsito de capitais. Investimentos estrangeiros no Uruguai podem ser feitos no Uruguai sem nenhuma regulamentação, inclusive estão isentos de imposto de renda. As pessoas podem ir lá trabalhar e ninguém pergunta de onde vem e não há exigências para residir, enfim, há uma grande liberdade para essas coisas. Já é um passo muito importante.

A livre circulação de mercadorias ainda não está completa, mas o país caminha decididamente para isso. Há a lei das zonas francas, a lei das sociedades de investimentos, enfim, uma série de instrumentos que já existem para ajudar a implantação do Mercosul.

O Uruguai não tem muito receio da concorrência estrangeira da Argentina ou do Brasil. O país tem condições muito boas de mão-de-obra especializada, de alto nível, tem acesso às matérias primas, às tecnologias. O Uruguai tem aumentado, antes da implementação do Mercosul, o comércio exterior de forma sensacional nos últimos anos. Nesse aspecto o Uruguai tem tudo para funcionar, inclusive, em Montevideu se nota uma crescente atividade, também porque o braço executivo do Mercosul está em Montevideu.

Admitiu-se que o Uruguai é o centro geográfico do mercado comum e isso traz muitas vantagens para o Uruguai. E o país ainda tem um potencial agropecuário e agroindustrial enorme, e está aberto para inclusive criar *joint ventures* brasileiros e argentinos junto com uruguaios, que talvez seja um dos grandes caminhos para o Uruguai.

Um aspecto em que o país também está caminhando é o processo de privatização de todos os serviços. Estão abertas, neste momentos, licitações para tudo o que seja aeroportos, portos, hotéis, ferrovias, rodovias, hidrovias, tudo colocado em mãos da iniciativa privada.

E falando na iniciativa privada, eu diria que os governos, os poderes públicos podem ir até certo ponto, eles criam a mentalidade e criam as condições, daí por diante, é o empresário privado, junto com o trabalhador que leva o projeto adiante. É aí que estamos sentindo bastantes dificuldades, a sociedade privada não se conscientizou ainda totalmente, e muitos empresários não se conscientizaram ainda da importância do Mercosul.

É por aí que, talvez, o Instituto de Estudos Avançados auxilie na promoção desse conhecimento. É um processo em que toda a sociedade deve participar: professores, educadores, estudantes, empresários, trabalhadores, governo, judiciário, ambientes culturais, todos têm que participar, porque é integração, e é isso que estamos procurando. Essa integração é a valorização do ser humano. Obrigado.

Ricardo Seitenfus

Muito agradecido às diferentes intervenções, que eu acho que foram extremamente objetivas e pela primeira vez nós estamos colocando aqui em volta de uma mesa alguns problemas, algumas questões, algumas interrogações extremamente concretas com relação a esse processo de integração, e através dos representantes oficiais dos quatro países.

A palavra está à disposição daqueles que queiram fazer observações ou perguntas aos nossos palestrantes.

Intervenções

Francisco Weffort - Eu não sou especialista no tema do Mercosul, eu tenho interesse como intelectual e como cidadão nessa questão, e na questão da integração latino-americana, no sentido mais amplo. Considero que, provavelmente, a iniciativa do Mercosul por parte, inicialmente da Argentina e do Brasil, com o ingresso posterior do Uruguai e do Paraguai, tenha sido uma das iniciativas mais felizes dos governos dos dois países na época, entre outras iniciativas que possam ter tomado em outras esferas, mas na esfera internacional, certamente, a iniciativa do Mercosul foi muito feliz, do Brasil e da Argentina.

A minha pergunta é a seguinte: depois de ouvir atentamente as várias análises feitas, pelos representantes dos países. A minha impressão é de que no momento atual, os

representantes dos países que ingressaram depois, do Paraguai e do Uruguai, me dão mais gás, para a idéia do Mercosul do que os representantes do Brasil e da Argentina.

A impressão com a qual eu fico, e posso estar enganado, pode ser perfeitamente um equívoco de entendimento meu, e neste caso é só dizê-lo e eu corrijo. Eu tenho a impressão de que, pela descrição feita, que o Brasil e a Argentina tomaram uma iniciativa muito importante, mas o Brasil, por problemas de natureza econômica e financeira internos, que nós não conseguimos acertar ainda e também por problemas de natureza política, que a gente também não consegue acertar há muito tempo. A Argentina, por outras razões, eventualmente por uma visão diferenciada de como se deve dar o seu processo de integração. O problema da integração não é só da América Latina, e menos ainda da sub região do Mercosul, o Cone Sul, talvez seja a integração direta, como o Chile prefere por exemplo, fazer diretamente aos centros mais desenvolvidos do mundo. Por uma razão ou por outra, esse dois países, que tomaram a iniciativa, parecem ir perdendo o embalo, e os países que se acrescentam ao projeto, eu acho que para a felicidade nossa, no meu entendimento trazem um calor, uma imagem mais forte nesse sentido.

A minha pergunta é sobre o tema da institucionalização. Eu concordo com o representante da Argentina, quando este afirma que toda a institucionalização pode representar uma consolidação e uma cristalização. Concordo também com o representante do Brasil, de que a época é de desregulação estatal. Mas é uma desregulação estatal que se faz sob intervenção do Estado em todas as partes onde acontece. Ou o Estado entra, ou nós criamos instituições para promoverem a desregulação, ou ela em geral não ocorre.

É um paradoxo da situação atual. Ou existe iniciativa política, e é por isso que eu me apoio nos exemplos do Uruguai e do Paraguai, para empurrar o projeto do Mercosul, ou nós vamos marcar passo. No caso da institucionalização pergunto: não seria melhor que nós caminhássemos efetivamente para a criação de organismos um pouco mais avançados, no sentido de promover a integração da sub região?

Carlos Onis - Em primeiro lugar, quero falar sobre compromisso político. Talvez tenha havido uma má exposição da minha parte com respeito a compromisso político da Argentina em relação ao processo de integração. Historicamente, tivemos um compromisso importante com o processo de integração. Nos anos 40 já se falava de a Argentina estar unida no ano 2000, ou senão desapareceria.

Tivemos etapas em que esse processo foi muito retórico, como por exemplo na etapa da ALALC, com muitos encontros presidenciais, mas não eram concretas ou pragmáticas. Neste processo que começa com os acordos entre Argentina e Brasil houve mudanças qualitativas fundamentais, com um enfoque muito mais pragmático de como se pode desenvolver um processo de integração. E a partir desse enfoque pragmático, se fez maior o compromisso político dos encontros presidenciais.

Eu acho que o compromisso é muito forte entre os quatro países. Depende também, como foi dito, da política econômica dentro de cada país. Cada um tem mais espaço ou menos espaço para se dedicar ao que está fora. Primeiro é necessário se cuidar de problemas internos. O compromisso que os presidentes tomaram o ano passado em Assunção foi muito forte e foi reiterado o ano passado.

Juan Alfredo Buffa - Eu não creio que Brasil e Argentina tenham ficado um pouco para trás. O engajamento político dos quatro países é manifesto e claro. Acontecimentos locais, ou de momento, em países grandes, escondem o trabalho que está sendo feito. As comissões brasileiras correspondentes às onze comissões que existem no Grupo Mercado Comum em Montevideu estão funcionando plenamente.

Houve recentemente uma coisa que nunca se tinha pensado há muitos anos, os quatro ministros de justiça se reuniram em Buenos Aires a semana passada para estudar legislações conjuntas. Do ponto de vista da institucionalização, eu tenho a impressão que o que se pensou está funcionando, o Conselho de Ministros e o Grupo Econômico, e são suficientes, desde que todos os países realmente participem, o que está acontecendo também. É bastante orgânico e ao mesmo tempo bastante amplo. Muitas pessoas de empresas privadas ou simples particulares têm sido convidadas a participar dessas comissões. Já que elas têm estrutura e elasticidade suficiente para isso. Por enquanto me parece suficiente, desde que o objetivo final seja mantido, seja claro para onde vamos. Se sabemos para onde vamos.

Sérgio Florêncio de Abreu - A respeito do interesse maior que fornecem as intervenções do Paraguai e Uruguai, ao processo de integração do que Brasil e Argentina, eu acho interessante a observação do professor Weffort. Basicamente, me parece que, num certo sentido, eu vejo razão para isso. A integração para as economias de Uruguai e Paraguai representa em termos quantitativos alguma coisa de muito mais ponderável do que representa para as economias brasileira e argentina.

O Mercosul significa hoje 10% do comércio exterior brasileiro, significa cerca do dobro do comércio exterior argentino e os percentuais para Paraguai e Uruguai são muito mais significativos. Do ponto de vista quantitativo há fundamentação para esse interesse por parte de Paraguai e Uruguai. Em termos qualitativos também. Ou seja, a definição de uma tarifa externa comum para o Paraguai é alguma coisa de extremamente decisiva para o seu processo de desenvolvimento.

Como explicou o representante paraguaio, o país tem uma tradição agropastoril significativa, mas tem uma vocação comercial extremamente pujante. Essa vocação comercial poderá ser estimulada ou desestimulada muito em função da definição dos níveis para essa tarifa externa comum. Em termos tecnocráticos eu acho que seriam essas as variáveis que explicariam talvez esse interesse maior. Em termos menos tecnocráticos, talvez o fato de

Paraguai e Uruguai serem *new comers* a esse processo e por isso terem condições de visualizá-lo mais à luz do que poderá surgir, do que à luz das dificuldades desse processo, que Brasil e Argentina, conhecem melhor por ter esse processo se iniciado em meados dos anos 80, que coincidiu aliás, com o processo de democratização dos dois países.

A segunda questão, relativa à institucionalização, a idéia do professor Weffort, ou a pergunta que ele lança: "não seria melhor caminharmos para criar organismos mais avançados?", a minha reação, muito pessoal, seria certamente positiva. Eu não vejo possibilidades de um processo de integração significativo, profundo, abrangente, caminhar de forma acelerada e efetiva se não tiver uma instituição que incorpore essa dimensão supranacional.

Isso não quer dizer que nós devêssemos ter partido, desde o começo, dessa institucionalização mais pesada. A tendência das nossas sociedades de visualizar o processo de criação de instituições como um processo de burocratização no sentido anti-weberiano, ou seja, de alguma coisa que emperra, muito mais do que alguma coisa que dinamiza, explica a sabedoria que houve no estilo mais suave, leve, que assumiu o Mercosul em termos de institucionalização.

Parece-me que o caminho é esse porque pela própria lógica do processo de integração, esta significa cessão de soberanias para alguma entidade, para alguma instituição e daí a necessidade dessa instituição supranacional que a mais longo prazo terá que enfim surgir.

Tamás Szmrecsányi - Eu gostaria de aprofundar um pouco essa questão da institucionalização. O que eu vi foi um tipo de divergência relativo à velocidade de institucionalização. Eu vi duas posições bastante diferentes, a posição argentina e a posição brasileira. Eu gostaria que isso fosse aprofundado. A não institucionalização a partir de certa etapa pode levar a descontinuidades a médio e a longo prazo, e o excesso de informalismo também pode levar à reversibilidade das decisões.

Eu acho que é um grande risco resistir por muito tempo à institucionalização. Essa é uma questão central do debate que eu gostaria de ver aprofundada. Eu tenho algumas perguntas que gostaria de colocar também, esgotando desta forma a minha participação.

Uma pergunta ao Ricardo Seitenfus que falou, no início, de um programa regional de estudos sobre o Mercosul e da disponibilidade de apoio financeiro para projetos, dentro desse marco. Eu gostaria que ele desse alguns detalhes sobre isso.

No que se refere ao representante do Paraguai, eu estranhei a falta de qualquer referência a Itaipu e às obras energéticas. Essas usinas hidroelétricas são uma riqueza grande. Elas são consideradas no Paraguai como um enclave ou têm a ver com o desenvolvimento do país. Eu acho que também é uma forma de integração na economia latino-americana porque favorece o desenvolvimento, não sei se do Paraguai, mas de outros países certamente favorece.

Eu também gostei muito da apresentação do representante do Uruguai, com a qual eu tenho muito em comum. Eu acho que o problema social e político é fundamental, há uma necessidade de uma visão do bem comum no Mercosul, de uma estrutura social mais homogênea, tanto entre países como dentro deles. Não haverá integração possível com essas grandes diferenças sociais, como ocorre aqui no Brasil, e com a qualidade de certas elites que nos governam.

Alicia Perugini - Depois do Tratado de Assunção houve uma grande repercussão nas áreas ministeriais da Argentina, e pensou-se em orientar atividades especificamente ao Mercosul, na criação de estruturas nesse sentido.

A perspectiva dos Ministérios de Justiça é muito interessante. A perspectiva dos Ministérios de Economia é muito mais preocupante. A economia e o comércio são o motor, mas como foi dito também pelo senhor representante uruguaio, a integração é um cosmos, e também um processo. Por isso nada pode ser esquecido, e é necessário considerar as áreas da educação, da justiça e da cultura. Mas como é um processo, não devemos desanimar quando este não avança com a velocidade que queremos. A integração é como um matrimônio, é como um plebiscito que se deve renovar diariamente. A harmonização das políticas macroeconômicas parece fundamental.

No ano passado, estudando a última parte do artigo primeiro do Tratado do Mercosul, vimos que se falava de harmonização de legislações. Nos perguntamos dentro das perspectivas dos Ministérios de Justiça, o que podem servir a este processo de integração.

Imediatamente o Ministro da Justiça argentino convidou os senhores ministros dos outros países integrantes para uma reunião em Buenos Aires. Esta reunião foi precedida por um encontro de técnicos do qual tive a honra de participar. Este encontro selecionou temas que acreditávamos prioritários, levando em consideração esta primeira etapa com forte conteúdo comercial. Os ministros elaboraram então uma ata conjunta e aprovaram todos os temas que haviam sido apresentados pelos técnicos.

Na reunião de Brasília de dezembro de 1991 institucionalizou-se a reunião de ministros do Mercosul. Os quatro ministros decidiram pela criação de comissões técnicas conjuntas. Nestas comissões já tivemos cinco ou seis encontros. Na semana passada tivemos a segunda reunião de ministros, em Iguazú. Nos seis ou sete meses de trabalho assinou-se um protocolo sobre cooperação jurídica em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa. Este protocolo será levado pelos senhores Ministros de Justiça ao Conselho do Mercado Comum em Las Lenãs, a vinte e seis de junho deste ano.

Fazemos votos para que o Conselho aprove e que seja enviado aos legislativos dos quatro países integrantes. Estamos tão entusiasmados que queremos que neste segundo semestre, em que o Brasil conduz as negociações, façamos um segundo produto. Se a cada seis meses obtivermos um tratado que permita a circulação jurídica, e aos empresários a

previsibilidade de normas claras, creio que ainda que as políticas macroeconômicas não consigam, por enquanto ajustar-se, a integração continuará por outros caminhos.

O protocolo de cooperação permitirá auxílio jurídico internacional já que existe uma forte demanda para este auxílio. Entre Paraguai, Uruguai e Argentina, há cem anos existe matéria desta natureza. O importante deste convênio de cooperação, é que pretendemos integrar o Brasil nestes temas e melhorar substancialmente os antigos tratados já existentes.

Outro tema que nós estamos considerando é estabelecer uma harmonia entre as normas de jurisdição internacional em matéria de contratos internacionais. A falta dessas normas comuns acarreta muitos problemas aos empresários. Nessa parte estudamos a possibilidade da autonomia da escolha. É muito importante que as partes elejam o país onde vão radicar seu conflito.

Está se trabalhando sobre cooperação penal, sobre normas comuns em contratos internacionais, é necessário definir posições sobre as *joint ventures*, sobre *factoring* e sobre *leasing*. Para seguir o pensamento do senhor delegado do Uruguai, nos parece que temos suficientes funcionários nos quatro países, para incorporar temas de direito de família. Os Ministros sugerem aos Estados uma recomendação de que se ratifique o convênio da convenção interamericana sobre a questão da restituição internacional de menores, que se elaborou na OEA. Há muitos problemas de seqüestro internacional entre nossos países, geralmente realizado por um dos cônjuges.

Para finalizar, estou convencida de que a integração vai chegar, como dizia um autor "não há nada mais poderoso que uma idéia que é chegada a seu tempo", e estimamos que esse é o seu tempo. Obrigada.

Marcos Jank - Estou há algum tempo trabalhando sobre o Mercosul e acredito que devemos nos preocupar um pouco mais com a questão da harmonização das políticas macroeconômicas.

Devido a falta de paridade cambial e fiscal, vem ocorrendo uma alternância de fluxos de exportação entre Brasil e Argentina. Esse fato acarretou sérios prejuízos para o setor agrícola. Pergunto se já não seria o momento de se pensar em um mecanismo de estabilização das moedas.

Jacques Marcovitch - O que estamos iniciando aqui é um fórum, portanto não se espera resposta a todas as perguntas, mas acho que o quadro que foi delineado, inclusive com as complementações que foram feitas, mostra bem qual é a agenda de hoje.

A preocupação que tenho é não olharmos somente para nossos problemas entre nós, os quatro países membros, mas como juntos podemos nos agregar em relação ao mercado externo aos quatro países.

Quando olhamos para as nossas preocupações, vemos o comércio bilateral entre dois, três ou quatro países. Mas se compararmos esses números com o crescimento do comércio internacional nos últimos cinco ou dez anos, vamos ver que esses países estão totalmente estagnados, em alguns casos estão regredindo na sua participação no comércio internacional. E daí a pergunta: como podemos escolher áreas que são expressivas do ponto de vista de PIB dos quatro países, que são utilizadoras de mão de obra, que são modernizadoras em termos do seu conteúdo, que podem representar uma elevação dos quatro países no mercado internacional?

É lógico que para podermos chegar a isso temos que seguir algumas etapas, mas já que foi mencionada a comunidade europeia, ela não está se limitando a favorecer o intercâmbio entre os doze membros. O que ela adotou simultaneamente, talvez de uma forma mais discreta, são programas mobilizadores ofensivos. Juntaram-se os parceiros para agredir o mercado internacional, e não para criar somente um espaço favorável para a vinda do capital estrangeiro, da tecnologia de outras regiões para dentro do país.

No setor agropecuário, eu acho que cabe considerar essa pergunta: em que os quatro países juntos podem expandir sua presença no mercado internacional? Em que sub-setores? Em que áreas?

A presença do empresário nessa discussão é fundamental, porque são eles que vão identificar e vão se articular. Mas eu penso que se conseguirmos identificar alguns caminhos, ou algumas trilhas, é possível que muitos dos problemas que vamos enfrentar num jogo de ganha-perde, sejam mais facilmente solucionados num jogo ganha-ganha, onde todos estariam participando de um projeto de presença maior num contexto internacional.

A pergunta é esta: com as informações que temos hoje, quais seriam os setores, quais seriam as áreas que permitiriam essa concertação subsetorial para uma presença no mercado internacional maior?

José R. Carvalheiro - Gostaria de me reportar à intervenção do representante do Uruguai, quando ele reivindica que se traga o Homem para o centro das preocupações. Eu acredito que se nos ativermos à determinação inexorável do econômico sobre o social, eu acho que está embutido, implícito, pelo menos ao nível do discurso, que se viabilizarmos e favorecermos um crescimento conjunto das nossas quatro economias, isso fatalmente reverterá numa melhoria das condições da sociedade nos países do Mercosul.

Existem algumas questões muito concretas com relação ao âmbito do social que têm que ser contempladas. Evidentemente que as políticas públicas na área social, de educação, bem estar, saúde, previdência, terão que ser contextualizadas. Cada cultura vai ter o seu curso próprio de amarrar estas questões. Existem no entanto algumas questões, na minha área, a área da saúde, isso é muito concreto, que terão que ser analisadas desde o início dos entendimentos.

Hoje a CEE está com dificuldades que emergem agora, porque não foram contempladas quando se celebrou o Tratado de Roma. No controle sanitário, por exemplo, de preservação da saúde das populações envolvidas e que vão consumir produtos potencialmente nocivos, o que é visto em alguns setores como um impedimento à celebração de tratados. Esta é uma discussão que tem que ser inserida no processo desde os seus primórdios.

Sem falar na mobilização da mão de obra, no que isso se relaciona com o processo migratório e a disseminação de doenças. Isto tem sido motivo de preocupação da Organização Panamericana da Saúde que já viabilizou duas reuniões de Ministros de Saúde de países do Cone Sul. Eu gostaria de saber em que pé está uma solicitação dos quatro Ministros de Saúde no sentido de se compor uma comissão, dentro da Comissão Executiva do Mercosul, um grupo específico para a área da saúde, e neste, contemplar a inclusão de Bolívia e Chile, porque a lógica do processo saúde/doença não obedece as fronteiras.

Amaury Porto de Oliveira - Esta reunião não é realmente uma tentativa de obter respostas para todas essas perguntas. É o começo de uma caminhada, e é importante deixar registradas preocupações e problemas que trataremos de desenvolver. A minha preocupação é uma coisa mais específica do nível acadêmico. O Mercosul, na minha visão, é a grande oportunidade que os nossos países ainda têm de uma integração um com o século XXI. O principal do Mercosul para todos nós é que ele nos oferece um espaço histórico e econômico aonde se tornará mais fácil encontrarmos as possibilidades práticas de nos integrarmos no século XXI.

Temos que discutir problemas como por exemplo o da complementaridade intersetorial, que está na essência da vida econômica do país neste novo mundo que está nascendo. Como é que vamos abrir campos para uma real industrialização dos países integrantes. Criando mercados entre nós, criando troca de tecnologia, criando espaço para que elaboremos novas fórmulas de avanço técnico.

Gostaria que o nosso trabalho futuro se imbuísse dessa idéia, dessa preocupação que eu acho que é central para que o Mercosul funcione e é uma tarefa que está exatamente no nível específico dessa nossa reunião e do que vai sair dela.

Juan Alfredo Buffa - Começarei com uma pergunta orientada especificamente aqui pelo professor. De fato, eu mencionei que no Paraguai já se deu uma certa prática de integração, como também em outros países. Dentro desse caso específicos do Paraguai está a obra de Itaipu, que foi uma obra obviamente integradora.

Como vantagens eu poderia citar um elemento dinamizador dentro da economia paraguaia. O país na década de 70, quando se deu o empreendimento beneficiou-se mais na parte da construção em si. Foram muito questionados os termos do acordo de Itaipu. Não foi um acordo como é o Mercosul, participativo e aberto. Essa experiência está dando resultados positivos atualmente, diante dessa possibilidade de integração. O Paraguai conta com um

excedente energético importante e a custos baixos. Nesse esquema de investimentos, essa energia poderia ser bem aproveitada como um insumo importante para desenvolver outros empreendimentos que venham a ocorrer dentro desse esquema participativo dos processos de industrialização.

Sérgio Florêncio - Sobre o diferencial de velocidade de institucionalização do processo, visto da ótica de Brasil e Argentina, na verdade, acredito que esse processo deva merecer a partir de agora uma atenção maior. Embora essa velocidade seja de difícil pré-definição, porque há variáveis que são sobretudo de ordem interna e o seu comportamento será decisivo no desenho dessa institucionalização, penso que a primeira variável, vontade política, essa existe, a segunda é o envolvimento empresarial, que é crescente. Outra variável é a questão do ajustamento macroeconômico, que embora difícil, esperamos venha a ocorrer e abra então o caminho para o avanço no Mercosul. Uma última variável decisiva, que eu agregaria, é a questão de iniciativas de grande porte. Nesse campo há, sem dúvidas, perspectivas seja em termos de aproveitamento de gás, seja em termos de hidrovía.

Esse conjunto complexo de variáveis deve ser levado em consideração quando se analisa o problema da institucionalização. Essa última variável, ou seja, as grandes iniciativas conjuntas, têm a capacidade de funcionar como elementos de pressão para o avanço do processo em outras áreas, ou seja, de formar uma massa crítica pró-integração que tenha uma consistência que vai muito além da mera vontade política.

Com relação à intervenção da professora Perugini, acho que estamos numa área em que é fundamental avanços concretos, porque a democracia é o regime da vigência das leis e sem um quadro jurídico mais ordenado, nós não avançaremos. Esse avanço também é fundamental no plano comercial. Eu vejo essa aproximação na área dos Ministros da Justiça com grande agrado.

Sobre o crescimento excepcional no comércio, que transformou a Argentina no segundo mercado para as exportações brasileiras, não é o caso de soltar foguetes, porque há razões, como o câmbio fixo na Argentina e a recessão no Brasil. Mas de qualquer forma acho que também não é motivo para pessimismo.

Sobre a questão tributária, acho que é inevitável que se caminhe para uma harmonização porque sobretudo o setor agroindustrial é particularmente desfavorecido pela existência de uma carga fiscal no Brasil substancialmente maior que a da Argentina.

Concordo com a preocupação do Jacques Marcovitch de que um dos aspectos fundamentais da integração é a eleição dos setores prioritários. Acho que essa é a tendência não só da integração mas de toda política industrial moderna, a formação de setores para a integração e para o processo de industrialização, e não a auto-suficiência, ou seja, a idéia de seleção de setores, muito mais do que de auto-suficiência, parece ser a tônica dos nossos tempos. A integração sem dúvida deve caminhar nessa direção.

Carlos Onis Vigil - Com respeito à institucionalização, acho que basicamente estamos de acordo com o Brasil. O que vemos são pequenas diferenças de momentos de avanço do processo de integração. Esse processo se acelerou nos últimos dois anos e dará condições, no fim de 1994 e princípio de 1995, à formação de um órgão supranacional. É importante que exista esse órgão em determinado momento, porque ele é um motor para o processo de integração. Na CEE são dez mil funcionários. Nós teremos uma política mais prudente na criação desses organismos, por motivos de orçamento. Quando houver realmente necessidade de um organismo internacional, nós vamos criá-lo.

Com respeito ao tema comercial, há dois elementos fundamentais, o tipo de câmbio e o processo de recessão. Nós passamos uma época de fortes déficits comerciais com o Brasil. A partir da negociação de 1989 inverteu-se repentinamente o processo bilateral. O ano passado e este ano, a recessão aqui no Brasil, e o dólar, que tem um poder de compra enorme na Argentina, fizeram com que essa corrente mudasse totalmente.

Com respeito ao que dizia o professor Marcovitch, também concordo quanto à inserção internacional. Há acordos feitos pelo Mercosul, a nível internacional, ou seja, o acordo "Quatro mais um" com os Estados Unidos, e um acordo similar que será assinado este ano em Portugal, com a CEE, e avanços com relação ao Japão.

Neste momento, nossos países estão numa etapa de liberalismo, de ajustes, de privatizações e de desregulamentação da economia. Não temos avançado na Argentina, em aspectos sociais, saúde, educação e seguro social. São setores em que o governo não pôde avançar por uma questão de opção. O Estado estava quebrado e a escolha foi arrumar as contas internas e a partir daí começar uma maior distribuição de recursos para setores sociais. Em alguns setores, como os setores de fronteira, trabalhou-se muito em temas de saúde e de educação.

Quanto às grandes obras, ainda não falamos sobre a integração energética. Existem projetos de milhões que são realmente motivadores de um processo de integração.

Carlos Maria Monteiro - Queria apresentar, para finalizar, dois pontos. Sobre a procura das áreas prioritárias para o desenvolvimento do Mercosul, eu, por princípio, não gosto muito de escolher áreas porque isso cria privilégios e regionalismos. A função dos governos do Mercosul é criar condições para que a economia se desenvolva de forma competitiva, com produtividade, com qualidade, para fornecer produtos bons à população. Uma função social. A função dos governos é encontrar as fórmulas para permitir esse estado de coisas.

Não acho muito adequado escolher prioridades. Talvez a impressão fique, porque a CEE começou como a Comunidade do Carvão e do Aço. Em todo o caso se houver alguma necessidade de criar uma prioridade, eu apostaria na agroindústria, que é a atividade mais

comum aos quatro países, e que estaria precisando de alguns apoios para enfrentar a concorrência desleal da Europa Continental.

Em segundo lugar, devemos ver o Mercosul como algo mais do que a ampliação dos mercados mútuos. É também a última oportunidade de modernização das economias desta zona da América Latina. Modernização em um amplo sentido, tecnológico, produtivo, com vistas ao exterior. Não vamos esquecer que grande parte de nossas economias vive do exterior, o intercâmbio entre nós é pequeno. Então temos que nos preparar, com colaboração, em perfeita harmonia, para modernizar nossas economias e, inclusive, as estruturas sociais.

Essa é a grande oportunidade do Mercosul, isso que deve nos empurrar para frente, por que se não for assim, não teremos mais que uma simples zona de livre comércio. Tem que haver um objetivo maior. E é por isso que eu digo, Integração não, Comunidade das Nações; não são termos antagônicos, ao contrário, ampliam o conceito, é ir mais acima, Comunidade, trabalhar em unidade para um objetivo comum.

Ricardo Seitenfus - Antes do encerramento pelo professor Marcovitch, queria dizer duas palavras sobre uma pergunta do professor Tamás e uma outra observação sobre a questão da democracia, base de todo este processo, como foi bem lembrado aqui tanto pelo Ministro Sérgio Florêncio, como pelo Cônsul Vigil. E também a questão da institucionalização, ou a concessão de soberania a um órgão supranacional que implicaria mais adiante nessa caminhada integracionista.

Com relação à pergunta do professor Tamás, um dos objetivos dessa nossa reunião, é fazer com que os representantes oficiais dos outros três países, além do Brasil, porque o Brasil já está ciente e defende essa idéia, fiquem sabendo, do esforço que nós estamos realizando na Universidade de São Paulo com o objetivo de criar o que eu chamaria de comitê de sistematização, ou de coordenação, ou de acompanhamento de todos esses trabalhos que estão surgindo em centros de pesquisa, tanto públicos como privados, nas universidades, nos centros de documentação dos quatro países.

O que nós estamos propondo é que se crie um comitê, formado por representantes dos quatro países, envolvendo membros da academia e do governo. Esse comitê deve dar indicações sobre as necessidades dos negociadores oficiais, bem como preocupar-se com a divulgação e utilização dos diferentes estudos acadêmicos universitários que existem, para que estes não se percam em fundo de gaveta e que sejam de certa forma úteis ao processo.

Os recursos humanos que possuímos aqui na região são escassos. Os recursos financeiros, nós vimos agora, são uma das razões, não a única evidentemente, por que não se leva adiante o processo de institucionalização. Portanto os recursos financeiros devem ser utilizados da melhor maneira possível. E não se concebe que a Universidade de Córdoba, a Universidade Federal de Santa Catarina, a Universidade Federal do Rio de Janeiro, ou qualquer outra universidade, façam o mesmo estudo sem nenhuma conexão, sem nenhum

diálogo, sem saber que os pesquisadores estão trabalhando sobre os mesmos temas, com os mesmos interesses de racionalizar, de auxiliar os negociadores e auxiliar os governos e as sociedades para um bom encaminhamento do processo.

Portanto, nós entregamos este documento aos representantes oficiais da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, para que mais adiante, daqui a algumas semanas possamos fazer reuniões com vistas a ter uma concertação com relação a estes trabalhos. Os governos poderão, os negociadores, os representantes, a qualquer momento, indicar qual tema é pertinente, qual tema deve ser trabalhado agora. E as universidades teriam condições, através de um banco de sistematização de dados, de difusão desses dados, de fornecer essas informações.

Com isso acho que a universidade preencheria um dos seus papéis essenciais, que é esse de ser elo de ligação entre o conhecimento e a sociedade. Fazendo com que esses trabalhos não sejam unicamente trabalhos acadêmicos, mas úteis ao processo. É nesse sentido que nós poderemos coordenar também os recursos financeiros que estão surgindo para financiar estudos sobre o Mercosul.

O programa das Nações Unidas colocou recursos limitados para isso. Há essa possibilidade de que no convênio, ou no acordo de cooperação técnica entre CEE e Mercosul um dos aspectos importantes seja justamente esse intercâmbio de experiência, essa análise recíproca, como a experiência européia pode servir de subsídio ao que está ocorrendo aqui. Então, esses recursos são pequenos e por isso devem ser utilizados da forma a mais madura, a mais responsável e a mais útil possível ao processo. E não será da forma como está sendo feito hoje, porque hoje nós temos uma balbúrdia total, uma falta de conexão absoluta entre pesquisadores, investigadores, especialistas, academias, centros de pesquisas e universidades que trabalham sobre o Mercosul. É efetivamente, uma situação que eu acho que em termos governamentais, e para os responsáveis do processo, não auxilia em nada, muitas vezes dificulta, eu acho que seria do interesse dos governos que houvesse uma política justamente de incentivo com relação a esses trabalhos. E é nesse sentido que nós estamos propondo.

Finalmente, uma pequena observação sobre a questão da institucionalização. O professor Tamás também mencionou que o processo de institucionalização levaria a uma maior propensão a que o processo seja irreversível. Eu tenho tendência a concordar com ele, mas as experiências latino-americanas não apontam nesse sentido. Nós temos, por exemplo, um fato recente onde o Pacto Andino começou a reviver depois de uma longa agonia, em razão que nós todos conhecemos, começou, inclusive a ter contatos multilaterais, o Pacto Andino com o Mercosul; dizia-se novamente que o Pacto Andino iria reflorescer e seria efetivamente um mercado comum nos Andes. O golpe promovido pelo presidente Fujimori do Peru praticamente afastou o país de todas as responsabilidades que ele havia se comprometido nesta nova fase de democracia dos países andinos e particularmente do Peru. Portanto, eu acho que o mais importante é que nós preservemos, conservemos e fortaleçamos

a democracia. Eu acho que a democracia, como disse o Cônsul Vigil, e o Ministro Sérgio Florêncio, está na base deste processo. O dia em que houver uma fissura no frágil edifício democrático no Cone Sul, todo esse processo que está sendo levado com muita dificuldade adiante, evidentemente estará comprometido. É muito difícil imaginar os regimes militares, e a experiência mostrou que eles não fizeram isso, num processo de integração da sociedade civil, como está ocorrendo agora. Para encerrar eu passo a palavra ao professor Jacques Marcovitch:

Jacques Marcovitch - Agradeço a presença dos nossos colegas, de vários países, tanto na representação diplomática, como também a nossa colega da Universidade de Buenos Aires que nos acompanhou na nossa sessão de hoje. Antecipando uma das conclusões que provavelmente o professor Weffort, na sua conferência do mês, vai apresentar aqui no dia onze de junho, de manhã, sobre a evolução recente das democracias, na América Latina, no contexto econômico atual, penso que nós acabaremos todos concordando que o Mercosul é uma de nossas últimas chances neste século de encontrarmos uma rota de inserção mais sólida. É nesse sentido que eu peço ao professor Ricardo Seitenfus, no âmbito do projeto regional que ele está elaborando, em primeiro lugar ele certamente fará a memória desta reunião, nós enfatizarmos um item que ele colocou nessa proposta, que é de tornar esse encontro um fórum permanente quadrimestral, ou semestral, hoje, basicamente, com os nossos convidados da diplomacia. Quem sabe no próximo, com representantes do setor produtivo, depois a representação formal das academias, os sindicalistas, chegando ao final de 1994, com um encontro periódico, onde, com essa informalidade, com esse espírito crítico, mas construtivo, possamos trilhar essa rota que nos distancia da data prevista para a entrada em vigor dos acordos. Este é o espírito que animou essa reunião convocada para hoje, portanto não é uma reunião que se encerra, ela está suspensa até o nosso próximo encontro que será ampliado com mais novos atores. Muito obrigado a todos pela contribuição.

APRESENTAÇÃO

Em dezembro de 1991 é assinado um convênio entre o governo brasileiro, representado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e pelo então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), objetivando realizar estudos relativos ao processo de constituição do Mercado Comum do Sul - Mercosul. A Universidade de São Paulo, através do Instituto de Estudos Avançados esteve, desde o início, associada ao Projeto e opera juntamente com o Departamento de Integração/MRE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/MP.

Além dos termos de referência apresentados em setembro de 1991, publicados na *Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais* (volumes 18, 19 e 20), ressaltam-se quatro atividades do Projeto Mercosul BRA/Fase I:

- a) resposta, através de estudos setoriais, às demandas dos negociadores brasileiros dos onze subgrupos;
- b) organização e realização de seminários, conferências, mesas-redondas sobre os diferentes aspectos do processo integracionista;
- c) constituição de uma rede denominada Centro de Informações Referenciais do Mercosul (CIRM) com a colaboração da Fundação de Comércio Exterior (FUNCEX), do Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata (CEDEP) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- d) e seleção e divulgação dos trabalhos apresentados no âmbito do Projeto.

Buscando atingir o último objetivo mencionado, iniciamos a publicação da série *A Integração Regional e O Mercosul* dentro da *Coleção Documentos* do IEA/USP. Com os cadernos dessa série, pretendemos divulgar os trabalhos apresentados nos diferentes eventos organizados pelo Projeto, bem como estudos considerados pertinentes para a discussão em torno do Mercosul.

Deve ser salientada a eficiente acolhida que a Universidade de São Paulo, através de seu Reitor Prof. Dr. Roberto Leal Lobo e Silva Filho, do Conselho Deliberativo e do Diretor do Instituto de Estudos Avançados, Prof. Dr. Jacques Marcovitch, reserva ao Programa Mobilizador A Integração Regional e o Mercosul. A participação da maior universidade da região tem adicionado ingredientes de seriedade e de independência indispensáveis ao encaminhamento transparente e responsável do processo de constituição do Mercado Comum do Sul.

Prof. Dr. Ricardo Seitenfus - Projeto Mercosul/BRA/Fase I

A IMPORTÂNCIA DO SETOR AGROINDUSTRIAL NA INTEGRAÇÃO DO CONE SUL: AS CADEIAS SENSÍVEIS⁽¹⁾

Marcos Sawaya Jank⁽²⁾

1. INTRODUÇÃO

As políticas de abertura do comércio exterior, de desregulamentação do Estado, de reforma fiscal, entre outras, marcam um novo cenário para a agricultura brasileira dos anos noventa. Dentro deste processo, a recente integração do país ao Mercosul - o Mercado Comum do Cone Sul - tem importância central.

Criado pelo Tratado de Assunção de 26 de março de 1991 - assinado pelos governos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai - o MERCOSUL é um novo "mercado comum", que acompanha a atual tendência de formação de megablocos econômicos. Esta tendência parece sustentar a hipótese de que a região ganhará com a formação de seu próprio bloco.

Com efeito, os chamados megablocos marcam o início de um mundo cada vez mais multipolar. Além do Mercosul e da já conhecida Comunidade Econômica Européia, formada por 12 países da Europa Ocidental, outros grandes blocos estão rapidamente se constituindo: o bloco dos países do Sudeste da Ásia, capitaneado pelo Japão, e o NAFTA, formado pelos Estados Unidos, Canadá e México⁽³⁾.

Qualquer processo de integração, entretanto, tem tanto impactos positivos como negativos e é o balanço destes efeitos que deve ser analisado. Além disso, o processo envolve um grande número de ajustes e sacrifícios que devem obrigatoriamente ser realizados pelos Estados-Parte. A análise dos setores que tendem a ganhar ou perder espaço com a criação do Mercosul passa pela observação dos produtos que têm sido mais afetados nos últimos anos. Conforme será visto neste texto, em relação ao Brasil, o setor mais sensível à criação do

(1) Texto preparado para o Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP para o seminário "A agropecuária brasileira e o Mercosul", 23 setembro 1992.

(2) M. Sc. em Políticas Agrícolas e Comércio Internacional (Montpellier, França), Doutorando em Administração (FEA-USP) e Professor Assistente do Departamento de Economia e Sociologia Rural da Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" (ESALQ-USP). O autor agradece ao acadêmico **Eduardo Rossetti Lopes** pela elaboração da base de dados e preparação dos gráficos.

(3) Anunciado pelo Presidente Bush em 12 de agosto último, o NAFTA (North American Free Trade Agreement) deverá entrar em vigor em 1.º de janeiro de 1994. O acordo prevê a redução gradual e posterior eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias entre os três países da América do Norte num prazo de até 15 anos, criando uma zona de comércio livre (porém "administrado") do Yukon ao Yucatan.

Mercosul é o agrícola. As importações de produtos agrícolas provenientes dos futuros parceiros do Mercosul têm aumentado significativamente nos últimos anos, a ponto de preocupar seriamente vários setores produtivos brasileiros.

Após um rápido histórico do processo de formação do Mercosul, este texto procurará discutir os impactos da integração sobre as principais cadeias agroindustriais brasileiras⁽⁴⁾, a partir de um estudo detalhado dos fluxos de comércio intra e extra-regionais. Primeiramente, será analisada a importância e o tipo de comércio que ocorre entre o Brasil e os parceiros do Mercosul. Em seguida, será discutida a importância do Mercosul na área agrícola e agroindustrial, a partir de uma análise detalhada dos fluxos de comércio de produtos e subprodutos agrícolas, dentro do bloco e vis-à-vis o resto do mundo. Sempre do ponto de vista do Brasil, serão examinadas as principais cadeias e produtos que tendem a ser mais diretamente afetados com a criação do Mercosul, doravante denominadas "cadeias sensíveis".

Por fim, serão apresentados os principais fatores que poderão levar a distorções de competitividade no Mercosul, afetando os fluxos de comércio entre os países e fazendo com que os benefícios econômicos que seriam de se esperar acabem não ocorrendo, ou tornem-se até prejuízos. Alguns desses fatores são a taxa de câmbio real, a incidência tributária, a ação das políticas agrícolas, as restrições não-tarifárias, etc. Tais fatores têm uma relação direta com a sobrevivência futura de diversos produtos agrícolas no Brasil, particularmente os pertencentes às cadeias sensíveis.

2. BREVE HISTÓRICO DO MERCOSUL

O Artigo 1 do Tratado de Assunção estabelece a data de 1º de janeiro de 1995⁽⁵⁾ para:

1. A implantação definitiva da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através da eliminação dos direitos alfandegários e de todas as restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias, ou qualquer outra medida de efeito equivalente.
2. O estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) em relação a terceiros países (..)
3. A coordenação permanente das políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-Partes.
4. O compromisso dos Estados-Partes de harmonizar as suas legislações nas áreas pertinentes.

(4) Entende-se por cadeia agroindustrial uma sequência de ações físicas e um conjunto de agentes e operações envolvidos na obtenção de um produto agroalimentar ou agroindustrial, desde a produção até o consumo final.

(5) No caso do Brasil e da Argentina, as medidas deverão ser definitivamente implantadas até 1º de janeiro de 1995. Uruguai e Paraguai adotam os mesmos procedimentos um ano após essa data, integrando-se então ao Mercosul.

Antes de mais nada vale notar que, conforme diz o Tratado, não se trata de um simples acordo comercial, mas sim da criação de um "mercado comum" que prevê fluxos não apenas de mercadorias, mas também de serviços, capitais e mão-de-obra. Saliente-se também que este mercado já vem sendo construído desde a data de sua assinatura, a partir de um cronograma semestral de "reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas" em todos os quatro países⁽⁶⁾

É importante frisar que o Mercosul constitui um processo irreversível, surgindo daí a necessidade de que importantes ajustes, principalmente macroeconômicos, sejam realizados com urgência⁽⁷⁾. À medida que o tempo passa devem começar a surgir os primeiros entraves em vários setores produtivos, particularmente na agricultura, como será mostrado a seguir.

3. COMÉRCIO E INTEGRAÇÃO

O Mercosul tem ainda um caráter essencialmente geopolítico. A principal integração entre países, que é a econômica e social, ainda está longe de ver o dia. Ao contrário da CEE⁽⁸⁾ ou do NAFTA, o comércio intra-regional no MERCOSUL é muito reduzido, representando apenas 8,5% do intercâmbio total dos Estados-Parte. Na verdade, os grandes clientes e fornecedores dos países do Mercosul ainda são a Europa e a América do Norte. Dessa forma, os países do Mercosul exportam US\$ 45 bilhões e importam US\$ 24 bilhões, totalizando um intercâmbio global de aproximadamente US\$ 70 bilhões. O total do intercâmbio intra-região é atualmente da ordem de US\$ 6 bilhões. Vale salientar que o intercâmbio total Brasil/Argentina representa US\$ 3 bilhões (50%) e o Brasil/Mercosul US\$ 4,6 bilhões (75%).

Na CEE, por exemplo, já há décadas o comércio intra-regional representa mais de 50% do comércio total, chegando a quase 70% no caso das importações agrícolas⁽⁹⁾. Não é descabido, assim, pensar que boa parte dos efeitos da integração europeia não estão por ocorrer, mas já ocorreram. A integração europeia é um ato *ex-post*, e não *ex-ante*, como no caso do MERCOSUL. Na verdade, a consolidação da Comunidade Econômica Europeia em 1993 nada mais é que a validação de um processo contínuo de criação de comércio baseado

(6) A partir das tarifas externas consolidadas em cada país na data-base de 1^o de janeiro de 1991, foi fixado o seguinte cronograma de reduções: 30/06/91: 47%; 31/12/91: 54%; 30/06/92: 61%; 31/12/92: 68%; 30/06/93: 75%; 31/12/93: 82%; 30/06/94: 89%; 31/12/94: 100%.

(7) O Tratado de Assunção especifica que a coordenação de políticas macroeconômicas deve ser realizada de forma gradual e convergente com os programas de desgravação tarifária e eliminação de barreiras não tarifárias.

(8) Somente a título de informação, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) compreende os seguintes países: Alemanha, França, Itália, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grécia, Espanha e Portugal.

(9) Segundo FONSECA (1990).

em mais de trinta anos de harmonizações progressivas de políticas comerciais, cambiais, tributárias, monetárias, sociais, agrícolas, de infra-estrutura, energia, etc., entre os países membros.

Ainda assim, e a despeito de todo este processo, os recentes eventos ocorridos na Dinamarca⁽¹⁰⁾ - e agora na França - mostram que, apesar de um processo de mais de três décadas de unificação, a aceitação popular ainda não é completa, havendo grandes temores - sobretudo dos países mais ricos e estáveis - de que as perdas acabem sendo maiores do que os ganhos.

4. O COMÉRCIO BRASIL x MERCOSUL

Ainda que represente menos de 10% das exportações totais do Brasil (**gráficos 1 e 2**), o Mercosul vem ganhando importância nos últimos anos. Os **gráficos 3 e 5** mostram que de 1990 para cá as exportações brasileiras para os países do Mercosul cresceram a impressionante soma de 1,87 bilhões de dólares (143%). Por outro lado, neste mesmo período as importações mostram um comportamento de queda (**gráficos 3 e 6**).

Na verdade, a mudança radical nos padrões de comércio (**gráfico 3**) decorre do importante aumento das exportações brasileiras para a Argentina (**gráfico 4**), país que se coloca hoje como segundo maior importador de produtos brasileiros no mundo. O mesmo gráfico mostra que o comércio Brasil/Argentina - e portanto Brasil/Mercosul⁽¹¹⁾ - tem se caracterizado por um verdadeiro "ping-pong" de mercadorias, o que está fortemente relacionado às defasagens cambiais entre os dois países, assunto que será discutido mais tarde.

Neste momento, interessa sobretudo qualificar o comércio intra-regional, a partir de uma análise detalhada da pauta de produtos. Os dados do **gráfico 7** indicam que, para o Brasil, o setor agrícola é sem dúvida o mais sensível na integração ao Mercosul. A importância deste setor pode ser observada na composição percentual das importações brasileiras provenientes dos três parceiros do Mercosul: cerca de 60% das mercadorias importadas da região pelo Brasil são de origem agrícola⁽¹²⁾.

Em contrapartida, as exportações agroindustriais brasileiras para os parceiros do Mercosul são bem menos importantes, representando apenas 10% da receita global das exportações brasileiras direcionadas àqueles países (**gráfico 8**).

(10) Ver, entre outros, o artigo "Não dinamarquês torna evidentes os erros de Maastricht", publicado na Gazeta Mercantil em 09/06/1992.

(11) Devido à pequena dimensão do Uruguai e Paraguai, a dinâmica do comércio no Mercosul é dada pelas trocas bilaterais Brasil/Argentina.

(12) É possível também visualizar a importância da Argentina como principal parceiro comercial do Brasil dentro do Mercosul. Somente o setor agrícola deste país responde por cerca de 35% do total importado pelo Brasil com origem no Mercosul. Nota-se também que em 1986 os produtos agrícolas representaram quase 75% do total importado, o que se deu devido ao aumento de consumo da época do Plano Cruzado.

É interessante notar o comportamento dinâmico que as importações agrícolas dos países do Mercosul têm apresentado, quando em comparação com o que vem do resto do mundo. Enquanto as importações agrícolas provenientes de terceiros países mostram-se fortemente irregulares ao longo do tempo (**gráfico 9**) - crescendo apenas nos momentos em que ocorreram aumentos do consumo doméstico e/ou quebras de safra - as provenientes do Mercosul têm se mostrado sistematicamente crescentes, atingindo US\$ 1,41 bilhões anuais. A participação dos países do Mercosul no total das importações agroindustriais brasileiras passou de 30% do total em 1985 a cerca de 60% em 1990 (**gráfico 10**).

5. AS CADEIAS MAIS SENSÍVEIS PARA O BRASIL⁽¹³⁾

A partir dos dados de comércio e de informações presentes na literatura, pode-se apontar as seguintes cadeias produtivas, e respectivos produtos, como sendo os mais "sensíveis" para o Brasil com a consolidação do Mercosul:

- CEREAIS: trigo, milho, arroz, cevada.
- LÁCTEOS: leite em pó e queijos.
- FRUTAS TEMPERADAS: uva, pêsego, pera, ameixa, etc.
- HORTÍCOLAS: alho, batata e cebola.
- CARNES: carne bovina e couros.
- OLEAGINOSAS: soja e girassol.

Juntos, os 15 produtos acima representam cerca de 70% do total das importações do Mercosul em produtos agrícolas e agroindustriais.

A análise da evolução da pauta das importações agroindustriais brasileiras provenientes dos parceiros do Mercosul (**gráfico 11**) revela a importância dos produtos da pecuária (lácteos, carnes e couros), com vendas de aproximadamente US\$ 500 milhões (35% do total) em 1990. Em segundo lugar, vem o trigo, representando US\$ 273 milhões (20% do total), e outros cereais (US\$ 235 milhões, 17%). Os legumes e frutas correspondem a cerca de US\$ 180 milhões (13%), o algodão a US\$ 138 milhões (10%), e os demais itens US\$ 90 milhões (6%).

Em conjunto, o trigo, a carne e os lácteos representam quase 55% do total importado do Mercosul pelo Brasil em produtos de origem agrícola. São os produtos onde o aumento da concorrência - com a crescente redução das tarifas - tenderá a causar impactos mais imediatos no Brasil, principalmente na região Sul.

O **trigo** tem como principal fornecedor a Argentina (**gráfico 12**), responsável por praticamente toda a importação brasileira do Mercosul. A produção Argentina é bastante competitiva no mercado internacional, sendo superada em termos de preço quase que

(13) Neste texto, entender-se-á por cadeias "sensíveis" aquelas onde existe algum tipo de vantagem competitiva (Cf. Michel Porter, 1990) consolidada de um ou mais parceiros do Mercosul sobre o Brasil. Para a maioria das "cadeias sensíveis" já existe um fluxo regular de comércio dos países do Mercosul em direção ao Brasil, o que decorre exatamente da existência de vantagem competitiva naqueles países.

somente pelo produto altamente subsidiado da CEE e dos EUA. Vale lembrar que um protocolo firmado com a Argentina em setembro de 1987 estabeleceu o compromisso de compra de 2 milhões de toneladas anuais pelo Brasil. Este acordo garante um mercado cativo para a Argentina, indo contra a política de abertura econômica e de livre mercado. Graças a este acordo, o fornecimento de trigo argentino tem crescido e se mostrado muito mais estável do que o proveniente de terceiros mercados (**gráfico 15**).

A cadeia **carne** é o principal item nas importações agroindustriais brasileiras provenientes do Mercosul (**gráfico 11**), representando cerca de US\$ 400 milhões em 1990. Todos os três países vendem importantes quantidades de carne para o Brasil, sendo o maior fornecedor o Uruguai, seguido de Paraguai e Argentina (**gráficos 12, 13 e 14**). Estes três países são responsáveis por 75% da carne importada pelo Brasil, sendo considerados bastante tradicionais e eficientes nesta produção. O Brasil é o principal comprador do Uruguai, sendo nos últimos anos responsável por mais de 50% das exportações daquele país (**Gráfico 18**). Devido à forte demanda brasileira, em alguns anos chegou a haver problemas de falta de matéria-prima nos frigoríficos uruguaios. O Brasil responde por apenas 12% das exportações argentinas de carne (**Gráfico 17**) pois a maior parte da carne daquele país é exportada para países desenvolvidos, concorrendo em muitos deles com a carne brasileira.

No setor de **lácteos**, a participação do Mercosul, que costumava ser reduzida, cresceu vigorosamente, chegando perto dos US\$ 100 milhões anuais em importações. Em apenas 1 ano, entre 1988 e 1989, as importações de lácteos provenientes da Argentina cresceram mais de 10 vezes. Cerca de 50% das exportações de leite em pó e de 40 a 60% das exportações de queijo da Argentina destinam-se ao Brasil, principal comprador daquele país nesta rubrica (**Gráfico 17**). Há evidentes vantagens competitivas dos produtores argentinos e uruguaios na produção primária de leite, devido sobretudo às melhores condições de clima, pastagens e qualidade do rebanho.

As importações de **legumes** provém em sua maior parte da Argentina (**gráfico 12**), sendo constituídas principalmente por cebola, alho, feijão, azeitona e batata. Atualmente, 56% das importações brasileiras destes produtos são oriundas do Mercosul. As condições de clima e solo argentinas são bastante favoráveis às culturas citadas, constituindo importante vantagem comparativa.

No setor de **frutas**, o domínio do Mercosul é total, com 93% das importações brasileiras, equivalendo a pouco mais de US\$ 100 milhões anuais. O maior destaque é para a maçã argentina, além de outras frutas temperadas como a uva, a ameixa, a pera, o pêssego, entre outras. Os produtores brasileiros de maçã alegam que a política fiscal acaba prejudicando sua competitividade frente ao produto argentino, a exemplo do que acontece com outros produtos a serem discutidos adiante (ex: trigo). É interessante observar que o Brasil chegou a responder por 90% das exportações argentinas de frutas em 1988 e 1989, caindo para 70% em 1990 (**gráfico 17**).

O **algodão** proveniente dos países do Mercosul responde por 83% das importações brasileiras deste produto. O Paraguai é o principal fornecedor do Mercosul (**gráfico 14**), tendo exportado ao Brasil por volta de US\$ 125 milhões em 1990. Sabe-se que este país tem fornecido subsídios à exportação de algodão, sendo este um dos principais motivos para a grande participação paraguaia no mercado brasileiro.

Conforme foi visto até agora, é nos produtos agrícolas e agroindustriais que está a principal vantagem competitiva dos demais parceiros do Mercosul sobre o Brasil. É interessante observar que o grande mercado do Uruguai e do Paraguai é, sem sombra de dúvida, o Brasil, país que representa cerca de 40% do total de exportações agroindustriais daqueles países (**gráfico 16**). O mesmo gráfico mostra que o Brasil tem menor importância para a Argentina (cerca de 10% das exportações agroindustriais), país que é fortemente especializado em exportações de cereais (trigo), oleaginosas (soja) e carne bovina principalmente para a CEE e EUA.

O **gráfico 15** confirma o crescimento da participação dos países do Mercosul como principais fornecedores do mercado brasileiro nas chamadas "cadeias sensíveis". Entre 1986/87 e 1989/90 há um nítido crescimento da participação dos países do Mercosul nas importações brasileiras de trigo, carnes, madeira, algodão, lácteos e outros produtos - o que vem confirmar a tendência apresentada nos **gráficos 9 e 10**.

É importante, no entanto, salientar que evidentemente não é toda a agricultura brasileira que irá sofrer um impacto negativo com a integração do país ao Mercosul, em função das diferenças em termos de vantagens competitivas. Na verdade, os impactos da integração ao Mercosul serão completamente diversos de acordo com o produto agrícola e a região geográfica em questão. Até o presente momento, poucos estudos foram feitos no sentido de comparar os efeitos da integração sobre a competitividade de produtos específicos em diferentes regiões do país. Este parece ser um dos temas de pesquisa mais importantes a serem levados à frente no que se refere ao processo integrativo.

É sabido também que o Brasil deverá ampliar o mercado de alguns produtos agrícolas e agroindustrializados onde possui vantagens competitivas bastante nítidas. Os principais produtos em que os efeitos da integração serão positivos são: café, açúcar, cacau e derivados, frutas tropicais e cítricas, frango e tabaco⁽¹⁴⁾.

No **gráfico 19** pode-se notar a importância dos principais produtos agroindustriais exportados do Brasil para os países do Mercosul. O setor de **hortifrutigranjeiros** exportou cerca de US\$ 25 milhões para o Mercosul em 1991, com destaque para o abacaxi e a banana. O principal mercado é a Argentina, com US\$ 19 milhões. O **café** e **chá mate** obtiveram cerca

(14) É importante ressaltar que a Argentina, principal parceira comercial do Brasil no Mercosul, incluiu café, cacau, açúcar e suco de laranja na sua lista de exceções ao cronograma de desgravação. Desse modo, os benefícios da integração para estes setores ocorrerão, de forma mais acentuada, somente a partir de 1995, quando não houverem mais listas de exceções.

de US\$ 46 milhões, sendo US\$ 28 milhões para a Argentina (principalmente café) e US\$ 18 milhões para o Uruguai (principalmente chá). A Argentina é um grande consumidor de **cacau** e derivados brasileiros, respondendo por US\$ 32 milhões. Uruguai e Paraguai consumiram mais US\$ 3 milhões em 1991. O maior consumo do **açúcar** brasileiro ocorre no Paraguai, com US\$ 8,6 milhões. Argentina e Uruguai correspondem por mais US\$ 4,6 milhões. O destaque no setor de **carne de frango** é a Argentina: apenas no primeiro semestre de 1992 as exportações brasileiras para aquele país já superaram os US\$ 11 milhões. Finalmente, no **tabaco** o grande consumidor do Mercosul é o Paraguai, com US\$ 12 milhões. Outros US\$ 3,4 milhões são consumidos pela Argentina e Uruguai.

6. PRINCIPAIS PROBLEMAS DA INTEGRAÇÃO AGRÍCOLA

Até o momento foi analisada a importância do setor agropecuário na integração do país ao Mercosul, a partir da descrição dos principais fluxos de comércio agrícola e agroindustrial intra e extra-região.

Procurar-se-á agora descrever, de maneira sucinta, os principais problemas relacionados à integração agrícola dos países do Mercosul. Os impactos da integração sobre as diversas cadeias agroindustriais aqui descritas serão maiores ou menores em função do tipo de solução que se dará aos itens que serão descritos a seguir.

a) Harmonização e estabilização das políticas macroeconômicas

A harmonização das políticas macroeconômicas é o maior problema do MERCOSUL. Esta é uma questão que afeta sobremaneira o setor agrícola. As distorções macroeconômicas entre os países da região levam a um risco permanente de mudança, tanto dos padrões de comércio como dos fluxos de mão-de-obra e capitais. A disparidade entre as políticas macroeconômicas pode levar a distorções tão grandes, que estas acabam mascarando os possíveis efeitos positivos da integração. O **gráfico 3** mostra claramente o que é Mercosul até o presente momento: um verdadeiro "ping-pong" de comércio, provocado sobretudo pela disparidade nas políticas econômicas. Os maiores problemas são a política cambial e a política tributária.

Política Tributária

Os impostos que incidem sobre a cadeia agroindustrial (insumos, produtos e subprodutos, trabalho, capital, lucros, etc.) podem determinar distorções importantes de competitividade entre os países. O atual sistema **tributário** discrimina contra alguns produtos brasileiros, sobretudo na pesada incidência que ainda prevalece sobre os insumos. "Se as atuais distorções tributárias se mantiverem, o capital se deslocará do Brasil para os outros países do Mercosul muito mais para evitar a excessiva carga tributária do que por uma

racionalização de vantagens comparativas" (OCESP, 1990)⁽¹⁵⁾. A soja e o trigo são exemplos de onde ocorrem hoje evidentes assimetrias tributárias.

O maior exemplo de distorção tributária é o da soja. Segundo estudo recente da ABIOVE⁽¹⁶⁾, no Brasil ocorre uma tributação de 13,65% para grão, 11,75% para farelo e 8,65% para óleo (sem contar a bitributação via, por exemplo, o ICMS no transporte, os maiores custos de frete e portos, etc). Na Argentina houve redução de 30,5% para 7,5% nas tarifas do grão de soja exportado e de 22,5% para 1,5% no caso do farelo e do óleo. Segundo o estudo, esta tributação diferencial beneficia as exportações dos sub-produtos, implicando numa margem adicional de 13 dólares por tonelada para a indústria argentina.

É por este motivo que a soja foi colocada entre as cadeias sensíveis do Brasil. Apesar de ainda não existir um fluxo importante e regular de comércio de soja e derivados entre os dois países do Mercosul - uma vez que ambos exportam a maior parte de seus produtos para a CEE - a prevalecerem as atuais distorções tributárias o risco potencial de entrada de produtos argentinos no Brasil é muito grande, sobretudo em termos de óleo de soja. Na verdade, trata-se de um caso em que a vantagem competitiva do produto argentino foi parcialmente "construída", não refletindo necessariamente a existência de vantagens comparativas (OCESP, 1990)⁽¹⁷⁾.

Na verdade, só é possível avaliar com precisão se existe vantagem comparativa se for realizado um estudo que leve em conta a carga tributária no processo produtivo.

Política Cambial

A taxa de **câmbio** tem efeito direto e imediato sobre o padrão de comércio. Os déficits comerciais vividos pelo Brasil em 1989 e 1990 (**gráfico 3**) decorreram principalmente de importações de produtos da Argentina (**gráficos 4 e 6**), principalmente os agropecuários⁽¹⁸⁾.

(15) A impressão de grande competitividade do produto argentino ou uruguaio é em grande parte falsa. Ela se deve em alguns casos à pesada carga tributária que incide sobre os produtos agrícolas brasileiros.

(16) ABIOVE - "Complexo soja: Situação do Brasil no Mercosul".

(17) A **vantagem comparativa** ocorre sem a interferência de nenhum tipo de política econômica. Exemplos de existência de vantagem comparativa são o suco de laranja brasileiro - favorecido por terra barata, boa estrutura de processamento, facilidade de transporte marítimo, etc. - e o trigo argentino. Já a **vantagem competitiva** ocorre quando um produto é simplesmente mais competitivo - geralmente em termos de preço - independente dessa vantagem ser causada por intervenções de políticas econômicas ou não. Um exemplo é o trigo da CEE, cujo custo de produção é bem superior ao argentino ou brasileiro, mas que é vendido a preços baixos no mercado internacional devido aos subsídios na exportação.

(18) Os superávits agrícolas argentinos foram de 300 milhões em 1988, 620 milhões em 1989 e 785 milhões em 1990. O **gráfico 9** indica o aumento da participação da Argentina nas importações brasileiras.

Com a taxa de câmbio real desvalorizada⁽¹⁹⁾, ilustrada no **gráfico 20.b**, a queda do consumo interno (devido à recessão e hiperinflação do período) e a retirada dos controles quantitativos na importação e redução drástica de tarifas promovidas pelo ACE-14, as exportações argentinas para o Brasil duplicaram entre 1988 e 1990.

No entanto, em 1991 a situação bruscamente se inverteu. O controle draconiano da inflação na Argentina imposto pelo "Plano Cavallo" levou não apenas a um importante incremento do consumo interno, como também a uma crescente valorização real do peso em relação ao dólar (**gráfico 20.b**), pois a inflação não foi completamente eliminada e o dólar permaneceu "amarrado" ao peso (1:1). Ora, tal situação levou ao aumento das importações e forte desestímulo às exportações na Argentina.

O Brasil, por sua vez, vive desde 1990 os efeitos recessivos da política do Governo Collor na economia, tendo a taxa de câmbio mostrado uma ligeira desvalorização (**gráfico 20.a**). Frente a esta conjuntura, nos últimos 2 anos o Brasil mais que triplicou as suas exportações para a Argentina (**gráfico 4**), hoje o segundo maior parceiro comercial do país. Nos últimos meses, a imprensa tem noticiado quase diariamente as reclamações dos empresários argentinos em relação a atual "invasão" de produtos brasileiros naquele país⁽²⁰⁾. Ora, há apenas dois anos eram eles que entravam de forma agressiva no mercado brasileiro. É evidente que os produtos brasileiros não se tornaram mais competitivos da noite para o dia!⁽²¹⁾.

A solução para este "vai-e-vem" passa primeiramente pela correção das taxas de câmbio, que deveriam manter um nível de paridade real. Deve-se desenvolver mecanismos que evitem as distorções, como o fez a CEE em 1969, mais de 20 anos antes de se integrar, ao criar os chamados Montantes Compensatórios Monetários.

Concretamente, o quadro indica claramente que as definições sobre câmbio, moeda e impostos não podem ficar para o último momento de 1994 - conforme o que foi acertado na reunião do Conselho Mercado Comum em Las Leñas, em julho último - mas sim devem começar a ser realizadas imediatamente.

(19) Se a moeda de um país está desvalorizada frente a outra(s) moeda(s), existirá um estímulo para exportar. As importações, por outro lado, ficam mais caras. No começo da década de oitenta, o Brasil utilizou a estratégia de manter o câmbio real desvalorizado, estimulando as exportações e com isso cobrindo os déficits gerados pela crise da dívida externa.

(20) Ver, entre outros, os seguintes artigos do Jornal Gazeta Mercantil: Câmbio argentino favorece vendas brasileiras (17/07/92); Industriais argentinos fazem pressão (24/08/92); Governo argentino estuda se abrirá processo contra produtos brasileiros (03/09/92); Amato tranquiliza os argentinos (14/09/92).

(21) Como dizia um artigo do Relatório Brasil/Argentina publicado no Jornal Gazeta Mercantil (05/05/92): "Para saber se existe uma distorção cambial, basta parar na fronteira e observar o movimento normalmente oposto de turistas e mercadorias (..) A prevalecer esta distorção o país "A" - que tem a taxa de câmbio sobrevalorizada - acabará se submetendo a "B" não apenas comercial e economicamente, mas também cultural e politicamente".

b) Estabelecimento da Tarifa Externa Comum, TEC

Como as tarifas entre os Estados-membros serão zeradas, deverá evidentemente ser estabelecida uma tarifa externa comum para terceiros países. O valor desta tarifa será de grande importância na determinação do volume de comércio e de investimentos que ocorrerá no Mercosul. Quanto maior a TEC, mais o comércio tenderá a se concentrar dentro do bloco, deslocando terceiros fornecedores. Uma TEC reduzida teria efeito contrário: as importações originárias de terceiros países tenderiam a aumentar.

A TEC está diretamente relacionada aos efeitos criadores ou deslocadores de comércio que ocorrem com a formação de um mercado comum⁽²²⁾. Os benefícios da união dependerão de qual dos dois lados - criação ou deslocamento de comércio - será mais importante, ou seja, do balanço entre estes dois efeitos.

Este é um assunto muito delicado. Atualmente, o nível médio da tarifa externa no Brasil situa-se próximo a 25%, estando em torno de 18% no Uruguai, 10% na Argentina e próximo de zero no Paraguai.

c) Harmonização dos mecanismos de política agrícola

Este é um ponto que tem se mostrado bastante controverso. A existência de créditos para custeio da safra, preços mínimos, preços de liberação de estoques, isenções de tarifas nas importações, estoques oficiais, tabelamentos de preços e outros mecanismos, pode interferir significativamente na competitividade dos produtos. Tal questão é agravada por se tratar de um setor onde existe uma forte concorrência - e não complementariedade - entre os países-membros (exemplo da produção de soja).

d) Regras de origem, legislação anti-dumping e mecanismos de salvaguarda.

Trata-se de dispositivos que garantem a um país recorrer e atenuar eventuais prejuízos decorrentes da implementação do mercado comum⁽²³⁾, como no caso da internalização de produtos subsidiados.

(22) A Teoria Econômica mostra que a formação de um mercado comum é sempre uma combinação de elementos de livre-comércio e elementos de protecionismo. Assim, se por um lado a união faz crescer o comércio e a concorrência intra-países, por outro, ela implica em proteção vis-à-vis o resto do mundo. Assim, o Mercosul pode criar comércio entre os países A e B (p. ex. Argentina e Brasil) e, ao mesmo tempo, deslocar o comércio destes países com C (p. ex. Coréia). Se a criação de comércio é certamente desejável e benéfica a todos, o deslocamento de comércio não o é, pois ocorre a substituição de um fornecedor mais eficiente por um menos eficiente, ou seja, passa-se de um produtor de menor custo para um de maior. O resultado positivo ou negativo terá forte relação com o nível das barreiras externas do Mercosul (Tarifa Externa Comum e restrições não-tarifárias).

(23) As salvaguardas, por exemplo, podem ser solicitadas quando da ocorrência de um surto súbito de importações. Em apenas um ano, entre 1988 e 1989, as importações de produtos lácteos provenientes da Argentina cresceram 990%, as carnes 860%, o mel 426%, os vinhos 95% e o trigo 70%. Nestes casos, poderia-se pedir salvaguardas.

e) Uniformização das normas técnicas e padrões de qualidade

O estabelecimento de um mercado comum implica na uniformização de uma série de normas técnicas e padrões de qualidade. Em relação ao setor agroindustrial, há vários pontos importantes a serem discutidos: normas técnicas de insumos, produtos e sub-produtos agroindustriais, metrologia, nomenclaturas, sanidade animal e vegetal, padronização de cultivares, controle de qualidade, propriedade intelectual, entre outros.

É importante salientar que as normas técnicas podem facilmente tornar-se barreiras não-tarifárias, prejudiciais aos produtos brasileiros, caso as negociações não sejam conduzidas a contento.

f) Implementação dos acordos setoriais

Os acordos setoriais podem ser considerados como "formas de acordo entre os setores privados dos países para repartição dos mercados, para acordos na área de produção, para traçar estratégia comum de marketing e mercado e para a promoção dos produtos" (OCESP, 1991). Eles devem vigorar até 1º de janeiro de 1995. O papel mais importante dos acordos setoriais refere-se à definição dos instrumentos para o período de transição.

g) Sistemas de comercialização, problemas de infra-estrutura e de energia.

A integração em termos de infra-estrutura é quase inexistente no Mercosul: faltam estradas, ferrovias, rotas fluviais, linhas marítimas, armazéns estratégicos, portos modernos, agentes comerciais e financeiros, simplificação burocrática, clareza de normas técnicas e de comercialização, etc. Tal realidade deriva da histórica inexistência de relações comerciais entre os Estados-Parte, uma vez que os grandes clientes do Mercosul são os países da Europa e da América do Norte.

h) Ajustes internos e políticas de reconversão

Deverão ocorrer determinados ajustes internos por produto e/ou região que promovam a manutenção da competitividade do país frente aos novos concorrentes do Mercosul. Em caso de perda irreversível de competitividade, prevê-se a aplicação das chamadas políticas de reconversão, que possibilitarão a reconversão dos produtores de uma determinada região para outra(s) atividade(s) produtiva(s).

7. CONCLUSÕES

Devido à sua importância estratégica, a agricultura tem merecido grande interesse por parte dos parceiros brasileiros, especialmente Argentina e Uruguai. As delegações desses países têm demonstrado o forte vínculo que existe entre os setores privado e público na definição dos interesses e prioridades do país. Por parte do Brasil, o grande problema tem sido a desinformação e o relativo desinteresse sobre o tema, principalmente da parte dos

produtores agropecuários brasileiros. Não há ainda um sentimento amplo quanto à importância e irreversibilidade do processo de integração. Vale lembrar que à medida que o tempo passa, devem começar a surgir os primeiros grandes entraves em vários setores produtivos.

Para quem olha de fora, no atual momento o Brasil está numa posição extremamente confortável em termos de Mercosul: o país não apenas está ampliando rapidamente os seus mercados tradicionais, como está também conquistando novos mercados, inclusive na área agrícola (caso dos laticínios, ovos frescos, carne suína, entre outros). A perspectiva é que o Brasil tenha em 1992 pela primeira vez um saldo positivo na balança comercial com a Argentina na área de alimentos industrializados⁽²⁴⁾. Na verdade, isto nada mais é que o resultado prático da recessão brasileira, da relativa estabilidade econômica na Argentina e da perigosa defasagem cambial que grava o peso argentino.

O quadro mostra que o "Calcanhar de Aquiles" do Mercosul é a estabilização econômica. As profundas distorções macroeconômicas dos países da região levam a um risco permanente de mudança dos fluxos de mercadorias, serviços, mão-de-obra e capitais. No presente momento, estes tem se deslocado muito mais para aproveitar as oportunidades em termos de menor carga tributária, câmbio favorável, menor inflação e juros reais mais baixos do que por uma efetiva racionalização das vantagens comparativas.

Quase todos os analistas concordam que a longo prazo são evidentes os benefícios do Mercosul para todos os quatro países. Neste momento, entretanto, a grande questão para o setor agrícola é primeiramente conhecer de forma aprofundada os impactos setoriais e regionais da integração. Em seguida, agir para que a integração caminhe no sentido da criação de comércio e de bem estar geral, expressando as verdadeiras vantagens comparativas dos países envolvidos.

O importante hoje é fazer um esforço para que em 1º de janeiro de 1995 haja uma verdadeira harmonização e estabilização das políticas e legislações, com o estabelecimento de regras comuns para os produtores dos quatro países. Somente a partir de um ambiente que possibilite igualdade de condições para competir é que a integração do Mercosul poderá ser realmente benéfica aos países envolvidos.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS, ABIOVE (1992). *Complexo soja: situação do Brasil no Mercosul*. 14 p.

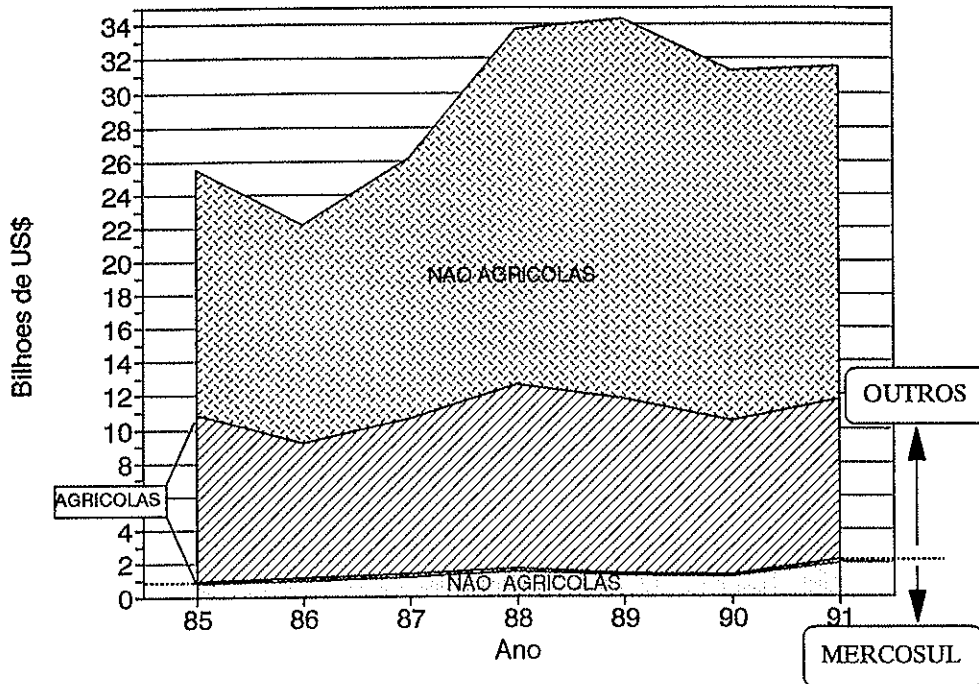
(24) Ver o artigo "Câmbio favorável permite ao país vender novos produtos para a Argentina" publicado no Jornal Gazeta Mercantil de 28 de agosto de 1992.

- BAUMANN, R. & LERDA, J.C. (1987). *A Integração Econômica entre Brasil, Argentina e Uruguai: Que Tipo de Integração se Pretende ?* In: Brasil - Argentina - Uruguai, A Integração em Debate. Brasília, Marco Zero, UnB, 1987.
- BERRETTA, N.; LORENZO, F. & PAOLINO, C. (1991). *En El Umbral de la Integración*. Centro de Investigaciones Economicas (CINVE), Uruguai.
- BONILLA, S.A. *Mercosur e Integración*. Fundacion de Cultura Universitaria. Montevideú, 86 p.
- CHALOULT, Y. (1992) *O Mercado Comum do Sul e seu complexo agroindustrial*. Anais do XXX Congresso da SOBER. Rio de Janeiro, 1992. pp 281-294.
- COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). Revista Mercosul Agrícola, Ano I, No. 1, Brasília, 1991.
- CONESA, E. (1992). *Los Fundamentos Económicos de la Integración*. In: Integración Latinoamericana, Buenos Aires, Intal, n.71, ano 7, agosto de 1982.
- FARINA, E.M.Q. & ZYLBERSZTAJN, D. (1991). *Integração Latino-Americana e o Sistema Agroindustrial*. Instituto de Estudos Avançados (USP). São Paulo.
- FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DO ESTADO DE SÃO PAULO (FCESP). Revista Mercosul (Revista de Negócios), São Paulo, números I a IV.
- FONSECA, R.B. (1990). *A formação de megamercados, o protecionismo e as perspectivas das exportações agrícolas brasileiras*. Piracicaba, FEALQ/FUNCEX. Apostila do curso "Perspectivas dos mercados externos de produtos agrícolas". Abril de 1990.
- GRADUATE INSTITUT OS INTERNATIONAL STUDIES (1992). *Mercosur: A Brief Appraisal*. Latin America and Regional Integration.
- GRAMACHO, A. (1992). *As Vantagens do Mercosul e a Agricultura*. OCB-APEC, Brasília, 1992.
- INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (IEA). *Mercosul: Impasses e alternativas*. Série "Assuntos Internacionais", Tomos I, II e III. USP, São Paulo, 1991.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA, IICA (1991). *El Cono Sur en Gráficos*. Secretaria de Coordinación del CONASUR. Argentina, 1991. 103 p..
- JANK, M.S. (1992). *A agricultura brasileira e o Mercosul: Evolução e Perspectivas*. Texto apresentado no Encontro Nacional de Crédito Rural da ASBACE. São Paulo, agosto de 1992. 13 p.
- JANK, M.S. *et al.* (1992). *A posição brasileira na integração do Mercosul e do Conasur*. Texto preparado para o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). São Paulo, agosto de 1992. 30 p.
- JORNAL GAZETA MERCANTIL. Vários exemplares.

- MARQUES, R.L.R. (1992). *Mercosul: Origens, Evolução e Desafios*. In: Informativo Mercosul. DECLA/DEC/MRE, Brasília, 1991.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. Boletim de Integração Latino-americana. No. 5. Brasília, abril/junho 1992.
- OCESP/DENACOOP (1991). *A abertura comercial agrícola, as cooperativas e o Mercosul*. Projeto II.
- PORTER, M. (1990). *The competitive advantage of nations*. London: MacMillan Press. 855 p.
- SILVA, C.J. (1990). *Antecedentes Históricos do Processo de Integração Latino-Americano: ALALC, MCCA, Pacto Andino*. In: Temas de Integração Latino-Americana. Petrópolis, Vozes.
- SILVA, O.C.R. (1991). *A Coordenação de Políticas Econômicas no Mercado Comum do Sul - Mercosul*. In: Informativo Mercosul. DECLA/ DEC/MRE, Brasília.
- SODERSTEN, B. (1979). *Economia Internacional*. Rio de Janeiro, Editora Interciência.
- TAVARES JR., J.A. *Futuro Rima com Integração*. In: Rumos do Desenvolvimento. n^o 88, Rio de Janeiro, março/abril de 1991.
- VEIGA, P. M. *et al.* (1991). *Cone Sul: A Economia Política da Integração*. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro. 234 pp.

EXPORTACOES DO BRASIL

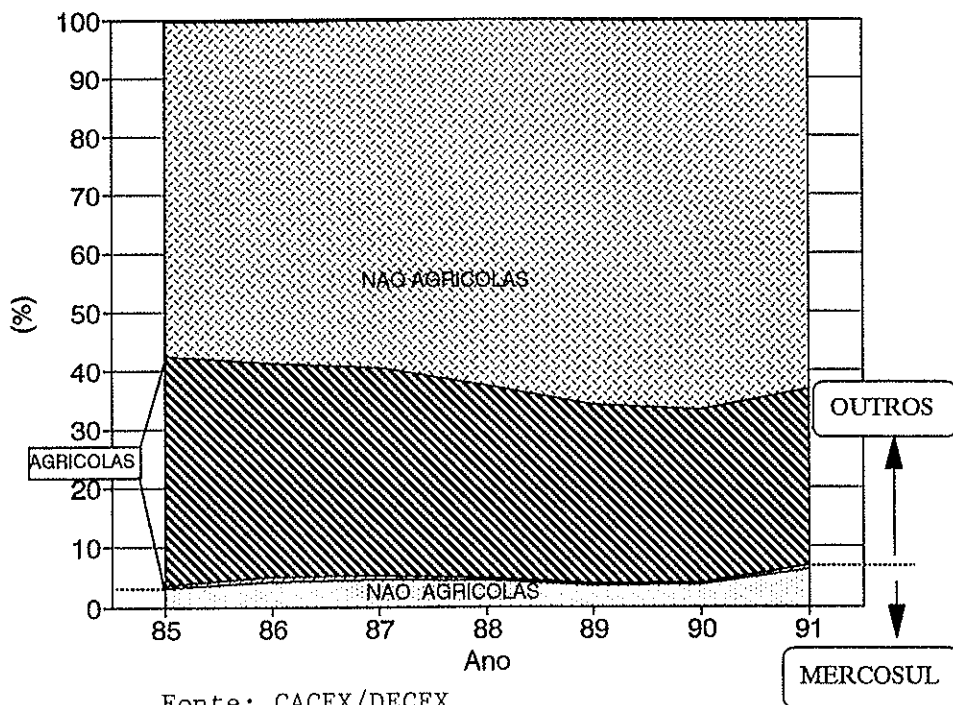
GRÁFICO 01



Fonte: CACEX/DECEX

COMPOSICAO DAS EXPORTACOES DO BRASIL

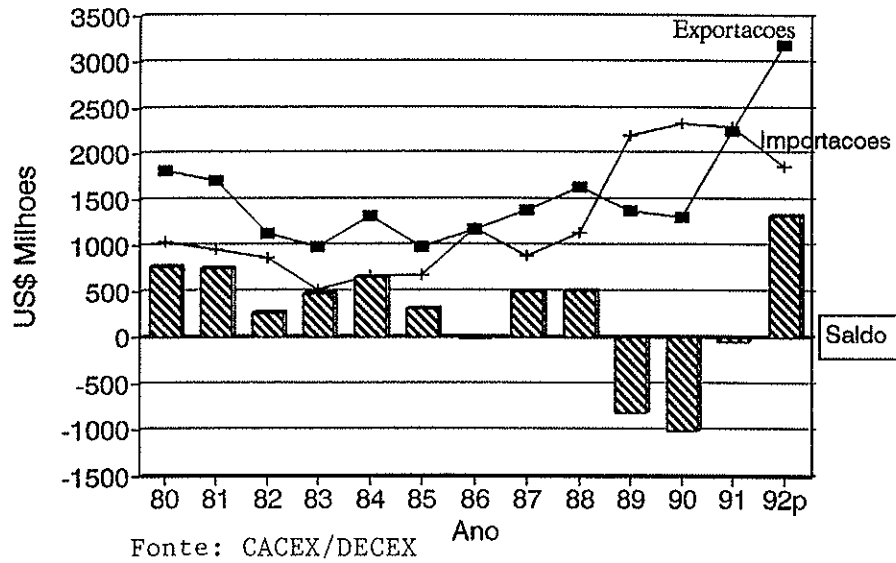
GRÁFICO 02



Fonte: CACEX/DECEX

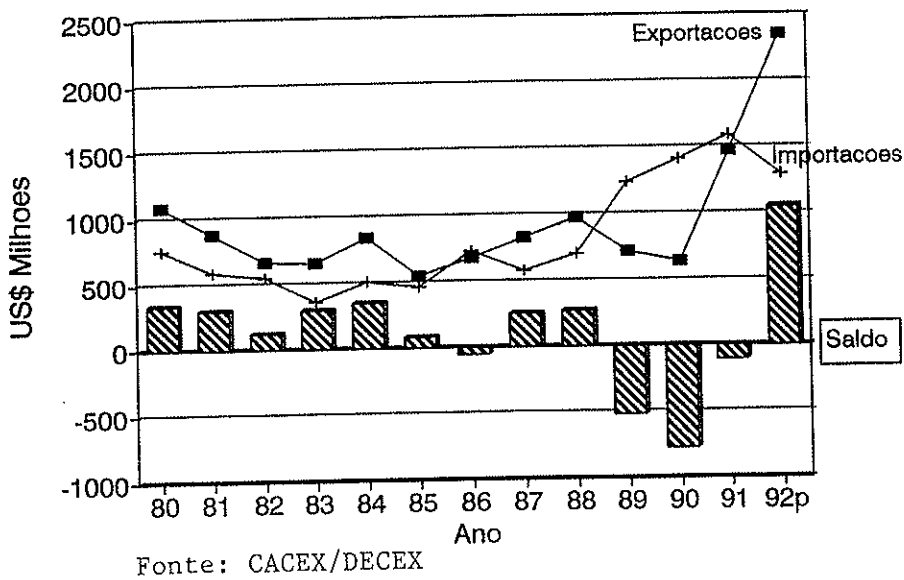
COMERCIO BRASIL x MERCOSUL (Comercio para o Brasil)

GRÁFICO 03



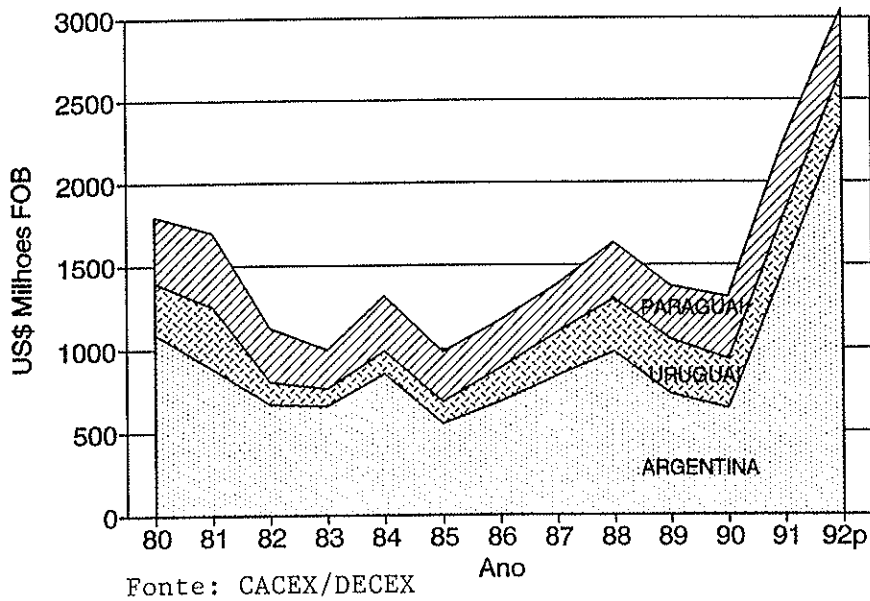
COMERCIO BILATERAL BRASIL/ARGENTINA (Comercio para o Brasil)

GRÁFICO 04



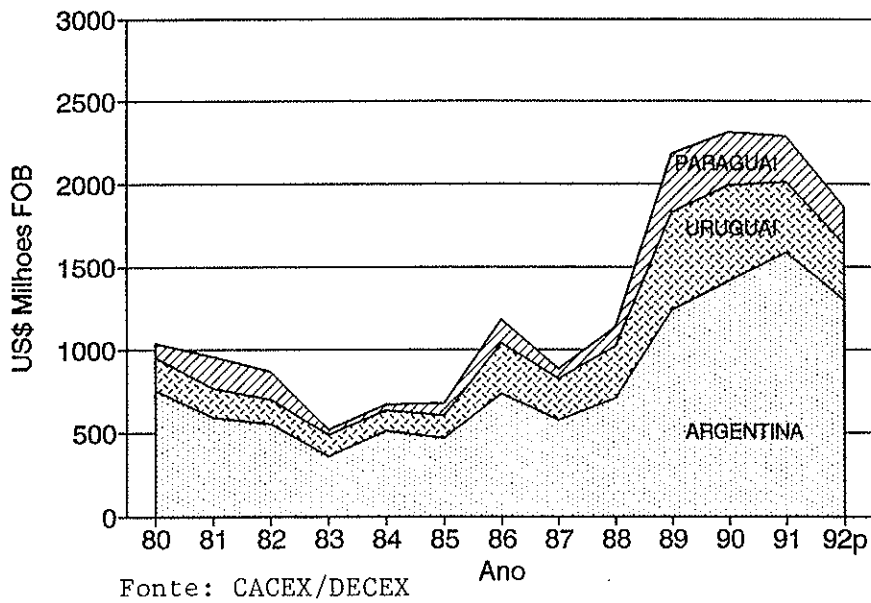
Exportacoes Brasileiras para os paises do Mercosul

GRÁFICO 05



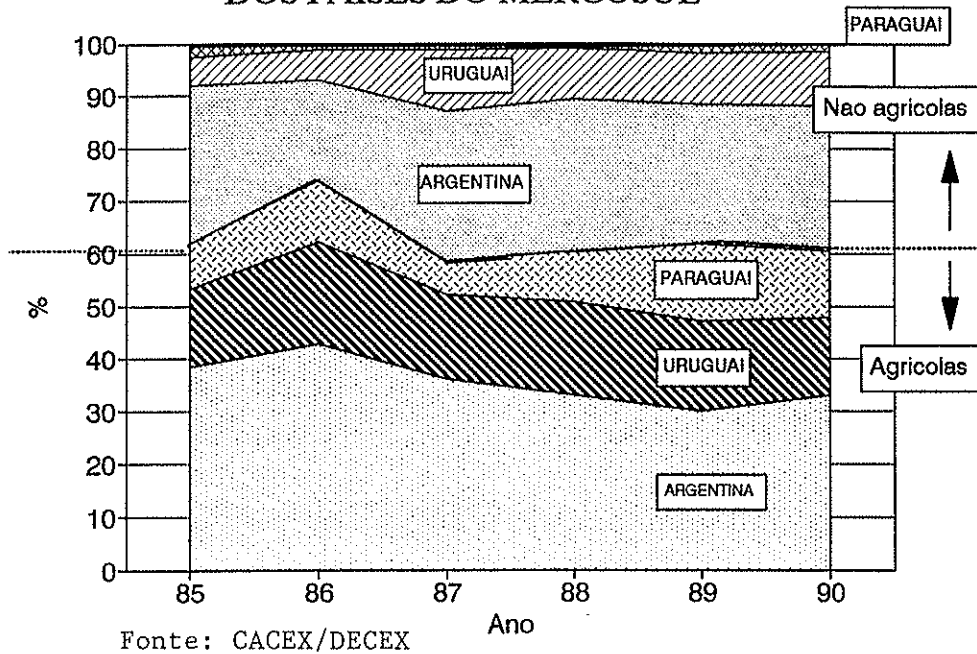
Importacoes Brasileiras provenientes dos paises do Mercosul

GRÁFICO 06



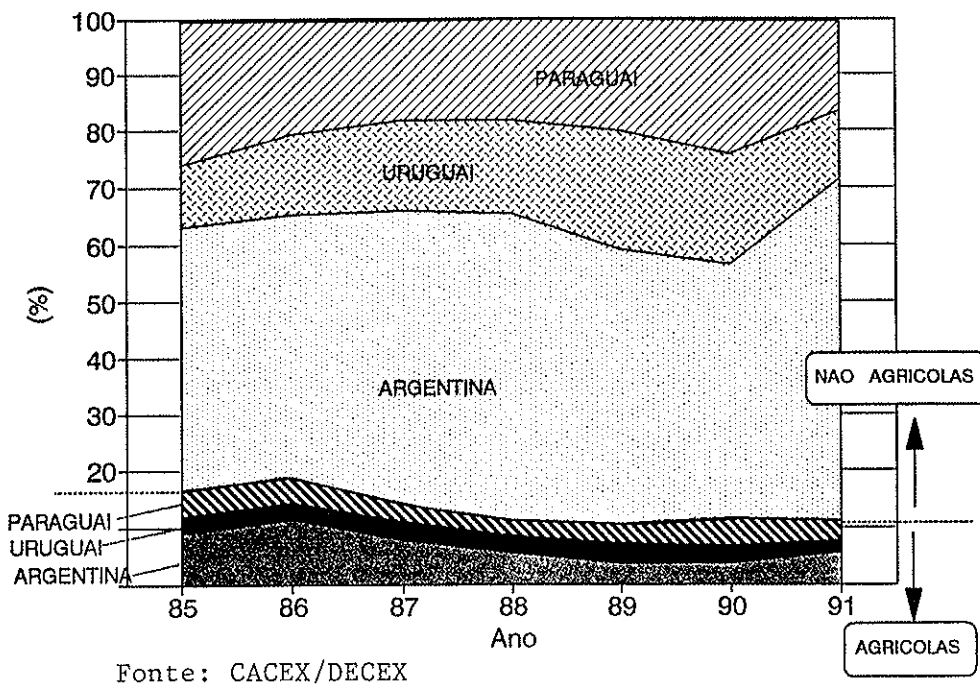
IMPORTACOES BRASILEIRAS PROVENIENTES DOS PAISES DO MERCOSUL

GRÁFICO 07



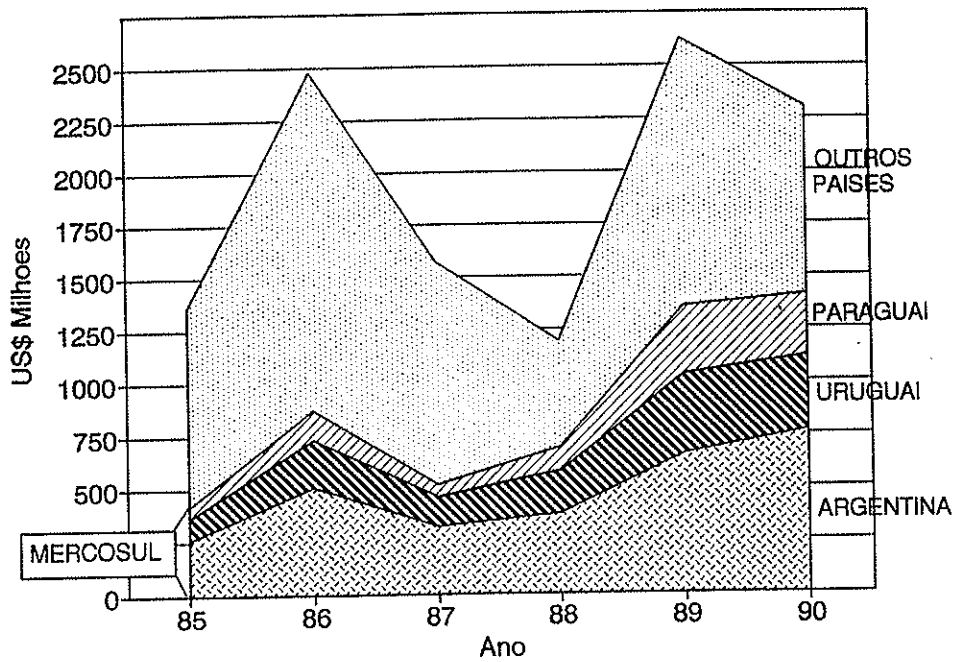
EXPORTACOES BRASILEIRAS PARA O MERCOSUL

GRÁFICO 08



IMPORTACOES AGROINDUSTRIAIS BRASILEIRAS

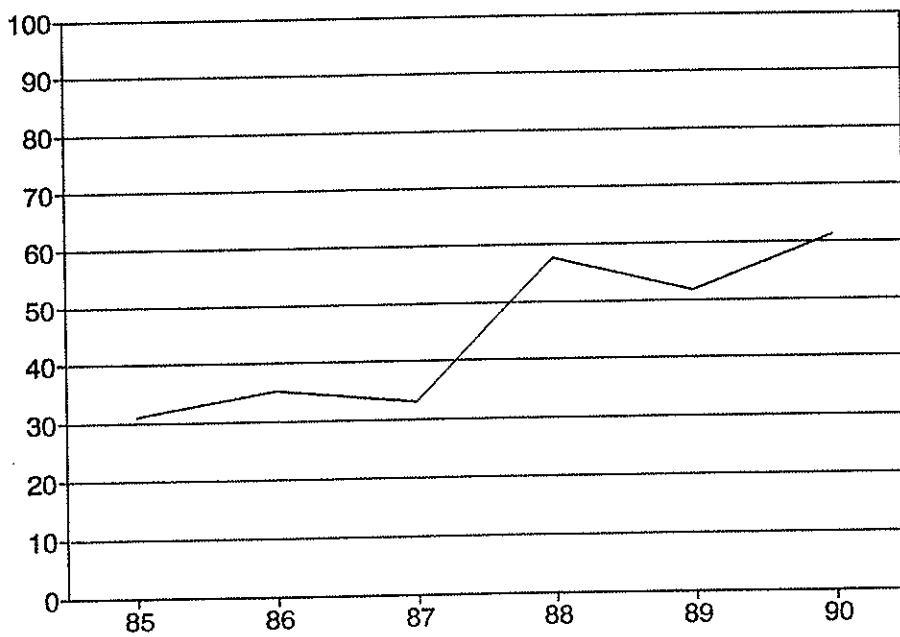
GRÁFICO 09



Fonte: CACEX/DECEX

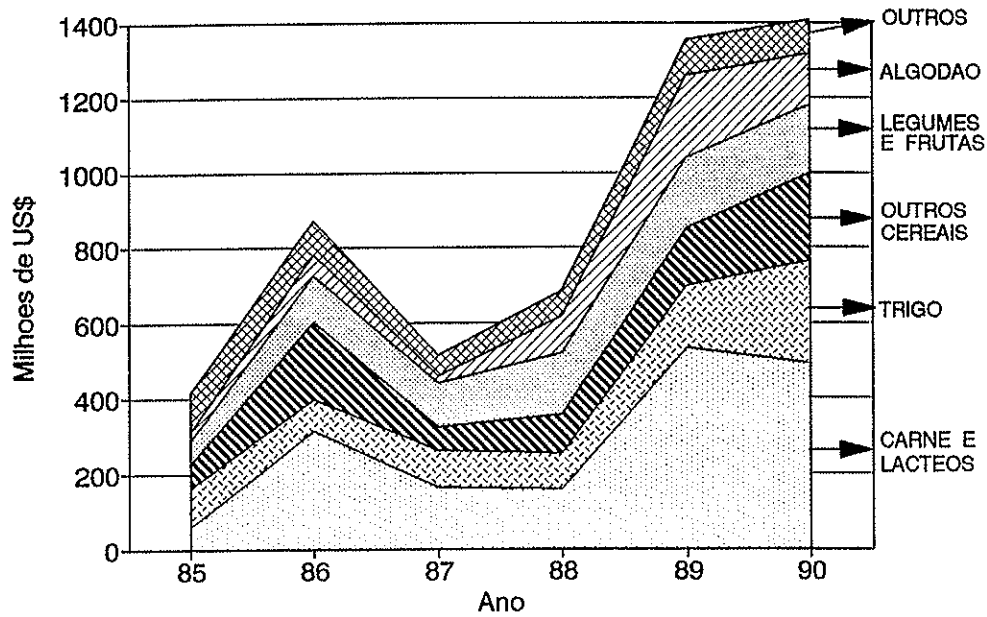
IMPORTACOES AGROINDUSTRIAIS BRASILEIRAS Participacao do Mercosul no Total (%)

GRÁFICO 10



**IMPORTACOES AGROINDUSTRIAS BRASILEIRAS
1- Provenientes dos paises do Mercosul**

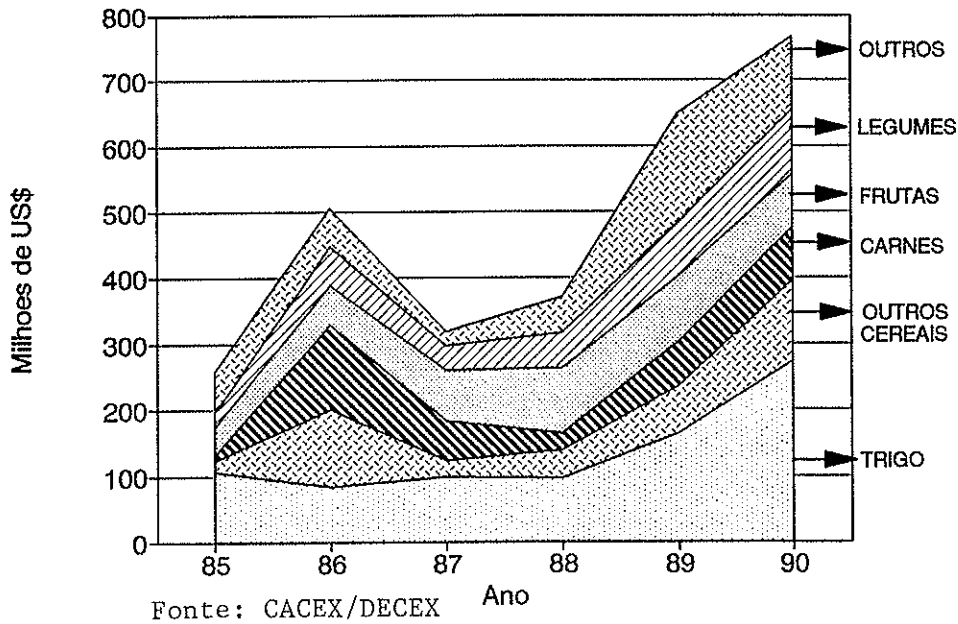
GRÁFICO 11



Fonte: CACEX/DECEX

**IMPORTACOES AGROINDUSTRIAS BRASILEIRAS
2- Provenientes da Argentina**

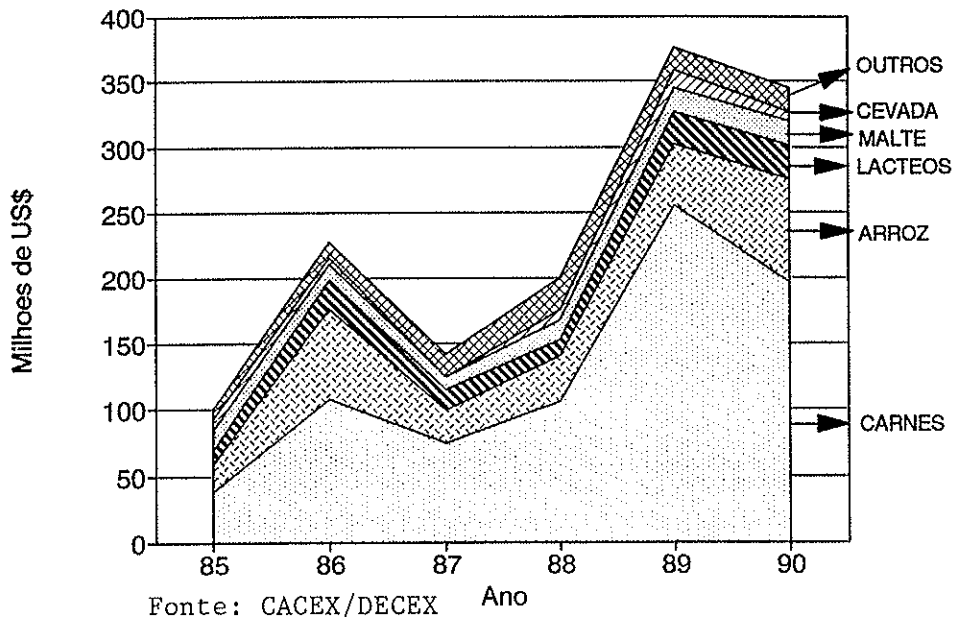
GRÁFICO 12



Fonte: CACEX/DECEX

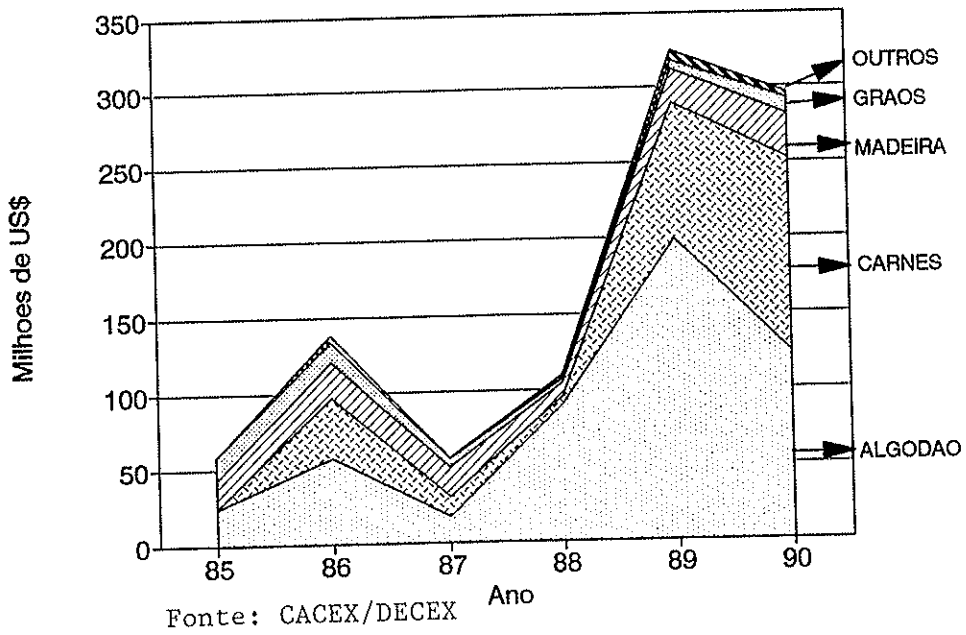
IMPORTACOES AGROINDUSTRIAS BRASILEIRAS
3- Provenientes do Uruguai

GRÁFICO 13



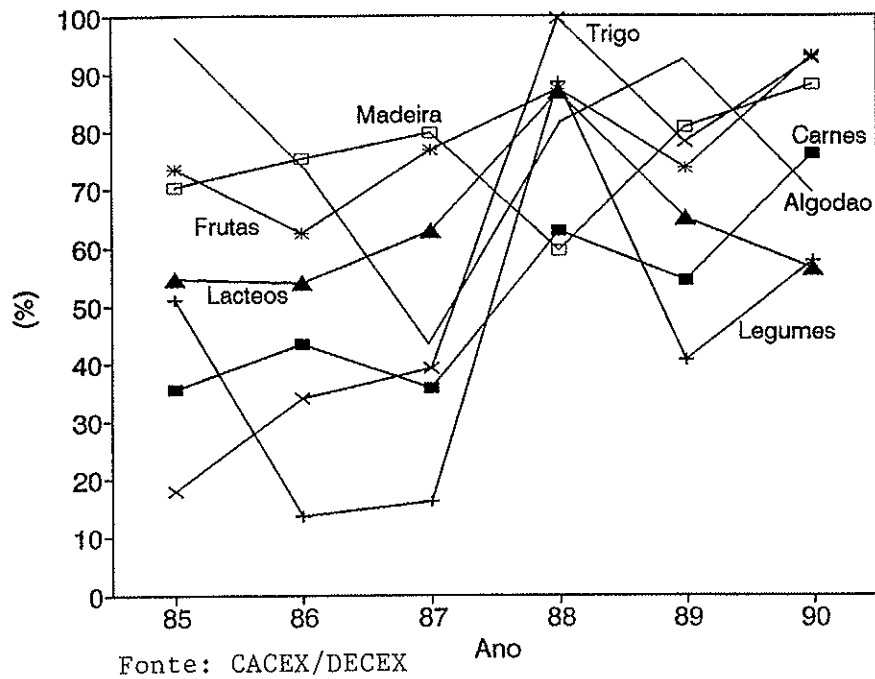
IMPORTACOES AGROINDUSTRIAS BRASILEIRAS
4- Provenientes do Paraguai

GRÁFICO 14



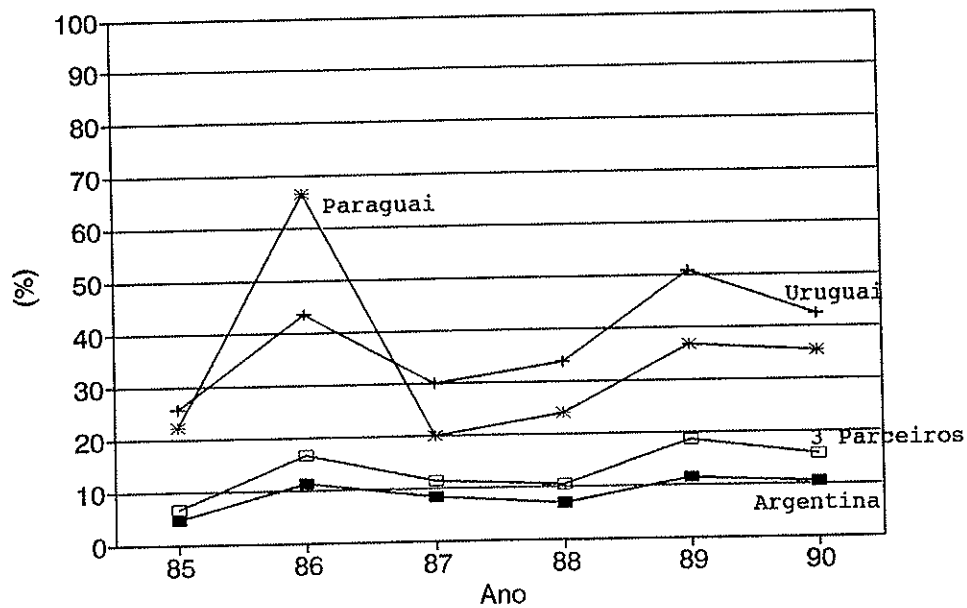
IMPORTACOES BRASILEIRAS: MERCOSUL/TOTAL

GRÁFICO 15



EXPORTACOES AGROINDUSTRIAIS DOS TRES PARCEIROS DO MERCOSUL: BRASIL/TOTAL

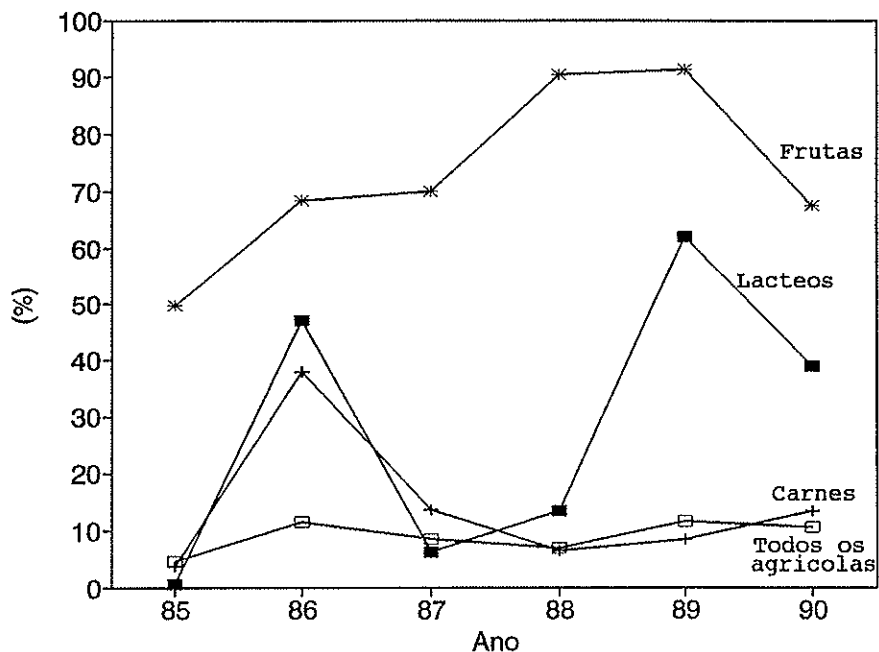
GRÁFICO 16



Fontes: CACEX/DECEX, Institut of International Studies, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina), DGEI (SIC), IICA.

EXPORTACOES ARGENTINAS: BRASIL / TOTAL

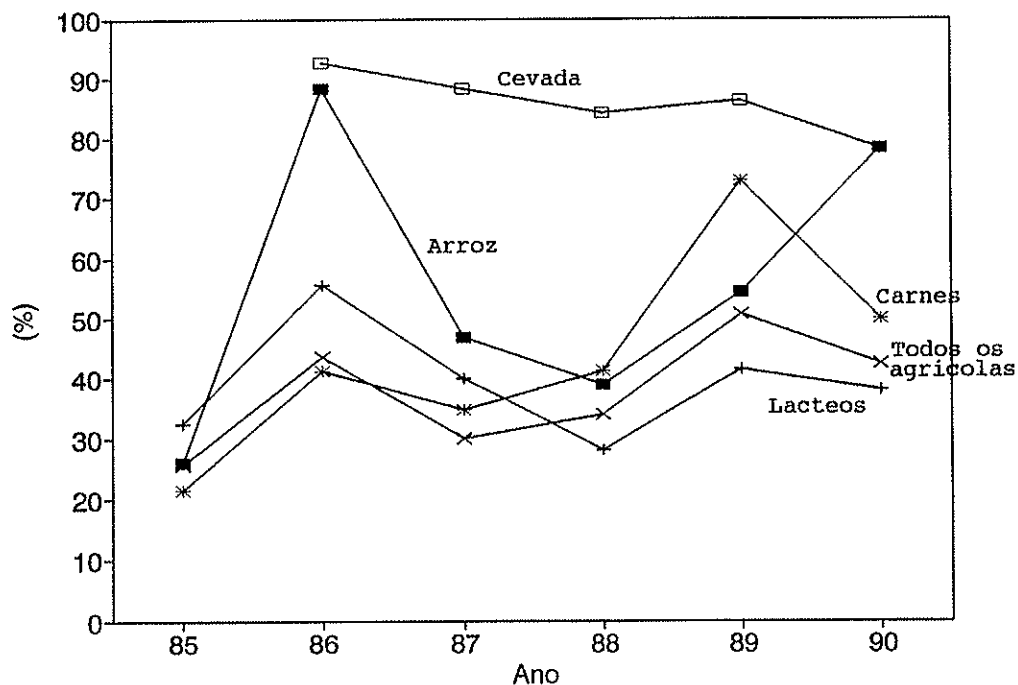
GRÁFICO 17



Fontes: CACEX/DECEX, Graduate Institut of International Studies, Instituto Nacional de Estadisticas y Censos (Argentina), IICA.

EXPORTACOES DO URUGUAI: BRASIL/TOTAL

GRÁFICO 18



Fonte: CACEX/DECEX, DGEI (SIC), IICA.

EXPORTACOES BRASILEIRAS PARA O MERCOSUL

GRÁFICO 19

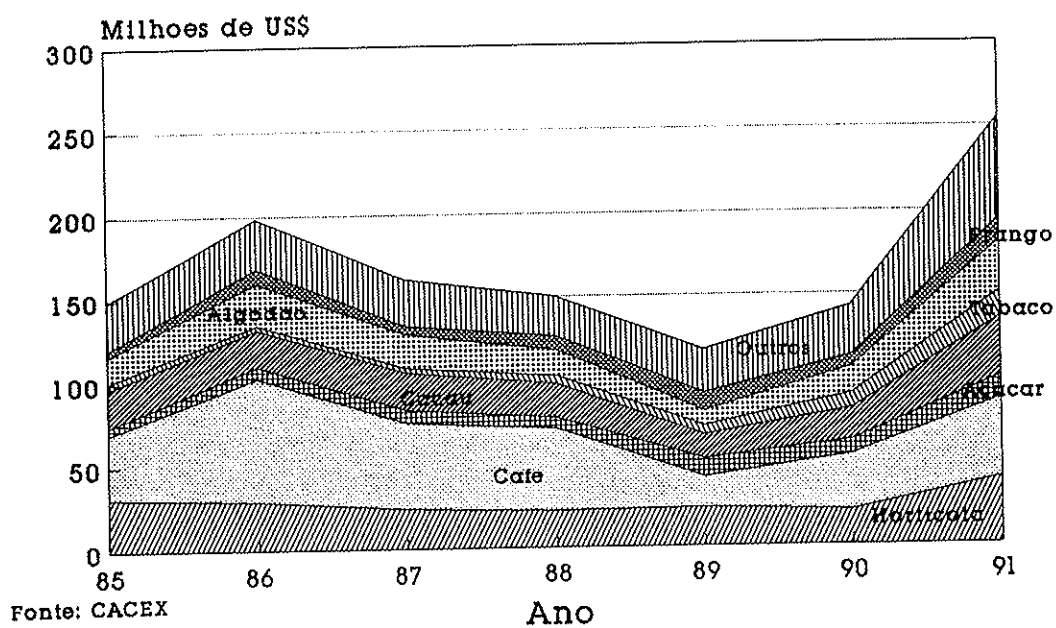
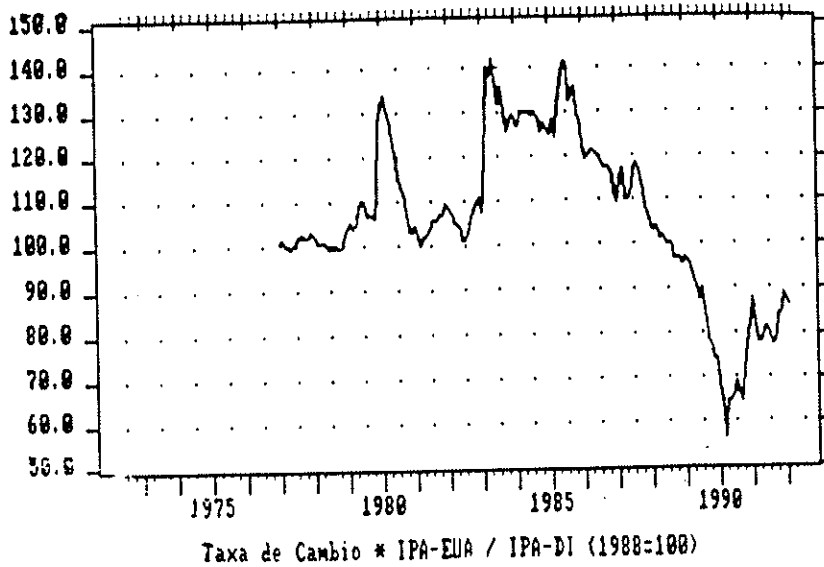
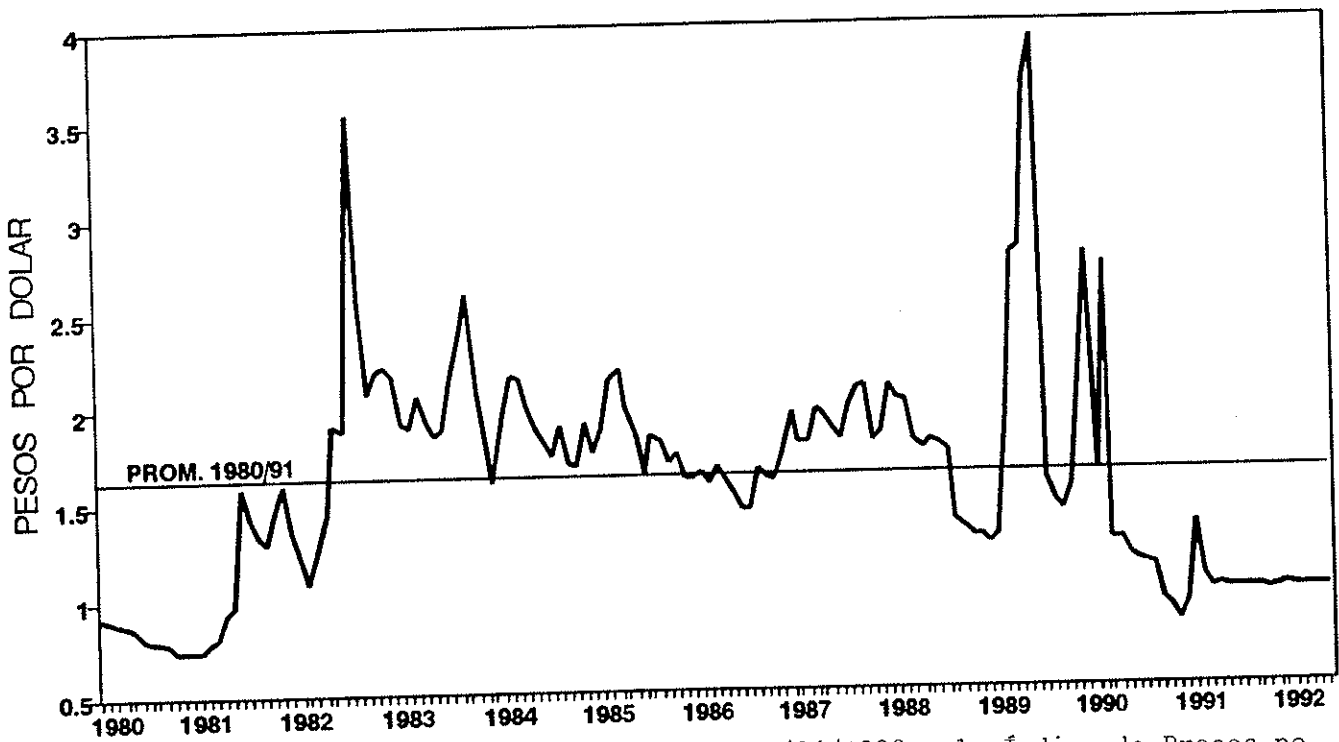


Gráfico 20/A - Evolução da taxa de câmbio real no Brasil



Fonte: extraído do Boletim Macrométrica (6/92)

Gráfico 20/B - Evolução da taxa de câmbio real na Argentina



NOTA: Valor do dólar livre atualizado a 30/06/1992 pelo Índice de Preços no Atacado - Nível Geral - (em Pesos Argentinos por dólar)

Fonte: Revista Margenes Agropecuários (Julio 1992), Bs.As, Argentina.

PRIORIDADES PARA A INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS NO MERCOSUL; UMA AVALIAÇÃO BRASILEIRA PARA SERVIR DE REFERÊNCIA NAS DISCUSSÕES^(*)

Mauro de Rezende Lopes^()**

01. AS TENDÊNCIAS DO PROCESSO NEGOCIADOR

O processo de negociação da harmonização das políticas agrícolas no âmbito do MERCOSUL experimenta hoje um significativo avanço em relação as negociações que se arrastavam no passado recente, devido em grande parte a intermináveis discussões acerca da metodologia a ser adotada no processo. Há indícios de que o processo de negociação das harmonizações das políticas agrícolas nacionais dos quatro países atingiu um ponto de não haver mais delongas protelatórias, com prazos definidos, tarefas especificadas com exatidão, compromissos entre todos os participantes de negociar o mais rápido possível e, acima de tudo, com a formulação de um quadro de referência muito mais claro e factível do que se delineava no passado. Há até mesmo um "framework agreement" em torno de como definir os critérios de enquadramento das políticas nacionais.

Após o encontro em Las Leñas (23 a 25 de junho último), fixou-se um conjunto de prazos para as discussões e implementação das políticas. Foi fixado o prazo de dezembro de 1992 para o levantamento das assimetrias de tratamento entre as políticas agrícolas dos países membros. Neste mesmo prazo serão definidas as políticas que sofreriam um processo de priorização na harmonização. Tempo exíguo porém um prazo indispensável à presteza dos trabalhos. Finalmente, ficou apazada para novembro de 1993 a implementação das medidas de harmonização e conciliação das políticas nacionais, dentro de uma política comum a todos os quatro países. Estes prazos forçaram uma maior objetividade nas negociações, sob pena de que o descumprimento do prazo ocasionará protestos dos países que se esforçam pela unificação das políticas agrícolas, condição indispensável para que todos os países se beneficiem da integração.

(*) Trabalho apresentado no seminário "A Agropecuária Brasileira e o MERCOSUL", promovido pelo Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo e o Departamento de Economia e Sociologia Rural da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 23 de setembro de 1992.

(**) Economista e pesquisador da CONAB. M.S. pela Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais. PhD pela Universidade de Purdue, Indiana, Estados Unidos. As opiniões contidas nesse trabalho são da exclusiva responsabilidade do Autor e não representam necessariamente os pontos de vista das entidades patrocinadoras do seminário.

O Brasil, com base no que definiu a Lei Agrícola, participou aos parceiros na negociação, o desejo de harmonizar as suas políticas agrícolas, notadamente o seguro rural, a irrigação, os pagamentos de compensação, o armazenamento, os estoques públicos, os programas de caráter social, a formação profissional e a educação rural, a política de garantia de preços mínimos, a eletrificação rural, o crédito fundiário, o crédito cooperativo, as políticas de produtividade e qualidade e as políticas referentes ao sistema de comercialização da produção. Destarte, com essa definição-chave fica claro o mandato negociador que as equipes brasileiras terão que negociar no processo de harmonização. Salvo novas mudanças de rumo - uma alternativa muito pouco provável no momento atual, pois as equipes de negociação brasileiras foram reforçadas por profissionais que conhecem as políticas tecnicamente -, ficou decidido, de fato, o que negociar.

Um fato novo e auspicioso foi a celebração de um acordo com relação ao quadro de referência para as negociações, acordo este negociado na última reunião do Sub-Grupo 8 em Montevideu, há dias. Finalmente, acordou-se que seria usada a proposta de acordo agrícola das negociações da Rodada Uruguai, do GATT - o conhecido texto de Arthur Dunkel - para balizar o enquadramento das políticas nacionais. Essa decisão põe cobro a uma infundável discussão acerca da metodologia a ser utilizada, que se centrava na questão das cadeias agroalimentares, que, finalmente, ficaram restritas a um marco metodológico para a discussão dos acordos setoriais, no âmbito do entendimento privado.

De acordo com este compromisso de adotar a proposta de acordo agrícola, já aceito por todos os países, como marco metodológico de caracterização das políticas, muito pouco mais resta fazer senão partir diretamente para a elaboração das listas nacionais de compromissos em cada categoria de acesso a mercado, políticas de apoio interno e subsídios às exportações. No momento, as secretarias nacionais de política agrícola dos países membros estão convalidando as decisões tomadas pelas reuniões de Montevideu. Com este avanço não se está na embaraçosa condição de não se saber ao certo o que se estava negociando. Agora se tem um norte, um horizonte.

Com isso simplifica-se a tarefa de se ter que instrumentalizar a política agrícola comum, necessidade que se delineava desde o início das negociações. Os países não precisam ter as mesmas políticas. Terão, isto sim, que harmonizá-las dentro dos critérios do acordo agrícola do GATT, mantendo suas individualidades e peculiaridades nacionais. Para o Brasil este fato se reveste de importância pois o país tem características peculiares que o distingue dos demais países membros. O Brasil é um grande exportador de produtos agrícolas mas, é forçoso reconhecer, é também um grande importador de produtos agrícolas. Por esta razão a maior

parte de seus produtos, cereais, grãos e fibras passaram ao longo do tempo de "exportables", para "non-tradables", e hoje são "importables".

Nestas circunstâncias, as políticas de segurança alimentar têm uma importância que não pode ser esquecida, sob pena de assistirmos a uma forte oscilação dos preços domésticos entre o FOB e o CIF. Assim, dentro mesmo do acordo Dunkel, as políticas de estoques de segurança alimentar ficam automaticamente preservadas, sem se ter que "desmantelar" - e esta é uma palavra muito forte, que não deve ser admitida nas negociações- suas políticas internas.

Superou-se a fase inicial de se fixar parâmetros de enquadramento das políticas, agora é o momento de se fixarem as prioridades para a integração das políticas adotadas no MERCOSUL.

2. ALGUMAS DECISÕES NECESSÁRIAS

Dentro mesmo do acordo agrícola, adaptado à necessidade de harmonização de políticas, de acordo com a proposta apresentada pelo Uruguai na última reunião do Sub-Grupo 8, há algumas definições importantes. A cláusula "de minimis", que seria adotada para o caso de um limite mínimo atingível pelos gastos permitidos com as políticas nacionais, não foi estabelecida a contento.

Ao Brasil interessa elastecer este limite devido à necessidade de manutenção de políticas destinadas a afastar o espectro da escassez interna; caso em que interessaria aos demais países que o Brasil se abastecesse, no caso de escassez, com produto do mercado interno ao invés de processar o seu abastecimento com produto importado, tanto mais se os demais países membros, como é o caso, não pudessem abastecer o (gigantesco) mercado nacional. Salvo melhor juízo, não interessaria a nenhum país que seus preços domésticos se acercassem dos custos CIF de importação. Não faltam exemplos dos estragos causados no combate à inflação no Brasil com as safras escassas do passado recente.

Um outro ponto sensível a ser definido diz respeito à tarifa externa comum (TEC). Muito embora não se possa negar os óbvios méritos da adoção de poucos níveis tarifários, com uma tarifa máxima de 35%, é preciso não esquecer a peculiaridade dos mercados agrícolas onde PREVALECEM subsídios às exportações. O Brasil optou por construir uma reserva de tarifas mais elevadas para produtos que são (escandalosamente) subsidiados nos mercados externos.

Nestas condições, uma TEC para produtos agrícolas com níveis muito baixos acabaria por erodir a indispensável proteção aos mercados domésticos para o caso dos produtos subsidiados na origem. E a experiência tem mostrado que a prova de dano, que deve acionar a imposição dos impostos compensatórios, tem sido um ônus pesado para as instituições responsáveis pela aplicação desses direitos compensatórios.

Neste mister tudo indica que convém à Argentina e aos demais países membros que o Brasil tenha uma tarifa que proteja os mercados internos, onde as importações do MERCOSUL são parte do abastecimento interno. Não seria lógico que a Argentina recusasse uma tarifa do tipo da TEC a níveis que permitissem a internalização dos preços subsidiados do mercado internacional, como nos casos da carne, do trigo, do milho, do leite em pó, etc.

Assim, antes de se discutir mais a fundo as prioridades para a integração das políticas nacionais é preciso discutir alguns detalhes pendentes de suma importância para o Brasil (e para a Argentina e os demais países também). Estes dois exemplos acima são apenas dois casos, mas há muitos outros a serem discutidos.

03. AS TENDÊNCIAS DOS AJUSTES MACROECONÔMICOS

Antes de discutirmos as prioridades de harmonização das políticas agrícolas, faz-se mister discutir as prioridades de harmonização das políticas macro. As políticas gerais macro e a política de câmbio são as prioridades das prioridades, sem as quais não faz muito sentido promover as harmonizações das políticas setoriais.

Ao lado da questão cambial, esta é uma das maiores preocupações no processo de integração. Reiteradas vezes tem-se dito que para que a integração se processe sob condições equitativas de comércio é preciso harmonizar as políticas macroeconômicas, e a tendência neste mister é de se acentuarem os desequilíbrios macro entre os países.

No caso da política macro, os dois países, Argentina e Brasil, estão envolvidos em processo de reforma estrutural da economia. Entretanto, o processo da Argentina está muito mais adiantado, a privatização muito mais acelerada, a reforma fiscal já produz frutos inequívocos, a desregulamentação também avança mais rápido do que no Brasil, o enxugamento da máquina estatal e a eliminação de impostos (de exportação, principalmente) já estão em condições melhores do que no Brasil. A estabilização da moeda se encontra incomparavelmente à frente do Brasil, apesar de todos os problemas cambiais argentinos.

Os efeitos sobre os setor agrícola se manifestam sobretudo através da redução de impostos e eliminação de entraves administrativos e de taxas de serviços. Neste ponto a Argentina livra um corpo de vantagem sobre o Brasil; e não adianta tanto assim harmonizar as políticas agrícolas se não há harmonização das políticas macro. Um exemplo dramático do atraso do nosso país é que na Argentina a eliminação das "retenciones" materializou-se, enquanto no Brasil a medida não passa de uma proposta de eliminação (do ICMS na exportação) no anteprojeto da reforma tributária.

O ACE - 14 (Artigo 10o.) e o Tratado de Assunção (Artigo 1o. e 5o.:b)) dizem ainda, que a viabilização do cronograma de desgravação e do próprio Mercado Comum dependem da harmonização das políticas macroeconômicas. O setor da harmonização das políticas macroeconômicas caminhou pouco. O câmbio no Brasil favoreceu as importações da Argentina e este fator contribuiu para explicar a reversão do padrão do fluxo de comércio, que de superavitário para o Brasil, com saldos favoráveis de 252 milhões de dólares em 1987, e de 272 milhões de dólares em 1988, passou a favorecer a Argentina. O saldo de comércio tornou-se superavitário para a Argentina em 527 milhões de dólares em 1989 e 772 milhões de dólares em 1990. Para este ano de 1992 espera-se um significativo superávit do Brasil que pode superar a casa do bilhão de dólares. Com isso, todo o benefício da integração, qual seja o planejamento dos investimentos de logo prazo, fica prejudicado.

Tanto no ACE - 14 quanto no Tratado de Assunção há artigos - como o Artigo 22 do ACE - 14 - que asseguram uma integração harmônica, ou seja, que todos os países (e os setores da economia, por via de consequência) deverão promover o aproveitamento equilibrado e harmônico dos benefícios da integração, sem desequilíbrios. Os desequilíbrios macro comprometem este objetivo.

04. O GRAVE PROBLEMA CAMBIAL

Vivendo sob uma permanente instabilidade macroeconômica, ao longo dos últimos anos, Argentina e Brasil enfrentam dificuldades recorrentes para implementar políticas domésticas consistentes entre si e coerentes com o objetivo de estabilização. Ora, a harmonização das políticas domésticas é um pressuposto para qualquer esforço internacional de coordenação de políticas econômicas. Sem a harmonização, o atendimento a um importante requisito para a integração, que é a existência, entre os parceiros, de um consenso sobre o modelo macroeconômico global, ou seja, o consenso sobre as principais políticas de estabilização, fica muito prejudicado. No caso dos países do MERCOSUL, a convergência em torno de um

modelo macroeconômico global parece existir, mas as dificuldades políticas para implementá-lo bloqueiam os efeitos benéficos potenciais desta convergência sobre os esforços de coordenação de políticas macroeconômicas.

Nas condições de instabilidade em que as economias do Cone Sul vêm operando nos últimos anos, o tema da harmonização de políticas macroeconômicas torna-se quase um tabu e o único incentivo para discuti-lo é o fato de que, sem um mínimo de convergência nesta área, a intensificação dos fluxos de comércio e de capitais entre os países do MERCOSUL pode gerar sérias distorções na alocação de recursos e nas condições de concorrência. É preciso assegurar pelo menos uma paridade restrita entre as moedas da região, enquanto não for possível iniciar a harmonização efetiva das políticas cambiais. Uma hipótese nesta linha seria trabalhar com montantes compensatórios que são instrumentos criados exatamente para promover a harmonização de políticas cambiais, quando os câmbios flutuam de forma excessiva, em um processo de integração, ou uma moeda comum inconvertível. Todas estas questões estão fora da cogitação dos negociadores na área macro..

Portanto, uma questão que prejudica o Brasil e a Argentina, com as oscilações cambiais, no processo de integração parece ser a questão cambial. Sem a adoção de uma política cambial que elimine as defasagens crônicas do câmbio, ou sem a adoção de montantes compensatórios não há como garantir uma integração harmônica das políticas agrícolas de benefícios equilibrados para todos os setores da economia, pois até mesmo o setor industrial, que já enfrenta problemas de defasagem tecnológica, não conseguirá realizar benefícios com a integração; e a agricultura brasileira sente os prejuízos de condições não-equitativas de comércio, como em alguns anos, como em 1990 e 1991 com a importação de crescentes volumes de alimentos, e realiza ganhos esporádicos com as exportações, como em 1992.

Nestas condições, fica claro que o preço que a agricultura está pagando na integração continuará a ser cobrado no futuro. A menos que se adotem medidas previstas no Tratado, o sacrifício da agricultura continuará a ser um ponto crítico na integração. É preciso deixar bem claro que os países da Europa usam vários instrumentos de restrição às importações excessivas, e não apenas um. Usam salvaguardas, montantes compensatórios, fatores de correção de variações cambiais e medidas não-tarifárias, tais como quotas e restrições voluntárias. Portanto, o MERCOSUL deveria pelo menos inteirar-se do que tem sido usado para garantir um integração competente e bem sucedida.

05. O PADRÃO SETORIAL DE COMÉRCIO

Estruturalmente, o comércio bilateral Brasil-Argentina tem um padrão específico de preferência por setores. O Brasil, nas últimas duas décadas, exportou produtos industriais para a Argentina, tais como máquinas, caldeiras, veículos e peças, geradores elétricos, ferro fundido, ferro e aço, e, só então, vinham os produtos agrícolas: café, mate, especiarias, pastas de cacau, madeiras e carvão vegetal. A Argentina, por outro lado, concentrava suas exportações em trigo, milho, outros cereais, gorduras e óleos, frutas temperadas, alho, peles e couros e, só depois destes itens, figuram os combustíveis.

Este padrão de comércio indica também o padrão de vantagens competitivas relativas. Nada mais natural que uma integração com este padrão de comércio - enquanto fossem economias complementares, o que é recomendável -, tende também a criar tensões setoriais mais intensas nos dois países, no setor agrícola do Brasil e no setor de manufaturas na Argentina. Neste caso, é também recomendável que se criem estímulos e benefícios setoriais, que amortecem os efeitos da competição na integração, tanto mais se considerarmos que, exceto para os produtos tropicais, que a Argentina não produz, os dois países são os maiores produtores de produtos agrícolas da América Latina.

Portanto, deve-se fazer o possível para que estes prejuízos setoriais naturais, em ambos os países, não se agravem excessivamente com a integração. Isto é, tudo deve ser feito para evitar o agravamento dos prejuízos decorrentes da integração. Isto inclui, para a agricultura, as formas de compensações em pesquisa nacional e integração entre todos os países em pesquisa em biotecnologia, por exemplo.

No interesse do Brasil, portanto, setores de produção nacional de arroz, alho, batata, cebola, feijão, maçã, pêssego, trigo, milho e pecuária bovina devem ter prioridade em compensações (e até na reconversão), tais como em pesquisa e investimentos adicionais na infra-estrutura e em tecnologia para reforçar a competitividade destes setores no Brasil, do contrário, estes ficarão excessivamente expostos na integração.

Esta é uma prioridade nas políticas adotadas. Acerca da questão da pesquisa retomaremos o tema logo a seguir neste trabalho.

06. IMPORTAÇÕES AGRÍCOLAS COM A IMPLANTAÇÃO DO MERCADO COMUM: UMA LIÇÃO QUE NÃO DEVE SER ESQUECIDA

Com a implantação do ACE - 14 ocorreu um rápido surto de importações de alguns produtos agrícolas em volumes significativos que comportam uma análise cuidadosa em virtude dos níveis que atingiram. Esta foi uma lição dura que aprendemos recentemente - e que não pode ser esquecida. A sobrevalorização cambial na Argentina, que passou a favorecer as exportações brasileiras, como que apagou de nossa memória os efeitos da integração à força dos anos de 1990 e 1991.

No caso do trigo, os valores das importações evoluem de forma mais estável, passando de 103,4 milhões de dólares em 1987 para 164,6 milhões em 1989. Este é o padrão que se espera no processo de integração, por hipótese, com um aumento de 60% em dois anos. Para comparação deste padrão de crescimento com o que se discute no processo de reforma das disciplinas de salvaguardas (o Anexo I discute a Cláusula de Salvaguardas, que é instrumental para a negociação de concessões tarifárias corajosas), podemos mencionar uma proposta feita pelos Estados Unidos para flexibilizar as importações e liberar o comércio no âmbito da Rodada Uruguai.

Em um período de transição para a liberação gradual e progressiva das importações e dos mercados agrícolas - de acordo com a proposta norte-americana - um mecanismo de salvaguardas seria operado com vistas à proteção dos mercados internos contra surtos de importações da seguinte forma:

- a) Se a importação de um produto específico, de um ano para outro, fosse menor do que 3% do consumo interno, haveria a aplicação de salvaguarda, em forma de sobre-tarifa ou quota tarifária, se as importações excedessem 160%, (no ano corrente em relação ao ano anterior).
- b) Se a importação de um produto específico, de um ano para outro, fosse maior do que 3% do consumo interno, haveria a aplicação de uma salvaguarda, em forma de sobre-tarifa ou quota tarifária, se as importações excedessem 120%, (no ano corrente em relação ao ano anterior).

Vale notar que esta proposta é considerada flexível para "abrir" os mercados importadores, em virtude, em particular, da condição dos 3% do consumo interno, em que importações abaixo destes volumes seriam consideradas não passíveis de causar dano aos mercados internos. E, note-se bem, esta proposta está enfrentando grande resistência por parte dos países importadores, que aplicam com freqüência as salvaguardas sem limites

mínimos, para proteger os mercados produtores internos. E não se sabe se será aprovada na Rodada Uruguai.

Pois bem, no caso do trigo, as importações superaram os 3% do consumo interno, mas ficam aquém dos 160%, pois de 1988 para 1989, elas aumentam 70%. Casos idênticos ocorreram com as carnes e a lã, que um dos dois referenciais, percentual do consumo interno e expansão do volume importado não foram atingidos. Mas tal não é o caso de outros produtos.

De acordo com informações da Câmara de Comércio Argentina-Brasileira de São Paulo, as importações de mel em 1989 superaram 7% do consumo interno e cresceram mais de 420%, (após terem crescido 53% no ano anterior). No caso dos vinhos, as importações em 1989 representaram 8% do mercado interno e aumentaram 95,3% em relação a 1988. Os produtos lácteos, igualmente, aumentaram 993% em 1989, e em muitos itens individuais, nesta categoria, superaram 10% do consumo interno. Como ficam, nestes dois casos, os setores produtores nacionais e os mercados internos ?

Levantamentos procedidos no mercado indicam que os setores produtores nacionais encaram positivamente as importações como estímulo à competitividade e à eficiência, e confiam na sua capacidade de competir. Têm uma reação absolutamente diferente dos setores produtores dos países desenvolvidos, que não admitem a importação de produtos que possam competir com os seus próprios. A atitude dos produtores nacionais, em muitos mercados, é inédita sob todos os critérios. Há exceções, mas a regra geral é de uma atitude positiva. Não têm sido entendidos, e não se está aplicado o critério da justa medida na busca de uma integração harmônica.

O que os setores reclamam, com justa razão, é que parte do produto importado tem feito concorrência com o produto nacional de forma predatória pela falta da regulamentação específica de controle de qualidade e fixação de padrões. Alguns produtos importados têm preços baixos no mercado brasileiro devido a fiscalizações complacentes e não conformação com os padrões brasileiros, com os quais os produtores nacionais têm que se conformar.

Em junho de 1990, o mel argentino era oferecido a Cr\$ 130,00 o kg, enquanto o produto nacional custava Cr\$ 250,00. O consumidor brasileiro, contudo, não foi informado acerca do padrão de qualidade e das características do produto importado. O mel argentino que foi importado provém de floradas de trevo branco e alfafa, que conferem um paladar amargo ao produto, chamado de "sabor de capim" por apicultores especialistas.

Situação similar ocorre com vinhos importados, pois os produtores nacionais dizem que a importação de vinhos finos não causa preocupação porque colabora para fazer uma boa imagem do produto junto ao consumidor. A União Brasileira dos Vitivincultores se posicionou contra a importação de vinhos de qualidade inferior, porque estes podem prejudicar a imagem que o vinho vem conquistando junto aos consumidores.

As vantagens da proteção dos padrões de qualidade pode parecer que é uma proteção que se destina apenas ao produto nacional. Na verdade este é um equívoco. O rigor de padrão de qualidade protege todos nos mercados. Protege também o produto argentino, pois se este produto ganhar a reputação de produto inferior, ele terá perdido a oportunidade de ampliar o consumo no Brasil do produto argentino importado. Mas o maior dano da falta de rigor na fiscalização dos padrões é generalizar a impressão de que o produto brasileiro não é competitivo. Com isso, se vende a idéia de que os setores de produção querem proteção e privilégios e que devem eventualmente serem mesmo sacrificados, porque são ineficientes.

07. O COMÉRCIO BILATERAL BRASIL-ARGENTINA: A GERAÇÃO DE DÉFICITS E SUPERÁVITS SETORIAIS

No caso da integração de economias sabidamente competitivas em setores críticos, como é o caso dos setores produtores de alimentos e produtos agrícolas, pode ter vantagens, mas há que se atentar para as proporções que assumem os superávits e os déficits relativos em setores individuais. Tem-se que verificar até que ponto déficits e superávits em setores se compensam e como os equilíbrios entre setores se estabelecem, para que haja benefícios harmônicos entre as economias dos setores de cada país.

As palavras-chave são a harmonia e o equilíbrio e, se este não for de todo possível, há que haver a compensação setorial; este último critério passa a ser um ponto crítico. Do contrário, não há complementação econômica, mas concorrência ruinosa e predatória entre setores dos países, com graves conseqüências sociais, principalmente no setor agrícola brasileiro, que não tem poder político para se defender nesta hora.

Os dados indicam claramente que não está havendo complementaridade, em termos de equilíbrio de déficits e superávits relativos entre setores, e está, sim, havendo prejuízo claro para setores específicos do Brasil e da Argentina.

08. PRODUTOS SENSÍVEIS AO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

Há que se atentar para os produtos sensíveis. Esta parte do trabalho discute alguns produtos que são sensíveis ao interesse do Brasil. Ao se discutir estes produtos fica mais clara a prioridade de harmonização das políticas.

8.1. Leite e Produtos Lácteos

No caso do leite, o Brasil é um grande produtor e cada vez mais está-se tornando um grande importador, ainda que esporádico. O setor persistirá tendo desvantagens junto aos competidores se o governo persistir nas seguintes políticas: a) congelamento da cesta básica; b) não adotar uma política de importações de leite em pó racional, recorrendo a importações estatais; c) o anúncio de importações de forma intempestiva, sem regras e sem preços de referência; d) não fazer um novo grande esforço de investimento em pesquisa na área de leite; e) não retirar toda forma de tributação no leite e, sobretudo, nos insumos da pecuária leiteira, já que o produto nacional compete com o produto argentino, por exemplo, que não tem tributação de imposto sobre o valor adicionado nas exportações.

Na Argentina, foi criado o Fundo de Promoção da Atividade Leiteira (FOPAL), criado pela Lei No. 23.359 de 11 de setembro de 1986. Esta lei criou a Comissão de Coordenação da Política Leiteira (COCOPOLE) que, entre outras atribuições, tinha a de propor medidas de fomento e desenvolvimento do setor leiteiro argentino. No Brasil, onde há maior necessidade, não existiu tal fundo, e o setor leiteiro nacional ficou exposto, depois de tantos anos de controles draconianos de preços.

Uma forma de compensação, com recursos para pesquisa e fomento do setor, seria o mínimo que se poderia pretender para um setor submetido por tanto tempo a controles de preços.

A competição do leite argentino - em termos da produção argentina em relação à produção nacional - atinge cerca de 17,5% da produção de leite fluido nacional. Da produção nacional, 39,4% são consumidos nas propriedades e 30,4% são consumidos sob a forma de leite líquido distribuído pelas cooperativas e empresas de distribuição. Devido a custos de transportes o setor produtor dos estados mais afastados da fronteira sul está relativamente menos ameaçado de concorrência com a Argentina e o Uruguai. Mas estarão na área de concorrência, devido à proximidade com o MERCOSUL, 15,2% da produção de leite nacional que vai para a indústria de leite em pó, 1,8% que se destina à produção de queijos e 0,5% que são consumidos em doces, cremes, iogurtes e demais produtos lácteos.

No caso das importações de leite em pó, apesar do volume ser reduzido, aí está o maior valor adicionado relativo. Quaisquer desarmonias de políticas e desvantagens relativas podem ser letais para o setor de produção de leite em pó, em particular para algumas cooperativas que têm indústrias ou investiram neste ramo, (as cooperativas de Santa Catarina, por exemplo). O Brasil não é um importador permanente de leite em pó, manteiga e "butter oil" - só importa sazonalmente. Esta importação sazonal dá a impressão de que somos um importador permanente.

No caso do leite não se fez uma preparação para a integração com uma política específica, (um setor que enfrentou mais de 40 anos de tabelamento e que teve que enfrentar concorrência do produto importado com enormes subsídios e recentemente com "dumping"). Para participar do processo de integração. O resultado aí está: o Brasil é um importador líquido de lácteos, mesmo que esporadicamente, muito mais pela política de controle de preços do que por razões de baixa competitividade.

A política agrícola criou grandes desvantagens para o Brasil, face os competidores do MERCOSUL. Para acertar esta situação, os preços do leite deverão ser liberados em definitivo, sem nenhuma forma de interferência do governo, agora que há produto nacional competindo com tarifa zero. Para criar condições de competitividade menos injustas para o Brasil é preciso renunciar a políticas que favorecem os concorrentes.

Em particular no caso do leite uma questão que prejudica os produtores brasileiros é o governo deixar de recorrer e cumprir os mecanismos de salvaguardas. Como não houve um recurso a estes mecanismos, processou-se um grande surto de importações de produtos lácteos que tomou mercado das cooperativas do sul e as levou a dificuldades financeiras graves.

8.2 . Carne Bovina

No que diz respeito à carne, a comercialização na Argentina era definida pela Junta Nacional de Carnes, fundada pela Lei No. 21.740 de 1978. A Junta arrecadava uma contribuição de 1% do valor da primeira venda da carne para o consumo interno para financiar suas atividades. Sobre a carne incide o imposto sobre valor adicionado de 15,6%. No Brasil este imposto é de 17%.

No caso da carne, a elevada carga tributária no Brasil estimula a clandestinidade e a evasão fiscal. Neste produto a falta de inspeção sanitária adequada pode ser também um obstáculo à integração. Devido à excessiva carga tributária, tem-se a impressão de que a carne

brasileira não é competitiva por falta de eficiência do setor. Isto não é verdadeiro, pois o Brasil é um exportador de carne processada. Neste setor, aliás, deve ser estimulado um acordo setorial, principiando com um acerto na área do "corned beef", em que os dois países detêm 70% das exportações mundiais, (e onde tem havido concorrência comercial quase "ruinosa" entre os dois países).

8.3. Alho e Cebola

No caso do alho e da cebola, o maior fator de comprometimento da capacidade de competição do produtor brasileiro tem sido o caráter errático das políticas nas áreas de controle de preços e de importação. No ano de 1991 o governo autorizou a importação de cebola em plena safra dos estados do Sul, com isenção de tarifas, inclusive de outros países que não do MERCOSUL. Mal começou, sem dúvida. Estas importações feitas com isenções, de forma "ex abrupto", logo quando se processa a comercialização do produto nacional - e não são pré-anunciadas, antes do plantio -, causam prejuízos ao setor produtor nacional. A solução para este problema passa por uma política de tarifas sem reduções "temporárias".

Como a cebola é um produto de pronunciada estacionalidade e é altamente perecível este é um dos poucos produtos que deve ter tarifa sazonal, tal como é usado em muitos países. Pois bem, como não há uma política de importação do setor, ao menor sinal de aumento de preços, liberam-se as importações em plena safra. O produto importado compete com o produto nacional justo nos meses de fevereiro e início de março, em plena colheita e comercialização do Rio Grande do Sul (nas regiões de Mostardas e Rio Grande), Santa Catarina (região do Alto Itaquí), no Paraná (apenas comercialização), justamente na época de maior oferta nacional.

A Argentina é o principal exportador do Brasil, com cerca de 60% do produto importado. Naquele ano, liberou-se também a importação do Chile, o que contribuiu para desorganizar o mercado. Quando há aquecimento de preços há sempre o pânico do governo seguido de liberação de importações desordenadas que desarticulam o mercado. As tarifas nesta hora não valem. As tarifas de produtos agrícolas no Brasil não vigem no momento das importações de alimentos. Que tarifa é essa, afinal?

A cebola sofre tributação adicional, além do ICMS, que soma 2,5% de FUNRURAL e 13,6% sobre o frete. Os dois impostos somam 3,8% do preço no atacado e 4,6% do preço ao produtor. Estes mesmos impostos incidem sobre o produto importado em um montante de 3,1% sobre o preço do atacado. Esta diferença de tributação beneficia muito o produto importado da Argentina.

A questão da integração no caso da cebola passa pela reconversão e pela realocação do produtor tradicional que cultiva a cebola e o alho. O produtor do Sul poderá ter dificuldade em enfrentar a concorrência devido a problemas fundiários (custo da terra), falta de escala (pequenas glebas, de até 1 ha, no Rio Grande do Sul, no caso da cebola), não estarem os produtores organizados em cooperativas, áreas desprovidas de infra-estrutura mínima e, sobretudo, falta de tecnologia e assistência técnica. Nessas áreas social e tecnologicamente defasadas está o maior custo social do ajustamento. Não menos vulnerável é o produtor de alta tecnologia. Estes também podem ter problemas com tecnologia cara e tributada, além da dependência de crédito externo.

Na parte referente às recomendações de política serão feitas sugestões específicas para a cebola e o alho, como de resto, para produtos sensíveis. Vale comentar aqui, entretanto, que as conseqüências econômicas e sociais para os produtores de produtos expostos podem ser graves, se medidas especiais não forem tomadas.

8.4. Soja

O grande competidor brasileiro no MERCOSUL é a Argentina. A produção do Paraguai - cerca de 1,5 milhões de toneladas - não compete com o Brasil; de fato, é uma produção complementar à produção nacional. Um "plant" de esmagamento do Paraguai está sendo gerido por empresários brasileiros. A produção uruguaia se destina ao consumo local e é muito reduzida.

Agora que o Brasil reduziu sua produção de forma significativa, passa a preocupar a redução da tributação havida na exportação da soja argentina - uma redução nas "retenciones" no grão de 26 para 6%. Esta redução é suficiente para colocar soja argentina nas indústrias do sul do Brasil de forma competitiva. E a soja brasileira tem um imposto de exportação de 13%.

Esta diferença de tributação é um dos fatores que explica o retrocesso da soja no Brasil: seu principal competidor, pois colhe no hemisfério sul, tem um imposto de exportação que é 46% do seu imposto. Além disso, a soja brasileira tem um grave problema de bi-tributação, pois o frete já paga o ICMS. O efeito de tudo isto sobre a soja brasileira é muito simples: a soja brasileira perde mercado, perde base produtiva, passa a haver importação da soja da Argentina e daí podemos chegar à vexatória situação de dependência da soja do país vizinho. A fase de perda de mercados externos já se iniciou e é irreversível. E isto não se dá por questões de vantagens comparativas, simplesmente porque há sobretributação da soja brasileira.

O Brasil sempre praticou para o grão, o farelo e o óleo uma tributação diferencial nas exportações. Esta tributação não implicava em uma forma de estímulo às exportações de derivados, em detrimento das exportações do grão. Tanto é assim que todas as tentativas do FEDIOL - Federação das Indústrias de Óleos da CEE -, e do USTR - o Ministério do Comércio Exterior dos Estados Unidos -, de construir casos contra o Brasil nunca passou da fase de consultas. O Brasil logrou provar em várias instâncias que a nossa tributação diferencial seguia as diferenças de preços do grão, do farelo, e do óleo no mercado internacional e os coeficientes técnico de teores de óleo e farelo no grão.

Portanto, o que se provou foi simplesmente que a tributação diferencial de fato tornava indiferente a exportação do grão ou dos derivados. De fato, a tributação diferencial era feita justamente para não discriminar as exportações de grão. É preciso explicar isto porquanto nem toda tributação diferencial significa, como pode parecer à primeira vista, promoção de exportação de derivados.

Entretanto, a Argentina está promovendo uma tributação diferencial com o propósito de beneficiar as exportações de subprodutos desta oleaginosa. O imposto de exportação do óleo e do farelo é hoje zero, enquanto o imposto do grão é 6%. Com esta diferença o setor industrial a médio prazo irá construir capacidade produtiva, pois é, de fato, como que "subsidiado". Com a capacidade de produção fortalecida, o próximo passo será concorrer nos mercados brasileiros de farelo e óleo. Independentemente da capacidade produtiva, hoje, já com o diferencial de impostos, existe uma condição de vantagem competitiva para os derivados de soja provenientes da Argentina.

Só por conta da tributação diferenciada na exportação a indústria argentina não só nos toma mercados externos, com pode vir a vender óleo de soja mais barato que o óleo nacional. Estudo feito pela ABIOVE - MERCOSUL - **Aspectos dos Complexos Oleaginosos**, de 1991 - indica que a tributação diferenciada dá uma vantagem ao exportador argentino de 76 dólares por tonelada de óleo bruto. A vantagem tributária da soja na exportação do farelo e do óleo, ao invés de se exportar o grão, é de 13 dólares por tonelada.

Com isso, verifica-se que a Argentina pode reduzir seus preços de exportação de óleo em cerca de 76 dólares, ou seja a Argentina pode dar uma redução ou rebate de preço de cerca de 18% no preços do óleo, (tomando-se o preço do óleo em US\$ 424.00//t). É claro que não precisa disto tudo para exercer uma concorrência com o produto nacional, no mercado interno brasileiro. Fica claro que esta tributação diferencial coloca o derivado argentino mais barato

no mercado brasileiro, tanto mais se consideramos que o óleo argentino chega aqui com uma margem de preferência tarifária de 70%, concedida pelo próprio ACE - 14.

Com relação à competitividade em terceiros mercados a vantagem é auto-evidente. Basta considerar que com esta vantagem nos impostos de exportação a Argentina se tornou o maior exportador de óleo de soja, superando os Estados Unidos e o Brasil. Em 1990, a Argentina já exportara mais de 1 milhão de toneladas de óleo de soja. Além disso, tornou-se recentemente o segundo exportador de farelo. A tributação diferenciada determinou o progresso do setor de esmagamento desta oleaginosa.

Na Argentina a distância média da produção do consumo é de 250 Km, enquanto que no Brasil é de 900 Km, (segundo informações da ABIOVE). Além disso, a Argentina tem utilizado os transportes ferroviários e hidroviários bem mais baratos que os fretes rodoviários brasileiros, (no Brasil apenas 23% do produto é transportado por ferrovia). Está sendo construída uma ferrovia ligando a Pampa com a Baía Blanca, que reduzirá em muito os atuais custos dos fretes. Os juros na Argentina são de 14% enquanto que no Brasil atingem TR + 12% no crédito oficial e não se sabe o juro do segmento comercial. Com todos os estímulos na Argentina e as dificuldades no Brasil - pois, na Argentina, de imposto de exportação, só o grão paga 6%, enquanto o farelo e o óleo são isentos -, a cultura da soja no Brasil está fadada a se reduzir, e não será fácil se dizer nesta hora que a soja não é competitiva neste país.

8.5. Trigo

O grande problema de produção do trigo tem sido o fato de que se acabou com a política de VBC alto - para uso adequado de tecnologia - com preço de aquisição baixo - para só manter na atividade os produtores mais eficientes. Nas últimas safras o VBC foi muito baixo e o preço mínimo foi estabelecido baixo do custo CIF. Isto induz a uma queda de área do tipo da que se verificou, uma queda de cerca de 40%.

O corte de crédito foi letal para os produtores. Estes, por falta do crédito de custeio, cortaram os insumos modernos, ignorando o fato de que as sementes melhoradas do trigo exigem o uso do pacote tecnológico completo; talvez, ao invés de usar uma semente melhor, fosse mesmo melhor usar uma semente comum, que não é tão exigente em cuidados tecnológicos. A semente melhor rende menos do que uma semente comum, quando não se usa a tecnologia correta.

O caso mais grave em relação ao trigo é a questão de que a tributação incidente sobre o grão discrimina o cultivo tecnificado, no sentido de que quanto maior o nível de tecnologia,

tanto maior o peso absoluto da carga tributária. Estudo recente da OCB indica este fato com detalhe.

Uma comparação dos sistemas tributários dos dois países indica ainda a relativa discriminação do cultivo do trigo no Brasil vis a vis o cultivo do trigo na Argentina. Enquanto que o imposto sobre o valor adicionado na Argentina é de 7%, este mesmo imposto no Brasil é de 12 a 18%. O imposto sobre o óleo diesel na Argentina é 14%; no Brasil o ICMS é de 12 a 18%.

Além disso, no Brasil, há a tributação indireta incidente sobre a cultura representada pelas tarifas de importação de insumos. As tarifas sobre os defensivos, no Brasil, é ainda diferencial: 5% sobre os princípios ativos, 30% sobre os chamados produtos técnicos e 50% sobre os formulados. Como pode o produto ter alíquota zero na importação ?

Na integração dos setores brasileiro e argentino de produção de trigo há que se atentar para alguns pontos importantes. Estimativas e estudos preliminares nos dão conta de que cerca de 40% dos produtores brasileiros estão abaixo da média nacional. Com isso, é possível que para os estados do Sul do Brasil, a Argentina e o Uruguai estejam em condições de produzir a custos mais baixos.

O problema é o que oferecer de alternativa a estes produtores, muito embora não se saiba qual o número exato de produtores que reduzirão suas áreas ou abandonarão os cultivos.

A cultura do trigo está exposta ao empobrecimento, em particular nas pequenas propriedades, mais distantes dos moinhos. Informações do setor nos dão conta que o custo da produção do trigo nestas propriedades é o dobro do custo de produção argentino, (cerca de 150.000 dólares no Brasil, contra 70.000 dólares na Argentina). Estes produtores são elegíveis para alguma forma de compensação e reconversão.

8.6. Frutas Temperadas: Maçã e Pêssego

No caso das frutas temperadas, a maçã é um produto que requer atenção, pois este produto foi fomentado pelo governo, cresceu a produção e o consumo, e os preços reais caíram. Neste caso, os cerca de 2.500 produtores estão ameaçados por defasagem cambial, que facilita a importação e dificulta a exportação, por uma diferença de tributação que beneficia o produto argentino, pela falta de fixação de rígidos padrões de qualidade no produto importado, com a retomada da produção na Europa (a Argentina vai transferir parte das suas exportações do mercado brasileiro para a Europa), com a utilização, na Argentina, de

defensivos que são proibidos no Brasil, pela falta de pesquisa e alíquotas de importações muito rígidas.

Enquanto na maçã do Brasil, a tributação incide em 35% da renda bruta do produto, na Argentina estes impostos atingem apenas 19%. O produto importado parece mais barato e mais competitivo apenas pela diferença de tributos, que é muito grande. E pela diferença de qualidade do produto exportado para o Brasil. Isso contribui para a impressão, perante a sociedade, de que não somos competitivos em maçã.

Já se tem insistido, reiteradas vezes, na necessidade de fiscalização mais rigorosa de uma padronização do produto importado (pressão de polpa), que no Brasil tem sido admitido produto abaixo-padrão. Os defensivos agrícolas DICOFAL e IMAZARIL, apesar de admitidos por padrões fitossanitários tecnicamente estabelecidos no mundo (CODEX), não são admitidos no Brasil. Estes o são na Argentina, o que dá uma vantagem para os produtos argentinos, pois reduzem as perdas pós-colheita em 20%, (perdas de fruta na armazenagem).

As diferenças de custo de produção entre o Brasil (cerca de 4.000,00 US\$) e a Argentina (cerca de 3.350,00 US\$), para uma mesma produtividade de 25 t/ha, parecem refletir maior competitividade do produto argentino. Mas estas diferenças se devem à incidência de impostos, que atinge, de acordo com dados da ABPM, 39,7% dos custos finais. Na Argentina a carga tributária é de apenas 19%. As cargas tributárias incidentes sobre a maçã são ainda 10% no Chile; 10,5% na África do Sul e 8% na Nova Zelândia. Como se pode sobreviver assim o setor produtor nacional ? Estas distorções têm que ser evidenciadas à sociedade e ao governo, sob pena de se ter uma impressão errada da competitividade da maçã brasileira.

No caso da maçã, podemos competir em mercado externo (até um montante de 1 milhão de caixas por ano, de acordo com estimativas da ABPM). Infelizmente, temos custos portuários que são 3 vezes superiores aos custos dos nossos concorrentes, tudo isso, agravado pelos subsídios concedidos pelo governo argentino nos custos portuários, quando a maçã se destina ao Hemisfério Norte, partindo da Baía Blanca e pelo governo chileno, que compensa a diferença de frete com os concorrentes. Não temos portos em condições de exportar, (exceto Santos). Temos ainda o problema da oscilação cambial. Um produto tem aceitação internacional, mas não temos condições de exportar com nossos custos e impostos.

O setor reclama pesquisas de porta-enxertos, novas variedades adaptadas às condições brasileiras, nutrição das plantas, tecnologia de aplicação de defensivos, controle de pragas e doenças, irrigação, poda e manejo das plantas e fisiologia de pós-colheita e armazenagem em

atmosfera controlada. O Brasil tem institutos capazes, tais como a EMBRAPA (CNPFT), o IAPAR e a EMPASC. Mas, os recursos não estão disponíveis.

Como o setor poderá enfrentar este quadro de competição com um produto importado - que paga 20% menos de impostos do que o produto nacional - que tem tarifas de 6,25% (1992), 3,95% (1993) e 2,5% (1994), na entrada do mercado brasileiro ? Os insumos que o setor compra, se importados do exterior, pagariam tarifas equivalentes ? Estas tarifas no esquema de desgravação neutralizam desequilíbrios cambiais ?

No caso do pêssigo a posição é distinta da maçã, uma vez que a cultura terá que enfrentar competição com o produto importado, sem que os investimentos feitos no setor tenham maturado. No caso da maçã a competição se processou com a cultura já madura. O pêssigo ainda está em fase de desenvolvimento, com deficiências de tecnologia, supressão de crédito e investimentos, falta de variedades e investimentos em pesquisa.

Os produtores de pêssigo sofrerão com a integração, pois esta é uma cultura de pequenos produtores (cerca de 4.500 agricultores), centralizados em uma região específica, em que os frutos dos (modestos) investimentos em pesquisa começaram a mostrar seus resultados. Este cultivo, devido aos investimentos em indústrias processadoras e nas melhorias (poucas) tecnológicas, deveria ter alguma forma de proteção para que mostrasse sua competitividade no Brasil.

09. REGIME TRIBUTÁRIO COMPARATIVO DA ARGENTINA E DO BRASIL

9.1. Regime Tributário Comparativo nas Exportações

A tributação incidente sobre os produtos agrícolas na Argentina, em particular, na exportação, colocava o país fora de condições de competitividade em qualquer mercado. As "retenciones" atingiam valores tão altos quanto 36%, no passado não muito distante. Nesta situação de elevados tributos na exportação, o Brasil iniciou o processo de integração no setor de alimentos. Por outras palavras, o Brasil dispôs-se a se integrar com a Argentina dentro de um padrão de tributação na exportação que era mais ou menos equivalente, em ambos os países, (entre as "retenciones" argentinas e o ICMS no Brasil). Contudo, este padrão se alterou substancialmente.

Se as "retenciones", o último baluarte de resistência da Dirección General Impositiva, contra a desgravação do agro argentino, caiu, não há como o Brasil permanecer tributando suas exportações. Fica como um dos poucos países a manter este tipo de tributo. Terá que

reduzir seu imposto de exportação por razões de racionalidade econômica, sob pena de sufocar a agricultura do Brasil.

O agro brasileiro passa agora para uma posição de desvantagem nas exportações, pois os produtos brasileiros importantes ficam fora da lista de desgravação até 1994 e ainda por cima têm que pagar impostos de importação quando entram no mercado argentino. Os produtos argentinos tiveram os impostos de exportação reduzidos pela metade e em alguns casos foram zerados e têm tratamento privilegiado quando entram no Brasil.

Estes impostos de exportação foram reduzidos drasticamente ou eliminados, (como no caso do trigo). Os impostos de exportação só permanecem temporariamente nos grãos forrageiros, como o milho, e nas oleaginosas, (soja grão). Essa redução dos impostos de exportação colocou a Argentina em uma posição de grande competitividade com os mesmos setores no Brasil. Para se ter uma idéia desta reforma de fundo, o imposto médio ponderado da safra 1990/1991 é de 8%, contra um imposto como o ICMS no Brasil de 13%.

Além de tudo isso, o imposto sobre o valor adicionado na Argentina grava todos os bens e serviços, exceto para a exportação. Esta é uma postura correta, por parte dos argentinos, pois não se exporta imposto. Errado está o Brasil, que tributa os insumos usados na produção de exportáveis e, o que é pior, tributa os produtos também.

Esta é a diferença mais sensível de impostos, porquanto este imposto, por ser arrecadado nas alfândegas, a evasão é praticamente zero. Neste caso a alíquota não é nominal mas uma alíquota efetiva. Daí haver um tratamento diferencial em relação ao produtor argentino.

Um estudo feito pela ABIOVE em 1989 mostrou que a soja brasileira pagava, no porto, um imposto de exportação de 35 dólares por tonelada. A soja argentina terá condições de competir com grande vantagem contra a soja brasileira. Não é difícil prever que o Brasil se tornará dentro em breve um importador de soja, tal a tributação incidente sobre o produto.

Este mesmo caminho foi percorrido pelo Brasil em outros produtos, com nos casos do algodão, milho e arroz, produtos nos quais o Brasil desfrutou, na década dos anos 70, da posição de exportador e hoje é um grande importador. A tributação das exportações incide sobre o produtor doméstico que, para se evadir deste impostos, não resta outra alternativa a não ser a redução da área ou o virtual abandono da cultura. Sobre ser um grave erro de política agrícola, pois não se exporta imposto, a incidência é sobre o produtor nacional; o que tem graves efeitos alocativos de abandono do cultivo.

9.2. Diferenças de Níveis de Tributação Geral

Na tributação geral, as diferenças são tão sensíveis e os casos tão claramente apontados, que podemos restringir as colocações preliminares nesta seção a dois pontos. Em primeiro lugar, a harmonização dos regimes tributários do Brasil e da Argentina deveria principiar com a correção imediata das diferenças dos níveis de tributação dos impostos sobre valor adicionado. Na Argentina o imposto sobre o valor adicionado é de 15,6%, enquanto que no Brasil este imposto é de 17% - em termos de alíquota nominal. Esta diferença de incidência deste imposto é algo que prejudica o produtor brasileiro, colocando o produtor argentino em condições mais vantajosas.

Em segundo lugar, a tributação incidente sobre os alimentos no Brasil, de acordo com vários estudos, varia entre 25 e 28%, enquanto que na Argentina esta tributação é de 7%. Qual a lógica de se tributar o produto nacional excessivamente e importar um produto com carga tributária menor, para baixar os preços dos produtos nacionais? Assim, depois de corrigir as diferenças das alíquotas nominais é preciso corrigir a tributação final que incorpora a incidência de todos os impostos em todas as etapas dos processos de produção e distribuição.

A questão da sobretributação na agricultura vive hoje o seu momento crítico. A agricultura já se deu conta que o problema é político, não é desprovida de poder para fazer as mudanças, mas não consegue montar uma ação coletiva do interesse agrícola organizado para se proteger contra a sobre-tributação. Resultado: este é de longe o maior prejuízo (inclusive político) da agricultura brasileira.

Há um grande número de impostos que têm uma incidência direta sobre a agricultura: I. Renda, IPI, Imposto de Importação, ITR, IOF, ICMS, ICMS na exportação, Imposto sobre Veículos Automotores, Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos (diesel), ISS, FGTS e Contribuição Previdenciária, FINSOCIAL, PIS, taxas do IBC e IAA e taxas de classificação e inspeção de produtos agrícolas. A tributação na agricultura - além dos problemas graves de equidade, pois se está tributando um setor que não pode repassar o tributo para os intermediários e para os preços, em virtude de ser um setor e atomizado -, é reconhecidamente elevada, (e é possível que seja também mal distribuída).

O Economista Fernando Rezende estimou o efeito cascata do ICMS, devido à sua incidência nos insumos e no produto final; isto sem computar o fato de que a agricultura não se credita do imposto anteriormente pago, seja devido ao fato de que é impossível para o

produtor manter uma escrita fiscal para se creditar o ICMS pago, seja devido ao fato de que, entre a produção e a venda do produto, mesmo que o produtor pudesse criar uma escrita, este crédito ficaria erodido, devido à inflação elevada.

Infelizmente, nenhuma cooperativa, em nome dos produtores, entrou com um Mandado de Segurança para garantir aos seus associados deste crédito, e elas são as que mais sofrem uma fiscalização implacável e não podem se evadir do imposto. O direito não está só na recuperação da correção monetária dos créditos já pagos, mas também a Constituição Federal proíbe bi-tributação e tributação em cascata.

O estudo de Fernando Rezende mostra ainda que o ICMS de 17% tem uma incidência efetiva de 28%, portanto um imposto muito elevado. Com este imposto o Brasil está fora do mercado. Na Comunidade Econômica Européia o imposto sobre produtos essenciais é de 4 a 7%, no máximo, sendo que em alguns países os alimentos são isentos. E vale notar que este estudo foi feito antes do fim dos convênios de isenção do ICMS sobre os insumos. Recente estudo, discutido logo a seguir, reestimou este impacto da carga tributária nos custos, após o fim dos convênios.

Um estudo feito, em 1991, pela Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB, mostrou que, tomando-se a estrutura dos custos de produção, a carga fiscal é muito elevada. Os dados indicam que o peso dos impostos no custo de produção - em particular, o ICMS embutido nos insumos, máquinas e comercialização -, é de 33.21% para a soja, 32.15% para o arroz de sequeiro, 32.11% para o milho, 30.09% para o algodão, 37.50% para o trigo, e 36.03% para o café.

Um estudo recente, feito em 1990, por Paulo de Toledo, indica que a elevação do ICMS para 17%, que passou a incidir sobre os insumos e o óleo diesel, agravou ainda mais os custos de produção. Este estudo não explorou convenientemente seus resultados, na medida em que não chamou atenção para o fato óbvio de que o produtor comercial, que utiliza mais insumos modernos, tem uma tributação por unidade de produto maior: pois quanto maior o peso dos insumos modernos, tanto maior será o peso do ICMS no custo de produção. A OCEPAR chamou a atenção para este fato no caso do trigo.

O estudo teve, contudo, o mérito de mostrar que em uma atividade tecnificada, como a criação do suíno, 96.4% do custo é tributável, pois tem reduzido uso de mão de obra, (não se considerando o diferimento do ICMS para o milho destinado à ração). No caso da produção do frango, este percentual tributável é de 84,2%. Assim, o peso do ICMS no custo dos suínos é de 17,36% e no custo dos frangos é 15.19%.

Com o preço dos alimentos contido na ponta do consumidor, e a cobrança do imposto de exportação no porto, o que torna impossível a evasão, a incidência destes impostos recai sobre o produtor. Além disso, as cooperativas sofrem uma fiscalização tirânica, e não têm com que evadir dos impostos. O mecanismo de transferência para trás, para o interior, leva a que estes impostos incidam sobre o produtor. Esta situação é tanto mais grave quando se considera a grande evasão que ocorre no segmento da intermediação. Esta é uma situação injusta para os produtores e suas cooperativas.

A competitividade da agricultura fica comprometida pois enquanto o produto nacional é gravado, o importado é isento com a adoção das famosas "isenções temporárias" no interesse do abastecimento, toda vez que se tem que importar. A tributação afeta a competitividade da agricultura porquanto não há tratamento fiscal privilegiado para a importação, enquanto o produto nacional, quando concorre com o produto importado, tem que pagar todos os demais tributos.

Um estudo feito pela OCB em 1991 mostra que o trigo nacional, quando compete com o trigo importado da Argentina, no sistema de integração, apresenta uma desvantagem de 11% no tratamento fiscal, (que onera o produto nacional). Além disso, há os impostos incidentes sobre os insumos - pois só não são tributados fatores de produção tais com a mão de obra, e itens de manutenção de máquinas, sendo que todos os demais insumos são tributados, sem evasão fiscal -, enquanto que outros países compensam esta tributação através de subsídios na exportação. Com o fim dos convênios de isenção do ICMS nos insumos da agricultura houve um impacto direto sobre os custos de produção no setor. Finalmente, há o imposto de exportação, que analisaremos um pouco mais tarde neste trabalho.

10. DIFERENÇAS NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

Nesta área há uma diferença fundamental. A provisão de fundos para pesquisa na Argentina não depende tanto do Orçamento Público. O Congresso argentino criou uma contribuição automática para a pesquisa através da cobrança de uma contribuição na exportação - o que significa que não há evasão -, no montante de 1,5% sobre o valor FOB. Neste sentido, a Argentina proveu a pesquisa com fundos estáveis para o desenvolvimento tecnológico. O Brasil poderia instituir uma contribuição similar que incidisse sobre as importações de produtos agrícolas.

Na Argentina, a pesquisa em grande parte é feita desde 1923 na Argentina pela iniciativa privada, com estações experimentais (na acepção do termo) particulares. Para se ter uma idéia da importância do setor privado na pesquisa basta analisar os números expressivos das instituições privadas neste ramo de tecnologia. Na agricultura há 2.000 técnicos de pesquisa trabalhando em instituições privadas, 30 empresas privadas produtoras de sementes, que produzem tecnologia própria e 176 empresas locais de experimentação agropecuária totalmente privadas.

Uma parte da pesquisa primária é feita pelo setor privado. Ocorreram ganhos sensíveis de desfrute pecuário com melhoramento genético, inseminação artificial e tecnologia avançada de manejo pecuário. Este sistema produziu resultados sensíveis nas últimas décadas.

Na Argentina, devido a uma agricultura integrada na competição internacional, há uma pressão constante sobre a pesquisa, que é a sobrevivência do setor em um quadro de competição de preços cada vez mais baixos, sobretudo nos mercados de cereais, grãos, fibras, e oleaginosas. Além disso os produtores argentinos competem nos mercados de frutas temperadas em mercados sofisticados. Sofrem mais de perto a pressão dos preços externos.

Há que se mencionar também que o setor público foi muito importante na pesquisa básica e na difusão de tecnologia, (o INTA tem 242 escritórios de extensão rural). Contudo, o setor privado contribuiu de forma significativa para a geração de tecnologia nacional e importação e adaptação de tecnologia do exterior.

No Brasil a pesquisa é predominantemente feita pelo setor público. Há a necessidade, portanto, do desenvolvimento de legislação que estimule e proteja a propriedade intelectual na pesquisa privada (e a integração com a Argentina terá benefícios nesta área). Ademais, como o país permaneceu autárquico por muito tempo e os preços internos foram mais elevados em termos relativos, sem a pressão dos preços externos e da concorrência nos mercados externos, a pesquisa tende a ser relegada a um plano secundário no Brasil; este setor tem, portanto, que ser apoiado, já que a agricultura experimenta no momento um elevado grau de abertura e de "stress" de competição de preços e tributação excessiva. Na integração da pesquisa o Brasil vê, portanto, vantagens relativas expressivas.

11. A INTEGRAÇÃO DA PESQUISA AGROPECUÁRIA

Neste campo há uma possibilidade real de benefícios mútuos entre os países. A cooperação nesta área seria extremamente proveitosa para todos os países. Há áreas de

vantagens mais amplas como de conservação de solos e preservação do meio ambiente. É importante reconhecer que esta é uma necessidade objetiva já que o Brasil, o Uruguai e a Argentina têm um amplo ecossistema comum, na bacia do Rio Uruguai. De outra parte o Brasil, a Argentina e o Paraguai têm um outro ecossistema em comum, nos sistemas dos rios Paraguai e Paraná. Esta condicionante já obriga e, ao mesmo tempo, favorece a pesquisa comum.

Para a integração da pesquisa privada, seria necessário o desenvolvimento das legislações nacionais, dentro de uma disciplina comum de proteção de propriedade intelectual e industrial de produtos vegetais e animais. Em seguida, um acordo regional de patentes seria de todo conveniente nesta linha. Uma questão também focal nesta parte é a integração do regime de difusão de tecnologia e de extensão rural. Os serviços de assistência técnica são parte integrante da pesquisa, e com tal devem ser envolvidos em um pacote comum de negociações.

Dentro deste quadro deverá inserir-se também um acordo de livre circulação de insumos de alta tecnologia, tais como sementes, sêmen animal, material geneticamente modificado, e todo tipo de material estratégico para o desenvolvimento tecnológico. O comércio de insumos de alta tecnologia na agricultura deveria ser protegido por um acordo-quadro abrangente e inicial, para fixar as bases para acordos sub-setoriais nesta linha. Este acordo protegeria todos os insumos de tecnologia fina. Entretanto, aí devem se concentrar todos os cuidados já que grande parte destes insumos são produzidos pelo setor privado, o que implica na necessidade de padrões de controle rígido e responsabilidade civil pelos insumos.

Nesta linha uma iniciativa concreta já foi adotada, através da Resolução No. 9 de 4 de abril de 1991, aprovada na II Reunião do CONASUR, com o título "Integración en Investigación Agrícola y el Intercambio Tecnológico". Contudo, esta iniciativa tem que ser prestigiada pelos países, mediante a adoção das medidas que a Resolução prescreve. Este é apenas o passo inicial.

Nesta área deverão concentrar os esforços e os recursos públicos para que a agricultura possa se beneficiar e lograr algum benefício de reciprocidade setorial.

Há vantagens adicionais na integração na área de pesquisa. O Brasil e a Argentina têm tradição de pesquisa em forma cooperativa desde há muito, (Protocolo 9 - Pesquisa em Biotecnologia). Há experiências anteriores nas áreas de produção de vacinas, enzimas, interferon e anticorpos animais para diagnósticos de grupos sanguíneos. Outros projetos

anteriores estenderam a cooperação na pesquisa de espécies vegetais de batata, alho e cítricos. Este é o caminho inicial que precisa ser avaliado e devidamente explorado.

O Brasil tem interesse em pesquisas de batata-semente (já em curso entre a BIOMATRIZ (BR) e a BIÓTICA (Arg.)). Tem também interesse em pesquisa do cancro cítrico e desenvolvimento de mudas de cítricos resistentes a esta praga. Na área do alho, a ampliação de pesquisas de culturas meristemas e métodos de micropropagação em laboratório, para o desenvolvimento de variedades resistentes a vírus (já houve esforços nesta linha por parte do IAPAR (BR) e pelo INTA - Fitovirologia (AR)).

Outros casos idênticos de esforço cooperativo comum se situam nas áreas de milho (pesquisas em biologia celular e molecular), de enzimas por fermentação (obtenção de enzimas, a partir de bactérias e fungos), de combate a doenças (para o desenvolvimento do pertussis, um componente de vacina tríplice), do interferon (criação da proteína, que tem efeito antiviral produzida por células de qualquer tipo) e de monoclonais (obtenção de hidridomas, que são células de pequenos ratos produtoras de anticorpos monoclonais usadas para o diagnóstico de grupos sanguíneos e que substituem com vantagens os anticorpos humanos, usados naquele tipo de exames).

Nesta linha, deve-se promover um grande projeto de integração da pesquisa, com a participação de instituições de notória reputação na área tais como a EMBRAPA, o INTA, O CNPq, o Consejo de Investigaciones Cientificas e Tecnologicas, a BIOMATRIZ, a BIÓTICA, a USP, a AGROCERES, o IPT, o CTA - EMBRAPA, o CNPFT - EMBRAPA, a BIOBRÁS, o Instituto INIQUI, o Instituto Butantã, a EMPASC, o Instituto de Microbiologia C. Malbrán, o BIOFERM, a BIOSIDUS, o Centro Brasileiro-Argentino de Biotecnologia e as principais unidades de pesquisa tecnológica do Uruguai e Paraguais, de todos os quatro países. Esta lista inclui instituições que já tem investimentos em pesquisas cooperativas. Isto sem falar em pesquisa zootécnica, na área de pecuária bovina.

12. A REDUÇÃO DOS IMPOSTOS DE EXPORTAÇÃO

Esta redução dos tributos, taxas e contribuições que cercam as exportações é um compromisso político da atual administração, assumido na Política de Comércio Exterior do atual governo, de acordo com os documentos oficiais do MEFP. Já foram feitos progressos na eliminação do imposto de exportação do suco de laranja (o imposto foi zerado e a taxa adicional de 3,51% foi também extinta, (CMN de 26/6/91), foi reduzida a zero a alíquota da

quota contribuição do café (Portaria MEF No. 194, de 18/04/90), do imposto de exportação do cacau (Voto CMN No. 171, de 15/08/90). Outros impostos estão, contudo, sendo mantidos.

Esta é uma questão que envolve engajamento político dos setores envolvidos, tanto quanto uma campanha de esclarecimento e as medidas adotadas devem muito às associações de classe dos produtores envolvidos. Sem este engajamento será difícil lograr êxito nesta luta contra a discriminação dos produtos agrícolas "in natura".

A redução da taxa direta na exportação de produtos semi-elaborados está caminhando. A regulamentação do CONFAZ, por pressão do governo federal, está sendo questionada, mas as exportações dos produtos agrícolas sob a forma de matérias-primas permanecem tributadas. Há que se pleitear uma redução da base de cálculo já agora e dentro de 3 (três) anos ser totalmente isento. No momento a tributação é injusta porquanto o setor rural não tem o direito - se o tem, não o exerce - à manutenção para abatimento de créditos fiscais relativos aos valores pagos do imposto na aquisição de insumos agropecuários. Aí está a maior causa de injustiça fiscal e da discriminação das exportações agrícolas.

A base para o pleito é a Constituição Federal, Artigo 155, parágrafo 2o., inciso X, os convênios do ICM No. 66/89 e Regulamentos Estaduais do ICMS. Com esta base legal, pode-se questionar a discriminação setorial contra os produtores agrícolas.

13. SUMÁRIO, CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES DE POLÍTICA

A agricultura de todos os países têm muito a ganhar se forem adotadas as medidas prescritas no curso dos encontros de especialistas na matéria, e muito a perder, se o que tem sido proposto demorar muito a ser feito ou não for feito. É preciso iniciar logo o processo de incorporar os benefícios, tais com a integração de tecnologias e da pesquisa agropecuária e a difusão de tecnologia, de importação de rebanhos pecuários de grande valor e alta produtividade. Iniciativas de intercâmbio, principalmente no setor privado, devem ser logo levantadas e fomentadas. Tudo isso deve ser feito porquanto os benefícios devem preceder os custos de ajustamento.

Como o prazo para a integração é muito exíguo e como quaisquer ajustes nas políticas demandam tempo e execução gradual, de fato só restam poucas safras para se promover a adaptação das políticas - com o devido anúncio antecipado aos produtores, antes de cada safra -, de forma a que se garanta um desfrute equilibrado dos benefícios da integração. A questão da harmonização de políticas, dentro do espírito do Tratado de Assunção, é crucial e prioritária. O tempo está se esgotando. Não se tem ainda uma proposta de conformação de

políticas, de regulamentos fitossanitários e bromatológicos. Não se definiu insumos proibidos nas legislações nacionais.

Há que fazer ajustes nas políticas de intervenção do governo nos mercados brasileiros. Os preços de intervenção ou preços de liberação de estoques foram propostos com o objetivo de reduzir o risco da interferência do governo e retirar o governo dos mercados agrícolas. À medida que os preços mínimos fossem sendo reduzidos os preços de intervenção seriam também elevados até serem retirados.

Os estudos preliminares acerca da harmonização dos regimes de tributação ainda não começou. E esta parte implica em concordância do CONFAZ e aprovação eventual por parte do legislativo. Há diferenças de tributação em vários produtos. Por fim, são flagrantes os desníveis em termos de políticas de progresso tecnológico.

Em suma, há que implementar os estudos básicos e medidas de harmonização da política tributária, como foi visto anteriormente, da política fiscal, que inclui também a ótica das despesas, de regimes tarifários em relação a terceiros países, assim como definir esta questão de isenções "temporárias" de tarifas, da política de crédito rural e das formas de concessões de vantagens à agricultura, as que forem detectadas, as políticas de preços, as questões de normatização de procedimentos e normas de comércio, e, sobretudo, da política cambial, esta sim uma questão importante na integração do MERCOSUL.

Há algumas conclusões importantes que merecem destaque:

. É indispensável eliminar as distorções da tributação entre os países do MERCOSUL, sob pena de se generalizar a impressão de que o produto importado é mais competitivo do que o produto nacional. A impressão da grande competitividade do produto argentino é em parte falsa devido à pesada carga tributária incidente sobre os produtos agrícolas nacionais.

. Sem que se faça um estudo competente de comparações de custos, sem impostos, com os preços dos insumos e produtos a preços internacionais, sem tarifas e impostos, em suma, sem distorções, as afirmações acerca de competitividade das duas agriculturas são no mínimo prematuras, senão temerárias. A teoria econômica indica que estas comparações de competitividade só são válidas com preços internacionais, sem impostos e sem tarifas. Não se pode concluir muito acerca da competitividade sem este estudo.

. Entretanto, a comparação de custos, por um lado, a preços correntes de mercado, com todas as formas de distorções dos tributos implícitos e explícitos, com os preços econômicos, de

outro lado, sem impostos, tarifas e a preços internacionais, mostra o quanto terá que ser negociado para a harmonização de políticas e a equalização tributária e o quanto de capital político, escasso no meio rural brasileiro, será necessário para fazer esta negociação (que é essencialmente política).

. Este mesmo estudo tem que ser feito com as taxas de câmbio atuais e as taxas de câmbio corrigidas, pois este é um ingrediente essencial para se medir a competitividade das exportações agrícolas brasileiras e dos diferenciais de custos dos produtos nacionais para o produto importado.

. Os custos portuários são no Brasil maiores do que dos países para os quais nós exportamos, e a Argentina não é uma exceção a esta regra. Estes custos são um imposto implícito sobre a exportação (e importação) brasileira. Há casos de produtos exportados (soja e maçã), em que este ônus é elevado demais, à luz de outros impostos que têm que ser pagos, onde não há, como nos portos, como uma forma de se evadir.

. A aprovação de uma Lei dos Agrotóxicos não comporta discussão. Entretanto, é obrigatório conferir ao produto importado o mesmo tratamento conferido ao produto nacional; isto é: se proibido for um produto (defensivo e produtos químicos) no Brasil, o produto importado deverá sofrer o mesmo tipo de restrição. É preciso ter uma fiscalização rigorosa dos produtos importados no tocante a agrotóxicos e princípios ativos.

. Os investimentos em pesquisa parecem faltar no momento em que mais são necessários. Com a integração aprazada para 1994 é fundamental o retorno dos recursos para todos os setores expostos. Não se pode descurar o aspecto de que parte do abastecimento interno terá que ser feito com produto nacional, cuja produção não sobreviverá a uma queda de preços, sem a correspondente queda de custos.

Para produtos sensíveis é indispensável se ter rigor em três áreas:

- a) Normas de fiscalização sanitária, inclusive com difusão de patógenos, para severa vigilância e prevenção contra infestação de pragas e doenças.
- b) Verificação da legislação referente ao uso de agrotóxicos, inclusive com a fundação de um laboratório plurinacional, para tratar a presença de produtos químicos banidos pelas legislações nacionais.

c) Desenvolvimento de um Código de Defesa do Consumidor do Mercado Comum, com as exigências de padronização comercial.

Nos casos do alho e da cebola, em particular, há que se proceder com cautela e dispensar tratamento especial, pois estes produtos são sensíveis. Tem-se que pensar nos seguintes pontos:

- . Imediata harmonização tributária.
- . Atender aos pedidos de recursos para pesquisa.
- . Criar de imediato as normas de padrões fitossanitários, compatibilizando as legislações nacionais de defesa vegetal.
- . Criar um sistema comum de padronização de qualidade e embalagens e fiscalização de padrões.
- . Criar uma comissão especial de integração, com a participação de produtores e governos dos países interessados, para uma conciliação de interesses.
- . Estudar a necessidade, em grau de último recurso, de medidas extremas de aplicação de cláusula de salvaguarda e tarifas sazonais.
- . Verificar o rigoroso cumprimento da cláusula de origem.
- . Racionalização das tarifas de insumos, já que os produtos terão tarifas zero, com isenções antecipadas de tarifas, nas importações de máquinas, equipamentos, insumos agrícolas indispensáveis à produção com tecnologia mais barata.
- . Melhorar a infra-estrutura de comercialização nas áreas produtoras.
- . Há outras medidas tais como a regulamentação da cláusula da origem. Sem estas medidas haverá dano ao setor produtor nacional.

Este conjunto de medidas imediatas serve ao propósito de formar a agenda de prioridades para a integração. O governo deve fazer uma hierarquia de medidas. Começar pelos produtos sensíveis, cujo potencial de deslocamento de mão-de-obra e de produção e de geração de prejuízos sociais internos é maior e tomar logo as providências para facilitar a integração e não se perder em questões subalternas. É preciso ter uma exata noção de prioridades.

A adoção destas providências dispensará a aplicação de recursos externos tais como salvaguardas e tarifas sazonais, (estas últimas não são permitidas, mas tal é o caso quando há ameaça de dano grave, com desova de produto em plena comercialização das safras brasileiras). Estas questões poderão ser negociadas multilateralmente dentro do MERCOSUL.

Há umas considerações finais a serem feitas. É preciso buscar o equilíbrio das concessões, dentro de setores e formas de comércio, para evitar reclamações setoriais (justas), provenientes de um excesso de ônus que recai apenas sobre setores específicos. A agricultura, como demonstram os fatos, está arcando com o peso maior da integração no MERCOSUL. Isto a faz credora de compensações, na pesquisa, por exemplo. Esta situação não tem sido confortável para o Brasil, uma vez que mega-déficits têm sido gerados em cima de seu setor rural) sem que os demais setores se beneficiem.

Fazer concessões negociadas é um imperativo no quadro atual. Assim como adotar medidas materialmente convenientes visando cumprir o que foi acordo do benefício harmônico e equilibrado do processo de integração.

É indispensável conferir respeito irrestrito ao princípio da não-discriminação setorial, aplicação incondicional de compensações, sob a forma de disciplinamento dos padrões de qualidade, de medidas de tratamento sanitárias e fitossanitárias e de inspeção fitossanitária, de resto, bens públicos que o Poder Público tem obrigação de prover.

O trato diferenciado e mais favorável para os setores em desenvolvimento deve ser conferido através do investimento em pesquisa. Isto deverá ser feito para se lograr resultados equilibrados e equitativos para todos os subsetores da agricultura, sem sacrifícios desnecessários para os pequenos produtores brasileiros.

É preciso adotar disciplinas e mecanismos que contribuam para conferir mais segurança às concessões tarifárias. Nesta linha, há que se negociar salvaguardas, acordos setoriais e regras de origem. Do contrário, estes pontos dos acordos só terão efeito figurativo. É preciso atentar para o fato de que as condições de acesso negociadas e outorgadas na área agrícola estão sendo prejudicadas e anuladas por medidas de concessões a terceiros países de tarifas baixas em outros setores.

Finalmente, há que se impor uma hierarquia nas políticas e medidas a serem adotadas. Um grave erro que se pode cometer na integração é não se ter um conjunto reduzido de pontos organizados dentro de uma rigorosa hierarquia de prioridades. Se não se tiver esta meta claramente definida e se as medidas não forem adotadas, não haverá uma integração competente no âmbito do MERCOSUL. Pode-se discutir a posição relativa de um outro ponto, mas as questões são poucas e todas estão na área de providências do Poder Público. Sem esta noção de um horizonte e relevância, corre-se o risco de se perder em questões menos essenciais.

Há dez pontos prioritários, organizados em forma hierarquizada, em que as providências imediatas não podem faltar:

1. Harmonização da Política Cambial.
2. Harmonização da Política Tributária de Insumos e Produtos.
3. Legislação Comunitária Fitossanitária, de Normas e Padrões de Qualidade e de Uso de Agrotóxicos.
4. Inspeção de Padrões de Qualidade, Controle de Produtos Químicos e Vigilância Fitossanitária.
5. Pesquisa em Biotecnologia.
6. Fomento aos Acordos Setoriais.
7. Tarifas Intra Comunitária e Externas Comuns para Importação de Insumos.
8. Racionalização de Custos Portuários.
9. Definição de Legislação Contra Práticas Desleais de Comércio e Legislação da Cláusula de Origem.
10. Legislação para Facilitar e Associação de Capitais e Empresas Agroindustriais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Associação dos Produtores de Cebola de Ituporanga/SP. **Diagnóstico e Propostas do Setor Cebola**. Ituporanga, junho, 1991.
2. ANAPA - Associação Nacional dos Produtores de Alho. **Proposta do Setor para Integração - MERCOSUL. Proposta do Setor Alho. Análise da Situação Brasileira na Produção e Custos**. Brasília, junho, 1991.
3. Ricken, J.R. **As Cooperativas Agrícolas Sul-Brasileiras e o Novo Contexto pelos Acordos de Cooperação Brasil/Argentina**. OCEPAR. 1989.
4. Silva, C.B. **Cooperación del IICA con la Integración Argentina/Brasil/Uruguai**. CINVE - Centro de Investigaciones Economicas. IICA - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Subdirección General Adjunta de Operaciones. Dirección de Operaciones para el Area Sur. San José, Costa Rica, agosto, 1989.
5. Green, R.H. **Notes pour une Discussion sur la Stratégie et l'Internationalisation des Groupes Agro-Alimentaires**. Avril, 1989.
6. Pereira, H.A. **La Modernización Agrícola Pampeana y sus Condicionantes Structruales Internos y Externos. Una Apreciación Estratégica**. Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine. Paris, junho, 1988.
7. Hillcoat, G. **L'Agriculture et la Croissance Économique en Argentina: une Vue Periodisée**. Université de Paris I Panthéon-Sorbonne. Institut d'Étude du Développement Economique et Social. Paris, junho, 1988.

8. Green, R. H. , Schvarzer, J. e Wilkinson, J. **Mercados, Tecnologia y Empresas: Granos y Carnes en Argentina y Brasil.** INRA. Département E.S.R. Laboratoire de Recherches Économiques sur les Industries et les Marchés Agro-Alimentaires. Paris, março, 1991.
9. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - Fundação Edison Vieira. **Acordos Brasil/Argentina: Grupos de Interesse e Impactos no Complexo Trigo Nacional.** Curitiba, novembro, 1989.
10. ALADI. **Critérios para Ampliação do Acordo de Alcance Parcial No. 1 Brasil-Argentina, a ser Negociado durante o Mês de Maio de 1988.** (ALADI).
11. **A Integração Econômica Brasil-Argentina e o Comércio Agrícola Inter-Regional.** Mimeo.
12. Convênio Secretaria de Agricultura, Ganaderia y Pesca. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Unidad de Seguimiento y Evaluación. **Diagnóstico Sectorial Agropecuario.** IICA. Buenos Aires, março, 1990.
13. Bertrand, J.P e Hillcoat, G. **Politiques Agricoles, Politiques Macro-Economiques et Competitivite du Bresil et de l'Argentine sur les Marchés Agricoles et Agro-Alimentaires Internationaux. Ie Cas des Cereales et des Oleo-Proteagineux.** Institute National de la Recherche Agronomique. Station d'Economie e de Sociologia Rurales. novembro, 1990.
14. Macadar, L. Uruguai: **Desarrollo Agroindustrial Exportador. Un Proceso ante los Desafios Regionales.** CINVE - Centro de Investigaciones Economicas. Montevideo, março, 1991.
15. Coordenação Técnica de Intercâmbio Comercial. **Carne de Frango. Estudo Setorial.** Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Departamento de Comércio Exterior.
16. ABPM - Associação Brasileira de Produtores de Maçã. **Proposta do Setor Maçã para Integração do MERCOSUL.** 1991.
17. **Diagnóstico da Maçã. Versão Preliminar para Análise.** SECINF/MA. 1991.
18. Iglesias, R. M. **Análise dos Produtos Sensíveis na Integração Econômica Argentina-Brasil: O Caso do Trigo.** Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Setembro, 1990.
19. Jank, M. S. **A Agricultura Brasileira e o Mercosul: Evolução e Perspectivas.** Paper apresentado no VIII Seminário Quadripartite do Setor Privado do MERCOSUL. 1992.
20. Jank, M. S. **A Posição Brasileira na Integração do MERCOSUL e do CONASUR.** Textos de Base. Sub-Tema VI. IICA. Agosto de 1992.

ANEXO I

A Cláusula de Salvaguardas

O Tratado de Assunção, inspirado no ACE -14, tem um anexo inteiro (Anexo IV) versando sobre a aplicação de cláusulas de salvaguardas - que só são válidas até 31/12/1994. O país importador, quando verificar que um súbito surto de importação - entendido como "um sensível aumento das importações de um determinado produto em curto período - esteja produzindo dano ou ameaça de dano grave a seu setor produtor ou seu mercado, poderá solicitar a realização de consultas com vistas a "eliminar essa situação". Para tanto bastará o país que se sentir prejudicado preparar um documento com a declaração dos fatos, razões e justificativas para o pedido de consulta. Este procedimento é rápido, pois as consultas se iniciam em 10 (dez) dias após a notificação do pedido de consulta e deverão estar concluídas em 20 (vinte) dias, (Artigo 2o).

O Artigo 3o. fixa os parâmetros para a elaboração da prova de dano, definindo-os em termos de: a) nível de produção e capacidade utilizada; b) nível de emprego; c) participação no mercado; d) comércio bilateral; e, e) desempenho das importações e exportações em relação a terceiros países. Ficou também estabelecida a possibilidade de imposição de uma quota no caso de verificação da necessidade de aplicação de uma cláusula de salvaguarda, (para não haver interrupção do fluxo de comércio). Se não for estabelecida a quota no período de consultas, o país prejudicado poderá impô-la por um período de 1 (hum) ano.

Esta cláusula de salvaguarda é um notável avanço para o comércio de produtos agroindustriais. É um mecanismo absolutamente indispensável para se promover a abertura do comércio. Tanto mais se consideramos que o Brasil não dispõe de uma legislação de salvaguardas. Pois neste acordo há este dispositivo.

Há um receio de se recorrer a este dispositivo. O lado brasileiro receia que se aplicar esta cláusula para um dado setor haveria pedidos de muitos outros setores, criando um verdadeiro "fogo cruzado", com os países aplicando indiscriminadamente as salvaguardas. E isto poderia prejudicar a integração. Mas daí a esta cláusula ficar como letra morta, quando um setor se prejudicar de fato, vai uma grande diferença. Diga-se de passagem que não recorreremos a esta cláusula sob a alegação de isso deflagraria uma "guerra de salvaguardas" e acabamos tendo que acolher uma aplicação desta cláusula no caso da celulose.

Contudo, vale dizer que como está no acordo é perigoso não recorrer a ela quando as condições para isso se planteiam. O Artigo 4o. reza que em nenhum caso a quota fixada unilateralmente pelo país importador poderá ser menor que a média dos volumes físicos importados nos últimos três anos. Por outras palavras, se um país experimentar um surto de importações de um determinado produto e não recorrer ao mecanismo de salvaguarda, perde, devido ao aumento do volume das importações, a possibilidade de impor uma quota que proteja seu setor produtor e seu mercado de forma unilateral, caso se frustrem as tentativas de conciliação no processo de consultas.

Se a agricultura não recorreu no momento em que houve o surto de importações, agora terá dificuldades de ver seus interesses salvaguardados. Só poderá contar com o mecanismo de consulta e, mesmo neste caso, a falta de atenção com o surto das importações poderá ter lhe custado uma posição um pouco mais confortável e segura na barganha pela aceitação de uma quota maior do que faculta a condição de limitação da quota unilateral se "menor que a média dos volumes físicos importados nos últimos três anos". Se a Argentina abrir mão desta posição pode se prejudicar. Por esta razão é imprescindível verificar que neste acordo o acompanhamento e a pronta ação são indispensáveis para se sustar um dano ao setor produtor doméstico.

As cláusulas de salvaguardas são indispensáveis para se promover uma integração mais suave e adequada, muito mais do que para promover protecionismo ou defender interesses. Elas foram criadas para que os países pudessem fazer concessões mais corajosas em reduções tarifárias. Mas, fazer concessões (ultra) corajosas em tarifas e depois se recusar a usar a cláusula de salvaguarda não faz muito sentido. A menos que tenha sido incluída como efeito figurativo.

Por estas razões, este mecanismo é do interesse da própria integração. Ser a favor da utilização deste mecanismo é ser favorável à integração.

Um caso em que se deveria usar as salvaguardas foi o das importações de derivados de leite, que entre 1988 e 1989 aumentaram 10 (dez) vezes. Em condições normais, este surto de importações teria sido sustado pela aplicação da cláusula de salvaguardas. As cooperativas do Sul, principalmente de Santa Catarina, tiveram dificuldades financeiras em virtude da perda de vendas e mercado.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLANTAÇÃO DO MERCOSUL NA ÁREA AGRÍCOLA(1)

Pérsio de C. Junqueira(2)

I. Introdução: O Tratado de Assunção

1 - O Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991 pelos Presidentes da República da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, define claramente no artigo 1o. do capítulo I o que implica a constituição de um Mercado Comum, que será estabelecido a 31 de dezembro de 1994, que se denominará "Mercado Comum do Sul"(MERCOSUL).

O Mercosul implicará na livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários, restrições não tarifárias à circulação de mercado e qualquer outra medida de efeito equivalente; no estabelecimento de uma tarifa externa comum e adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em focos econômico-comerciais regionais e internacionais; na coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estado Parte - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estado Parte; e o compromisso dos Estado Parte de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Durante o período de transição, isto é, até 31 de dezembro de 1994 os principais instrumentos para a constituição do Mercado Comum são:

a) Um Programa de Liberação Comercial, que consistirá na redução tarifária progressiva, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente, assim como de outras restrições ao comércio entre os Estado Parte, para chegar a 31 de dezembro de 1994 com tarifas zero, sem barreiras não tarifárias sobre a totalidade do universo tarifário.

(1) As opiniões expressas neste trabalho são de única responsabilidade do autor, não necessariamente representando a posição do SGT-8.

(2) MSc em Economia Agrícola, Ohio State University, USA. Diretor Geral do Instituto de Economia Agrícola - Secretaria de Agricultura e Abastecimento, Membro da Delegação Brasileira de Negociações no Sub-Grupo de Trabalho n.8 - Política Agrícola.

b) A coordenação de políticas macroeconômicas que se realizará gradualmente e de forma convergente com os programas de desgravação tarifárias e eliminação de restrições não tarifárias, indicados na letra anterior;

c) Uma tarifa externa comum, que incentiva a competitividade externa dos Estado Parte;

d) A adoção de acordos setoriais, com o fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes.

2 - A estrutura orgânica para administração e execução do Tratado de Assunção e dos Acordos Específicos e decisões jurídicas pertinentes estão a cargo do:

a) **Conselho do Mercado Comum**, que é o órgão superior, correspondendo-lhe a condução de política do mesmo e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum, sendo integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e o Ministro de Economia dos Estado Parte e dos Bancos Centrais;

b) **Grupo do Mercado Comum**, cujas funções são as seguintes: velar pelo cumprimento do Tratado; tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho; propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de Acordos frente a terceiros; fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum.

O Grupo Mercado Comum (GMC) poderá constituir os Subgrupos de Trabalho que forem necessários para o cumprimento de seus objetivos.

O Grupo Mercado Comum contará com uma Secretaria Administrativa cujas principais funções consistirão na guarda de documentos e comunicações de atividades do mesmo. Terá sua sede na cidade de Montevidéu.(3)

3 - Durante o período de transição as decisões do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estado Parte.

O Tratado de Assunção cuja vigência é indefinida estará aberto a adesão dos demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração - ALADI - após 5 anos, e a aprovação das solicitações será objeto de decisão unânime dos Estado Parte.

O Estado Parte que desejar desvincular-se do Tratado deverá comunicar essa intenção aos demais Estado Parte de maneira expressa e formal, efetuando no prazo de sessenta (60) dias a entrega do documento de renúncia ao Ministério das Relações Exteriores da República do Paraguai que o distribuirá aos demais Estado Parte.

(3) Sede recém inaugurada e em pleno funcionamento em Montevidéu, Uruguai. Rincon 575, piso 12, fone 96-4588 e fax 96-4591.

Formalizada a denúncia, cessarão para o Estado denunciante os direitos e obrigações que correspondam a sua condição de Estado Parte, mantendo-se os referentes ao programa de liberação do Tratado e outros aspectos que os Estados Parte, junto com o Estado denunciante, acordem no prazo de sessenta (60) dias após a formalização da denúncia. Estes direitos e obrigações do Estado denunciante continuarão em vigor por um período de dois (2) anos a partir da data da mencionada formalização.

4 - Nos anexos do Tratado de Assunção encontram-se aspectos fundamentais do mesmo ou sejam o Programa de Liberalização Comercial, o Regime Geral de Origem, as Cláusulas de Salvaguarda e os Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum. Os Estados Parte acordam eliminar, o mais tardar até 31 de dezembro de 1994, os gravames e demais restrições aplicadas ao seu comércio recíproco.

No que se refere às Listas de Exceções apresentadas pela República do Paraguai e pela República Oriental do Uruguai, o prazo para sua eliminação se estenderá a 31 de dezembro de 1995, nos termos do Artigo 7o. do Anexo.

Para efeito do disposto no parágrafo anterior, se entenderá:

a) por "gravames", os direitos aduaneiros e quaisquer outras medidas de feito equivalente, sejam de caráter fiscal, monetário, cambial ou de qualquer natureza, que incidam sobre o comércio exterior. Não estão compreendidas neste conceito taxas e medidas análogas quando respondam ao custo aproximado dos serviços prestados;

b) por "restrições", qualquer medida de caráter administrativo, financeiro cambial ou de qualquer natureza, mediante a qual um Estado Parte impeça ou dificulte, por decisão unilateral, o comércio recíproco.

c) a partir da data de entrada em vigor do Tratado, os Estado Parte iniciaram um programa de desgravação progressivo, linear e automático, que beneficiará os produtos compreendidos no universo tarifário, classificados em conformidade com a nomenclatura tarifária utilizada pela Associação Latino-Americana de Integração, de acordo com o cronograma estabelecido.(4)

DATA	PERCENTUAL DE DESGRAVAÇÃO
30/06/91	47
31/12/91	54
30/06/92	61
31/12/92	68

(4) Assim a desgravação atingiu 54% em 01/01/1992 e 61% em 01/07/1992, aumentando 7% a cada semestre. O Brasil deu um passo decisivo em apoio a essa política, estabelecendo que em 01/10/1992 a tarifa máxima para qualquer país caiu de 50 para 40% e na média de 21,2% para 17%.

30/06/93	75
31/12/93	82
30/06/94	89
31/12/94	100

Fonte: Tratado de Assunção - Anexo I - Artigo 3o.

As preferências serão aplicadas sobre a tarifa vigente no momento de sua aplicação e consistem em uma redução percentual dos gravames mais favoráveis aplicados à importação dos produtos procedentes de terceiros países não membros da Associação Latino-Americana de Integração.

No caso de alguns Estado Parte elevar essa tarifa para a importação de terceiros países, o cronograma estabelecido continuará a ser aplicado sobre o nível tarifário vigente a 01 de janeiro de 1991.

Caso as tarifas se reduzirem, a preferência correspondente será aplicada automaticamente sobre a nova tarifa na data de entrada em vigência da mesma.

As preferências negociadas nos Acordos de Alcance Parcial, celebrados no marco da Associação Latino-Americana de Integração pelos Estado Parte entre si, serão aprofundados dentro do Programa de Desgravação de acordo com o seguinte cronograma:

DATA/PERCENTUAL DE DESGRAVAÇÃO

31/12/90	30/06/91	31/12/91	30/06/92	31/12/92	30/06/93	31/12/93	30/06/94	31/12/94
00 a 40	47	54	61	68	75	82	89	100
41 a 45	52	59	66	73	80	87	94	100
46 a 50	57	64	71	78	85	92	100	
51 a 55	61	67	73	79	86	93	100	
56 a 60	67	74	81	88	95	100		
61 a 65	71	77	83	89	96	100		
66 a 70	75	80	85	90	95	100		
76 a 80	85	90	95	100				
81 a 85	89	93	97	100				
86 a 90	95	100						
91 a 95	100							
96 a 100								

Fonte: Tratado de Assunção - Anexo I - Artigo 4o.

Estarão excluídos do cronograma de desgravação a que se referem os Artigos 3o. e 4o. do Anexo I os produtos compreendidos nas Listas de Exceções apresentadas por cada um dos Estados Parte, com as seguintes quantidades de itens na ALADI:

República Argentina	394
República Federativa do Brasil	324
República do Paraguai	439
República Oriental do Uruguai	960

As Listas de Exceções serão reduzidas no vencimento de cada ano calendário de acordo com o cronograma que se detalha a seguir:

a) Para a República Argentina e a República Federativa do Brasil na razão de 20% anuais dos itens que a compõem, redução que se aplica desde 31 de dezembro de 1990;

b) Para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, a redução se fará na razão de 10% na data de entrada em vigor do Tratado, 10% em 31 de dezembro de 1991, 20% em 31 de dezembro de 1992 e 20% em 31 de dezembro de cada ano até 31 de dezembro de 1995.

Os Estados Parte somente poderão aplicar até 31 de dezembro de 1994, aos produtos compreendidos nos programas de desgravação não tarifárias expressamente declaradas nas Notas Complementares ao Acordo de Complementação que os Estados Parte celebram no marco do Tratado de Montevidéu de 1980.

A 31 de dezembro de 1994 no âmbito do Mercado Comum, ficarão eliminadas todas as restrições não tarifárias. Para assegurar o cumprimento do cronograma de desgravação estabelecido, assim como o estabelecimento do Mercado Comum, os Estados Parte coordenarão as políticas macroeconômicas e as setoriais que se acordem, a que se refere o Tratado para a constituição do Mercado Comum, começando por aquelas relacionadas aos fluxos de comércio e à configuração dos setores produtivos dos Estados Parte.

5 - Pelo regime geral de origem, serão considerados originários dos Estados Parte:

a) Os produtos elaborados integralmente no território de qualquer um deles quando em sua elaboração forem utilizados exclusivamente materiais originários dos Estados Parte,

b) Os produtos compreendidos nos capítulos ou posições da Nomenclatura Tarifária da Associação Latino-Americana de Integração que se identificam no Anexo I da Resolução 78 do Comitê de Representantes da citada Associação, pelo simples fato de serem produzidos em seus respectivos territórios.

Considera-se-ão produzidos no território de um Estado Parte:

i - Os produtos dos reinos mineral, vegetal ou animal, incluindo os de caça e da pesca, extraídos, colhidos ou apanhados, nascidos e criados em seu território ou em suas águas territoriais ou zona econômica exclusiva;

ii - Os produtos do mar extraídos fora de suas águas territoriais e zona econômica exclusiva por barcos de sua bandeira ou arrendados por empresas estabelecidas em seu território; e

iii - Os produtos que resultem de operações ou processos efetuados em seu território pelos quais adquiram a forma final em que serão comercializados, exceto quando esses processos ou operações consistam somente em simples montagens ou ensamblagens, embalagem com fracionamento em lotes ou volumes, seleção e classificação e marcação, composição de sortimentos de mercadorias ou outras operações ou processos equivalentes.

c) Os produtos em cuja elaboração se utilizem materiais não originários dos Estados Parte, quando resultem de um processo de transformação realizado no território de algum deles que lhes confira uma nova individualidade, caracterizada pelo fato de estarem classificados na Nomenclatura Aduaneira da Associação Latino-Americana de Integração em posição diferente à dos mencionados materiais, exceto nos casos em que os Estados Parte determinem que, a de mais, se cumpra com requisito previsto no Artigo 2o. do presente Anexo.

Não obstante, não serão considerados originários os produtos resultantes de operações ou processos efetuados no território de um Estado Parte pelos quais adquirem a forma final que serão comercializados, quando nessas operações ou processos forem utilizados exclusivamente materiais ou insumos não originários de seus respectivos países e consistam apenas em montagem ou ensamblagens, fracionamento em lotes ou volumes, seleção, classificação, marcação, composição de sortimentos de mercadorias ou outras operações ou processos semelhantes;

d) Até 31 de dezembro de 1994, os produtos resultantes de operações de ensamblagens e montagens realizadas no território de um Estado Parte utilizando materiais originários dos Estados Parte e de terceiros países quando o valor dos materiais originários não for inferior a 40% do valor FOB de exportação do produto final; e

e) Os produtos que, além de serem produzidos em seu território, cumpram com os requisitos específicos estabelecidos no Anexo 2 da Resolução 78 do Comitê de Representantes da Associação Latino-Americana de Integração.

6 - As Cláusulas de Salvaguarda implicam que cada Estado Parte poderá aplicar, até 31 de dezembro de 1994, cláusulas de salvaguarda à importação dos produtos que se beneficiem do Programa de Liberalização Comercial estabelecido no âmbito do Tratado. Os Estados Parte acordam que somente deverão recorrer ao presente Regime em casos excepcionais.

Se as importações de determinado produto causarem dano ou ameaça de dano grave ao seu mercado, como conseqüência de um sensível aumento, em um curto período, das

importações desse produto provenientes dos outros Estados Parte, o país importador solicitará ao Grupo Mercado Comum a realização das consultas com vistas a eliminar essa situação. O pedido do país importador estará acompanhado de uma declaração pormenorizada dos fatos, razões e justificativas do mesmo.

O Grupo Mercado Comum deverá iniciar as consultas no prazo máximo de 10 (dez) dias corridos, a partir da apresentação do pedido do país importador e deverá concluí-las, havendo tomado uma decisão a respeito dentro de 20 (vinte) dias corridos após seu início.

A determinação do dano ou ameaça de dano grave no sentido do presente Regime será analisada por cada país, levando em conta a evolução, entre outros, dos seguintes aspectos relacionados com o produto em questão:

a) Nível de produção e capacidade utilizada; nível de emprego; participação no mercado; nível de comércio entre as partes envolvidas ou participantes de consultas; desempenho das importações e exportações com relação a terceiros países.

Nenhum dos fatores acima mencionados constitui por si só um critério decisivo para a determinação do dano ou ameaça de dano grave. Não serão considerados, na determinação do dano ou ameaça de dano grave, fatores tais como as mudanças tecnológicas ou mudanças nas preferências dos consumidores em favor de produtos similares e/ou diretamente competitivos dentro do mesmo setor.

A aplicação da cláusula de salvaguarda dependerá, em cada país, da aprovação final da seção nacional do Grupo Mercado Comum.

b) As cláusulas de salvaguarda terão um ano de duração e poderão ser prorrogadas por um novo período anual e consecutivo, aplicando-se-lhes os termos e condições estabelecidas no Anexo IV. Essas medidas apenas poderão ser adotadas uma vez para cada produto.

Em nenhum caso a aplicação de cláusulas de salvaguarda poderá estender-se além de 31 de dezembro de 1994.

7 - No Anexo V do Tratado são constituídos os Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum, para fins de coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais: (5)

Subgrupo 01 - Assuntos Comerciais

Subgrupo 02 - Assuntos Aduaneiros

Subgrupo 03 - Normas Técnicas

Subgrupo 04 - Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio

Subgrupo 05 - Transporte Terrestre

Subgrupo 06 - Transporte Marítimo

Subgrupo 07 - Política Industrial e Tecnológica

(5) Pela Resolução Mercosul/GMC/Res. No. 11/1991 (I), foi criado o Sub-Grupo de Trabalho No.11 - Assuntos Trabalhistas, cujo nome pela Resolução Mercosul/GMC/Res. No.11/1992, modificou-se para Sub-Grupo No.11 para Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

Subgrupo 08 - Política Agrícola

Subgrupo 09 - Política Energética

Subgrupo 10 - Coordenação de Políticas Macroeconômicas

Constituem-se também importantes documentos de origem do Tratado de Assunção, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento selado entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Argentina em 29 de novembro de 1988, o Tratado de Montevideu de 12 agosto de 1980 que instituiu a ALADI - Associação Latino-Americana de Integração e o Acordo de Complementação Econômica No.14, firmado no âmbito da ALADI entre o Brasil e a Argentina, em 20 de dezembro de 1990.

II. O Subgrupo Técnico No.8 - Política Agrícola

1 - O Subgrupo Técnico de Trabalho 8 de Política Agrícola, subordinado ao Grupo Mercado Comum é constituído por membros representantes do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (Gabinete do ministro, Secretaria Nacional de Política Agrícola, EMBRAPA, CONAB); Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (Secretaria Nacional de Economia, DECEX, CTIC, Depto. Indústria e Comércio e Depto. Abastecimento e Preços); Ministério da Justiça; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Trabalho; Secretaria de Ciência e Tecnologia SCT/PR e SDR/PR.

2 - Suas atividades iniciaram-se durante o período de 3 a 4 de setembro de 1990. Em Buenos Aires, realizou-se a primeira reunião do Grupo Mercado Comum designando-se a primeira reunião oficial do Subgrupo Técnico de Trabalho de Política Agrícola para o dia 04 a 05 de outubro de 1990, com a presença da Argentina e do Brasil, sendo que o Paraguai e o Uruguai participaram como observadores. Em 22 de outubro de 1990, no Rio de Janeiro, o Grupo Mercado Comum Brasil-Argentina divulgou o trabalho para o SGT-8 "destacando a importância da harmonização e articulação das políticas agrícolas entre os dois países e ante terceiros no contexto da crescente liberalização das duas economias e da escassez de recursos para sua sustentação em moldes tradicionais de auto-suficiência, como no passado". (6)

A partir da terceira reunião com a participação das delegações dos 4 países signatários do Tratado de Assunção as decisões acordadas foram:

III Reunião - 08 a 10/05/1991

Local: Rio de Janeiro - Brasil

Delegações: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

Decisões acordadas:

- . Aprovação do Sistema Comum de Informações Oficiais;
- . Metodologia comum para análise do Setor Agropecuário;
- . Consultas internas com vistas a acordos setoriais para o período de transição;

(6) Vide CONAB - Nota Técnica: Mercosul - SubGrupo 8: Política Agrícola, setembro de 1991 - Mimeo 5p.

- . Análise dos instrumentos de Política Econômica, visando harmonização de políticas;
- . Análise das convergências e assimetrias no setor agropecuário, a partir de complexos agroindustriais, tendo como piloto o complexo lácteo;

IV Reunião - 19 a 23/08/1991

Local: Montevideu - Uruguai

Delegações: Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai

Decisões acordadas:

- . Enviar para apreciação do GMC documento sobre acordos setoriais em geral e acordos setoriais para produtos alimentícios e básicos;

- . Análise e definições sobre política agropecuária no marco da integração;

- . Sistema de Informações (prioridades e captação de recursos financeiros);

- . Temas sanitários: proposta de COSAVE (Comitê de Sanidade Vegetal) e CORESA (Comitê Regional de Saúde Animal).

V Reunião - 13 a 15/11/1991

Local: Montevideu - Uruguai

Delegações: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

Decisões acordadas:

- . Acordou-se cumprir com os compromissos assumidos em reuniões anteriores, no que se refere a política tributária e creditícia;

- . Elaborar documento conjunto para apreciação do GMC sobre Acordos Setoriais e questões relativas às práticas desleais de comércio;

- . Aprovou-se calendário de reuniões para o ano de 1992.

3 - A partir do início de 1992, foi modificada a Coordenação do SGT-8, passando a mesma a ser exercida pela Secretaria Nacional de Política Agrícola. Atualmente a estrutura do SGT-8 é a seguinte: (7)

3.1. Coordenação do Subgrupo 8 Política Agrícola

3.1.1. Atribuição

- . Propor ao GMC, órgão executivo do Mercado Comum, as providências necessárias ao cumprimento do Tratado;

- . Implementar, no âmbito da Política Agrícola, as decisões adotadas pelo Conselho Mercado Comum;

- . Propor ao GMC medidas de aplicação do Programa de Liberação Comercial, políticas macroeconômicas e negociação do Acordo Setorial;

(7) Portaria No.3 - Secretaria Nacional de Política Agrícola - de 06/04/1992. O Coordenador e o Coordenador Adjunto foram nomeados pela portaria GM-074 de 20/02/1992. A partir de 10 de outubro de 1992, com a modificação da direção do Ministério da Agricultura não se pode afirmar que a estrutura do SGT-8 e as pessoas que dele participam permaneçam as mesmas.

. Coordenar e articular no âmbito interno o programa de trabalho do Subgrupo 8 - Política Agrícola.

3.1.2. Composição

. Coordenador - Celso Matsuda, Secretário Nacional de Política Agrícola;

. Coordenador Adjunto - João Bignardi Netto, Secretário Adjunto da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo.

3.2. Secretaria Executiva

3.2.1. Atribuições

. Articular com os demais Subgrupos do Mercosul no sentido de acompanhar o desenvolvimento dos respectivos trabalhos;

. Encaminhar ao Coordenador do Subgrupo 8 as sugestões de pautas e temas para discussão interna - no âmbito do Fórum Permanente de Consultas e do Conselho Consultivo, e discussão externa - negociações quadripartites;

. Coordenar os trabalhos da Coordenação Técnica de Produtos, Complexos e Cadeias e da Coordenação Técnica de Acordos Setoriais e Macro-políticas;

. Contactar órgãos governamentais e privados com vistas ao intercâmbio de informações necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos das coordenações técnicas;

. Encaminhar ao Coordenador do Subgrupo 8 as propostas e sugestões elaboradas pelas coordenações técnicas.

3.2.2. Composição

. Constantino Soares Souto - SNPA/MARA

. Oiram Campos Cruz - SNPA/MARA

. Reginaldo Rezende - DIC/MEFP

3.3. Coordenação Técnica de Produtos Complexos e Cadeias

3.3.1. Atribuições

. Contactar os governos estaduais e entidades privadas para obtenção, tratamento e elaboração das informações acerca dos produtos, complexos e cadeias do complexo agropecuário;

. Gerar os diagnósticos e prognósticos sobre os produtos agrícolas;

. Encaminhar os trabalhos executados à Coordenação da Secretaria Executiva e à Coordenação Técnica de Acordos Setoriais e Macropolíticas.

3.4. Coordenação Técnica de Acordos Setoriais e Macropolíticas

3.4.1. Atribuições

. Propor à Secretaria Executiva sugestões sobre harmonização de políticas econômica, creditícia, tributária etc., com vistas à eliminação de assimetrias entre os países parte;

. Propor ajustes internos com vistas a minimizar os impactos econômicos e sociais decorrentes do processo de integração;

. Propor políticas para atividades econômicas no caso de produtos, complexos ou cadeias não competitivos;

. Identificar e propor mecanismos para a concretização dos acordos setoriais.

3.5. Comitê Técnico (órgãos governamentais estaduais colaboradores)

São Paulo - Instituto de Economia Agrícola/SAA

Paraná - Secretaria da Agricultura/DERAL

Santa Catarina - Secretaria da Agricultura/CEPA

Rio Grande do Sul - Secretaria da Agricultura

Minas Gerais - Secretaria da Agricultura

Espírito Santo - Secretaria da Agricultura

Rio de Janeiro - Secretaria da Agricultura

Mato Grosso do Sul - Secretaria da Agricultura

Goiás - Secretaria da Agricultura

Mato Grosso - Secretaria da Agricultura

3.5.1. Atribuições

. Obter, tratar e elaborar informações referentes aos produtos, complexos e cadeias de interesse estadual;

. Participar da elaboração de diagnósticos e prognósticos estaduais sobre complexos e cadeias de interesse do estado;

. Contactar órgãos da iniciativa privada, com vistas ao aprimoramento da informação e sua respectiva mobilização no processo de negociação, de modo a obter soluções técnicas no âmbito estadual e regional;

. Identificar políticas estaduais e regionais assimétricas em relação aos demais Estados;

. Propor medidas que possibilitam o processo de integração e que eleve o nível de competitividade regional.

4 - Paralelamente às reuniões das delegações oficiais de negociação do SGT-8 realizam-se reuniões, os chamados Seminários do Setor Privado, onde representantes do setor privado dos 4 países encontram-se com os delegados oficiais do SGT-8 para discutirem sobre a harmonização das políticas agrícolas.

Os seguintes produtos foram discutidos em seminários do setor privado:

Data	Local	Produtos
1o. 01/11/1991	Montevideu	carne bovina, carne ovina, aviar, porcina, ovos, tabaco e tomate
2o. 11 a 12/11/1991	Montevideu	carne bovina, pescado, carne suína,

		avicultura e tomate
3o. 10 a 12/12/1991	Montevideu	tabaco, batata, uva de mesa, arroz, uva e vinho, pimentão, pera e algodão
4o. 09 a 11/03/1992	Montevideu	linho, milho, feijão, cítricos, açúcar e álcool, café e cacau
5o. 22 a 24/04/1992 confeitaria	Montevideu	oleaginosas, lácteos, amendoim de alho, cebola, soja, girassol, amendoim, linho e algodão
6o. 11 a 13/05/1992	Assunção	trigo, arroz, uva e vinho, tomate cevada, malte e cerveja
7o. 08 a 12/06/1992	Assunção	carne bovina, carne porcina, tabaco, frangos e ovos
8o. 10 a 14/08/1992	São Paulo	Oficiais: azeitona e azeite de oliva erva mate, hortaliças frescas e em conserva, bebidas alcoólicas, pescado, frutas frescas e em conserva, cítricos, açúcar e álcool, algodão-fibra, cacau, uva e vinho, sementes pêssego, carne ovina e lã, café, maçã, pera e sucos, feijão, refrigerantes e refrescos Autoconvocativas: fumo, suínos, batata, tomate, pimentão, aves e ovos, milho, trigo, arroz e carne bovina
9o. 13 a 16/10/1992	Buenos Aires	oleaginosas (grãos e sub-produtos) alho, cebola, lácteos, batata fresca e industrializada, aveia e cevada (grãos e sub- produtos)

10o. (8)

(8) O último seminário de 1992 está previsto para 23 a 25 de novembro, em Montevideu, abordando-se os produtos: carne bovina, carne suína, avícola, ovos, milho, arroz e tabaco.

Fonte: Registro de Atas do Subgrupo 8

5 - Subgrupo 8 é ampliado.

Na reunião do GMC realizada em Buenos Aires, nos dias 27, 28 e 29 de junho de 1991, a delegação brasileira informou às demais que, internamente, no Brasil, os assuntos relativos à agroindústria, de competência do Subgrupo 7, Política Industrial, bem como os trabalhos sobre normas técnicas agrícolas desenvolvidas no âmbito do Subgrupo 3, Normas Técnicas, doravante seriam realizados pelo Subgrupo 8, Política Agrícola.

A ata da referida reunião registra que cabe aos Subgrupos 7 e 8 a responsabilidade de definir as principais características para possíveis acordos setoriais nas áreas agrícola e industrial, sempre buscando a livre e leal concorrência na circulação de bens entre os países membros e buscando estabelecer parâmetros para integração de fatores de produção que tornem mais competitivas as economias da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. (9)

III. Acordos Setoriais

1 - Importante parcela dos trabalhos de integração delegadas ao SGT-8, em suas reuniões oficiais, foram a elaboração de um documento básico que determinasse o conteúdo dos acordos setoriais entre os setores privados dos Estados Parte.

Como resultado desse trabalho, o GMC, pela norma Mercosul/CMC/Dec. No.3/1991, baixou a resolução Acordos-Setoriais: Marco Normativo, determinando:

a) que é atribuição do Conselho do Mercado Comum definir normas que facilitem a instrumentação promover a racionalização dos investimentos e o aumento da competitividade, a nível interno e externo;

b) que os Acordos Setoriais são um dos instrumentos a serem utilizados na constituição do Mercado Comum, devendo estar em harmonia com os objetivos definidos pelo Tratado de Assunção e com as políticas governamentais dos Estados Parte;

c) que cabe fornecer aos setores produtivos um marco normativo para servir como ponto de referência para formulação dos aludidos Acordos Setoriais;

d) que é faculdade soberana dos Estados Parte subscrever Acordos Setoriais;

e) que para esse efeito devem ser definidos os objetivos e alcances dos Acordos Setoriais;

f) que o objetivo principal dos Acordos Setoriais é acelerar a integração e favorecer a racionalidade na especialização intra-setorial, baseada nas respectivas vantagens

(9) Pela resolução Mercosur/GMC/Res. No.21/92, o GMC resolveu criar uma comissão no âmbito do SGT-8, para, com intervenção do SGT-7 Política Industrial e Tecnológica e SGT-9 Política Energética, avaliar e propor alternativas, com a finalidade de formular uma política regional com relação ao complexo açúcar e álcool.

comparativas, na complementação intra-mercados e na associação para competir eficazmente em terceiros mercados, facilitando a otimização no uso dos fatores de produção e possibilitando melhores condições em termos de economia de escala;

g) que os Acordos Setoriais deverão considerar o intercâmbio de bens e serviços, o fluxo de capitais, o desenvolvimento e a incorporação de tecnologias;

h) que os Acordos Setoriais devem preservar a transparência das regras de mercado, respeitar as práticas leais de comércio e não prejudicar a oferta, em termos de quantidade, qualidade e preços, em relação aos usuários e consumidores;

i) que os Acordos Setoriais refletirão a convergência dos interesses dos segmentos produtivos correspondentes dos Estados Parte.

2 - A orientação básica definida para a elaboração de acordos setoriais são explicitadas claramente na Resolução GMC/DEC No.3/1991

Art. 1 - Os Acordos Setoriais devem orientar-se a:

a) otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção, de forma a alcançar escalas de produção mais eficientes e maior competitividade para o conjunto dos países integrantes do Mercosul;

b) acelerar a integração e harmonizar os processos de reconversão dos distintos setores produtivos abrangidos;

c) promover a racionalização dos investimentos e o aumento da competitividade, a nível interno e externo;

d) incrementar a qualidade dos bens e serviços produzidos no conjunto dos países integrantes do Mercosul e o aumento da produtividade em todo o ambiente econômico comunitário;

e) fomentar a complementação entre empresas do Mercosul, visando tanto o mercado comum como terceiros mercados;

f) facilitar a circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os 4 países, como forma de otimizar a transição para o regime de livre circulação que deverá vigorar com a implantação efetiva do Mercado Comum;

g) contribuir para o processo de harmonização metrológica e de normas técnicas, com base em padrões internacionalmente reconhecidos;

h) sugerir critérios específicos de origem que levem em conta as peculiaridades de cada setor, considerando fatores de natureza econômica e tecnológica;

i) definir as características exatas dos produtos diferenciando-os para efeito de comercialização, de modo a evitar que as diferenças de critérios se constituam em restrições ao comércio.

Art. 2 - Os Acordos Setoriais devem contemplar a preservação e melhoramento do meio ambiente, a pesquisa e desenvolvimento de tecnologia de produtos e processos, aumento da

competitividade externa, bem como programas de capacitação de recursos humanos e fomento da educação.

Art. 3 - Os Acordos Setoriais devem explicitar o universo de bens e/ou serviços por eles abrangidos.

Art. 4 - Os Acordos Setoriais deverão ser concebidos de maneira e não se constituírem em entraves ao livre comércio de bens e serviços entre os países do Mercosul e a não favorecerem práticas desleais de comércio, tais como a formação de cartéis, trustes e outros, e nem deverão incluir limitações quantitativas (cotas) e outras barreiras não tarifárias.

Art. 5 - Não devem ser interpretadas como restrições quantitativas aquelas cláusulas incorporadas aos Acordos Setoriais que estejam diretamente vinculadas a um aprofundamento tarifário do programa de Liberação Comercial estabelecido no Anexo I do Tratado de Assunção.

Essas cláusulas, na medida em que estão relacionadas a um aprofundamento do Programa de Liberação Comercial, caducarão no momento em que os produtos a que se referem alcancem os níveis tarifários estabelecidos no Programa de Liberação Comercial.

Essas cláusulas também caducarão quando os produtos abrangidos sejam retirados das listas de exceções pelos Estados Parte e não esteja previsto no Acordo Setorial um aprofundamento tarifário que exceda os níveis previstos no Programa de Liberação Comercial. No caso em que esteja previsto um aprofundamento tarifário, aplica-se o parágrafo anterior.

Os Acordos Setoriais não eximem os produtos abrangidos da exclusão da lista de exceções, de acordo com o disposto no art. 7º. do Anexo I do Tratado de Assunção, tendo em vista que esta decisão é prerrogativa exclusiva dos Estados Parte.

Art. 6. - Os Acordos Setoriais poderão ser propostos pelos setores produtivos dos Estados Parte e deverão ser submetidos a apreciação do GMC que poderá ou não aprová-los.

O GMC antes de se pronunciar deverá encaminhar as propostas de Acordos Setoriais aos subgrupos de trabalho correspondentes para sua consideração.

Art. 7 - Os Acordos Setoriais não serão necessariamente propostos pelos setores produtivos da totalidade dos Estados Parte. No entanto, a possibilidade de incorporação dos setores respectivos dos Estados Parte não incluídos inicialmente, deverá ser sempre contemplada.

Os Acordos Setoriais poderão ou não serem aprovados pelo GMC, ainda quando em algum Estado Parte não haja atividade produtiva no setor.

Art. 8 - Os Acordos Setoriais serão assinados pelos plenipotenciários dos Estados Parte e quando corresponder serão registrados na ALADI.

IV - Cronograma de Implementação do Mercosul

1 - O II Conselho do Mercosul, que contou com a participação dos Presidentes dos Estados Parte e aconteceu em Las Leñas no dia 26 de junho de 1992, representou um marco importante no processo de integração subregional, com a adoção de um cronograma de medidas necessárias à implementação dos objetivos e metas previstos no Tratado de Assunção. Essa deliberação - inspirada no Ato Único Europeu de 1986 - representou um passo significativo para a consolidação do Mercosul e mais um sinal (evidente) da vontade política dos 4 governos no sentido de cumprir os compromissos previstos. O cronograma adotado mostra claramente à comunidade internacional e aos agentes econômicos nacionais, tanto públicos quanto privados, o realismo e a seriedade com que está sendo tratada a matéria e o preparo técnico que está fundamentando-a.(11)

Mercosul/CMC/DEC. No.01/92

O Conselho do Mercado Comum decide:

Artigo 1o. Aprovar o cronograma de medidas que deverão ser adotadas antes de 31 de dezembro de 1994, com efeito de assegurar o pleno cumprimento dos objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção e que inclui como Anexo a presente Decisão.

Artigo 2o. Os prazos fixados neste Cronograma somente poderão ser modificados por resolução do GMC. Em nenhum caso poderão ser estendidos por mais de três meses, sem ultrapassar a data de 31 de dezembro de 1994.

Naqueles casos em que o cronograma se refere a instrumentação de medidas, entende-se como tal a tomada de decisão através do ato normativo correspondente por parte de cada país membro, ou por parte do Conselho do Mercado Comum, se assim corresponder.

Artigo 3o. Naqueles casos em que o cronograma se refere a instrumentação de medidas, entende como tal a tomada de decisão através do ato normativo correspondente por parte de cada um dos países, ou por parte do Conselho do Mercado Comum, se assim corresponder.

2 - O trabalho correspondente ao SGT-8 - Política Agrícola é o seguinte:

2.1. Harmonização, reestruturação e reconversão das atividades agropecuárias e agroindustriais

	Prazo
2.1.1. Levantamento informações elaboração metodologia	dez/92
2.1.2. Análise de assimetrias	mar/93
2.1.3. Elaboração proposta p/ tratamento tema	jun/93
2.1.4. Discussão da proposta	set/93
2.1.5. Elaboração documento final	out/93
2.1.6. Encaminhamento GMC p/ consideração instrumentação.....	nov/93
2.2. Harmonização da política tecnológica para as atividades agropecuárias e para as agroindustrias	

(11) Vide Boletim de Integração Latino-Americana, Ministério das Relações Exteriores, abril-junho, No.5.

	Prazo
2.2.1. Levantamento informações	mai/93
2.2.2. Análise de Assimetrias	jul/93
2.2.3. Discussão do tema.....	set/93
2.2.4. Avaliação da proposta em cada país.....	out/93
2.2.5. Discussão do tema.....	nov/93
2.2.6. Elaboração do documento final.....	mar/94
2.2.7. Encaminhamento ao GMC	mar/94
2.3. Harmonização da Política Agrícola	
	Prazo
2.3.1. Levantamento assimetrias	dez/92
2.3.2. Definição de políticas prioritárias para harmonização	dez/93
seguro agrícola, irrigação, crédito rural, pagamentos de compensação, armazenagem, estoques públicos, programas sociais, formação profissional e educação rural, preços mínimos ou garantidos da atividade agropecuária, eletrificação rural, crédito para acesso a terra, crédito cooperativo, produtividade e qualidade, sistemas de comercialização da produção agrícola	
2.3.3. Elaboração do documento final.....	jun/93
2.3.4. Discussão das prioridades.....	ago/93
2.3.5. Encaminhamento GMC considerações e instrumentação	set/93
2.3.6. Implantação das medidas harmonizadas.....	nov/93
2.4. Diagnóstico de competitividade setorial a nível do Mercosul	
	Prazo
2.4.1. Identificação de setores.....	dez/92
2.4.2. Levantamento de informações setoriais.....	mar/93
2.4.3. Consolidação e avaliação	jun/93
2.4.4. Avaliação de diagnóstico em nível de subgrupo	set/93
2.4.5. Encaminhamento ao GMC p/ consideração e instrumentação	nov/93
2.5. Barreiras à livre circulação de produtos agropecuários	
	Prazo
2.5.1. Levantamento de obstáculos.....	set/92

2.5.2. Consolidação e avaliação.....	nov/92
2.5.3. Elaboração de proposta para sua eliminação.....	mar/93
2.5.4. Encaminhamento ao GMC p/ consideração e instrumentação.....	abr/93
2.6. Incorporação de pequenos e médios produtores ao processo de integração	
	Prazo
2.6.1. Caracterização.....	dez/92
2.6.2. Elaboração de proposta.....	mai/93
2.6.3. Discussão da proposta.....	jun/93
2.6.4. Elaboração do documento final.....	ago/93
2.6.5. Encaminhamento ao GMC p/ consideração e instrumentação.....	out/93
2.7. Sustentabilidade dos recursos naturais e proteção ambiental no setor agropecuário	
	Prazo
2.7.1. Levantamento de legislação e políticas.....	mai/93
2.7.2. Análise.....	jun/93
2.7.3. Elaboração de proposta.....	set/93
2.7.4. Discussão da proposta.....	dez/93
2.7.5. Elaboração do documento final.....	mar/94
2.7.6. Encaminhamento ao GMC p/ consideração e instrumentação.....	jun/94
2.8. Registro de agroquímicos (defensivos agrícolas)	
	Prazo
2.8.1. Conformação de uma lista positiva de produtos.....	set/92
2.8.2. Implementação de um sistema transitório p/ produtos definidos em 2.8.1. ...	dez/92

V - A Negociação no Âmbito do Mercosul SGT-8 - Política Agrícola

1 - As delegações oficiais dos Estados Parte do SGT-8 Política Agrícola reúnem-se trimestralmente com um cronograma pré-estabelecido, com pauta definida na reunião imediatamente anterior. Até o momento, o SGT-8 reuniu-se oficialmente em 9 ocasiões, tendo sido a última, IX Reunião em Montevideu, no período de 7 a 11 de setembro. Até o final de 1992 estão programadas outras duas reuniões oficiais de 25 a 27 de novembro e 9 a 11 de dezembro.

2 - Paralelamente às reuniões das delegações oficiais realizam-se as reuniões da iniciativa privada dos 4 países. O X Seminário será realizado em Buenos Aires, de 13 a 16 de outubro. A última reunião do grupo deverá acontecer em Montevideu, de 23 a 25 de novembro.

3 - As modificações mais evidentes no trabalho das delegações oficiais e da iniciativa privada são:

a) Após a definição do cronograma de Las Leñas, as delegações oficiais têm uma tarefa rígida a cumprir, com prazos determinados, atividades que se complementam entre os vários SGT e cujo objetivo final é a implantação do Mercosul em 31/12/1994. É um trabalho complexo e exaustivo, mas que vem sendo conduzido através de atividades e trabalhos realizados desde o início das reuniões. Parte razoável do que seria necessário harmonizar já foi realizado ao longo das reuniões anteriores;

b) Os Seminários privados, após a reunião de fevereiro de 1992, passaram a contar com uma participação mais expressiva nas negociações, não só via entidades representativas dos vários segmentos das cadeias produtivas, mas também via expressiva representatividade regional. Após 9 reuniões, está se consolidando, para algumas cadeias, um grupo de negociações que têm procurado avançar paulatinamente na harmonização de políticas, sinalizando para o setor oficial as primeiras medidas a serem adotadas para que o setor privado possa se integrar ao Mercado Comum.

4 - Para se ter um idéia das atividades do SGT-8 e das reuniões oficiais das delegações dos Estados Parte, a agenda da IX Reunião, realizada em Montevideu, abordou os seguintes temas: (12)

a) Tomar conhecimento das restrições genéricas aos SGT e específicas ao SGT-8 emanadas do GMC na reunião de Las Leñas;

b) Consideração do cronograma de trabalho do SGT-8 aprovado pelo Conselho e organização dos trabalhos correspondentes;

c) Análise em profundidade da metodologia do GATT para harmonização de políticas;

d) Acordo sanitário do GATT;

e) Considerações das listas trocadas entre os países sobre barreiras e dificuldades administrativas ao comércio de produtos agropecuários;

f) Consideração das resoluções adotadas pelo COSAVE e Comitê de Classificação, com objetivo de identificar aquelas que têm validade para o Mercosul;

g) Apreciação do Acordo Setorial do Arroz, de acordo com Resolução GMC/Ata 002/92;

h) Práticas desleais de comércio para o setor agropecuário;

i) Projeto de cooperação técnica com a CEE;

j) Novidades sobre políticas agroalimentares nacionais;

l) Considerações sobre as políticas nacionais relativas as cadeias produtivas de carne bovina, milho, sementes oleaginosas e tomate;

m) Elaboração de uma metodologia de trabalho para analisar as políticas vigentes em cada país, por complexo industrial;

(12) As atas dos SGT são de domínio público e podem ser consultadas no Banco de Dados do Ministério das Relações Exteriores.

- n) Determinação dos produtos a serem tratados na próxima reunião do SGT-8;
- o) Pautas para a participação do setor privado nas exposições de políticas nacionais relativas às cadeias produtivas;
- p) Pautas relativas à convocação e ao funcionamento dos seminários agroindustriais organizados pelo SGT-8;
- q) Elaboração de documentos de critérios para a formulação de Acordos Setoriais;
- r) Fixação da data e pauta da reunião da Comissão de Açúcar e Alcool;
- s) Consideração de novos produtos a serem tratados nos seminários do SGT-8; e
- t) Temário para o seminário do SGT de outubro de 1992.

5 - A pauta acima citada nem sempre cobre a totalidade e a importância dos assuntos tratados. Em algumas reuniões, a abordagem de outros aspectos chegam a sobrepujar a pauta definida. Esse foi o caso da IX Reunião de Montevideu, quando uma comissão especial definiu um Projeto de Documento a Reconversão.

Esse documento, ainda passível de discussão e aperfeiçoamento, aborda a reconversão como "uma questão regional, na medida em que a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os Estados Parte se consolide. Ele implica na adoção de políticas harmonizadas no âmbito do Mercosul e envolve decisões e ações quadripartites que devem ser dimensionadas em um cenário de Mercado Comum, como parte da estratégia para a formação de um bloco econômico".

Em suas definições e conceitos básicos é expresso "A reconversão pode ser definida como um processo de reestruturação competitiva de uma economia ou de um setor particular baseada em políticas que promovam a articulação dos agentes envolvidos, sob a ótica de uma base produtiva integrada e eficiente, sustentada por relações de cooperação entre os setores que integram a atividade econômica". Nesse sentido, a reconversão abrangeria, entre outras, as seguintes ações:

- a) reorientação de atividades produtivas;
- b) modernização competitiva de cadeias produtivas... "Se impõe como prioridade a assiguação de recursos em função de vantagens comparativas naturais, adquiridas e potenciais, do dinamismo dos diferentes setores da economia e da complementação econômica que surge como conseqüência do processo de integração". (13)

VI. Conclusões

Após 9 reuniões oficiais das delegações e dos seminários privados, algumas conclusões podem ser tiradas no intuito de colaborar com as negociações futuras.

1 - Quanto aos Seminários Privados, a situação e o encaminhamento das negociações do setor privado variam muito, de acordo com o tipo de produto que a cadeia diz respeito.

(13) Para maiores detalhes vide Anexo II da Ata da SGT-8 - IX Reunião, Montevideu, 7 a 11 de setembro de 1992.

O Brasil comparado com Argentina, Paraguai e Uruguai, possui uma superfície territorial muito maior, onde despontam regiões díspares com relação a aptidão ecológica e produtiva, tecnologia de produção, nível de renda per capita e de consumo de produtos agroindustriais. Esse fato leva a conseqüente dificuldade em discutir e negociar com entidades nacionais representativas, além do que, as entidades regionais nem sempre concordam com as posições das entidades supraregionais.

Há algumas cadeias de produtos cujos interesses econômicos conflitantes dentro do Brasil não permitem que os vários setores discutam em conjunto assuntos comuns relativos ao Mercosul.

Apesar de que em cada reunião há avanços nas negociações, o estágio desse avanço depende da representatividade do grupo de negociadores a nível nacional e regional. (14)

Portanto, torna-se imperativo uma ampla discussão, a nível nacional, da importância do setor privado para as negociações do Mercosul, e a necessidade de uma representação única, com delegação de poderes aos órgãos regionais, para a condução do processo.

Essa conscientização deve ser realizada pelo governo federal, junto a entidades públicas e privadas estaduais, já que muito da desintegração observada até hoje decorre das próprias políticas econômica, tarifária e fiscal de cada Estado brasileiro.

Ao se analisar as atas das reuniões do setor privado, as maiores preocupações dos Estados Parte dizem respeito a estrutura tarifária dos países; aos custos previdenciários da mão de obra; aos custos dos insumos básicos para produção agrícola; as barreiras tarifárias e não tarifárias entre os países; a compatibilização da defesa sanitária, vegetal e animal; a padronização, classificação de produtos e embalagens ; as normas de qualidade e produtividade industrial; a defesa do consumidor etc.

2 - Quanto aos Seminário Oficiais, com o cronograma aprovado pelos Presidentes da República em Las Leñas, a tarefa das delegações oficiais do SGT-8 está definida e deve ser cumprida. Esse fato coadjuvado pela aprovação da utilização da metodologia do GATT para harmonização de políticas facilitarão bastante o trabalho do SGT-8.

Estas decisões, na opinião do autor, são positivas na condução das atividades, pois algum tempo foi perdido no início dos trabalhos ao trocar e elaborar planilhas de custo de produção das empresas agrícolas, que nem sempre representavam as diferenças regionais do país e muito menos a média dos países para fins de comparação.

Ao se definir um trabalho por cadeias, comparando-se os países mais em função de itens de política agrícola, deu-se um passo à frente nas negociações.

Analisando-se o trabalho do SGT-8 desde sua primeira reunião ocorrida em setembro de 1990, verifica-se uma ênfase muito grande na elaboração e execução de Acordos Setoriais, por

(14) A consulta a Ata do 8o. Seminário do Setor Privado, realizado em São Paulo, 10 a 14 de agosto de 1992, demonstra a disparidade do estágio das discussões.

produto, que seriam instrumentos positivos de integração. Sem diminuir a importância do Acordo Setorial para o Mercosul, temos o exemplo dos documentos propostos ao SGT-8 sobre arroz, açúcar e álcool, que ainda estão em elaboração, já que não atingiram o conteúdo desejado pelo GMC. Por este motivo, na IX Reunião discutiu-se e aprovou-se um "Documento de Divulgação sobre Acordos Setoriais", que lista objetivos, critérios para elaboração e tramitação dos Acordos Setoriais. (15)

Apesar da maior objetividade desse documento, ele deve ser amplamente divulgado e apresentado a todos os setores representativos da produção agrícola brasileira, porque, a ser mantido o cronograma de integração, os acordos setoriais perderão sua efetividade em 31 de dezembro de 1994, quando a livre circulação de bens e serviços entrará em vigor.

Torna-se ainda mais premente a divulgação dos Acordos Setoriais, pois, além do prazo da integração, há o ciclo das culturas. Conseqüentemente, os efeitos da integração preliminar poderão não surtir efeito, notadamente também pela burocracia envolvida na sua aprovação pela estrutura institucional do Mercosul.

3 - Quanto a transparência das decisões, como foi comentado no início do trabalho, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai possuem uma lista de exceções que são aqueles produtos agrícolas sensíveis, isto é, cuja produção interna perde em competitividade com relação aos outros países da região. Pelo Tratado de Assunção, os países membros se comprometem a retirar, consecutivamente, da lista de exceções, 20% do total dos produtos listados, até zerar esse número em 31/12/1994. Paraguai e Uruguai terão um ano a mais para completar a retirada.

Entretanto, apesar de o Brasil e a Argentina não disporem de muitos produtos nesta lista, a decisão da saída da excepcionalidade é feita pelo Ministério das Relações Exteriores no início de cada ano, muitas vezes sem prévio conhecimento do setor agrícola, o que influencia o comércio intraregional e a renda dos produtores desse produtos. Portanto, o setor agrícola deve gestionar para participar dessas decisões e cobrar antecedência na sua divulgação.

4 - Quanto as cláusulas de salvaguarda, podemos considerar como positivo no Tratado de Assunção, a possibilidade de imposição de cláusulas de salvaguarda quando o país importa produtos que se beneficiam do Programa de Liberalização Comercial.

Entretanto, as dificuldades na aplicação de salvaguardas pela burocracia envolvida na definição do nível de produção, capacidade utilizada, nível de emprego e outros, praticamente inviabilizam o uso deste instrumento. Melhor seria que ao se verificar uma importação subsidiada ou taxaço que dificulta exportação, fosse imediatamente susado o fluxo comercial, para depois se fazer cumprir todos os dispositivos necessários para a aplicação da salvaguarda.

(15) Vide texto completo na Ata da IX Reunião.

Levando-se em conta a burocracia envolvida nos detalhes de comprovação e aprovação do GMC e a expiração das salvaguardas em 31/12/1994, é lógico inferir-se que a efetividade do preceito legal poderá ser bastante reduzida.

5 - Quanto aos certificados de origem, torna-se da maior importância a clara e comum definição das normas de padronização e classificação de produtos e embalagens na comercialização de produtos agrícolas na região.

O Brasil, que possui uma padronização e classificação mais rígida e mais evoluída quando comparado com os outros países do Mercosul, tem sido pressionado para que, até quando o Mercado Comum for implantando, sejam aceitas as normas dos países de origem.

Isto não deve ser aceito. O que deve ser aceito são as normas do país que importa, evitando-se assim descompassos na distribuição atacadista e varejista dos produtos embalados. Provavelmente também o Código de Defesa do Consumidor brasileiro deve ser respeitado, até a existência de um Código Único para o Mercosul.

Os trabalhos com relação as Normas Técnicas, Classificação, Padronização e Qualidade devem que ser feitos com bastante transparência pela participação dos setores interessados que são aqueles que comercializam os produtos.

6 - Com relação a estabilidade da equipe de negociação, este é um ponto primordial que deve ser observado.

A delegação brasileira teve duas modificações bastante traumáticas. A primeira equipe trabalhou no início das discussões das negociações dos quatro países, isto é, de maio a dezembro de 1991. A partir desta data a equipe, cuja base era formada por técnicos do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, com a passagem da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB - para o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, passou a trabalhar sob a orientação deste ministério.

Com a criação da Secretaria Nacional de Política Agrícola, a Coordenação do SGT-8 passou da CONAB para essa Secretaria, o que vem se mantendo até os dias de hoje.

Torna-se evidente a necessidade de se manter uma equipe básica, composta de técnicos conhecedores das políticas econômica e agrícola ligadas às cadeias produtivas dos principais complexos, bem como da distribuição e abastecimento desses produtos.

A complexidade das negociações quadripartites torna extremamente importante que os técnicos participantes venham se especializando e acumulando experiência que só a mesa de negociações confere. Mudanças nessa composição levam a grande perda de tempo e experiência, o que dificulta nossa capacidade de negociação com as outras delegações que são compostas dos mesmos técnicos desde o início das negociações.

A equipe central de negociações deve ser assessorada por equipes dos governos estaduais e órgãos de pesquisa que tenham condições de elaborar diagnósticos regionais, explicitando as diferenças existentes para as cadeias produtivas. O potencial de trabalho e

conhecimento regional deve ser explorado através do convite a participar das negociações, elaboração de estudos e apresentação de sugestões.

No limiar de mais uma mudança no governo federal brasileiro, há no SGT-8 uma sensação de ansiedade e insegurança pelas novas mudanças que poderão ocorrer na Coordenação e o reflexo dessa mudança na condução dos trabalhos futuros e efeitos sobre o trabalho realizado.

BIBLIOGRAFIA

BOLETIM DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA, Brasília, no. 5-6, abr/jun jul/set 1992.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Departamento de Integração Latino-Americana. Mercosul: origem, legislação, texto básico. Brasília, MRE, 1992. 165p.

CHALOUT, Yves. Mercosul: política agrícola, Estado e iniciativa privada. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE SOCIOLOGIA RURAL, 8. Penn State University, 11-16 ago. 1992 47p.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO: Nota técnica CONAB, 1991. - Mercosul Subgrupo 8: política agrícola, Brasília, 5p. Mimeo.

INFORMATIVO MERCOSUL AGRÍCOLA: Brasília, v.1, n.1, out. 1991, 8p.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. Assunção, 26 de março de 1991.

URUGUAY. Secretaria Administrativa del Grupo Mercado Comum. Mercosur/SGT no.8/ACTA, 9. In: REUNIÃO DE SUBGRUPO DE TRABALHO, 8. Montevideu, 1992. s.p.

TECNOLOGIA, CUSTOS E COMPETITIVIDADE NO MERCOSUL: CASOS DO TRIGO, SOJA, MILHO E ARROZ

Valter José Stülp()*

1. Introdução

A busca de um desenvolvimento econômico mais rápido leva o Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai a se integrar no Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Uma motivação para a integração entre países em desenvolvimento é a expansão dos mercados consumidores. Esta expansão de mercado criaria possibilidades de geração de economias de escala, o que significa maior eficiência e maior competitividade pelo mercado externo (CARNOY, 1977; citado por STEIN NETO, 1991).

A integração também aumenta o poder de negociação frente aos países do resto do mundo, tanto como fornecedores bem como consumidores de bens. O intercâmbio comercial sem o uso do padrão internacional possibilita aos países em desenvolvimento a poupança de divisas fortes.

Segundo KOESTER (1991) a integração melhora a eficiência da economia regional, ajuda na abertura dos mercados e na liberação da economia interna dos países. A integração melhoraria a estrutura de comercialização entre os países integrados. No caso do Mercosul, poder-se-ia mencionar, como exemplo, a possível unificação das bitolas do sistema ferroviário.

A integração, porém, não gera só benefícios, mas também custos. Haverá uma redistribuição de benefícios e custos entre países e entre setores no mesmo país. Os benefícios da integração podem migrar para os países que estão num ritmo mais veloz de desenvolvimento, ou então que sejam mais competitivos.

Poderá ocorrer uma redistribuição de benefícios e custos entre produtores e consumidores. Assim, pode-se antever que no país com o menor custo de produção, haveria um aumento da demanda pelo acréscimo das exportações. Significa isto maiores preços ao consumidor e maiores receitas ao produtor. No país com maior custo de produção poderá haver aumento da oferta pela importação do produto a partir do parceiro com menor custo. Significa isto menor preço ao consumidor e menores receitas ao produtor.

Diferentemente da indústria, a distribuição dos custos e benefícios da integração, tem outros efeitos na agricultura onde estão envolvidos de forma mais marcante variáveis sociais e culturais, além das econômicas (STEIN NETO, 1991).

(*) Professor do Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Av. João Pessoa, 31 - 90040-060 - Porto Alegre - RS - Fone: (051) 228.1633 Ramal 3094 e FAX: (051) 225.1067

Ainda a realocação geográfica da produção agrícola causada pela existência de vantagens de um país em relação a outro pode ocasionar problemas onde não haja possibilidade de uso alternativo de fatores, especialmente a mão-de-obra.

A situação fundiária de uma região não corresponde, muitas vezes, a uma situação de eficiência no uso dos recursos. É o caso de uma região de minifúndios. Neste caso os custos de produção, devido ao alto custo por unidade de produto da mão-de-obra familiar podem ser altos, sendo estes produtos não competitivos numa situação de integração regional. Neste caso, a integração pode contribuir para o êxodo rural, se medidas especiais não forem tomadas.

As políticas internas dos países em relação à agricultura geram muitas vezes subsídios (como os preços mínimos). Quando estas políticas são unificadas com as dos demais parceiros comerciais, os impactos sobre o setor produtivo poderão ser acentuados. Muitas vezes ainda o processo de ajustamento no setor agrícola é mais lento que em outros setores.

Todos estes aspectos justificam cuidados especiais com o setor agrícola, no processo de integração. Há necessidade de uma programação conjunta para a produção agrícola, tanto para o abastecimento interno como para o comércio internacional (STEIN NETO, 1991). Esta programação conjunta visaria a atenuar os impactos negativos da integração sobre o setor agrícola, enfatizando os aspectos positivos.

O elemento determinante dos impactos da integração sobre o setor agrícola é a competitividade dos produtos entre países. Esta por sua vez é função de custos, os quais podem ser alterados por mudanças tecnológicas, mudanças nos preços dos insumos, etc.

Assim, este trabalho tem como tópico principal uma análise comparativa dos custos de produção do trigo, soja, milho e arroz entre os quatro países do Mercosul. Ele examina, ainda, como a tecnologia e a abertura da economia ao mercado mundial podem influenciar estes custos.

Inicialmente, porém, são apresentadas considerações teóricas sobre competitividade e custos e a posição relativa do Brasil e Argentina, em termos de custos, no contexto mundial dos países exportadores de grãos. É avaliada ainda a importância de cada um dos quatro países, dentro do Mercosul, em relação aos quatro produtos de interesse. Um elemento importante da competitividade de um país é o seu potencial em termos de volume de produto. Assim há, neste estudo, referências ao potencial tritícola argentino.

2. Considerações Teóricas sobre Competitividade e Custos

Nas discussões sobre integração surgem os conceitos de vantagens, absolutas e comparativas, e o de competitividade. De acordo com Adam Smith, os fluxos do comércio internacional estariam determinados pelas diferenças absolutas entre os custos de produção (vantagens absolutas). As vantagens absolutas de custos, de um país sobre outro, na produção

de determinada mercadoria, estariam determinadas pelo menor custo em que ele incorreria, em relação ao custo do país de referência.

Porém, segundo o conceito de vantagens comparativas, de David Ricardo, enquanto existirem diferenças nos custos relativos de produtos entre dois países, o comércio entre eles seria benéfico.

John Stuart Mill afirma que as trocas internacionais dependeriam também da demanda, em determinado país, pelo produto de seu parceiro comercial, e não apenas das diferenças de custos (ROSSETTI, 1982).

O conceito de competitividade procura englobar as várias razões determinantes dos fluxos de comércio internacional. PERKINS (1987) considera a competitividade como sendo a habilidade de dominar uma parcela do mercado. Assim um país se torna mais competitivo quando aumenta a sua participação no mercado internacional ou no mercado de uma região integrada.

SHARPLES (1990), afirma que "competitividade não tem uma definição na teoria econômica neoclássica; é um conceito político. Tem sido convencional, porém, para economistas e outros perceber a competitividade como sendo o resultado do efeito combinado de distorções de mercado e vantagens comparativas". As distorções de mercado incluiriam as causadas pela política econômica e pela competição imperfeita entre firmas.

Inúmeros fatores influenciam a competitividade de um país, como por exemplo, os seus custos marginais (funções de oferta) e os de seus competidores, e as funções de excesso de demanda dos países importadores.

Uma mudança na função de excesso de demanda de um grande importador alterará as participações relativas no mercado dos exportadores quando as elasticidades preço de suas funções de excesso de oferta diferirem (SHARPLES, 1987).

Ainda, SHARPLES (1990) menciona que a competitividade de um país na exportação de um produto depende: a) do estoque de recursos fixos destinados à sua produção e comercialização; b) da eficiência ou produtividade; c) dos preços dos insumos; d) da taxa de juros; e) da política de impostos e subsídios; f) da taxa cambial.

Para se ter uma melhor idéia da competitividade de um país em relação a um certo produto dever-se-ia conhecer a sua curva de oferta, e ter estimativas de como as forças mencionadas acima influenciam esta curva de oferta (SHARPLES, 1990; AHEARN, CULVER e SCHONEY, 1990).

A curva de oferta mostra o custo de produzir a unidade marginal sobre um intervalo de preços do produto. Uma estimativa de custo de produção mostra os custos variável, fixo e total médios, e não o custo marginal. Esta estimativa do custo médio pouco informa sobre a função de oferta (SHARPLES, 1990).

Mas, mesmo se as estimativas de custos médios não ajudam para definir curvas de oferta, elas ainda são úteis para responder questões sobre competitividade. Elas são um bom indicador de competitividade (SHARPLES, 1990; AHEARN, CULVER e SCHONEY, 1990).

A comparação dos componentes dos custos de produção entre países ajuda a entender a competitividade entre os mesmos. Pela composição dos custos totais pode-se estimar até certo ponto, como mudanças em preços de insumos, na tecnologia e na política econômica possam deslocar as curvas de oferta do produto (SHARPLES, 1990).

Para a comparação dos custos entre países deve-se, no entanto, levar em consideração os fatores que os afetam como subsídios e impostos, as taxas de câmbio, etc e considerar ainda, o custo de comercialização, principalmente o transporte. É o custo de produção, mais todos os custos adicionais para levar o produto ao comprador estrangeiro que determina a competitividade (SHARPLES, 1990).

PEREZ (1988, p. 44) afirma que "é possível que produções com níveis relativamente baixos de eficiência possam ser competitivas em determinados mercados, pelas vantagens fornecidas por baixos custos de transporte, e seus correlatos menores perdas físicas, riscos, etc, enquanto outras produções mais eficientes podem não ser competitivas nesses mesmos mercados pelos altos custos nestes itens. No caso dos países subdesenvolvidos, isto adquire grande relevância, tanto no comércio extraregional como no intraregional e, principalmente em relação aos produtos agropecuários".

CIRIO e REGUNAGA, citados por PEREZ (1988, P. 44), afirmam que: "as restrições introduzidas desde o período do pós-guerra pelas políticas agrícolas protecionistas na produção e no comércio internacional de grãos tem determinado um forte divórcio entre competitividade e vantagens comparativas, ao ponto de se encontrar países que são competitivos - incrementam sua participação no mercado - sem ter vantagens comparativas e, outros que ainda tendo vantagens pelas seus menores custos de produção perdem competitividade".

CIRIO e REGUNAGA, citados por PEREZ (1988), concluem que a competitividade nos grãos, por parte da Argentina, tem estado baseada nas suas vantagens comparativas e não na aplicação de políticas que artificialmente compensassem uma menor eficiência produtiva via subsídios.

3. Custos na Exportação de Grãos: Posição Relativa do Brasil e Argentina no Contexto Mundial

ORTMANN, RASK e STÜLP (1989) compararam os custos de produção e comercialização do milho, trigo e soja entre os principais países exportadores do mundo. O termo de comparação final foi o custo dos produtos colocados em Rotterdam e no Japão.

O custo FOB, na tabela 1, refere-se ao custo do produto colocado no navio, no porto de exportação. Ele inclui o custo de produção (excluída a remuneração da terra) e o de comercialização (transporte, carregamento, taxas portuárias, etc).

A renda da terra, no agregado, é uma função do preço do produto, estando sujeita à política de subsídios, impostos, etc, refletindo, portanto, as diferenças de política econômica entre países. Contudo quando a renda da terra foi incluída no cálculo dos custos FOB a ordem dos países não foi alterada significativamente (ORTMANN, RASK e STÜLP, 1989, p. 11).

A tabela 1 mostra que a Argentina possui os menores custos de produção e comercialização (FOB) e de colocação, tanto em Rotterdam como no Japão, dos três produtos considerados. A razão para este baixo custo de colocação no mercado internacional, por parte da Argentina, é o seu reduzido custo de produção. O mesmo explica o baixo custo da Tailândia, com relação ao milho. Este país, porém, é um pequeno produtor, tendo participado no triênio 1982-84 com apenas 4,1% das exportações mundiais de milho.

Com relação ao milho, os custos FOB e de colocação no mercado internacional do Brasil só são menores que os da França. A França é o mais importante produtor de milho da Comunidade Européia. Seus altos custos são devidos ao elevado custo de produção, e suas exportações (6,2% do mercado mundial no triênio 1982-84) provavelmente se destinam ao protegido mercado da Comunidade Européia (ORTMANN, RASK e STÜLP, 1989, p. 5)

Quanto ao trigo, pode-se observar a menor vantagem, em termos de custo, dos Estados Unidos, tradicionalmente um grande exportador, em relação a países como Austrália e Reino Unido, além da Argentina.

Na soja, a Argentina possui os menores custos de colocação do produto no mercado mundial, enquanto Brasil e Estados Unidos estão praticamente empatados em segundo lugar. No entanto, se a remuneração da terra for incluída no custo de produção, o custo brasileiro de colocação da soja no mercado internacional fica aproximadamente vinte dólares menor que o americano (ORTMANN, RASK e STÜLP, 1989, p. 6).

Esta análise tem mostrado que o elemento mais importante da vantagem comparativa de um país, em termos de custo de colocação do seu produto no mercado internacional, tem sido geralmente o custo de produção. A análise ainda constata que os preços dos insumos como fertilizantes, pesticidas e combustíveis são mais altos nos países em desenvolvimento do que nos desenvolvidos. Acontece o oposto com o preço da terra e salários. No Brasil, por exemplo, os preços dos fertilizantes eram em 1985, 40% mais altos do que nos Estados Unidos. Assim, dentro do custo de produção, os custos variáveis são mais importantes nos países em desenvolvimento, enquanto os custos fixos predominam nos países desenvolvidos.

4. Estatísticas Gerais sobre Trigo, Soja, Milho e Arroz nos Países do Mercosul

Os dados da tabela 2 possibilitam algumas comparações entre os quatro países do Mercosul em relação aos produtos objeto deste estudo. Há algumas ressalvas, porém, em

relação às informações desta tabela. Quando um determinado tipo de informação não estava disponível para os cinco anos considerados, a média anual era calculada com base nos anos restantes. Isto pode ter dado origem a certas inconsistências internas. Assim, por exemplo, a média da produção de soja brasileira é calculada com base nos cinco anos de 1986 a 1990, tendo esta produção experimentado um grande aumento em 1989. No entanto, as médias das exportações e volume industrializado são calculadas com base, tão somente, nas informações dos anos 1986 a 88, quando a produção brasileira era menor. Isto faz com que haja uma grande diferença entre volume de soja produzido mais importado menos exportado e menos industrializado, na tabela 2.

O Brasil é o maior produtor de soja, milho e arroz, com um volume de produção que ultrapassa a soma dos volumes dos outros três países. A Argentina é o maior produtor de trigo, com um volume que é aproximadamente duas vezes a produção do Brasil.

Os quatro países do Mercosul foram autosuficientes, no período analisado, em trigo, soja e milho, tendo a sua soma das exportações ultrapassado a soma das importações.

Com relação ao arroz, a soma das exportações dos quatro países é inferior à importação brasileira deste produto, revelando que a região não seria auto-suficiente. Contudo, a alta média anual de importação de arroz, por parte do Brasil, é devida ao volume de 2077 mil toneladas adquiridas pelo país em 1986.

A população da Argentina é igual a 32 milhões; a do Brasil é de 147,4 milhões; a do Paraguai é de 4,2 milhões; e a do Uruguai é igual a 3,1 milhões de habitantes (BARRETO, BASSEWITZ e CELIBERTI, 1992, p. 94). Considerando estas populações e o consumo per capita de arroz em cada país (tabela 2), o consumo global de arroz nos países do Mercosul seria de aproximadamente 10,1 milhões de toneladas. É, portanto, inferior em 10% ao volume global de produção. Caso as perdas fossem mínimas, sendo esta diferença entre produção e consumo destinada para semente, a região integrada poderia ser auto-suficiente também neste produto.

Com relação ao trigo, considerando o consumo anual per capita de 60 Kg, e o tamanho da população, haveria uma necessidade anual para consumo no Brasil, de 8,8 milhões de toneladas. Este, somado ao trigo para semente (400 mil toneladas) perfaz um total de 9,2 milhões de toneladas. Descontada a produção média anual brasileira de 5,2 milhões de toneladas e ignorando as perdas, haveria uma necessidade de importação média anual de 4,0 milhões de toneladas. Este volume corresponde a aproximadamente 90% das exportações argentinas de trigo. Na realidade a média das importações brasileiras no período de cinco anos considerados, que vão de 1984 a 1988, foi de 4,25 milhões de toneladas. Isto porque há perdas do produto entre a produção e o consumo (5% segundo a Fundação Getúlio Vargas, 1984). Este volume corresponderia a quase totalidade das exportações argentinas de trigo. Portanto, se o excesso de demanda brasileira de trigo tivesse que ser atendido por importações feitas de países do Mercosul, ou seja, da Argentina, já que Uruguai e Paraguai

produzem pouco deste cereal, aquele país teria que destinar todas as suas exportações de trigo ao Brasil, ou então aumentar a sua produção.

As importações médias anuais brasileiras de milho representam apenas 27% das exportações argentinas deste cereal. Deste modo a Argentina poderia suprir o excesso de demanda brasileiro, considerando o menor custo de seu produto no mercado mundial.

Quanto aos rendimentos agrícolas das quatro culturas, destacam-se os da Argentina. Eles são resultado de melhores condições edafoclimáticas, para as culturas em questão, neste país. O Uruguai apresenta um alto rendimento na cultura do arroz, semelhante ao rendimento do arroz irrigado do Rio Grande do Sul. O percentual da soja industrializada no Paraguai, que é de 14% em relação à produzida, é bem inferior ao percentual de industrialização da soja brasileira e argentina, que é de 62%, em ambos os países. Isto pode indicar a ainda reduzida capacidade de processamento da indústria paraguaia, que ainda não teve tempo de adaptar-se à rápida expansão da produção desta leguminosa, que foi de 13% ao ano entre 1980 e 1990. Assim o Paraguai exporta praticamente toda a sua produção da soja "in natura".

Quanto ao consumo, pode-se observar que a Argentina tem um baixo consumo per capita de arroz e um alto consumo per capita de trigo (este inferido pelo volume de trigo industrializado). O Brasil, ao contrário, tem um alto consumo per capita de arroz, e um menor consumo per capita de trigo.

5. Custos e Rentabilidade do Trigo, Soja, Milho e Arroz nos Países do Mercosul

A maior parte das informações contidas neste item são o resultado de um estudo sob a coordenação geral do Ministerio de Ganaderia, Agricultura y Pesca do Uruguai, contando com a colaboração da Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) da Alemanha e executado nos quatro países do Mercosul.

A parte brasileira deste estudo foi coordenada e executada por uma equipe de pesquisadores do Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas (IEPE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Esta parte abrange, principalmente, o Sul do Brasil, ou seja, os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.

O estudo tem a denominação geral de "Estudio sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el Mercosur". Ele analisa uma série de produtos de lavouras permanentes e temporárias, bem como da pecuária. Estão incluídos o trigo, soja e milho, estando excluído, porém, o arroz.

Para a elaboração do estudo de competitividade entre os quatro países uniformizou-se a metodologia, a fim de tornar os resultados comparáveis. Esta uniformização abrange o período considerado para o levantamento de preços de fatores e produtos, a sistemática de cálculo do custo das máquinas, equipamentos e instalações, a taxa de juros do capital, a remuneração da mão-de-obra, etc.

No Brasil, as fontes básicas para as séries de preços, consideradas no cálculo dos custos e rentabilidade, foram as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER's) dos estados da Região Sul, Órgãos Técnicos das Secretarias de Agricultura (SEAG/DERAL/PR e CEPA/SC) e ainda Setores Técnicos das Centrais de Abastecimento (CEASAS) em cooperação com o Ministério da Agricultura, através do Serviço de Informação de Mercado Agrícola (Projeto SIMA). (KONZEN, STÜLP, MATTUELLA, 1992).

As séries históricas de preços incluem o período de julho de 1989 a junho de 1991. A partir dos preços mensais, nominais em cruzeiros, foram computados os preços mensais em dólar, utilizando a taxa de câmbio comercial média do mês. Desta série de preços, em valores de dólar, foi computada a média de janeiro com base nos meses de janeiro englobados pela série. Procedimento idêntico foi usado em relação a fevereiro, março, etc. (KONZEN, STÜLP, MATTUELLA, 1992). A partir desta última série de 12 meses, foi calculado como sendo o preço do produto, recebido pelo produtor, a média dos preços mensais do período de safra. Da mesma forma, o preço do insumo, pago pelo produtor, era a média dos meses em que ocorria o maior volume de compras pelo agricultor.

Inicialmente foram definidas, em relação a cada cultura, as regiões do sul do Brasil onde ela fosse mais representativa. Dentro de cada região foram considerados os sistemas de produção usados pelos produtores, para o cálculo dos custos e rentabilidade.

O presente estudo, não considera todos os sistemas de produção de trigo, soja e milho, incluídos no estudo mais geral (STÜLP, 1992) mas apenas os mais importantes, em termos de geração do volume de produção. Assim, em relação ao Brasil, foram incluídos no presente estudo, para o trigo, as regiões Norte e Oeste do Paraná, responsáveis por mais de 95% do trigo deste estado (CENSO AGROPECUÁRIO DA FIBGE, 1985) e a região do Planalto do Rio Grande do Sul, área preferencial e importante para a cultura, neste estado.

Em relação a soja foram consideradas as regiões Norte e Oeste do Paraná, com 90% da área estadual e o Planalto do Rio Grande do Sul, com mais de 70% da produção estadual, (CENSO AGROPECUÁRIO DA FIBGE, 1985). Foi incluída ainda a região "Colonial" do Rio Grande do Sul, como representante da pequena propriedade e do sistema semi-mecanizado (Preparo do solo e plantio com tração animal e trilha do produto mecanizada).

Para o milho foram consideradas as regiões Norte e Oeste do Paraná, responsáveis por aproximadamente 80% da produção estadual deste produto, Planalto do Rio Grande do Sul, com mais de 60% da produção estadual, e Oeste de Santa Catarina, com aproximadamente 90% da produção estadual deste cereal (CENSO AGROPECUÁRIO DA FIBGE, 1985). Foi incluída ainda a região "Colonial" do Rio Grande do Sul.

Definidas as regiões e os sistemas de produção, foram estabelecidos níveis tecnológicos, para uma avaliação do efeito de mudanças tecnológicas sobre custos, rentabilidade e competitividade dos produtos.

A estimativa dos custos de produção e rentabilidade dos produtos foi baseada em coeficientes tecnológicos provenientes de informações obtidas junto a produtores agrícolas, técnicos agrícolas dos serviços estaduais de extensão rural, das Secretarias Estaduais de Agricultura, das Faculdades de Agronomia, pesquisadores, publicações de instituições como FECOTRIGO (Federação das Cooperativas de Trigo e Soja do Rio Grande do Sul Ltda), da OCEPAR (Organização das Cooperativas do Estado do Paraná), INSTITUTO CEPA/SC (Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina), publicações das Secretarias Estaduais da Agricultura, dos Serviços Estaduais de Extensão Rural, de resultados de pesquisas da EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), de resultados de estudos de campo anteriormente realizados pelo Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas (IEPE) da UFRGS, etc.

As tabelas de números 3, 4 e 5 apresentam os custos de produção agrícola e a rentabilidade dos produtos trigo, soja e milho. A tabela 6 apresenta os custos de produção do arroz. A disposição dos dados na tabela 6 difere da constante nas tabelas anteriores, por ser a fonte diferente. Inclusive para o arroz, não está disponível a informação sobre a rentabilidade. As tabelas apresentam os custos variáveis e os custos fixos de produção, por unidade de produto.

Foi incluída no custo da mão-de-obra permanente uma remuneração básica de US\$ 400,00 (quatrocentos dólares) por mês para a família do proprietário, correspondendo a US\$ 4.800,00 anuais. Este valor foi estabelecido de comum acordo para os quatro países e corresponderia a um valor que possibilitasse a uma família se manter e progredir com a exploração do empreendimento em questão.

O custo fixo, correspondente a estes US\$ 4.800,00 anuais, foi rateado entre lavouras, pecuária e outros, conforme a importância relativa das mesmas na geração da renda agrícola.

Alguns termos constantes nas tabelas 3, 4 e 5 merecem uma conceituação. Assim margem bruta é a diferença entre a receita e os custos variáveis. Resultado I é a diferença entre a margem bruta e os custos fixos, ou então, a diferença entre a receita e os custos totais (excluídos destes os juros sobre o capital). Este Resultado I representa a remuneração do capital e da terra usados na produção. O Resultado II é a diferença entre o Resultado I e os juros sobre o capital usado no processo de produção. Ele é o residual atribuído como remuneração à terra. O resultado II dividido pelo valor da terra expressa a valorização, em termos percentuais, da terra. A margem bruta expressaria a viabilidade econômica, nas diferentes regiões, sistemas e tecnologias, no curto prazo. A valorização da terra indicaria a viabilidade econômica da cultura, nas mesmas regiões, sistemas e tecnologias, no longo prazo.

Trigo

O custo de produção do trigo argentino situa-se ao redor de US\$ 90,00/tonelada. O custo do trigo brasileiro, ao nível de rendimento de 1.500 Kg/ha, é de aproximadamente

US\$245,00/tonelada. Este custo cai para US\$ 207,00 a US\$ 211,00/tonelada quando o rendimento sobe para 2300 a 2400 Kg/ha. Neste nível de rendimento o custo do trigo paraguaio (US\$ 203,00/t) é semelhante ao brasileiro. Finalmente, o custo do trigo uruguaio (US\$95,00/t) se aproxima do custo argentino. Ainda, com um nível tecnológico mais alto, possibilitando um rendimento de 3380 Kg/ha o custo de produção do trigo brasileiro poderia baixar para US\$ 167,00/tonelada.

A causa principal da diferença de custos de produção argentino e uruguaio versus brasileiro e paraguaio reside nos custos variáveis. Os custos variáveis por tonelada de trigo no Brasil são duas a três vezes maiores que os respectivos custos na Argentina. A diferença entre os custos variáveis no Brasil e Argentina reside nos insumos. Na Argentina, por condições edafo-climáticas muito favoráveis, o uso de adubos e pesticidas no trigo é muito baixo. Outro fator que parece contribuir para o menor custo argentino é o fato de ser comum naquele país, o sistema de contratar máquinas. Isto diminui os custos com reparos e depreciação de máquinas, que no Brasil são bastante elevados.

A estrutura de custos, no trigo, do Paraguai parece se aproximar da do Brasil. A margem bruta desta cultura é positiva na Argentina e Uruguai. No Brasil só é positiva para o nível tecnológico alto. O preço recebido pelo produtor argentino de trigo foi praticamente a metade do preço recebido pelo brasileiro, nestes dois anos considerados. Tanto no Brasil, como na Argentina e Paraguai, o preço do trigo, nestes dois anos considerados, foi insuficiente para cobrir os custos de produção. Mesmo excluindo-se deste custo de produção o custo da terra.

Destes três países, a Argentina foi o que obteve uma valorização pela terra mais favorável, apesar da mesma ainda ser negativa. E isto, apesar do menor preço recebido pelo tricultor daquele país. O tricultor uruguaio obteve uma boa valorização pelo recurso terra. A área com trigo no Uruguai tem-se expandido de 169 mil hectares em 1987 para 227 mil hectares em 1989. Contudo, esta expansão não é muito grande, considerando que de 1980 até 1989 a área foi superior a 200 mil hectares em 7 anos (BARRETO, BASSEWITZ, CELIBERTI, 1992).

Soja

As diferenças entre os custos de produção na soja dos quatro países não são tão acentuadas como no trigo. No Brasil, o sistema de produção colonial, da pequena propriedade, tem custo elevado (US\$ 309,00/t). Isto é devido à atribuição de um custo elevado à mão-de-obra familiar (remuneração familiar de US\$ 400,00/mês), sendo o rateio deste custo feito por uma área pequena.

Os custos brasileiros de produção de soja são mais elevados que os dos outros três países. Esta diferença situa-se nos custos variáveis, principalmente comparando o Brasil com a Argentina e o Paraguai. Na Argentina os gastos com fertilizantes são praticamente nulos. Os gastos com pesticidas, no entanto, parecem ser um pouco mais elevados que os brasileiros. No

Paraguai os gastos com fertilizantes e pesticidas são menores que os brasileiros, talvez, porque neste país a soja ocupe terras novas, mais férteis e menos infestadas por pragas. No Uruguai os gastos com fertilizantes são menores que no Brasil, mas os com pesticidas são maiores.

Como no caso do trigo, também para a soja o produtor argentino contrata as máquinas para a execução de várias tarefas. Em algumas regiões executa as tarefas de preparo do solo e plantio com maquinaria própria, mas contrata máquinas para as demais tarefas, principalmente a colheita. Considerando que em "outros" insumos estão incluídos os combustíveis, verifica-se, ao comparar os custos com combustíveis e de reparos e depreciação de máquinas com os custos de contratação de máquinas, que o produtor argentino leva vantagem sobre o brasileiro, que usa maquinaria própria.

A margem bruta da soja é positiva em todos os países, com exceção de dois sistemas no Brasil que, no entanto, estão próximos do valor zero. Assim, esta parece ser uma cultura com maior viabilidade econômica, no curto prazo, do que o trigo. No entanto, o Resultado I (remuneração do capital e da terra) é positivo somente na Argentina e Uruguai. O Resultado II (remuneração da terra) é positivo, também, só na Argentina e Uruguai. No Uruguai este resultado favorável é devido ao maior preço do produto. Recorde-se, no entanto, que neste país a produção da soja é insignificante (52 mil toneladas, conforme tabela 2). Na Argentina, o resultado favorável na valorização da terra é devido ao menor custo de produção.

Na Argentina a rentabilidade da soja tem sido maior que a do trigo. Embora estas estimativas de custos e rentabilidade tenham por base uma série de preços de somente dois anos, constata-se que naquele país a área de trigo, praticamente estacionou ao redor dos cinco milhões de hectares, na década de oitenta, enquanto a de soja se expandiu de 2030 mil ha (1980) para 4794 mil ha (1990) (BARRETO, BASSEWITZ, CELIBERTI, 1992).

Milho

Na tabela 5 constam os custos de produção do milho no Brasil e Argentina. As produções de milho do Uruguai e Paraguai não parecem ter alguma influência nos demais mercados do Mercosul, uma vez que as suas exportações e importações deste cereal são insignificantes.

No Brasil se destaca o alto custo de produção do milho na pequena propriedade rural. Isto é devido ao custo da mão-de-obra familiar, à qual é atribuída uma remuneração de US\$ 400,00/mês. No entanto, mesmo na empresa rural maior, mecanizada, o custo de produção do milho brasileiro é maior que o do argentino. O diferencial de custo do milho entre o Brasil e Argentina, contudo, é menor que o do trigo.

O custo de produção do milho argentino situa-se entre US\$ 86,00 a US\$ 109,00/t. O do Brasil, com a tecnologia atual, na empresa mecanizada, está entre US\$ 150,00 a US\$ 166,00/t. Com tecnologia melhorada baixa para US\$ 127,00/t. A diferença de custos entre os dois países, situa-se nos custos variáveis, e nestes, no uso de insumos. O produtor argentino,

praticamente, não usa fertilizantes. A margem bruta do milho é positiva nos dois países, em relação às várias regiões de produção, sistemas e tecnologias. Faz exceção a região sudeste de Buenos Aires, que apresenta margem bruta negativa, mas próxima de zero. Estas margens brutas positivas indicariam que a cultura seria viável economicamente no curto prazo. Deve-se notar, no entanto, que o preço recebido pelo produtor argentino é bem inferior ao preço recebido pelo produtor brasileiro.

O Resultado II, considerado como sendo a remuneração da terra, depois de descontados todos os custos das receitas, inclusive os juros, é negativo nos dois países, em todas as regiões, sistemas e níveis tecnológicos considerados. Portanto, a valorização da terra é negativa.

Na Argentina a área ocupada com milho aumentou de 1989 a 1990, de 1603 mil ha para 1926 mil ha, embora durante a década de oitenta tenha apresentado, uma tendência declinante, uma vez que em 1980 a área era de 3394 mil hectares (BARRETO, BASSEWITZ e CELIBERTI, 1992).

Arroz

Os custos de produção do arroz, apresentados na tabela 6 estabelecem comparações entre o Brasil e Argentina, e entre o arroz do sequeiro e o arroz irrigado. O custo de produção do arroz irrigado gaúcho é inferior ao da Argentina, embora os dois apresentem o mesmo rendimento em quilos por hectare.

A diferença entre estes dois custos está tanto nos custos variáveis como nos fixos. Na Argentina o arroz exigiria uma maior infra-estrutura para irrigação, resultando em maior gasto de combustível, reparos de máquinas, depreciação de máquinas e juros sobre capital fixo.

O custo do arroz do sequeiro do Paraná, seria maior que o do arroz irrigado gaúcho, mas ainda menor que o custo do arroz irrigado argentino. O arroz do sequeiro tem custos variáveis por unidade de produto mais elevados, devido ao seu menor rendimento por hectare.

6. Tecnologia

Os custos, portanto as vantagens comparativas e a competitividade, podem ser alterados pela adoção de novos níveis tecnológicos por parte dos produtores. A questão é determinar qual seria o conjunto de técnicas para um novo nível tecnológico.

Neste estudo, foram adotados dois procedimentos para estabelecer este conjunto de técnicas. O primeiro foi realizar consultas a pesquisadores de centros de pesquisa, como os da EMBRAPA, Secretarias de Agricultura, etc, bem como, analisar as publicações destes órgãos sobre recomendações técnicas. Com base neste procedimento foram estimados os coeficientes tecnológicos e os custos de produção das várias situações definidas nas tabelas 3, 4 e 5 como sendo de "Tecnologia Nova".

O segundo procedimento, utilizado no trigo, é baseado em informações coletadas ao nível de empresas rurais. A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) do Rio Grande do Sul, há anos vem realizando um levantamento de informações junto a tricultores deste Estado. Esta pesquisa tem a coordenação do Centro Nacional de Pesquisa de Trigo (CNPT) da EMBRAPA em Passo Fundo. Com base nestes dados foi estimada uma função de resposta do rendimento físico do trigo por hectare a um conjunto de variáveis. Assim foi estabelecido um conjunto de técnicas que conduzissem a um maior nível de rendimento e a um menor custo de produção por unidade de produto.

Foram consideradas as observações referentes aos anos de 1986 a 1990, num total de 3948, ou seja, uma média de 790 empresas tritícolas pesquisadas anualmente no Rio Grande do Sul.

Foi estimada, através de uma regressão estatística, a relação entre técnicas culturais e o rendimento por hectare do trigo, considerando ainda um conjunto de variáveis de controle. As técnicas consideradas foram níveis de aplicação de fungicidas, época de semeadura, tratamento da semente, plantio direto, intervalo na rotação da cultura e nível de adubação. As variáveis de controle (elas de certa forma independem da vontade do tricultor) foram: o ano do cultivo, a região tritícola no estado, o fato do tricultor ser proprietário da terra ou não e a área da cultura.

O resultado obtido indica que este conjunto de variáveis, e para ao menos em relação a estas observações, explica muito pouco do rendimento físico. O R ao quadrado ajustado da regressão é de somente 0,33. O resultado da regressão confirmou que a região do Planalto do Rio Grande do Sul possibilita alcançar o rendimento físico do trigo mais alto no estado. Para esta região, dados os preços dos insumos e do trigo, foi determinado o nível ótimo (maximizador de lucro) de aplicação destas técnicas. Este nível de máximo lucro, só por uma coincidência corresponderia ao ponto de custo médio mínimo. Mas aquele nível, provavelmente, tenha mais possibilidade de adoção pelo tricultor que, com esta tecnologia, enfrentasse estes preços, do que o nível de custo médio mínimo.

Com este procedimento foi estabelecida a estrutura de custos para um rendimento de 3380 Kg/ha constante na tabela 3 com a designação de "tecnologia alta". Verifica-se que o custo total por tonelada baixa para US\$ 167,00, com uma redução de mais de 30% em relação ao custo na "tecnologia atual". Na tabela 3, pode ser observado ainda que, no Brasil, as mudanças tecnológicas consideradas com base em consultas a publicações e pesquisadores, designadas de "tecnologia nova", possibilitam reduções de custo de aproximadamente 15% em relação ao custo na "tecnologia atual".

Ainda, em relação ao Brasil, para a soja (tabela 4) as reduções de custo dos níveis de "tecnologia atual" para "tecnologia nova" situam-se entre 9% a 13%. No milho (tabela 5) as reduções de custo resultantes da "tecnologia nova" são da ordem de 13% a 23%.

Na Argentina, experimentos realizados pelo INTA, nas áreas de atuação de suas estações experimentais, mostraram que aumentos de rendimento por hectare no trigo, são viáveis economicamente (INTA, 1991). Assim, experimentos realizados pela Estação Experimental Agropecuária de Balcarce, ao sudeste de Buenos Aires, Estação Experimental Agropecuária de Marcos Juarez, ao sul de Córdoba e Estação Experimental Agropecuária de Pergamino, ao norte de Buenos Aires, mostraram que, em relação às safras de 1988/89 e 1989/90, os aumentos na produção de trigo, nos lotes experimentais, variaram de 10,2 Kg a 13,6 Kg de produto por cada quilo de nutriente (nitrogênio e/ou fósforo) aplicado, quando as doses de adubo eram as economicamente recomendadas (INTA, 1991). Na Argentina, a relação entre o preço do nutriente (nitrogênio ou fósforo) e o preço do trigo é de aproximadamente sete para um, com o preço do fósforo sendo um pouco superior ao do nitrogênio (CELIBERTI, CRISTIANI, NOTARO, 1992). Isto mostra a viabilidade econômica da aplicação do adubo e a possibilidade de aumento da produção de trigo, via esta técnica, na Argentina.

7.Potencial Triticola Argentino

A maior diferença de custos de produção entre os países do Mercosul, ocorre entre Brasil e Argentina, e em relação ao trigo. Sendo o trigo uma cultura importante no sul do Brasil foi analisado o potencial de aumento da produção triticola argentina.

A produção argentina de grãos está concentrada na Região Pampeana, a qual envolve a quase totalidade da província de Buenos Aires, e partes de Córdoba, Entre Rios, Santa Fé e La Pampa. Esta região representa uma área de 52,3 milhões de hectares, sendo que 51,4 milhões aproveitáveis para uso da agricultura e pecuária. Nesta região Pampeana são produzidos 90% dos cereais e oleaginosas e 70% da carne bovina da Argentina (SAGyP, 1986).

Na hipótese de uso da área com o máximo de conservação do solo poderiam ser cultivados na Região Pampeana 14,2 milhões de hectares, tendo sido cultivados no período 1982/83 - 1986/87 uma média de 14,6 milhões de hectares, portanto acima daquele limite. Na hipótese de uso da área com o mínimo de conservação do solo poderiam ser utilizados pela agricultura 21,2 milhões de hectares, portanto um adicional de 6,6 milhões de hectares sobre a média histórica (SAGyP, 1986).

Na Argentina, o trigo, apesar de ser cultura de inverno, compete com as culturas de verão como a soja. O cultivo do trigo reduz a umidade do solo. Assim a soja plantada em seqüência ao trigo, denominada de soja de segunda, encontrando menos umidade no solo, apresenta produtividade menor que a soja de primeira, plantada na área que não teve trigo. Segundo a opinião de pesquisadores do setor de economia da Estação Experimental do INTA, localizada em Marcos Juarez (Córdoba), a área argentina de trigo poderia aumentar, em função de uma relação de preços entre trigo e soja, altamente favorável àquele, em até 1,5

milhão de hectares. Este aumento de área elevaria a produção de trigo em 3,0 milhões de toneladas. Esta mesma relação de preços favorável ao trigo, aumentaria o uso do adubo nesta lavoura, o que resultaria em novo incremento de produção de 1,1 milhão de toneladas. Portanto, no total, o acréscimo que se poderia esperar na produção do trigo argentino, com preços muito favoráveis, seriam de 4,1 milhões de toneladas, elevando assim, a produção do país para aproximadamente 13,5 milhões de toneladas.(1)

Estes 13,5 milhões de toneladas correspondem, aproximadamente, à soma dos consumos de trigo do Brasil e Argentina, incluído o uso para semente. Mas para atender a toda esta demanda, a Argentina deveria abdicar da exportação de trigo para terceiros países e não deveriam ocorrer perdas no armazenamento e transporte do cereal.

Como o consumo de trigo nos dois países tende a aumentar com o crescimento populacional, a Argentina dificilmente abdicará da exportação de trigo para terceiros países, há perdas na comercialização do produto e a meta de produção de 13,5 milhões de toneladas exigirá mudanças de tecnologia com o uso de mais insumos pelo produtor argentino, o trigo brasileiro sempre deverá contribuir para o abastecimento do mercado brasileiro.

8. Custos e Rentabilidade no Trigo, Soja e Milho Sul-brasileiros e a Abertura da Economia

Foi examinada a eficiência produtiva destes três produtos para a região sul do Brasil, sob as hipóteses de abertura ao mercado internacional (STÜLP, 1992; STÜLP e MATTUELLA, 1992). Para tanto, foram comparados os custos e rentabilidade de cada produto, estimados com base nos preços de mercado interno (tabelas 3, 4 e 5), com os custos e rentabilidade estimados a preços de paridade. Estes preços de paridade são definidos como aqueles preços que vigorariam para os produtos e insumos numa situação de importação e exportação livre. O preço de paridade tem a vantagem de não considerar a estrutura tributária na internalização do produto e insumo e, também de eliminar possíveis distorções do mercado interno de cada país. Desta forma, custos e rentabilidade de produtos calculados com base nestes preços são um bom indicativo da competitividade para uma situação de abertura da economia. Estas comparações são apresentadas nas tabelas 7, 8 e 9, que seguem.

A tabela 7, mostra que as reduções nos custos de produção do trigo, resultantes da abertura da economia ao mercado internacional seriam bem acentuadas. Disto se depreende que, em média, os insumos usados neste cultivo apresentam preços domésticos superiores àqueles do mercado internacional.

A abertura da economia, conjugada com o emprego de tecnologia mais avançada, poderia reduzir o custo de produção do trigo (excluído o custo da terra) para US\$ 125,00/tonelada. A valorização da terra passaria a ser positiva na lavoura de trigo, no novo nível tecnológico.

(1) Estas informações foram transmitidas ao autor e ao pesquisador Roque A. Tomasini do CNPT da EMBRAPA (Passo Fundo - RS) quando estavam em visita à Estação Experimental de Marcos Juarez em Córdoba.

A tabela 8 mostra que a abertura da economia também reduziria significativamente o custo de produção da soja. Inclusive os custos de produção da soja brasileira se aproximariam, com esta medida, dos custos argentinos, especialmente se ocorrer concomitantemente uma mudança tecnológica. A valorização da terra continuaria, porém, negativa na maioria das situações (regiões, sistemas, tecnologias) analisadas.

O maior impacto da abertura do mercado ocorreria nas empresas maiores, por serem mais tecnificadas, usarem mais insumos modernos e máquinas, etc. As propriedades pequenas, por usarem tração animal, e poucos insumos modernos não terão reduções tão acentuadas no seu custo de produção, pela liberação das importações de insumos e máquinas. Da mesma forma como ocorreu com a soja, a abertura da economia, conjugada à mudança tecnológica, aproximaria os custos de produção do milho no Rio Grande do Sul e no Paraná dos custos argentinos. A valorização da terra, cultivada com milho, passaria a ser positiva com a abertura da economia.

Em suma, verifica-se que a abertura plena da economia ao mercado mundial, isto é, o livre fluxo de insumos, bens de capital e produtos, tornaria mais competitiva a produção de grãos no Sul do Brasil. Ela reduziria os custos do trigo, soja e milho e aumentaria a rentabilidade dos recursos na sua exploração. Constatou-se, ainda, que os preços internos de insumos e bens de capital, via de regra, estão acima dos do mercado internacional. As causas podem ser altos custos de produção destes insumos e bens de capital devido à pequena escala de produção, alta tributação, ganhos acima dos normais devido à proteção do mercado, etc.

9. Conclusões

Dos quatro países integrantes do Mercosul, o Brasil é o maior produtor de soja, milho e arroz. A Argentina é a maior produtora de trigo, e ocupa o segundo lugar na soja, milho e arroz. No entanto, a sua produção de arroz corresponde a apenas 4% da brasileira. Quanto ao Paraguai e Uruguai, suas produções de trigo e arroz são pequenas. Merecem destaque apenas a produção de milho e soja do Paraguai, esta em rápida expansão e com custo de produção bastante inferior ao brasileiro. Os custos de produção da Argentina, no trigo, soja e milho, são dos menores do mundo, devido em grande parte, às boas condições de solo e clima da região do Pampa. Portanto, a previsão é que a maior competitividade ao trigo, soja e milho brasileiros, dentro do Mercosul, venha dos produtos argentinos.

Embora a competitividade de um país, em determinado produto, esteja mais relacionada à sua curva de oferta, ou seja, ao custo marginal, custos médios também podem ser um bom indicador da mesma. A diferença entre os custos médios de produção, entre Argentina e Brasil, é favorável àquele país, sendo maior no trigo e diminuindo em relação à soja e ao milho.

No Brasil os altos gastos com insumos elevam os custos de produção do trigo, soja e milho. O custo de produção do trigo brasileiro, ao nível tecnológico considerado como atual, é

170% superior ao custo argentino. mas esta diferença poderia baixar para 85% com uma mudança tecnológica já adotada por certo número de produtores. O custo de produção da soja sul-brasileira, ao nível tecnológico atual, situa-se, aproximadamente, 60% acima do custo argentino. Com a mudança tecnológica, preconizada neste estudo, a diferença se reduziria a cerca de 40%. Da mesma forma que na soja, o custo de produção do milho, no sul do Brasil, ao nível tecnológico atual e mecanizado, é aproximadamente 60% superior ao custo argentino. Seria possível reduzir esta diferença para uns 30% com uma mudança tecnológica.

A pequena propriedade rural brasileira tende a ter custo de produção da soja e milho mais elevados que a média ou grande. Isto é devido aos maiores custos fixos por unidade de produto, resultante do seu rateio por um pequeno volume de produção. As novas tecnologias no trigo, soja e milho, embora reduzam o custo de produção, tendem a reduzir também o nível de emprego da mão-de-obra. Com a maior produtividade por hectare diminui o número de horas requeridas por unidade de produto. Com as demandas pelos produtos sendo inelásticas, o aumento do emprego resultante do acréscimo no volume de produção, não seria suficiente para contrabalançar a redução do emprego por unidade de produto. No entanto, não aumentar a competitividade do produto nacional e substituí-lo pela importação resultaria em uma redução de emprego bem maior que a causada pela mudança tecnológica.

O custo de produção do arroz brasileiro, especialmente do irrigado gaúcho, é menor do que o do argentino. Portanto, este não compete no mercado brasileiro. Contudo, devido ao reduzido consumo de arroz por parte do povo argentino (13 Kg per capita contra os 64 Kg per capita do brasileiro) as possibilidades de exportação deste produto para a Argentina praticamente inexistem.

Observa-se, de uma maneira geral, que os preços recebidos pelos agricultores por seus produtos, nos quatro países, não cobrem a totalidade dos custos de produção. Assim, o retorno atribuído ao recurso terra, considerado como sendo o residual da receita, depois de descontados todos os demais custos, é negativo na maioria dos casos. Isto acontece inclusive na Argentina, onde os custos de produção são mais baixos. É que neste país os preços recebidos pelo produtor também são menores que nos demais países. Faz exceção a este retorno ou valorização negativa da terra, a soja na Argentina. Embora, neste caso, a valorização seja baixa, o fato de ela ser positiva pode indicar que ainda exista alguma possibilidade de expansão da área desta cultura às expensas de outras como a do trigo. A capacidade de produção do trigo, soja e milho da Argentina, apesar de seus baixos custos, é limitada pela extensão da região do Pampa. Nesta região são produzidos 90% dos cereais e oleaginosas da Argentina.

Há estimativas de que com preços relativos dos produtos muito favoráveis ao trigo argentino, a sua produção poderá se expandir até um máximo de 13,5 milhões de toneladas. Este volume de produção seria apenas suficiente para atender ao consumo humano brasileiro e argentino e mais as necessidades para semente. Mas para isto, seria necessário que não

houvesse perdas e que a Argentina abdicasse das exportações para terceiros países, o que é pouco provável. Portanto, observa-se que o trigo brasileiro é imprescindível para o abastecimento doméstico. Assim, embora o Mercosul possa provocar a redução da produção de trigo no Brasil, ao menos no curto prazo, esta terá um limite mínimo igual às exportações argentinas para terceiros países somadas às suas perdas. Este fato, porém, considera que não haja importações brasileiras de trigo de terceiros países.

Fator de grande impacto na redução dos custos de produção de trigo, soja e milho seria a abertura da economia brasileira ao mercado internacional de insumos e bens de capital. O preço do insumo e bem de capital, que vigoraria numa situação de importação livre dos mesmos, sem considerar a estrutura tributária na sua internalização e ainda com a eliminação de possíveis distorções do mercado interno, resultaria em grande redução de custos de produção.

A abertura da economia, associada a mudanças tecnológicas, poderia baixar o custo de produção, no Sul do Brasil, do trigo, até US\$ 125,00/t; da soja, até US\$ 142,00/t e do milho, até US\$ 96,00/t. Compare-se estes custos com os argentinos, que são de US\$ 90,00/t no trigo, de US\$ 141,00/t a US\$ 159,00/t na soja, e de US\$ 86,00 a US\$ 109,00/t no milho. Evidentemente, também haveria mudanças nos custos argentinos se a Argentina também decidisse liberar as importações de insumos e bens de capital. Porém, como o produtor argentino usa menos insumos os impactos tenderiam a ser menores.

A abertura da economia e as mudanças tecnológicas podem ser medidas eficazes para tornar o grande e médio produtor agrícola brasileiro mais competitivo dentro do Mercosul. Mas são menos efetivas em relação ao pequeno produtor. É que este usa menos insumos e bens de capital que possam ser importados e estaria menos propenso à adoção da nova tecnologia por questões financeiras, de risco, etc. Assim, o pequeno produtor, menos eficiente por ter custos de produção mais altos, menos favorecido por possíveis medidas de abertura da economia e com menores possibilidades de mudanças tecnológicas, merece cuidados especiais dentro do processo de integração.

Finalmente, uma medida que merece atenção especial são as taxas de câmbio que irão vigorar entre as moedas dos quatro países. A taxa de câmbio é um dos fatores que mais poderá influenciar os custos relativos entre dois países e portanto, a competitividade dos seus produtos.

FERNÁNDEZ (1992) estimou a taxa cambial de equilíbrio de longo prazo entre os quatro países do Mercosul. Ele concluiu que os preços do período considerado, neste estudo comparativo de custos, deveriam ser desvalorizados nos percentuais que seguem, para atingir a taxa cambial de equilíbrio de longo prazo. Assim, os preços da Argentina deveriam ser desvalorizados em 20%; os do Brasil em até 30%; os do Paraguai em 10%; e os do Uruguai já se encontravam em equilíbrio. Com esta desvalorização do cruzeiro um pouco maior do que a

do peso argentino a diferença entre os custos de produção do trigo, soja e milho dos dois países diminuiria.

10 - Bibliografia

AHEARN, M.; CULVER, D. & SCHONEY, R. Usefulness and Limitations of COP Estimates for Evaluating International Competitiveness: A Comparison of Canadian and U.S. Wheat. *Amer. J. Agr. Econ.* 72(1990): 1283-91.

BARRETO, A.; BASSEWITZ, H. & CELIBERTI, M. Estadística Agropecuaria del Mercosur. Montevideo, Uruguai. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; Alemanha, GTZ, 1992. (Estudios sobre Competitividad de productos Agropecuarios en el Mercosur, 3).

CELIBERTI, M.; CRISTIANI, G.; NOTARO, J. E. Precios de mano de obra, insumos, bienes de capital y productos agropecuarios en el Mercosur. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca - Uruguai. GTZ - Alemanha, 1991 (Estudio sobre Competitividad de Productos Agropecuario en el Mercosur).

FERNÁNDEZ, A. Estimaciones de tipo de cambio de paridad para Argentina, Brasil, Paraguai y Uruguay. MGAP, Uruguai; GTZ, Alemanha. 1992. (Estudio sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el Mercosur).

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Balanço e Disponibilidade Interna de Gêneros Alimentícios de Origem Vegetal. Rio de Janeiro. 1984.

INTA - Proyecto de Desarrollo de la Fertilización en la Argentina - Argentina, 1991.

KOESTER, U. Amplitud y Espectro de la Integración Regional. Las lecciones que podemos extraer de la experiencia europea. In: Estudio sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el Mercosur. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca do Uruguai (MGAP) e GTZ da Alemanha. Montevideo - 1991.

KONZEN, O. G.; STÜLP, V. J. & MATTUELLA, J. L. "Preços de Insumos, Produtos e Bens de Capital da Agropecuária no Sul do Brasil". Porto Alegre, Brasil, IEPE/UFRGS; Uruguai, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; Alemanha, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 1992. (Estudio sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el Mercosur, B1).

ORTMANN, G. F.; RASK, N. & STÜLP, V. J. Comparative Costs in Corn, Wheat and Soybeans Among Major Exporting Countries. Ohio Agricultural Research and Development Center. The Ohio State University. Research Bulletin 1183, 1989.

PEREZ, J. E. G. A Integração Brasil-Argentina: Um Estudo da Competitividade na Produção de Grãos. Porto Alegre. IEPE/UFRGS, 1988. (Dissert. de Mestrado em Economia Rural).

PERKINS, P. R. "Measuring Economic Competitiveness in Trade" - U.S. Competitiveness in the World Wheat Market. Proceedings of a Research Conference, June 1986. USDA, ERS Washington, D. C., 1987.

ROSSETTI, J. P. Introdução à Economia. 9ª Edição. São Paulo. Editora Atlas, 1982.

SHARPLES, J. A. "U.S. Competitiveness in the World Wheat Market. A Prototype Study" - U.S. Competitiveness in the World Wheat Market. Proceedings of a Research Conference, June 1986. USDA, ERS Washington, D. C., 1987.

SHARPLES, J. A. Cost of Production and Productivity in Analyzing Trade and Competitiveness. Amer. J. Agr. Econ. 72(1990):1278-82.

STEIN NETO, B. E. A Vitivinicultura do Rio Grande do Sul e a Integração Econômica Brasil-Argentina. IEPE/UFRGS - Porto Alegre - 1991. (Dissert. de Mestrado em Economia Rural).

STÜLP, V. J. "Custos e Rentabilidade da Agricultura no Sul do Brasil". Porto Alegre, Brasil, IEPE/UFRGS; Uruguai, Ministerio de Ganaderia, Agricultura y Pesca; Alemanha, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 1992. (Estudio sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el Mercosur, B4).

STÜLP, V. J. e MATTUELLA, J. L. Rentabilidade da Agricultura do Sul do País e a Abertura ao Mercado Internacional. SOBER - Anais do XXX Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Rio de Janeiro. Agosto 1992.

SUBSECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA (SAGyP) - INTA. Aptitud y uso actual de las tierras argentinas - Area edafologica - Proyecto PNUD - Argentina 85/19. Buenos Aires. 1986.

Tabela 1 - Custos no Porto (FOB), em Rotterdam e no Japão, do Milho, Trigo e Soja dos Principais Países Exportadores (US\$/t, nível de preços e taxa de Câmbio de Meados de 1986)

Produto e País	Custo FOB	Custo Posto e Posição Relativa em:			
		Rotterdam	Posição	Japão	Posição
<u>Milho</u>					
Argentina	102	121	1	134	2
Brasil	151	168	4	185	5
África do Sul	126	145	3	157	4
Tailândia	101	121	1	113	1
Estados Unidos	122	135	2	148	3
França	193	195	5	223	6
<u>Trigo</u>					
Argentina	97	116	1	129	1
África do Sul	147	166	4	178	5
Estados Unidos	163	176	5	189	6
Canadá	155	166	4	174	4
Austrália	129	153	3	148	2
Reino Unido	141	145	2	172	3
França	164	166	4	194	7
<u>Soja</u>					
Argentina	163	182	1	195	1
Brasil	199	216	2	233	3
Estados Unidos	205	218	3	231	2

Fonte: Ortmann, Rask e Stülp (1989).

Observação: Os custos não incluem a remuneração da terra.

Tabela 2 - Produção, Exportação, Importação e Industrialização (1000 t) e Consumo (Kg/capita em grão equivalente) de Trigo, Soja, Milho e Arroz nos Quatro Países do Mercosul (Médias anuais com base no quinquênio 1986-1990)*

Produtos	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
<u>Trigo</u>				
Produção	9510	5222	360	348
Área (1000 ha)	5078	3350	201	195
Rendimento (Kg/ha)	1873	1560	1791	1785
Exportações	4422	6	38	55
Importações	--	4248**	7	41
Vol. Industrializ.	4032	8687	s/inform.	347
Consumo (kg/cap) s/inform.		60**	81	s/inform.
<u>Soja</u>				
Produção	8872	18455	1332	52
Área (1000 ha)	4317	10506	746	36
Rendimento (Kg/ha)	2055	1757	1785	1440
Exportação				
.. Grãos (1000 t)	1931	2274	1337	32
.. Óleo (1000 t)	847	689	14	--
.. Farelo (1000 t)	4604	7630	99	--
Importação				
(grão equival.)	--	808	--	s/inform.
Vol. industrializ.	5513	11400	191	s/inform.
Consumo (Kg/cap. em grão equival.)s/inform.		62	s/inform.	s/inform.
<u>Milho</u>				
Produção	7080	24000	914	102
Área (1000 ha)	2077	12692	490	75
Rendimento (Kg/ha)	3410	1890	1865	1360
Exportações	4089	73	1	1
Importações	--	1107	--	43
Vol. Industrializ.	1344	2330	s/inform.	s/inform.
Consumo (Kg/cap.)s/inform.		15	36	s/inform.
<u>Arroz</u>				
Produção	426	10213	84	399
Área (1000 ha)	101	5344	34	83
Rendimento (Kg/ha)	4218	1911	2470	4807
Exportações	23	64	1	257
Importações	--	796	--	--
Vol. Industrializ.	384	8206	s/inform.	s/inform.
Consumo (Kg/cap.)	13	64	21	46

Fonte: Barreto, Bassewitz e Celiberti (1992).

* Nem sempre a informação existia para os cinco anos. Neste caso era considerada a média dos anos para os quais a informação estava disponível.

** Refere-se a média de 1984-88, porque dados de 1989 e 1990 não estavam disponíveis.

Tabela 3 - Custos e Rentabilidade da Cultura do Trigo nos Países do MERCOSUL
(em US\$/tonelada)

País	Argent.	Argent.	Argent.	Argent.	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Paraguai	Uruguai
Localização	Córdoba	Norte B.Aires	Oeste B.Aires	Sul B.Aires	Planal. do RS	Planal. do RS	Planal. do RS	Norte e Des-te/PR	Norte e Des-te/PR	Região Leste	Região da Pecuária
Tecnologia	Atual*	Nova	Nova	Atual	Atual	Nova	Alta	Atual	Nova		
Área da Cultura (ha)		122	133	293	35	35	35	87	87	15	78
Rendimento (Kg/ha)	2000	2400	2200	2100	1500	2300	3380	1500	2400	2000	1900
Indic. Econômicos											
1) Receita	77	77	77	77	140	140	140	140	140	114	126
2) Custos Variáveis	54	66	59	77	166	153	127	180	162	120	80
2.1) Comercializ.	18	18	29	22	13	13	15	13	13	5	7
2.2) Insumos	17	11	13	13	101	103	84	112	107	96	49
Sementes	9	7	5	8	21	14	10	31	19	10	18
Pesticidas	2	4	4	4	23	29	20	27	25	20	1
Fertilizantes	0	0	0	0	39	47	48	36	46	26	14
Outros	6	0	4	1	18	13	6	18	17	40	16
2.3) Serviços	14	33	12	38	39	27	20	42	31	12	20
Rep. Máquinas	5	0	3	0	39	27	20	42	31	12	5
Contrat. Máq.	9	33	9	38	0	0	0	0	0	0	15
2.4) Mão-de-Obra	2	0	2	0	5	3	2	5	4	0	0
2.5) Diversos	3	4	3	4	8	7	6	8	7	7	4
3) Margem Bruta	23	11	18	0	-26	-13	13	-40	-22	-6	46
4) Custos Fixos	22	21	28	22	45	31	22	45	33	73	14
Depr. Máquinas	5	0	2	0	24	16	13	26	21	14	4
Rep. Instalações	4	2	4	4	6	4	2	4	2	2	1
Mão-de-Obra Perm.	4	9	9	10	13	9	6	12	8	52	4
Impostos e outros	9	10	13	8	2	2	1	3	2	5	5
5) Custos Totais (excluem juros)	76	87	87	99	211	184	149	225	195	193	94
6) Resultado I	1	-10	-10	-22	-71	-44	-9	-85	-55	-79	32
7) Custos Totais (incluem juros)	87	90	91	104	244	207	167	248	211	203	95
8) Resultado II	-10	-13	-14	-27	-104	-67	-27	-108	-71	-89	31
9) Valorização da terra (%)	-0,63	-3,00	-2,31	-7,41	-13,15	-12,95	-7,70	-8,73	-9,19	-29,17	11,84

Fonte: Estudio sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el MERCOSUR. Ministério de Ganaderia, Agricultura y Pesca do Uruguai, GTZ da Alemanha e IEPE/UFRGS - Brasil.

* A estimativa dos custos do trigo em Córdoba está baseada nas Folhas Informativas Nº 188 e Nº 196 da Estação Experimental Agropecuária Marcos Juarez de Córdoba e informações obtidas junto a técnicos do INTA no local.

Tabela 4 - Custos e Rentabilidade da Cultura da Soja nos Países do MERCOSUL
(em US\$/tonelada)

País	Argent.	Argent.	Argent.	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Uruguai	Paraguai
Localização	Oeste B.Aires	Norte B.Aires	Córdoba	Norte e Des- te/PR	Norte e Des- te/PR	Planal. do RS	Planal. do RS	Colo- nial do RS	Litoral	Região Leste
Tecnologia	Nova	Nova	Atual*	Atual	Nova	Atual	Nova	Atual		
Area da Cultura (ha)	67	212	180	130	130	65	65	4	60	15
Rendimento (Kg/ha)	1800	2700	2200	1900	2400	1400	2000	1400	1800	2200
<u>Indic. Econômicos</u>										
1) Receita	157	157	157	170	170	160	160	160	206	139
2) Custos Variáveis	107	115	87	172	153	155	154	162	140	113
2.1) Comercializ.	31	22	23	13	13	13	13	13	7	5
2.2) Insumos	45	34	34	106	96	92	98	58	88	75
Sementes	13	9	11	17	13	20	16	20	22	9
Pesticidas	23	25	14	18	12	16	11	0	29	5
Fertilizantes	0	0	0	47	51	36	52	30	18	22
Outros	9	0	9	24	20	20	19	8	19	39
2.3) Serviços	22	54	23	40	33	38	31	4	38	8
Rep. Máquinas	5	0	6	40	33	38	31	4	12	8
Contrat. Máq.	17	54	17	0	0	0	0	0	27	0
2.4) Mão-de-Obra	4	0	3	5	4	5	5	79	0	19
2.5) Diversos	5	5	4	8	7	7	7	8	7	6
3) Margem Bruta	50	42	70	-2	17	5	6	-2	66	26
4) Custos Fixos	37	37	36	40	32	54	40	119	23	42
Depr. Máquinas	5	0	7	25	20	24	19	21	8	14
Rep. Instalações	5	3	8	3	2	6	4	24	1	1
Mão-de-Obra Perm.	12	16	6	10	8	21	15	68	4	23
Impostos e outros	15	18	15	2	2	3	2	6	10	4
5) Custos Totais (excluem juros)	144	152	123	212	185	209	194	281	164	155
6) Resultado I	13	5	34	-42	-15	-49	-34	-121	42	-16
7) Custos Totais (incluem juros)	151	159	141	232	202	243	220	309	166	160
8) Resultado II	7	-1	16	-62	-32	-83	-60	-149	40	-21
9) Valorização da terra (%)	0,87	-0,17	1,00	-6,34	-4,15	-9,83	-10,07	-17,60	11,95	-7,68

Fonte: Estudio sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el MERCOSUR. Ministério de Ganaderia, Agricultura y Pesca do Uruguai, GTZ da Alemanha e IEPE/UFRGS - Brasil.

* A estimativa dos custos da soja em Córdoba está baseada na Folha Informativas Nº 198 da Estação Experimental Agropecuária Marcos Juárez de Córdoba e informações obtidas junto a técnicos do INTA no local.

Tabela 5 - Custos e Rentabilidade do Milho nos Países do MERCOSUL: Caso da Argentina e Brasil
(em US\$/tonelada)

País	Argent.	Argent.	Argent.	Argent.	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil
Localização	Norte B.Aires	Oeste B.Aires	Sul B.Aires	Sudeste B.Aires	Norte e Des-te/PR	Norte e Des-te/PR	Colo-nial RS	Planal-to RS	Planal-to RS	Oeste SC	Oeste SC
Tecnologia	Nova	Nova	Média	Nova	Atual	Nova	Atual	Atual	Nova	Atual	Nova
Area da Cultura (ha)	72	133	102	15	21	21	2.5	34	34	2	4
Rendimento (Kg/ha)	4500	3900	3300	3200	2600	4500	1700	2350	3500	3100	4800
<u>Indic. Econômicos</u>											
1) Receita	84	84	85	84	110	110	120	120	120	129	129
2) Custos Variáveis	66	66	83	85	106	91	116	98	92	96	95
2.1) Comercializ.	23	33	27	33	13	13	13	13	13	13	13
2.2) Insumos	13	18	17	16	49	49	31	56	57	32	40
Sementes	9	9	11	10	10	6	13	11	8	8	5
Pesticidas	4	5	6	6	0	0	0	16	11	0	0
Fertilizantes	0	0	0	0	30	35	14	19	28	21	31
Outros	0	4	0	0	9	8	4	10	10	4	4
2.3) Serviços	27	11	35	32	15	9	3	21	16	2	2
Rep. Máquinas	0	2	0	0	15	9	3	21	16	2	2
Contrat. Máq.	27	9	35	32	0	0	0	0	0	0	0
2.4) Mão-de-Obra	0	1	0	0	24	15	63	3	2	44	36
2.5) Diversos	3	3	4	4	5	5	6	5	4	5	4
3) Margem Bruta	18	18	2	-1	4	19	4	22	28	33	34
4) Custos Fixos	23	17	14	19	40	24	97	32	22	77	57
Depr. Máquinas	0	2	0	0	9	6	16	13	10	11	9
Rep. Instalações	2	3	3	3	7	4	20	4	2	16	15
Mão-de-Obra Perm.	10	5	6	10	22	13	56	13	9	46	30
Impostos e outros	11	7	5	6	2	1	5	2	1	4	3
5) Custos Totais (excluem juros)	89	83	97	104	146	115	213	130	114	173	152
6) Resultado I	-5	1	-12	-20	-36	-5	-93	-10	6	-44	-23
7) Custos Totais (incluem juros)	92	86	101	109	166	127	235	150	128	192	168
8) Resultado II	-8	-2	-16	-25	-56	-17	-115	-30	-8	-63	-39
9) Valorização da terra (%)	-1,67	-0,60	-7,03	-5,78	-7,80	-4,05	-16,51	-5,97	-2,49	-16,48	-15,79

Fonte: Estudio sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el MERCOSUR. Ministério de Ganaderia, Agricultura y Pesca do Uruguai, GTZ da Alemanha e IEPE/UFRGS - Brasil.

Tabela 6 - Custos da Cultura do Arroz nos Países do MERCOSUL: Caso do Brasil e Argentina
(em US\$/tonelada)

País	Brasil	Brasil	Argentina
Localização	RS	PR	
Tecnologia	Irrigado	Sequeiro	Irrigado
Rendimento (Kg/ha)	4510	1800	4500
1) Custos Variáveis	87	106	104
1.1) Comercialização	7	16	6
1.2) Insumos	58	73	66
Sementes	10	10	16
Pesticidas	8	11	12
Fertilizantes	14	32	2
Combst. e outros	26	20	36
1.3) Serviços	11	12	23
Reparos de Máquinas	11	12	23
1.4) Mão-de-Obra	7	2	7
1.5) Diversos	2	0	0
1.6) Juros s/cap. variável	2	3	2
2) Custos Fixos	48	45	75
Depreciação de Máquinas	13	16	29
Reparos Instalações	9	3	5
Mão-de-Obra Permanente	8	8	14
Impostos e Outros	1	1	3
Juros s/ capital fixo	17	17	24
3) Custos Totais	135	151	179

Fonte: PEREZ, J. E. G. A Integração Brasil-Argentina: um Estudo da Competitividade na Produção de Grãos. Porto Alegre. IEPE/UFRGS (Dissert. de Mestrado em Economia Rural) 1988.

Tabela 7 - Custos e Rentabilidade do Trigo Brasileiro a Preços de Mercado e de Paridade
(US\$/t)

A- CARACTERIZAÇÃO

Localização	Planalto do RS	Planalto do RS	Planalto do RS	Norte-Deste do PR	Norte-Deste do PR
Tecnologia	Atual	Nova	Alta	Atual	Nova
Area da Cultura (ha)	35	35	35	87	87
Rendimento (Kg/ha)	1500	2300	3380	1500	2400

B- PREÇOS DE MERCADO

Receita	140	140	140	140	140
Custo variável	166	153	127	180	162
Margem Bruta	-26	-13	13	-40	-22
Custo Fixo	45	31	22	45	33
Custo Total (s/juros)	211	184	149	225	195
Resultado I	-71	-44	-9	-85	-55
Custo Total (c/juros)	244	207	167	248	211
Valorização da Terra	-13,15	-12,95	-7,70	-8,73	-9,19

C- PREÇOS DE PARIDADE

Receita	160	160	160	160	160
Custo Variável	125	114	95	131	114
Margem Bruta	35	46	65	29	46
Custo Fixo	36	24	17	35	25
Custo Total (s/juros)	161	138	112	166	139
Resultado I	-1	22	48	-6	21
Custo Total (c/juros)	188	156	125	184	151
Valorização da Terra	-3,4	0,7	10,0	-2,0	1,1

Fonte: STÜLP, 1992; STÜLP e MATTUELLA, 1992.

Tabela 8 - Custos e Rentabilidade da Soja no Sul do Brasil a Preços de Mercado e de Paridade
(US\$/t)

A- CARACTERIZAÇÃO

Localização	Planalto do RS	Planalto do RS	Colonial do RS	Norte-Oeste do PR	Norte-Oeste do PR
Tecnologia	Atual	Nova	Atual	Atual	Nova
Área da Cultura (ha)	65	65	4	130	130
Rendimento (Kg/ha)	1400	2000	1400	1900	2400

B- PREÇOS DE MERCADO

Receita	160	160	160	170	170
Custo variável	155	154	162	172	153
Margem Bruta	5	6	-2	-2	17
Custo Fixo	54	40	119	40	32
Custo Total (s/juros)	209	194	281	212	185
Resultado I	-49	-34	-121	-42	-15
Custo Total (c/juros)	243	220	309	232	202
Valorização da Terra	-9,83	-10,07	-17,60	-6,34	-4,15

C- PREÇOS DE PARIDADE

Receita	160	160	160	160	160
Custo Variável	114	112	144	121	106
Margem Bruta	46	48	16	39	54
Custo Fixo	44	33	113	30	24
Custo Total (s/juros)	158	145	257	151	130
Resultado I	2	15	-97	9	30
Custo Total (c/juros)	185	165	279	166	142
Valorização da Terra	-3,0	-0,7	-14,1	-0,6	2,3

Fonte: STÜLP, 1992; STÜLP e MATTUELLA, 1992.

Tabela 9 - Custos e Rentabilidade do Milho no Sul do Brasil a Preços de Mercado e de Paridade
(US\$/t)

A- CARACTERIZAÇÃO

Localização	Planalto do RS	Planalto do RS	Oeste de SC	Norte-Oeste do PR	Norte-Oeste do PR
Tecnologia	Atual	Nova	Atual	Atual	Nova
Área da Cultura (ha)	34	34	2	21	21
Rendimento (Kg/ha)	2350	3500	3100	2600	4500

B- PREÇOS DE MERCADO

Receita	120	120	129	110	110
Custo variável	98	92	96	106	91
Margem Bruta	22	28	33	4	19
Custo Fixo	32	22	77	40	24
Custo Total (s/juros)	130	114	173	146	115
Resultado I	-10	6	-44	-36	-5
Custo Total (c/juros)	150	128	192	166	127
Valorização da Terra	-6,0	-2,49	-16,48	-7,80	-4,05

C- PREÇOS DE PARIDADE

Receita	150	150	150	150	150
Custo Variável	71	66	82	82	68
Margem Bruta	79	84	68	68	82
Custo Fixo	26	18	74	36	21
Custo Total (s/juros)	97	84	156	118	89
Resultado I	53	66	-6	32	61
Custo Total (c/juros)	113	96	171	133	98
Valorização da Terra	7,3	16,1	-5,4	2,5	12,7

Fonte: STULP, 1992; STULP e MATTUELLA, 1992.

TECNOLOGIA, CUSTOS E COMPETITIVIDADE NO MERCOSUL: O CASO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL(1)

Plinio Mário Nastari(2)

1. INTRODUÇÃO

O exame das possíveis conseqüências que advirão da integração regional do comércio no que tange aos mercados de açúcar e álcool, é provavelmente uma das áreas mais interessantes de análise no contexto do Mercosul -- o Mercado Comum do Sul. Menos pela competição que poderá advir da integração, visto que para ambos produtos há uma clara hegemonia do Brasil nestes setores, tanto a nível de escala quanto a nível de competitividade, mas por envolver um produto agrícola e um energético, ambos intimamente interrelacionados.

Neste sentido, o processo de integração poderá trazer impactos não apenas nas Políticas Agrícolas dos quatro países-membros no que tange ao açúcar, mas também em suas Políticas Energéticas, por envolver simultaneamente o álcool carburante e seu substituto imediato, a gasolina.

Neste trabalho não estamos preocupados em relatar o histórico da criação do Mercosul. Temos como objetivos:

- 1) posicionar os setores sucroalcooleiros dos quatro países-membros no contexto mundial de açúcar e álcool;
- 2) avaliar, com os parâmetros de que dispomos, a sua competitividade relativa; e
- 3) comentar os desafios que ainda precisam ser superados para que o processo de integração permita o aproveitamento de economias de escala e a harmonização de políticas nacionais específicas.

Estas últimas, tanto na área agrícola como na área energética, têm sido fortemente ligadas a estratégias de desenvolvimento econômico regional e de preservação ambiental.

Será feita uma comparação, de como a integração vem sendo planejada e harmonizada no Mercosul e na Comunidade Econômica Européia.

(1) Texto preparado para o Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP, para o Seminário "A agropecuária brasileira e o Mercosul", Piracicaba, 23 de setembro de 1992.

(2) M.Sc. e Ph.D. em economia agrícola (Iowa State University, Ames, Iowa); professor de Departamento de Planejamento e Análise Econômica, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas; Consultor para Assuntos de Biomassa (exceto Madeira) do Conselho Mundial de Energia (World Energy Council); e presidente da DATAGRO Ltda.

2. PRINCIPAIS MATÉRIAS PRIMAS PARA A PRODUÇÃO MUNDIAL DE AÇÚCAR

Tomando como referência a safra de 1990/91, 72% do açúcar produzido em todo o mundo, ou 81,5 milhões de toneladas métricas, advieram da cana-de-açúcar. Os outros 28% (32,2 milhões de tons) foram obtidos a partir da beterraba. Portanto, a cana-de-açúcar é a matéria-prima predominante na produção de açúcar, um dos mais importantes componentes energéticos da alimentação humana (Ref. 1).

É interessante verificar que, em 1990, 93% da cana-de-açúcar foi produzida em países "menos desenvolvidos" (ou LDCs, less developed countries, seguindo critério de classificação da ONU) (Tabela 1). Mais do que isso, grande parcela da produção mundial (87%) ocorre basicamente em duas regiões: América Latina e Oriente. Na América Latina, no ano de 1990, foi produzida 46,4% da cana-de-açúcar do mundo.

Em contrapartida, 87% das 306 milhões de toneladas de beterraba açucareira produzidas em todo o mundo em 1990 foram geradas em países "industrializados" (ICs, industrialized countries), sendo 51% na Europa, 27% na ex-URSS, e 8% nos EUA.

A concentração do cultivo da cana persiste ainda quando avaliada em termos dos principais países produtores (Tabela 2). Dois países se destacam como líderes da produção mundial: em primeiro lugar, o Brasil com 25,5% do total; e em segundo, a Índia com 16,9% (Ref. 2).

3. PRODUÇÃO DE CANA-DE-AÇÚCAR NO MERCOSUL

Os quatro países-membros do Mercosul -- Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai --, em conjunto, respondem por pouco mais do que a participação isolada do Brasil. Em 1990, enquanto foram produzidas 263,6 milhões de tons de cana no Brasil, a Argentina produziu 16 milhões de tons (menos 15,5 vezes), o Paraguai 2,8 milhões de tons (menos 93 vezes), e o Uruguai apenas 0,6 milhões de tons (menos 438 vezes).

A cana-de-açúcar é a principal matéria-prima para produção de açúcar, e o Brasil o seu maior produtor, no entanto, a maior parte da cana produzida no Brasil destina-se à produção de álcool etílico (etanol), anidro e hidratado. Na safra 1991/92, 72% da cana moída no Brasil destinou-se à produção de álcool (Ref. 3).

O tipo anidro (min. 99,3% em peso a 20°C, ou 99,5% em volume a 15°C) é usado como aditivo da gasolina, para elevar sua octanagem e o seu teor de oxigênio. O tipo hidratado (média de 93,2% em peso a 20°C, ou 95,54% em volume a 15°C) é usado como combustível único em veículos equipados com motores movidos exclusivamente a álcool. A demanda de álcool para fins carburantes, anidro e hidratado, responde por 96% da demanda total de álcool no Brasil (Ref. 3).

A demanda de álcool anidro carburante, a partir de outubro de 1992, corresponderá, em base anualizada, a cerca de 2,64 bilhões de litros por ano, e a demanda de álcool hidratado

carburante a cerca de 10,56 bilhões de litros por ano. A soma destes valores convertida em açúcar equivalente, corresponde a aproximadamente 20 milhões de toneladas por ano de açúcar. De outro lado, a produção brasileira de açúcar é de 8,5 milhões de tons por ano, dos quais são exportados entre 1,5 e 2 milhões de tons por ano. Portanto, é fácil verificar como qualquer variação no mercado de álcool carburante do Brasil pode afetar significativamente a oferta de açúcar brasileiro no mercado internacional.

Embora o consumo mundial de açúcar em 1991/92 seja estimado em 111,8 milhões de toneladas, apenas 18 milhões de tons são negociadas no chamado "mercado livre". O restante é comercializado em blocos econômicos fechados (Bloco dos Países da Commonwealth, Bloco Soviético, CEE) ou é sujeito a reservas de mercado (EUA, CEE). Como a capacidade industrial de produção de açúcar do Brasil é estimada em 13 milhões de tons por ano, há um certo grau de flexibilidade para que cana-de-açúcar originalmente destinada para álcool, eventualmente possa ser transformada em açúcar.

O mercado de álcool carburante existe quase que exclusivamente no Brasil, embora não se possa deixar de lembrar que a partir de 1985, pelo período de duas safras, foi promovida a mistura de álcool anidro na gasolina nos Estados situados ao norte da Argentina (Jujuy, Salta, e Tucumán), onde se concentra o seu setor canavieiro. No entanto, é um mercado que apresenta dimensões equivalentes a duas vezes o mercado total de açúcar dos quatro países do Mercosul. Portanto, a equação de equilíbrio do mercado de açúcar em todo o Mercosul, está diretamente ligada à estabilidade do mercado de álcool carburante no Brasil.

4. OS MERCADOS DE AÇÚCAR NOS QUATRO PAÍSES DO MERCOSUL

Os Quadros 1 a 4 indicam a evolução recente da produção, consumo e exportações líquidas de açúcar dos 4 países do Mercosul. Apesar de apenas 28% da cana-de-açúcar processada industrialmente no Brasil se destinar à produção de açúcar, mesmo assim a sua produção de açúcar é muito superior à dos outros 3 países. O volume das exportações totais de açúcar realizadas pelo Brasil no período de 1989 a 1992 já é, por si só, superior aos mercados domésticos de açúcar somados da Argentina, Paraguai e Uruguai (Ref. 13).

Estes dados dão uma dimensão da diferença de escala existente entre os setores sucroalcooleiros do Brasil e o dos seus parceiros de mercado comum, onde predomina a presença brasileira.

5. PARÂMETROS DE COMPETITIVIDADE

Para avaliar a competitividade dos setores sucroalcooleiros dos 4 países do Mercosul, analisaremos três parâmetros: os investimentos realizados em desenvolvimento tecnológico; os rendimentos agrícola e industrial; e os custos de produção de açúcar e de álcool.

5.1. Investimentos em desenvolvimento tecnológico

Até 1986/87, os investimentos em R&D no setor canavieiro e sucroalcooleiro do Brasil foram desenvolvidos em duas frentes: pelo (extinto) Planalsucar, do Instituto do Açúcar e do Alcool, e pelo Centro de Tecnologia da COPERSUCAR (CTC), com sede em Piracicaba. Após esta data, os investimentos tem prosseguido apenas no CTC.

Malgrado não haver informação pública sobre o exato volume de recursos dispendidos anualmente em pesquisas pelo CTC, a COPERSUCAR informou-nos que nos últimos 5 anos tem sido alocados entre US\$ 15 e 20 milhões por ano (Ref. 4). Estes recursos têm sido aplicados no desenvolvimento de novas variedades de cana, mais resistentes a pragas como o carvão, e mais produtivas, em kgs de açúcar por tonelada, bem como no desenvolvimento de novos processos industriais. Neste último caso, destaca-se o processo de neutralização do flegma com soda cáustica, para produção de álcool com melhores características de acidez (pH) e condutividade, que viabilizou a introdução de sistemas de injeção eletrônica em veículos movidos exclusivamente a álcool.

Apenas no desenvolvimento de novas variedades, nos últimos 5 anos tem sido aplicados pelo CTC entre US\$ 6 e 7 milhões por ano. E, embora desde 1991, o número de clones em análise tenha sido reduzido de 2 milhões para 600 mil, critérios computadorizados de seleção devem manter no futuro o mesmo ritmo de produção de variedades de cana mais produtivas observado nos últimos anos.

Enquanto no Brasil vem se mantendo um programa de investimentos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico senão ousado, pelo menos persistente, no Paraguai e no Uruguai esta atividade é nula, e na Argentina apenas marginal, limitando-se às tímidas atividades desenvolvidas pela Estação Experimental de Tucumán.

O resultado do esforços desenvolvidos no Brasil pode ser medido pelo maior rendimento de variedades de cana desenvolvidas pelo CTC (variedades tipo "SP") e pelo Planalsucar (variedades tipo "CB"), que chegam a ser até 40% superiores, em toneladas de açúcar por

hectare em relação às variedades "NA" (desenvolvidas no Norte da Argentina) (Quadro 5). Estas últimas, apesar de terem provido a base para a expansão da lavoura de cana-de-açúcar no Brasil, após a criação do Programa Nacional do Álcool, em 1975, encontram-se em fase acelerada de decrepitude.

Em 1990, a penetração das variedades SP no total de cana processada pela região Centro-Sul, chegou a 60%. No Estado de S.Paulo, onde é produzida 55% da cana do Brasil, a penetração destas variedades atingiu 67,3% (Tabela 4).

5.2. Rendimentos agrícola e industrial

Apesar da significativa diferença de dimensão do cultivo de cana-de-açúcar do Brasil em relação aos demais países do Mercosul, pode-se dizer com segurança que o rendimento agrícola da cana no Brasil é bem superior aos demais (Tabela 5). Em 1990, o rendimento agrícola da produção de cana no Brasil foi de 61,7 tons por hectare cultivado, contra 48,5 tons/ha na Argentina, 57,1 tons/ha no Uruguai, e 50,5 tons/ha no Paraguai (Ref. 2).

No que tange ao rendimento industrial, medido em kilogramas de açúcar por tonelada de cana moída, o Brasil é também o líder, com 103,2 kgs/ton, contra 85,4 kgs/ton na Argentina, e 42,9 kgs/ton no Paraguai (para o Uruguai, não há informação disponível) (Tabela 6).

A composição dos rendimentos agrícola e industrial indica que o Brasil está produzindo em média 6.367 kgs de açúcar por hectare cultivado com cana, contra 4.142 kgs/ha na Argentina, e 2.166 kgs/ha no Paraguai (Tabela 7). É possível verificar que, no período de 1979 a 1990, enquanto o rendimento agroindustrial médio do setor sucroalcooleiro da Argentina vem caindo à taxa de 1,5% ao ano, o do Brasil vem crescendo à taxa de 1,6% ao ano.

5.3. Custos de produção de açúcar e de álcool

As informações sobre custos médios de produção por país, que utilizaremos a seguir foram obtidos a partir de informações coletadas junto à Landell Mills (Ref. 5), Geplacea (Ref. 6), e ao Subgrupo de Trabalho Nº 8 do Mercosul. Segundo estes dados, os produtores mais competitivos de açúcar e de álcool do Estado de S.Paulo produzem açúcar a um custo de US\$ 170 por tonelada, em demerara equivalente (livre de impostos).

Esta marca só é comparável à média de custo observada na Colômbia, que se situa na casa de US\$ 180/ton. No entanto, na Colômbia, devido a condições agrônômicas e climáticas especiais na pequena região onde se concentra a lavoura canavieira, a safra de produção de cana é de quase 12 meses por ano, ao invés dos 5 a 6 meses por ano de safra média no Brasil, daí o baixo custo de produção observado naquele país. Na região Centro-Sul do Brasil, onde se inserem os produtores do Estado de S.Paulo, o custo médio de produção é de US\$ 240 por tonelada, e na região Norte-Nordeste o custo médio de produção é de US\$ 300/ton.

Na Argentina, o custo médio de produção deve ser analisado com um certo cuidado, pois desde abril de 1991, quando da implementação do Plano "Cavallo" de Estabilização Econômica, a taxa de câmbio, para conversão de pesos em dólares norte-americanos, sofreu uma defasagem de 40%. Portanto, enquanto o custo de produção de açúcar era avaliado em US\$ 260/ton antes do plano, atualmente (setembro de 1992), este mesmo custo, avaliado em dólares, é de cerca de US\$ 364/ton. Por este motivo, o Quadro 6 apresenta duas colunas para o custo de produção de açúcar argentino: um, com taxa de câmbio normalizada, a US\$ 260/ton; e outro, considerando a taxa de câmbio atual, a US\$ 364/ton.

Os custos de produção de açúcar no Uruguai e Paraguai são, respectivamente, de US\$ 380 e 585/ton. Todos estes custos referem-se a preço do produto "ex-factory", ou posto-veículo-usina (P.V.U.).

A conclusão que se tira destes dados é que, além de ser o maior produtor de açúcar do Mercosul, com potencial para gerar grandes volumes de açúcar excedente para exportação, o Brasil é também o país que apresenta os menores custos de produção. Este menor custo de produção se deve, entre outras causas, a economias de escala e ao esforço em pesquisa e desenvolvimento que vem sendo realizado nesse país.

6. AÇÚCAR: A COMPETIÇÃO EM CONDIÇÕES DE LIVRE MERCADO

Considerando que a distância rodoviária entre S.Paulo e Buenos Aires é de 2.450 km -- bem maior do que as distâncias entre S.Paulo e Montevideu ou Assunción --, e que o custo de produção do açúcar na Argentina é menor do que o custo verificado no Paraguai e no Uruguai, o que concluímos para a relação comercial entre Brasil e Argentina, valerá também para as relações Brasil/Uruguai e Brasil/Paraguai.

O frete de carga industrial por caminhão -- portanto, o de operação e contratação mais simples, por permitir embarques modulares de pequeno porte --, entre S.Paulo e Buenos Aires

durante o mês de setembro de 1992 apresentava um custo de US\$ 62/ton. Considerando o custo médio de produção de açúcar na região Centro-Sul do Brasil, posto-veículo-usina (P.V.U.) de US\$ 240/ton, acrescido do frete S.Paulo-Buenos Aires, concluímos que, no caso de uma total liberação dos mercados, com igual tributação, o produto brasileiro chegaria no principal mercado consumidor da Argentina a um custo C&F (custo mais frete) de US\$ 302/ton.

Assumindo que os custos de frete interno na Argentina são equivalentes aos verificados no Brasil, o transporte de açúcar da região de Tucumán até Buenos Aires teria um custo de US\$ 16/ton. Portanto, o custo médio C&F do açúcar Argentino colocado em Buenos Aires seria de US\$ 276/ton (260 + 16). Portanto, em condições de livre mercado, não havendo grandes excedentes de produção no Brasil, não haveria penetração de açúcar brasileiro na Argentina.

No entanto, havendo excedentes exportáveis no Brasil, haveria entrada de açúcar brasileiro na praça de Buenos Aires toda vez que a receita a ser auferida com a exportações de açúcar do CS do Brasil para outros mercados, fosse menor do que US\$ 276/ton C&F B.Aires, ou US\$ 214/ton FOB S.Paulo (276 menos 62). Nestes casos, a opção de venda para o mercado argentino, seria mais atrativa do que a exportação para fora do Mercosul. Em termos empresariais, esta operação seria viável pois os excedentes teriam um custo marginal dado pelo custo das unidades produtoras mais eficientes da região Centro-Sul do Brasil, isto é, US\$ 170/ton P.V.U.

Dada a escala de produção de cana-de-açúcar no Brasil, e os custos de produção verificados nos quatro países membros do Mercosul, é fácil concluir que não havendo mercado alternativo que proporcione maior lucro, o destino natural de excedentes de produção do Brasil serão os mercados de açúcar da Argentina, do Paraguai e do Uruguai.

Como a cana-de-açúcar não é uma cultura anual, e apresenta um ciclo econômico de 5 a 10 anos, bastaria uma competição acirrada por alguns poucos anos para que as indústrias locais de açúcar dos 3 países menores fosse deslocada pela indústria brasileira, que passaria a incorporar estes novos mercados como se domésticos fossem.

A condição de competição do Brasil no mercado de açúcar dentro do Mercosul tende ser de superioridade. No entanto, uma visão mais completa só será compreendida quando analisadas as atuais condicionantes do mercado de álcool.

7. CONDICIONANTES DO MERCADO DE ÁLCOOL NO BRASIL

O mercado de álcool carburante no Brasil é ainda extremamente instável, e dependente de vários fatores de peso. Destacam-se, entretanto, dois fatores fundamentais:

- a) a proporção de álcool anidro adicionada na gasolina;
- b) a proporção de vendas de veículos a álcool e a gasolina, no mercado interno.

A necessidade de intervenção do governo para viabilizar a venda de álcool carburante no mercado de combustíveis se deve ao fato de que muitas das vantagens associadas ao seu uso, raramente se transformam em créditos no seu preço. Estas externalidades positivas advêm de suas vantagens ambientais em relação à gasolina automotiva (Ref. 8), da sua significativa capacidade de geração de empregos por unidade de energia gerada (152 vezes mais do que o petróleo, Ref. 9), da economia de divisas com importação de petróleo e derivados, e da interiorização do desenvolvimento econômico associada à produção de álcool.

O reconhecimento de algumas destas vantagens foi cristalizado no trabalho de avaliação do Programa Nacional do Álcool elaborado pela Comissão Nacional de Energia, publicado em Abril de 1987, que concluiu ser do interesse do país a manutenção da produção de álcool, mesmo em cenários onde o preço do petróleo no mercado internacional apresentasse uma evolução conservadora até o ano 2.000 (Ref. 10).

Em setembro de 1990, foi constituída a Comissão para Reexame da Matriz Energética (Decreto nº 99.503, de 2 de setembro de 1990), que no seu relatório de recomendações de Abril de 1991 sugeriu as seguintes metas na área do álcool (Ref. 11):

- a) manutenção da adição de 22% de álcool anidro na gasolina, em todo o país; e,
- b) meta de 40% de vendas de veículos a álcool, sobre as vendas totais.

A definição desses parâmetros, segundo o relatório da comissão, teria como pano de fundo o interesse em manter a participação do álcool carburante no consumo de energia do setor de transportes rodoviários, no nível de 22,5% em tEP (toneladas equivalentes de petróleo) até o ano 2000, mesmo nível verificado em 1989.

Um dos principais motivos que levaram a comissão a recomendar a manutenção da adição de 22% de álcool anidro na gasolina foi o fato de que o Conselho Nacional do Meio

Ambiente (CONAMA), do Brasil, aprovou em 1986 (Resolução nº 18/86 do CONAMA), em consenso com a indústria automobilística e produtores de combustíveis, o Programa Nacional de Controle de Emissões Veiculares (PROCONVE), instituindo metas para a redução dos limites máximos de emissão de compostos poluentes nos gases de escape de veículos automotores. Esta redução ocorreria em três fases sucessivas, a iniciarem em 01.01.89, 01.01.92, e 01.01.97.

O objetivo do PROCONVE é fazer com que os limites de emissão dos veículos brasileiros, em termos de monóxido de carbono, hidrocarbonetos totais, óxidos de nitrogênio, aldeídos, e compostos orgânicos voláteis sejam a partir de 1997 equivalentes àqueles atualmente em vigor na Califórnia, considerados os mais rigorosos do mundo.

Para que fosse possível o desenvolvimento e a produção de dispositivos embarcados de controle de emissões, como sistemas de injeção eletrônica e conversores catalíticos, foi necessário a definição dos combustíveis-padrão para efeitos de homologação dos motores, em consonância com os limites definidos no PROCONVE. Os combustíveis do ciclo Otto definidos pelo PROCONVE como padrão, foram a gasolina contendo 22% de álcool anidro e o álcool hidratado carburante.

Entre 1986 e 1992, teriam sido dispendidos pela indústria automobilística brasileira, envolvendo montadoras e produtoras de auto-peças, mais de US\$ 200 milhões no desenvolvimento de dispositivos de controle de emissões. Recursos não quantificados foram gastos pelo setor de refino de petróleo e pelos produtores de álcool, para aprimoramento das características da gasolina (adição de detergentes para evitar a formação de goma nos sistemas de combustão) e do álcool carburante (controle da acidez e da condutividade).

Entretanto, em 1989/90, o Brasil sofreu uma crise no abastecimento interno de álcool carburante, cujas causas já foram exaustivamente analisadas em outros trabalhos (Ref. 12). Dentre as medidas adotadas para contornar a falta de álcool foi implementada uma redução temporária do teor de álcool anidro adicionado à gasolina brasileira, que passou para 13% +/- 1% em todo o país, exceto na região metropolitana de S.Paulo, onde foi mantido o percentual de 22% +/- 1% (percentagens em volume) (Portaria CNP 147/89).

Normalizado o abastecimento de álcool no Brasil, a partir da safra 1992/93, iniciada em Maio de 1992, houve a oportunidade de se aprovar o retorno da adição de 22% de álcool anidro na gasolina comercializada em todo o Brasil, evitando-se as perdas econômicas e ambientais advindas da operação de veículos a gasolina, calibrados para o uso de gasolina com 22% de álcool, usando combustível com menor teor de álcool.

No entanto, assistiu-se a uma intensa campanha contra esta medida, capitaneada dentro do governo federal pela estatal brasileira do petróleo, Petrobrás S.A., pois o retorno dos 22% de álcool anidro na gasolina significaria perda de participação de mercado para a gasolina pura.

Como alternativa, a Petrobrás apresentou proposta visando a alteração da gasolina-padrão para homologação de motores, para que contivesse "até 10% de álcool anidro". Com a redução do teor de álcool estaria sendo viabilizado o uso de aditivos alternativos ao álcool anidro, como o MTBE -- metil-tércio-butil-éter -- produto petroquímico produzido a partir da reação do metanol e do isobutileno que, no entanto, possui aproximadamente metade (18% em peso) do teor de oxigênio do álcool anidro (34,7% em peso). Para cumprir a mesma função "oxigenadora" da gasolina, caso fosse mantida a especificação de gasolina com 22% de álcool anidro, o MTBE teria que ser adicionado na proporção de 45%, o que tornaria a operação inviável, tanto econômica como tecnicamente.

Um dos principais argumentos levantados pela Petrobrás para justificar a proposta de alteração da especificação da gasolina para um menor teor de álcool tem sido o de que, com o advento do Mercosul, a integração dos mercados implicará a necessidade de se estabelecer uma especificação para combustíveis que permita o livre trânsito de veículos entre os 4 países. Para que isto fosse possível, defende a redução do teor de álcool da gasolina brasileira.

De outro lado, os produtores de álcool do Brasil se mobilizaram fortemente a favor do retorno da mistura de 22% de álcool na gasolina, pois seria esta uma forma de garantir um mercado cativo para o álcool no futuro, especialmente tendo em vista que, após a crise de 1989/90, as vendas de carros a álcool caíram para menos do que 30% do total (nos 8 primeiros meses de 1992, 26,55%). A perspectiva de sucateamento gradual da frota de veículos a álcool aumentou a importância, para estes produtores, da manutenção da adição do álcool na gasolina.

É neste contexto que podemos identificar a interface entre os interesses do Brasil, como país dominante nos mercados de açúcar e álcool, a nível de Mercosul.

8. A relação entre os interesses do Brasil no açúcar e no álcool a nível do Mercosul

Compreendido o contexto das disputas internas pelo mercado de combustíveis no Brasil, enunciado brevemente no item anterior, algumas constatações e ilações podem ser feitas.

É fácil imaginar que, do ponto de vista dos produtores de açúcar da Argentina, Paraguai e Uruguai, que se sentem ameaçados com a possibilidade de competição de açúcar brasileiro, é interessante que a adição de álcool anidro continue a ser feita no Brasil no maior percentual possível.

Procurando avaliar o interesse dos produtores brasileiros, duas hipóteses podem ser consideradas:

1) com o livre ingresso do Brasil nos mercados de açúcar dos outros 3 países, a expansão de mercado potencial seria da ordem de 1,2 milhão de toneladas de açúcar por ano;

2) existe a possibilidade de se conseguir que a gasolina consumida na Argentina, Paraguai e Uruguai passe a conter álcool anidro em sua especificação-padrão, o que aliviaria as pressões internas no Brasil a favor de uma redução do uso de álcool na gasolina, e poderia representar um mercado adicional equivalente, ou maior, do que aquele a ser criado com a incorporação de novos mercado de açúcar.

Embora as duas hipóteses enunciadas não são mutuamente exclusivas, a realização da segunda dependeria da existência de políticas ambientais na Argentina, Uruguai e Paraguai que reconhecessem a vantagem da adição de álcool anidro na gasolina, surgindo, portanto, a possibilidade de um potencial "trade-off" entre os interesses açucareiros envolvidos.

O resultado das negociações multilaterais realizadas pelas delegações dos quatro países-membros do Mercosul, a nível do Sub-Grupo de Trabalho Nº 8 (de Política Agrícola), no que tange a açúcar e álcool, concluídas em Agosto de 1992, reflete claramente os interesses potenciais enunciados acima (Ref. 7).

Na prática, contrariando os objetivos iniciais da proposta de livre comércio contida no Tratado de Assunción, as delegações açucareiros dos quatro países firmaram um "Acordo" pelo qual os produtores brasileiros se comprometem a não agredir os mercados internos de açúcar dos outros três países, em troca da implementação, nestes países, de uma nova especificação de gasolina que conteria entre 10% e 22% de álcool anidro (% em volume).

Do ponto de vista dos produtores brasileiros, o interesse no acordo é compreensível. Na hipótese de se implementar a gasolina com 10% de álcool nos outros três países, além de minimizadas as pressões contra a redução do teor de álcool no mercado brasileiro, seria criado um mercado potencial de álcool de no mínimo 1,1 bilhão de litros por ano, equivalente a cerca de 1,8 milhão de toneladas de açúcar. A alternativa proposta no acordo representa

uma possibilidade de expansão potencial de mercado maior até do que aquela que adviria da integração, sem reservas, dos mercados açucareiros.

Do ponto de vista dos produtores de açúcar da Argentina, Paraguai e Uruguai, o acordo seria uma maneira de preservar suas indústrias locais.

9. Diferenças entre o interesse privado e o coletivo

Considerando os atuais preços de mercado de gasolina e MTBE, de US\$ 0,60 e 1,05 por galão FOB Houston (livre de impostos), respectivamente, e levando em conta os volumes necessários de álcool anidro e MTBE necessários para se atingir a meta de 3,5% de oxigênio em peso na gasolina (equivalente a 10% de álcool em volume), o preço de álcool que tornaria indiferente o uso de MTBE ou de álcool, seria de US\$ 1,46 / galão, ou US\$ 386 por metro cúbico.

Em setembro de 1992, os produtores de açúcar e álcool da região Centro-Sul do Brasil estão comercializando o seu álcool anidro por um preço médio, líquido de impostos, de US\$ 271 por metro cúbico (Ref. 3). Este preço, no entanto, estaria sendo suficiente para cobrir, marginalmente, os custos de produção apenas dos produtores mais eficientes de S.Paulo, pois equivale a um preço de açúcar de US\$ 163 / ton. No entanto, caso o álcool anidro fosse comercializado pelo seu valor de mercado como oxigenador da gasolina, o seu preço seria de US\$ 386 por metro cúbico, ou US\$ 232 por tonelada de açúcar, o que está bem em linha com o custo médio de produção de açúcar da região Centro-Sul do Brasil.

Portanto, em condições de livre mercado, o uso do álcool anidro como aditivo da gasolina, quando produzido na região Centro-Sul do Brasil, compete com o MTBE. No entanto, o uso de aditivos oxigenados na gasolina representa um aumento no custo básico da mistura carburante, e a sua implementação só se justifica por restrições ambientais. A avaliação de qual o valor da externalidade negativa associada às emissões poluentes causadas pela gasolina, evitadas com o uso do álcool, é algo que não temos condições de realizar. No entanto, a decisão de se adotar a mistura de álcool na gasolina em todo o Mercosul é claramente uma opção de política ambiental, energética, e de desenvolvimento regional. E é exatamente aí que reside todo o problema.

Por exemplo, como avaliar qual o impacto, em termos de desenvolvimento regional, da virtual extinção das indústrias açucareiros de 3 países? Este custo social seria maior ou menor

do que o ganho que poderia ser obtido por um custo menor de açúcar para o consumidor, nestes países ?

De outro lado, como avaliar o custo social da hipótese de se eliminar o mercado de álcool anidro no Brasil, no longo prazo, caso por questões relacionadas à integração do Mercosul fosse alterada a especificação da gasolina brasileira, viabilizando no futuro a sua total substituição por MTBE, um produto preferencial do ponto de vista da indústria do petróleo, por ser considerado "in-house product"?

Não pretendemos dar as respostas a estas complexas perguntas. Queremos apenas chamar a atenção para o fato de que estas questões devem ser resolvidas em fóruns mais amplos, que sejam capazes de avaliar a conveniência de cada solução específica, à luz de objetivos mais amplos, globais.

A sistemática de harmonização de medidas introduzida pela criação dos Sub-Grupos Setoriais de Trabalho, após a Carta de Las Lenas, deve ser entendida como o primeiro, mas não o definitivo passo deste complexo processo de integração.

10. O Mercosul e a Comunidade Econômica Européia

A preparação para integração do Mercado Comum Europeu contou com a criação do "Conselho da Comunidade", com ministros nomeados para cada uma das pastas consideradas de maior interesse: energia, meio ambiente, agricultura, política industrial, etc. Desta maneira, procurou-se analisar as políticas de cada país em cada uma destas áreas, harmonizando-as tanto intra-, quanto inter-setorialmente.

Para que o Mercosul atinja os benefícios a que se propõe, é preciso que seja criado algo semelhante, sob o risco de ocorrerem perdas econômicas, sociais, e ambientais, que eventualmente advenham de um processo de integração realizado às pressas. Propomos, portanto, a criação de no mínimo quatro conselhos, que deveriam ter as suas atividades integradas: Conselho de Meio Ambiente, Conselho de Política Energética, Conselho de Política Agrícola, e Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Todos seriam coordenados por um "Conselho Superior do Mercosul", que se encarregaria de harmonizar as medidas propostas por cada um individualmente.

11. Conclusão

A integração dos mercados de açúcar e de álcool a nível do Mercosul certamente permitirá no futuro análises mais específicas, devido à sua natural complexidade, à medida em que os problemas dela advindos sejam objeto de conflito.

Com este trabalho procuramos constituir o arcabouço mínimo necessário para estes estudos possam ser desenvolvidos no futuro.

REFERÊNCIAS

1. Huebe, Victor L., "Análisis del mercado azucarero en 1991", in Boletín Geplacea, Vol.IX, Nº 2, Febrero, 1992.
2. United Nations, Food and Agriculture Organization, FAO Production Yearbook, Rome, várias edições.
3. Datagro, Informativo reservado sobre o setor sucroalcooleiro brasileiro, São Paulo, SP, várias edições.
4. Campos, Roberto M., Informações pessoais, Agosto 1992.
5. Fry, James, "Modelos institucionais no exterior", Seminário Técnico da Copersucar, São Paulo, SP, 1988.
6. Leon, Luiz Ponce de, "Política açúcareira e produtividade em países selecionados", Encontro Nacional de Alta Tecnologia Canavieira, Araras, SP, 14 a 19 setembro 1992.
7. Delegação do Brasil, Sub-Grupo de Trabalho Nº 8 (Política Agrícola), Acordo Setorial de Açúcar e de Álcool, São Paulo, SP, Agosto 1992.
8. Associação das Indústrias do Açúcar e do Álcool no Estado de S.Paulo, Sociedade dos Produtores de Açúcar e de Álcool, Ethanol - renewable fuel for a sustainable society, São Paulo, SP, June 1992.
9. Nastari, P.M., "Biomass ethanol: strategy for economic development that preserves the environment", XVth Governor's Ethanol Coalition Meeting, Milwaukee, WI, June 29, 1992.

10. Ministério das Minas e Energia, Comissão Nacional de Energia, "Avaliação do Programa Nacional do Álcool", Brasília, Abril 1987.

11. Comissão para Reexame da Matriz Energética, Relatório Final de Recomendações, Abril 1991.

12. Nogueira, S.L.C., e Nastari, P.M., "Recent developments and current risks for Brazil's National Alcohol Program," IX International Symposium on Alcohol Fuels, Firenze'91, November 12-15, 1991, Vol. III, pp. 1021-6.

13. United States Department of Agriculture, Economic Research Service, Sugar and Sweetener Situation and Outlook Yearbook, Washington, DC, June, 1992.

14. Copersucar, Proálcool - Fundamentos e perspectivas, São Paulo, SP, Setembro 1989.

Tabela 1

PRODUCAO DE CANA-DE-ACUCAR NO MUNDO (em milhoes de tons)					
Regioes	1979-81	1985	1987	1989	1990
LDC s	655.9	790.1	835.5	956.6	962.8
AM.LATINA	360.7	459.9	487.5	480.4	480.7
ORIENTE	245.2	274.5	289.8	417.3	421.7
AFRICA	34.1	36.1	38.4	37.9	38.8
OR.MEDIO	12.1	16.5	16.6	16.7	17.3
OUTROS	3.8	3.1	3.2	4.3	4.3
IC s	67.8	71.7	74.9	75.3	72.2
AM.NORTE	24.5	25.6	26.5	26.7	24.6
OCEANIA	23.4	24.4	24.8	27.1	26.2
EUROPA OCID.	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3
OUTROS	19.6	21.4	23.4	21.2	21.1
PLAN. CENTRAL	37.9	65.5	61.8	*(1)	*(1)
MUNDO	761.6	927.3	968.7	1,031.9	1,035.1
% Am.Latina/Mundo	47.4%	49.6%	50.3%	46.6%	46.4%
% LDC s / Mundo	86.1%	85.2%	86.2%	92.7%	93.0%

Fonte: FAO

Nota: (1) Apos 1989, incorporado em LDC/Oriente.

Tabela 2

PRODUCAO DE CANA-DE-ACUCAR NO MUNDO (em milhoes de tons)					
Países	1979-81	1985	1987	1989	1990
BRASIL	147.8	247.2	268.7	252.3	263.6
INDIA	144.9	170.3	182.5	222.6	220.0
CUBA	69.3	67.4	70.8	81.0	77.0
CHINA	33.8	58.7	42.4	55.4	64.0
MEXICO	35.3	37.7	40.0	40.2	34.9
PAKISTAO	29.0	27.9	29.9	37.0	35.5
TAILANDIA	17.7	25.0	24.0	36.7	33.6
USA	24.5	25.6	26.5	26.7	24.6
AUSTRALIA	23.4	24.4	24.8	27.1	26.2
COLOMBIA	24.7	25.4	25.0	26.0	24.5
INDONESIA	19.5	22.6	26.1	24.4	25.5
AFRICA DO SUL	17.3	18.8	21.1	18.5	18.7
FILIPINAS	24.0	15.6	13.8	23.6	24.8
ARGENTINA	15.6	14.1	14.8	14.5	16.0
MUNDO	761.6	927.3	968.7	1,031.9	1,035.1
% Brasil/Mundo	19.4%	26.7%	27.7%	24.5%	25.5%

Fonte: FAO

Tabela 3

PRODUCAO DE CANA-DE-ACUCAR NO MUNDO (em milhoes de tons)					
Paises	1979-81	1985	1987	1989	1990
MERCOSUL	165.4	264.6	287.0	270.3	283.0
. BRASIL	147.8	247.2	268.7	252.3	263.6
. ARGENTINA	15.6	14.1	14.5	14.5	16.0
. URUGUAI	0.4	0.6	0.6	0.6	0.6
. PARAGUAI	1.6	2.7	3.2	2.9	2.8
MUNDO	761.6	927.3	968.7	1,031.9	1,035.1
% Mercosul/Mundo	21.7%	28.5%	29.6%	26.2%	27.3%

Fonte: FAO

Tabela 4

VARIEDADES DE CANA SP Participação relativa na Região Centro-Sul	
Estados	Participação
MS	67,4%
SP	67,3%
MT	63,1%
PR	59,5%
GO	36,3%
MG	33,1%
ES	8,6%
RJ	8,0%
Total Centro-Sul	60,0%

Fonte: Ref. 14.

Tabela 5

RENDIMENTO AGRICOLA DA CANA-DE-ACUCAR (em tons/ha)					
Paises	1979-81	1985	1987	1989	1990
MERCOSUL					
. BRASIL	55.6	63.2	62.3	62.0	61.7
. ARGENTINA	48.2	49.0	49.9	48.3	48.5
. URUGUAI	40.7	55.8	60.6	58.7	57.1
. PARAGUAI	39.7	49.4	50.2	49.9	50.5
MUNDO	56.0	58.4	59.1	62.7	61.3

Fonte: FAO

Tabela 6

RENDIMENTO INDUSTRIAL DA CANA-DE-ACUCAR (em kgs acucar / ton cana)					
Paises	1979-81	1985	1987	1989	1990
MERCOSUL					
BRASIL	96.2	105.2	103.5	100.7	103.2
ARGENTINA	101.5	97.4	86.4	84.0	85.4
URUGUAI	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
PARAGUAI	53.1	38.9	32.5	36.2	42.9

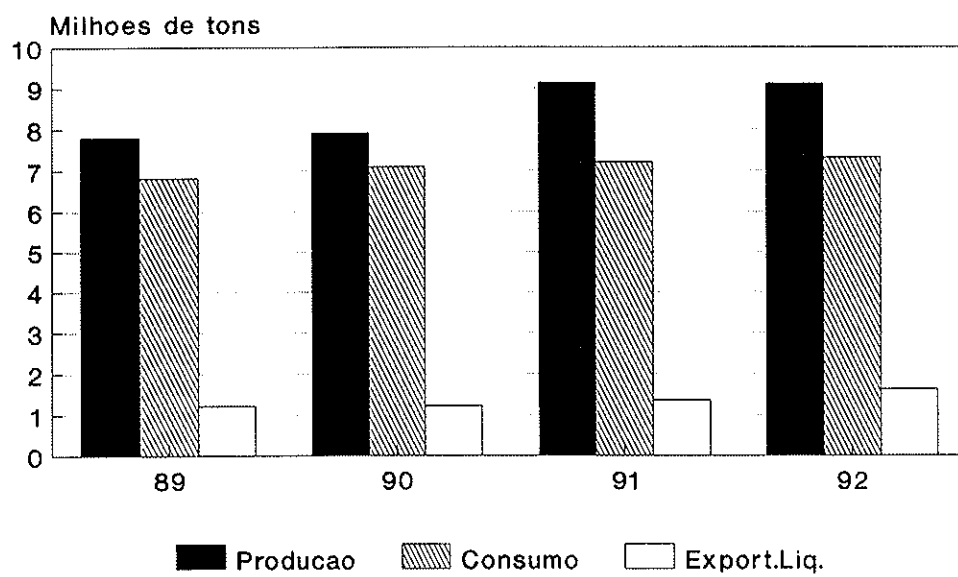
Fonte: FAO e DATAGRO.

Tabela 7

RENDIMENTO AGRO-INDUSTRIAL DA CANA-DE-ACUCAR (em kgs acucar / ha)					
Países	1979-81	1985	1987	1989	1990
MERCOSUL					
. BRASIL	5,349	6,649	6,448	6,243	6,367
. ARGENTINA	4,892	4,773	4,311	4,057	4,142
. URUGUAI	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
. PARAGUAI	2,108	1,922	1,632	1,806	2,166

Fonte: FAO e DATAGRO.

Quadro 1
BRASIL
Mercado de Acucar

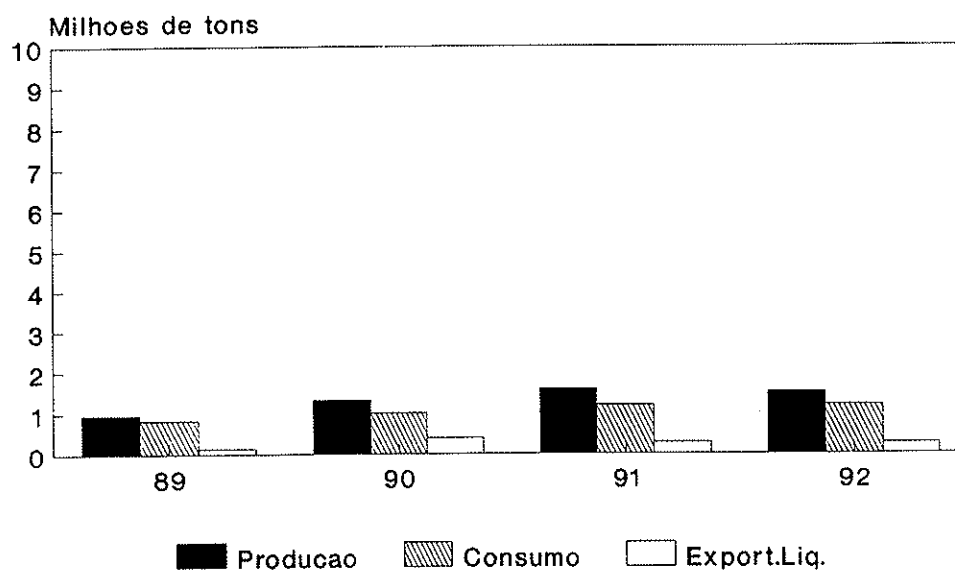


Fonte: USDA

Quadro 2

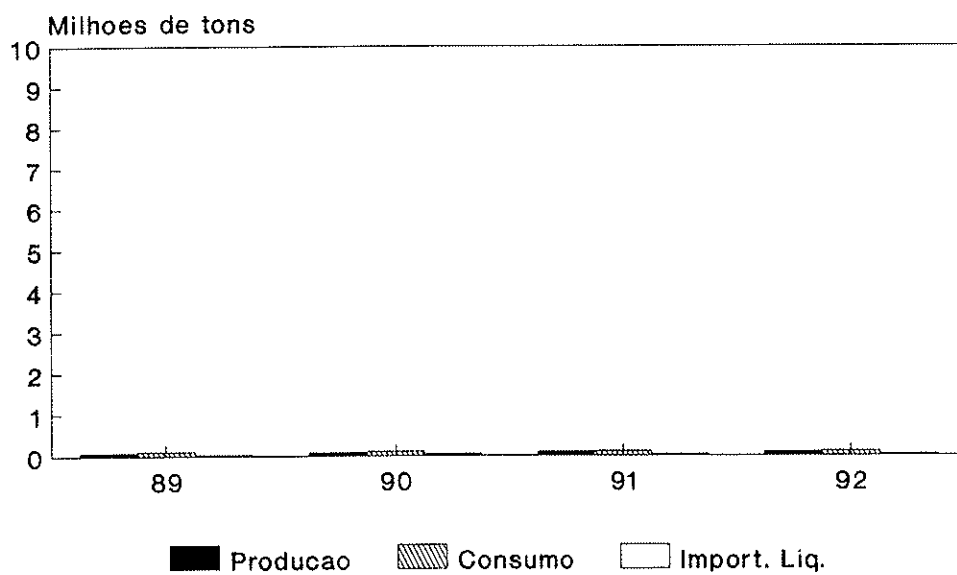
ARGENTINA

Mercado de Acucar



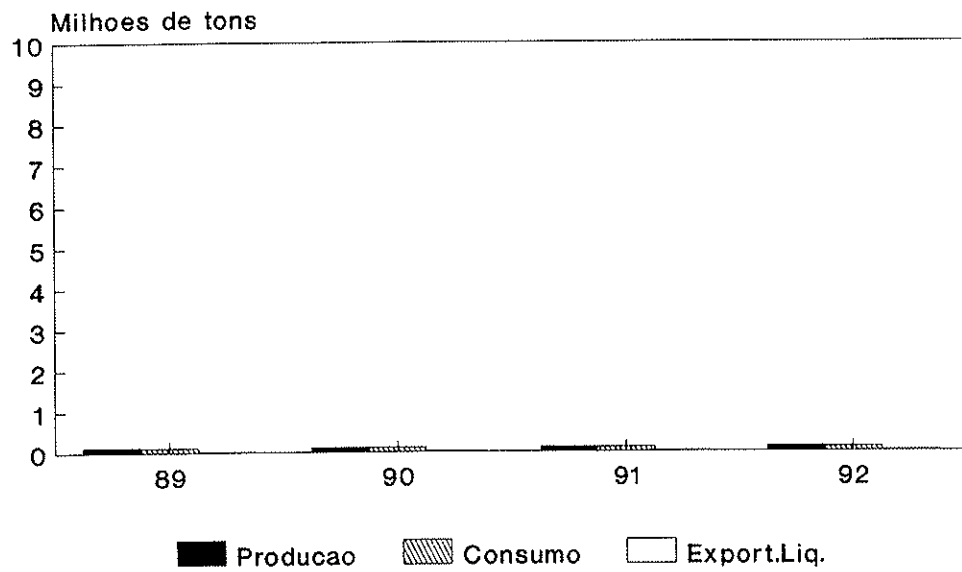
Fonte: USDA

Quadro 3
URUGUAI
Mercado de Acucar



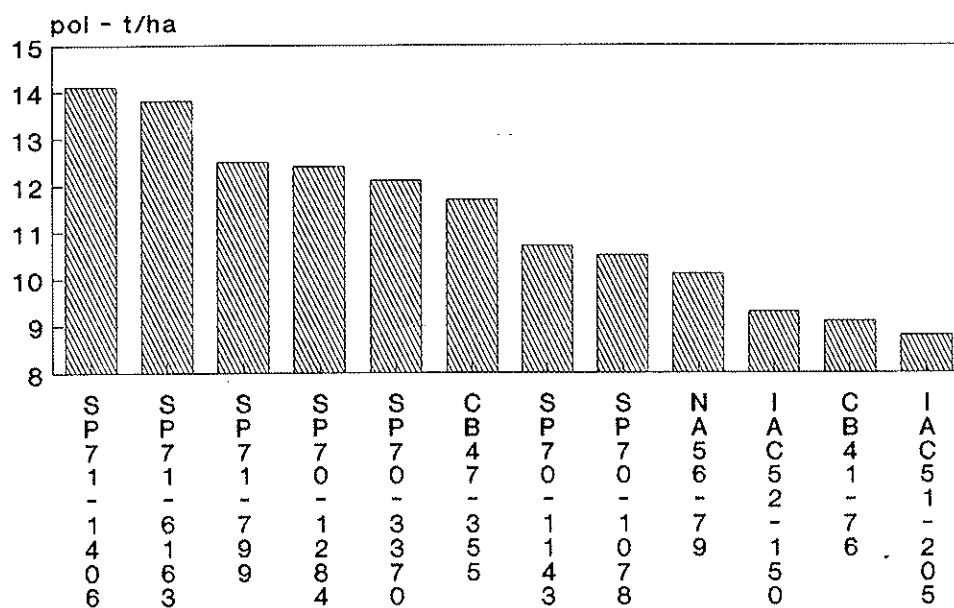
Fonte: USDA

Quadro 4
PARAGUAI
Mercado de Acucar



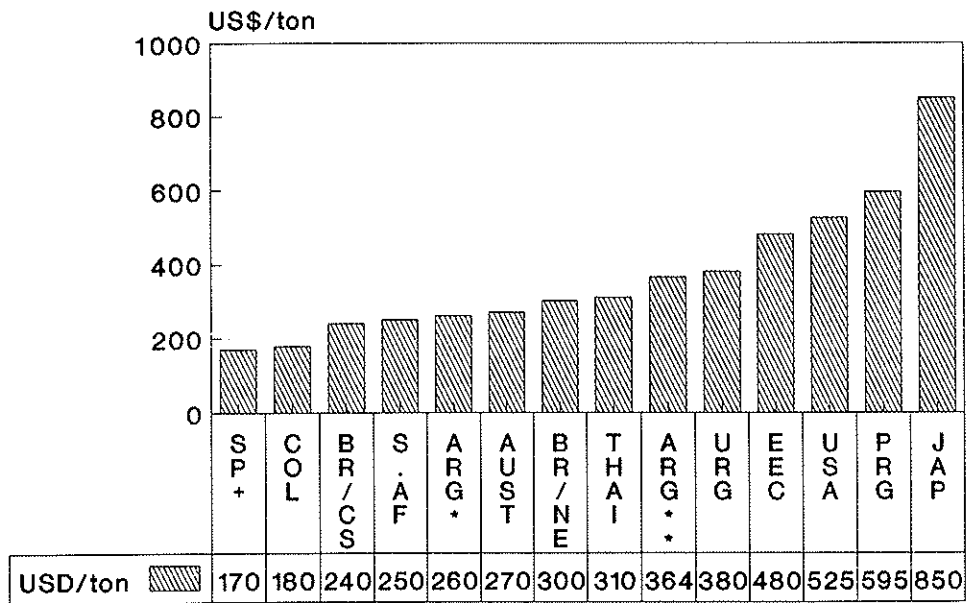
Fonte: USDA

Quadro 5
RENDIMENTO DE VARIEDADES SP
Base 27 Usinas (291 mil ha) 1986



Fonte: Ref. 14.

Quadro 6
ACUCAR: CUSTOS DE PRODUCAO
EM PAISES SELECIONADOS



Fonte: Landel Mills, Geplacea, SGT-8.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor: Jacques Marcovitch

Vice-reitor: Adolpho José Melfi

Instituto de Estudos Avançados

Conselho Deliberativo: Alfredo Bosi (Diretor), Gerhard Malnic (Vice-Diretor), Dom Paulo Evaristo Arns, Pedro Leite da Silva Dias, Nilson José Machado, Arnaldo Mandel, Marcos Grisotto e Yvonne Primerano Mascarenhas