

Mercosul: impasses e alternativas

Organizador: Ricardo Seitenfus



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

TEXTOS

Apresentados no seminário "Mercosul: Impasses e Alternativas", realizado pela Área de Assuntos Internacionais do IEA no dia 17 de setembro de 1991.

AUTORES

Luiz Olavo Baptista é professor da Faculdade de Direito da USP.

Roberto Giannetti da Fonseca é presidente da Silex Trading.

José Carlos de Castro Waeny é pesquisador da Divisão de Química do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) de São Paulo.

Gilberto Dupas é membro da Área de Assuntos Internacionais do IEA e do Instituto de Estudos Para o Desenvolvimento Industrial (Iedi), ex-secretário da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo e ex-presidente da Caixa Econômica do Estado de São Paulo.

SUMÁRIO

PROGRAMA MERCOSUL.....	I
ASSUNTOS COMERCIAIS	
Luiz Olavo Baptista.....	1
ASSUNTOS ADUANEIROS	
Roberto Giannetti da Fonseca.....	45
NORMAS TÉCNICAS E HARMONIZAÇÃO DE NORMAS DE METROLOGIA	
José Carlos de Castro Waeny.....	55
POLÍTICA FISCAL, CAMBIAL E MONETÁRIA RELACIONADA COM O COMÉRCIO	
Gilberto Dupas.....	74

**PROGRAMA MERCOSUL****1. O contexto**

Nas três últimas décadas houve uma profunda reestruturação do sistema político e econômico internacional. Formaram-se espaços macroregionais e fortaleceram-se as organizações supranacionais, de acordo com os postulados da contiguidade física e identidade ideológica. Ao mesmo tempo, dada a vinculação das economias nacionais ao sistema mundial e a transnacionalização dos sistemas financeiros dos países, reduziu-se consideravelmente a liberdade de manobra dos Estados na condução das políticas econômicas nacionais.

Dadas as transformações ocorridas, a América Latina no seu conjunto perdeu, dos anos 50 para cá, posições no campo econômico, ficando atrás dos ritmos de desenvolvimento tanto da Europa quanto do Extremo Oriente. No terreno político, verificou-se uma redução da importância do subcontinente no plano diplomático mundial, perdendo, como bloco regional, a maior parte do espaço que teve no segundo pós-guerra. Reflexo disso foi a perda de centralidade por parte da OEA - Organização dos Estados Americanos - que já havia sido detentora de uma significativa importância na diplomacia multilateral.

Isso não bastasse, houve profundas mudanças, progressos e inovações que o subcontinente como um todo tem sabido pouco ou nada assimilar. As várias facetas das transformações através das quais o sistema econômico se manifesta e, dentro dele, o mercado global, ocorrem num contexto de concentração e endividamento que, nos anos 80, trouxe para a América Latina redução de renda e de salários, diminuição de investimentos produtivos e agudização dos problemas sociais, entre os quais a pobreza absoluta. Além desta difícil situação interna, sente-se que os ventos novos que sopram nas relações internacionais, pós 1989, tendem a isolar muito mais a América do Sul.

Em decorrência desses graves problemas, as jovens e frágeis democracias latino-americanas colocaram na pauta de suas preocupações prioritárias o desafio do desenvolvimento integrado com certa autonomia. Afirmaram como necessidade a alternativa da integração regional, promovendo precisamente a aproximação de países protagonistas de desconfianças no passado, como Brasil e Argentina. A partir de julho de 1986 - com a assinatura de um conjunto de protocolos bilaterais, ainda, na época, sem prazos ou compromissos fixos - iniciou-se uma nova etapa nas relações regionais, à qual foram se associando Paraguai e Uruguai, na

I



busca de um novo caminho para a superação dos insucessos anteriores.

O veículo concebido para trilhar esse caminho é o MERCOSUL, cujas metas e compromissos significam, por um lado, ratificação e abreviamento dos prazos de uma série de acordos firmados pelos governos dos quatro países, e a decisão política de auferir os benefícios da soberania compartilhada. Através desta as nações da Comunidade Econômica Européia, por exemplo, desmentem previsões de fracasso relativas à harmonização de políticas cambiais entre economias com estruturas díspares e cujos governos estariam obrigados a seguir prioridades diferenciadas.

A integração macroregional propiciada pelo MERCOSUL tende - não fosse para levar tão-somente em conta o ponto de vista dos 150/200 milhões de consumidores ora "adimplentes" - a gerar benefícios econômicos inequívocos, inclusive com uma considerável diminuição dos ônus políticos inerentes à perda de soberania sobre a administração rotineira das economias domésticas, considerando-se o descontrole que presentemente as caracteriza. Ademais, a presença do MERCOSUL já se faz mesmo sentir porque, em teoria, ele já existe: suas quatro economias apesar de desiguais formam um importante conjunto com quase 12 milhões de quilômetros quadrados - a CEE conta com 2,4 milhões -, vasta área agriculturável, significativa variedade de riquezas naturais e notável potencial energético. A taxa de analfabetismo regional é de 18%, ainda muito alta em relação a da CEE; porém, o capital humano de países como a Argentina alinha-se - com base na escolaridade secundária e terciária e em proporção da sua participação nas áreas técnicas - no grupo das nações mais desenvolvidas.

2. O Programa

A Argentina e o Brasil iniciaram, em 1986, um processo de cooperação regional, em diversos campos, que resultou na assinatura de 24 protocolos e vários anexos. Em junho de 1990 os dois países decidiram compor um mercado comum bilateral e determinaram que a data de 31 de dezembro de 1994 seria o marco da completa liberdade de comércio entre as duas nações. Nesse ínterim, o Paraguai e o Uruguai foram se associando a muitos dos aspectos do mesmo processo e, a 26 de março de 1991, firmou-se o Tratado de Assunção, formalizando-se a criação do MERCOSUL - Mercado Comum do Cone Sul - e estabelecendo-se primeiro de janeiro de 1995 como data-limite para uma definitiva implantação da livre-circulação de bens entre Argentina e Brasil, restando a

II



Paraguai e Uruguai mais doze meses de prazo para incorporarem-se ao mesmo regime.

Com esse pano de fundo, o Embaixador Marcos Castrioto de Azambuja, Secretário-Geral de Política Externa, em nome do Ministério das Relações Exteriores, do Brasil, solicitou à Universidade de São Paulo que coordenasse um projeto para avaliar, entre outras experiências, a da CEE - Comunidade Econômica Européia -, com vistas à constituição do referido MERCOSUL. O pedido teve por base o acordo de colaboração MRE-USP, tendo as duas instituições intercambiado notas sobre o assunto, nos dias 4 e 17 de dezembro de 1990, e decidido implementar o que ficou sendo conhecido por "Projeto MERCOSUL".

Entretantes, configurou-se o apoio, ao Projeto, da parte do Ministério de Economia, Fazenda e Planejamento, através do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, antevendo-se a constituição de um empreendimento tripartite USP/MRE/IPEA.

Os Termos de Referência aqui apresentados concluem a primeira fase do Projeto MERCOSUL que deverá desenvolver-se, oportunamente, com o aprofundamento de cada um dos temas selecionados e a inclusão de novos aspectos, tais como, a institucionalização do processo, a solução de controvérsias e a questão regional e fronteiriça.

A conclusão desta fase significa também a contribuição efetiva da Universidade de São Paulo, através do Instituto de Estudos Avançados, ao encaminhamento moderno e responsável do processo integracionista no Cone Sul.

RICARDO A. S. SEITENFUS
Coordenador do Projeto



ASSUNTOS COMERCIAIS (tarifas, restrições não-tarifárias, drawback, regras de origem, tarifa externa comum, normas e procedimentos cambiais, demanda estatal).

LUIZ OLAVO BAPTISTA
Faculdade de Direito da USP

Em 26 de junho de 1990 foi assinado o Tratado de Assunção, pendente de ratificação no Brasil. Esse tratado cria o Mercado Comum do Cone Sul, o MERCOSUL, e é a mais recente etapa de uma evolução histórica.

1. A ALADI, A INTEGRAÇÃO E OS PROTOCOLOS

A década de 80 caracterizou-se, entre outros aspectos, pelas coincidências acumuladas na América Latina. Um autor⁽¹⁾, a esse propósito, aponta o processo de redemocratização, a crise da dívida externa e a perda de controle do processo inflacionário conjugada com reformas monetárias, como algumas dessas coincidências. O fato é que Brasil e Argentina descobriram-se na partilha das mesmas desgraças e percalços, e tal como ocorre com viajantes que atravessam uma estrada difícil, logo viram a vantagem da ajuda e da colaboração.

A ALADI é sucessora da ALALC e esta, por sua vez, descendente remota do sonho integracionista total de Bolívar, nunca deu frutos concretos e palpáveis. Os passos na direção de uma efetiva integração econômica eram pequenos e tímidos, e sempre setoriais.

(1) BRAGA, Carlos Alberto Primo "Monetary reform and Trade in Brazil and Argentina" mimeo, s.d., 20 pp. Bibl., conferência apresentada no painel "Economic Crisis and Prospects for a Brazil-Argentina Common Market", XIV Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos.



Ao ser assinado o segundo Tratado de Montevideu em 12 de agosto de 1980, queriam os signatários, 11 nações do continente, superar os obstáculos que haviam impedido que os tratados anteriores dessem resultados positivos.

Com efeito, desde 1955 a CEPAL havia indicado a necessidade da integração latino-americana como meio de incrementar o comércio recíproco dos países da região, que no ano seguinte (1956) era da ordem de 1082 milhões de dólares. Mas a pregação não deu frutos, e em 1960, o comércio regional alcançava somente 657 milhões de dólares. Foi talvez essa perspectiva de redução progressiva do comércio latino-americano que animou os governos da região a passarem para a prática política do que era, então, mais que tudo especulação acadêmica. Se foi essa ou outra razão, no momento não nos importa. O fato é que com base em um projeto, elaborado por um grupo de técnicos da CEPAL em abril de 1959 (para atender ao fato de que pelo menos 4 países da região eram membros do GATT e usando as exceções previstas na Cláusula da Nação Mais Favorecida), previa-se a criação de uma Zona de Livre Comércio e uma união aduaneira. Sucederam-se várias reuniões, e já em 18 de fevereiro de 1960 firmou-se o primeiro Tratado de Montevideu, que instituiu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), com sede nessa mesma cidade, e cuja finalidade era de criar uma Zona de Livre Comércio na região, no prazo de 12 anos.

Argentina e Brasil estavam já entre os motores dessa decisão, assim como, 20 anos depois vieram a ser os impulsionadores do novo Tratado de Montevideu.

Dentre as quase 12.000 concessões outorgadas em Listas Nacionais durante os 20 anos que durou a ALALC, 74% foram feitas entre 1962



e 1964, 13% entre 1968 e 1969, nos demais anos praticamente não houve novas concessões. O fato é que as concessões tiveram um efeito importante sobre o comércio regional, que entre 1962 e 1977 cresceu de 7,1% para 14,1%, portanto dobrando o seu volume(2). A convicção de que se chegara ao término da evolução da ALALC, - em razão da paralisação do processo de concessões, e da diminuição do comércio interzonal - aliado ao fato de que o "Tokio round" do GATT, culminado em 1969, aprovou a chamada "cláusula de habilitação", fez com que os projetos de reformulação do Tratado de 1960 viessem a se concretizar, numa seqüência de reuniões. Em 1979 resultam na Resolução no. 410 que continha a agenda das negociações para a reforma almejada, que daria origem a um novo sistema.

Este breve resumo histórico é importante, sob dois prismas, primeiro a constatação de que o modelo da ALADI, que procurava imitar o europeu, como existia na época, não era viável. Isso influenciou a nova configuração, adotada pelo Tratado de 1980. O segundo aspecto, foi a compreensão de que apenas países que tivessem as possibilidades geográfica, política e econômica adequadas avançariam eficazmente no processo integracionista. Daí porque o segundo Tratado de Montevideu contempla de modo especial os acordos sub-regionais.

O objetivo da Zona de Livre Comércio permaneceu no novo Tratado, mas agora visava-se, sem prazos peremptórios, a criação de uma área de preferências que conduziria, ao longo do tempo, a um Mercado Comum Latino-Americano.

(2) Dados da CEPAL, apud BARRIA, Fernando Morales, "ALADI Comentários Preliminares do Tratado de Montevideo de 1980" Ed. Jurídica de Chile, 1981, p. 16.



A área de preferências compõe-se de três mecanismos: a Preferência Aduaneira Zonal, os Acordos de Alcance Regional e os Acordos de Alcance Parcial.

Os Acordos de Alcance Regional relacionam-se com matéria aduaneira, por exemplo a eliminação de restrições administrativas ao comércio, objeto de vários acordos Argentina-Brasil, antecessores do MERCOSUL, conforme veremos.

Acordos de Alcance Parcial (AAP) na sistemática do Tratado, são aqueles acordos celebrados entre alguns dos signatários. Seu objetivo é o de propiciar a criação de condições necessárias ao progresso da integração, visando uma possível multilateralização, mas as suas cláusulas e condições só obrigam os signatários e aderentes. O sucesso do acordo deveria atrair novos participantes. Este tipo de acerto é uma das novidades introduzidas pelo Tratado de 1980.

Há várias categorias de AAP, tais como os acordos comerciais, os acordos de complementação econômica, os agropecuários e os de promoção do comércio. Os primeiros correspondem "grosso modo" aos "Acordos de Complementação" da resolução 99 (IV) da ALALC, mas podem conter, entre outras normas que não é o caso de referir, as relativas ao tratamento do capital estrangeiro, devendo ter em conta especialmente as recomendações do setor empresarial.

A categoria dos acordos de complementação econômica tem entre outros objetivos o de promover o máximo de aproveitamento dos fatores de produção, estimular a uma complementação econômica, assegurar condições equitativas de competição e impulsionar o desenvolvimento dos países signatários.



Os acordos Argentina-Brasil, inclusive os 17 Protocolos Alfonsín Sarney, encaixam-se no quadro acima descrito. A sua origem é o Acordo de Alcance Parcial no. 1, firmado pelos dois países, e que vige até agora através da incorporação de suas regras no Acordo de Complementação Econômica no. 14, e no Tratado do MERCOSUL.

2. DOS PROTOCOLOS AO MERCOSUL

Os Protocolos sofreram, ao longo de sua elaboração e assinatura, uma evolução no conteúdo, que é variado e no alcance, que se torna cada vez mais detalhado em cada um; subsequentemente passam a ser objeto de um processo de implantação no interior dos dois países, aspectos que passaremos a examinar.

Além dos Protocolos, dois documentos bilaterais significaram marcos importantes no processo que veio a dar origem aos Protocolos, e permitiram a integração posterior do Uruguai no Tratado.

Antecedentes Imediatos dos Protocolos

Um, datado ainda de 1974, foi o Convênio Argentino Uruguaio de Cooperação Econômica, conhecido pela sigla CAUCE, que estabeleceu várias e importantes atividades no campo econômico. A represa binacional de Salto Grande, a construção de várias pontes sobre o rio Uruguai tiveram o condão de promover forte aproximação física entre os países signatários. O comércio também expandiu-se, em razão do Acordo Comercial, e significou 12 anos de aumentos constantes nas exportações uruguaias para a Argentina, permitindo



ao Uruguai diminuir seu crônico déficit comercial com o país do Sul.

Outro, de natureza semelhante, firmado após o CAUCE, foi o Protocolo de Expansão Comercial Brasil-Uruguai (conhecido pela sigla PEC), que teve o mesmo efeito de aumentar as exportações uruguaias ajudando a diminuir o déficit comercial com o Brasil. Esse intercâmbio atingiu seus momentos melhores no início da década de 80, mas decaiu bastantes em 1983 e 1984, levando a assinatura de outro PEC, mais abrangente, em 1986.

Esses acordos, como os Protocolos Argentina-Brasil de que já falamos, mostraram que o caminho da integração se desenvolveu do bilateralismo para o multilateralismo, simplificando sobremaneira o processo de negociação e implantação dos mecanismos do MERCOSUL.

O exame do conteúdo dos Protocolos associado a idéia de que poderiam ser vistos como o germe de um acordo multilateral passa, assim a ser nossa pretensão.

Evolução do Conteúdo dos Protocolos

Em novembro de 1985, os Presidentes da Argentina e do Brasil firmavam a chamada Declaração de Iguacu. Nela se propunham metas políticas genéricas, daquelas habituais em encontros de Chefes de Estado.

Mas essa declaração de intenções diplomática, contra a rotina, veio a desaguar em atos concretos, dos quais o primeiro foi o encontro de trabalho que os Chefes de Estado e alguns de seus ministros tiveram em Buenos Aires, no mês de julho de 1986. Desse



encontro resultou o mais avançado conjunto de documentos integracionistas da história da região.

Os Protocolos anexos a Ata para a Integração, assinados então, eram em número de 12 e previam: comercialização facilitada de bens de capital, trigo, complementação de abastecimento alimentar, expansão comercial; programas conjuntos visando o estudo nos campos da biotecnologia, nuclear, aeronáutica e econômico; estímulo à circulação de capitais entre os dois países, sob a forma de empresas binacionais; e finalmente uma coordenação no campo da energia.

Em 10 de dezembro do mesmo ano, em Brasília, firmou-se a Ata relativa ao aperfeiçoamento e aprofundamento dos ditames contidos em vários dos protocolos. Assim, a Comissão de execução do programa submeteu oficialmente aos Chefes de Estado seu relatório, o qual continha os Anexos I ao Protocolo no. 3 (Complementação Alimentar), que já previa medidas concretas de execução; II, ao protocolo no. 6 (Expansão do Comércio) e I ao Protocolo no. 5 (Empresas Binacionais), os quais apenas previam criação de comissões de especialistas para estudo das medidas de execução; uma ata firmada pelos Bancos Centrais dos dois países, visando concluir os acordos técnicos interbancários, de que resultou a abertura de linhas de crédito de 200 milhões de dólares; Anexo I ao Protocolo no. 7, aprovação dos Estatutos do Fundo de Investimentos Brasil-Argentina, que passou também à fase de execução, contando com DES 180.831.200; o Anexo I ao Protocolo no. 8, registrava a assinatura de convênio YPF-Petrobrás, visando atividades de exploração e produção de interesse mútuo, e registrar a existência de várias atividades de execução inclusive o início do projeto de gasoduto que será construído; o importante Anexo I ao Protocolo no. 9, que aprovou a estrutura do câmbio, e



que entrou em operação; o Anexo I ao Protocolo no. 11, visando registrar a existência do convênio já firmado entre CNEN (Comissão Nacional de Energia Nuclear) e a Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina, com mira à segurança nuclear.

Seguiu-se a celebração de novos Protocolos: o de no. 13, tendo por objetivo a Siderurgia; o no. 14, relativo ao Transporte Terrestre; o no. 15, Transporte Marítimo; no. 16, Comunicações e; no. 17, Cooperação Nuclear.

No início de 1987, em 11 de fevereiro, o Decreto Presidencial no. 94.017, manda cumprir a AAP no. 7 e seu primeiro Protocolo Adicional entre Brasil e Argentina, que havia sido firmado pelos Chanceleres em 10 de dezembro do ano anterior, o qual continha a relação dos bens de capital objeto do mesmo, ficando, pois, exequível mais esse acordo.

Em 17 de julho de 1987, em nova reunião, firmam os governos dos países o Programa de Integração e Cooperação Econômica, com o relatório da Comissão de Execução, que previa uma série de Anexos e vários Protocolos, tornando-os operativos.

Na mesma ocasião, são firmados também os Protocolos no. 18, Cultural; no. 19, Administração Pública; e muito importante embora ainda no terreno das aspirações o no. 20, Moeda Comum, que criou o chamado "gaúcho", e mais um Fundo de Reservas administrado pelos respectivos Bancos Centrais, a ser implementado através de acordo intercambiário.

Em 7 de abril de 1988, firmou-se o Anexo VII ao Protocolo no. 1, Bens de Capital. Nessa mesma data, a Comissão de Execução do Programa, apresenta novo relatório, com vários Anexos a diversos



Protocolos, que seria aborrecido citar, cabendo destacar entre eles o relativo a Biotecnologia que já registra projetos em curso, e os Anexos I a III ao Protocolo no. 21, Indústria Automobilística.

A mecânica dos Protocolos é a de criação de universos de produtos que gozam de tarifas reduzidas ou anuladas. Como se vê, a evolução sofrida desde o início do processo é grande, surpreendente mesmo, se levarmos em conta a complexidade das questões e interesses envolvidos. O processo de implantação dos Protocolos foi surpreendentemente eficaz, e rapidamente desembocou no MERCOSUL.

O Acordo de Cooperação Econômica no. 14

A principal característica deste acordo, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 1991, é o seu caráter de consolidação dos Protocolos firmados desde 1985 até a data de sua assinatura, além disso incorpora instrumentos anteriores, a partir do Acordo de Alcance Parcial no. 1 entre Brasil e Argentina.

Entretanto, apresenta novidade em relação aos Protocolos, que constitui a evolução natural destes, abolindo as cláusulas chamadas de "mecanismos corretores", que permitiam promover o equilíbrio de contas nas exportações e importações entre os dois países. Outra novidade foi a introdução de um mecanismo de reduções de tarifas aduaneiras que tende a abolí-las até o fim de 1994, mantendo a lista de exceções (que se reduz, entretanto de 20% anualmente) e reduzindo o prazo previsto no Tratado de Integração. A redução de tarifas posta em prática é linear e automática, a partir da diminuição de 40% nas tarifas incidentes em janeiro de 1991 sobre as operações de exportação e importação.



As duas exceções mais importantes são o açúcar para a Argentina e a farinha de trigo para o Brasil.

Esse instrumento prevê ainda a celebração de novos acordos ou protocolos setoriais para permitir a incorporação de elementos de interação inter-setorial que compensem a tabela de desgravação. Aponta para setores que exigem tratamentos especiais, por exemplo atentando para o prazo de amortização do investimento nos setores siderúrgico e têxtil.

Cria ainda o chamado "Grupo Mercado Comum", que reúne os representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Economia, Banco Central, órgão de Comércio Exterior e seus 4 substitutos, para tarefas de coordenação criou-se 10 sub-grupos especializados, abrangendo setores importantes para o processo de implantação do Mercado Comum, como Metrologia, Transportes, Política Industrial, Agropecuária etc.

O mecanismo de controvérsias é a comunicação direta entre os órgãos afetados e sua competência é a de dirimir divergências entre os signatários.

Processo de Implantação no Brasil

No Brasil, este processo tem sido acompanhado com interesse, não só pelos meios diplomáticos, como também pelos empresariais e acadêmicos, maior neste último caso.

As dificuldades políticas do processo de transição democrática, a inflação, a dívida externa, e mesmo as dificuldades políticas decorrentes do processo constituinte, que absorveram grande parte das energias do Executivo, foram obstáculos que, não obstante,



foram superados com sucesso maior do que seria de esperar em circunstâncias tão difíceis.

Dentre as medidas tomadas no âmbito interno temos as resoluções no. 1257 e 1258 do Banco Central, que reduzem para zero a alíquota do IOF, nas importações provenientes da Argentina no âmbito dos AAPs em vigor; a resolução 1262, do Banco Central, que aplica redução da alíquota do IOF prevista nas resoluções 924 e 975, nas importações que forem amparadas por guias da CACEX, hoje DECEX.

Já mencionamos o Decreto no. 94017, que determina a execução do AAP (Acordo no. 7).

O protocolo relativo às empresas bi-nacionais, o mais atrasado, avançou, e os estudos feitos pelos órgãos da administração brasileira terminaram, tendo a Consultoria Geral da República apoiado a comissão nomeada pelo Presidente, na elaboração de seu relatório. Daí resultou um Tratado, já ratificado na Argentina e pendente de ratificação no Brasil. Espera-se a finalização das medidas de execução, para que tão logo entre em vigor comece o Tratado a ser aplicado.

Conclusão

Ao encerrarmos este breve percurso da história dos Protocolos, dois sentimentos nos assaltam. Um de admiração pelo muito que se avançou. Outro de perplexidade diante do panorama em que ressaltam os dualismos dialéticos dos Protocolos: sinergismo + dinâmica x burocracia + inércia.



Com efeito, o sinergismo das causas facilitou o trabalho político das chancelarias argentina e brasileira, com a iniciativa dos Protocolos, que depois se expandiu ao Paraguai e Uruguai. Dele decorre a dinâmica da implantação, admirável em matéria diplomática.

De outro lado, a resistência da burocracia nacional dos países, que vê ou intui no Tratado e no Mercado Comum o prenúncio da perda do seu poder, tal como ocorreu na Europa em que os euro-burocratas assumiram papel de maior relevo face às administrações locais; some-se a inércia, tanto da própria burocracia, que quando não compreende não age, quanto aquela das indústrias e do comércio em geral, e teremos o panorama em nossos dias.

O fato concreto é que poucos setores econômicos (ao menos no Brasil) tem dado a devida atenção e aproveitado as oportunidades nascentes.

Essa apreciação deve ter inspirado o Tratado de Assunção, que, veremos é apenas uma versão mais completa do Acordo 14 - revestida porém de uma hierarquia jurídica e de um marketing mais eficiente.

Isso se verá facilmente no exame que agora faremos do Tratado.

3. O TRATADO DO MERCOSUL

Estrutura do Tratado

Fundamentalmente, o MERCOSUL é o Acordo 14, mais algumas pequenas modificações, somadas ao Tratado de Integração. Não é o caso de



analisar neste trabalho os objetivos políticos do Tratado de Assunção, cabendo, isso sim, analisar as características do Mercado Comum que procura estabelecer.

Antes de mais nada diga-se que não é zona de livre-comércio, mas sim mercado comum, conceito mais amplo (v. abaixo). Prevê a livre circulação no território que abrange de bens, serviços e "fatores produtivos" (esta expressão, vaga, poderia ter englobado bens e serviços destinados a produção, deve incluir mão-de-obra e capitais), o que pressupõe 3 tipos de medidas:

- a) estabelecimento de um tratamento unificado para as importações de bens e serviços, com conseqüente política comercial conjunta;
- b) estabelecimento de políticas macroeconômicas e setoriais unificadas ou pelo menos coordenadas (de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial, aduaneira, de transporte, comunicações etc.);
- c) acertos na legislação, decorrentes das atividades que transcorrerão no âmbito do MERCOSUL (parte dessas modificações legislativas poderão ser objeto de mudanças no interior de cada país, outras dependerão de Tratados suplementares.

Para efeito de cumprimento de compromissos dos Estados signatários perante o GATT, o MERCOSUL deve ser incorporado à ALADI. Além disso, os Estados-Parte se comprometeram a respeitar os compromissos anteriores à firma do Tratado - e aí visava-se os Acordos assinados no seio da ALADI e do GATT. Impõe-se também que coordenem suas políticas externas nas negociações de caráter



econômico que venham a ocorrer com outros blocos ou países doravante.

Outro aspecto importante da estrutura do Tratado de Assunção é o relativo ao modo de se chegar a eliminação das tarifas nas operações internas do MERCOSUL, que é a progressão negativa das mesmas. Segue-se o modelo estabelecido nos acordos Brasil Argentina, acima mencionados.

Produtos considerados mais "delicados" ou sensíveis ficam protegidos por mais tempo, amparados que foram por "listas de exceções", que serão reduzidas anualmente em 20%, para que não mais subsistam essas exceções a partir do primeiro dia de 1995. Essas listas atendem a diversidade dos Estados-Parte e visam também proteger os dois parceiros menores economicamente, Paraguai e Uruguai. Assim estes dois países terão, ainda em 1995 respectivamente 88 e 192 itens protegidos.

Etapas da Integração

O Tratado de Assunção prevê duas etapas - a provisória e a definitiva.

Na primeira, como seu nome indica, estar-se-á procedendo à integração, e por isso as instituições (v. abaixo) serão provisórias.

Já na fase definitiva, os principais problemas da implantação devem estar equacionados ou resolvido, e o processo de integração se consolidará através da implantação de estruturas definitivas. Esta fase dependerá, como se imagina, de reformas legislativas em



cada um dos Estados-Parte, e muito provavelmente de algumas reformas constitucionais.

Nessa divisão entre fase provisória e definitiva, segue-se o trajeto da CEE. Lá, como aqui, se pretende fazer o processo de implantação do mercado comum por etapas. Essas destinaram-se a permitir a adaptação das economias às novas realidades. No caso europeu o processo de adaptação durou mais de 20 anos. Aqui pretende-se fazê-lo no curto espaço de 5 anos.

A fase de implantação, no processo europeu subdividiu-se em duas fases: a de cooperação - que implicava em ações coordenadas porém com a manutenção de todos os aspectos da soberania - e a da integração - que redundava na constituição de uma formulação de aspectos da soberania de maneira supra-nacional e integrada. Isso significava, não uma renúncia a certos aspectos da soberania, mas sim - um novo contrato social, pelo qual certos aspectos da legislação seriam objeto de acordos internacionais, num mecanismo semelhante ao dos tratados quanto a natureza jurídica e efeitos práticos, mas diverso na origem que passava a ser a edição comum de regras destinadas à implantação da integração e, depois, da comunidade.

Superada a chamada fase de cooperação, que antecedeu e persistiu à formação das primeiras Comunidades Europeias, o processo de integração teve etapas, também definidas: zona de comércio livre, união aduaneira, mercado comum, e depois as uniões econômica e monetária.

A fase de Zona de Livre Comércio - que na definição clássica é o estabelecimento da livre circulação das mercadorias, sem barreiras ou restrições quantitativas ou aduaneiras, conservando



os Estados integrantes total liberdade nas relações com terceiros países, inclusive em matérias relacionadas com importação e exportação. A EFTA (Associação Européia de Livre Comércio) criada pela convenção de Estocolmo de 1960, é um exemplo, mas limitava-se ou concentrava-se em produtos industriais. A ALALC é outro exemplo, mais próximo de nós que, entretanto, não desabrochou como su contraparte européia.

No processo de criação de uma zona de livre comércio há que superar certos obstáculos que iremos ter, também no Cone Sul. O primeiro é o do estabelecimento de regras para a prova de origem dos produtos, visando evitar que produtos vindos de fora da zona recebam o tratamento privilegiado; essa origem deve obedecer a certos critérios, denominados "regras de origem", que fixam os percentuais de matéria-prima, mão-de-obra, fase de elaboração etc., que permitam dizer que a fabricação foi local. No direito interno brasileiro temos várias dessas regras, também chamadas de critérios de nacionalização. Por último há a seleção dos produtos que vão integrar a zona de livre comércio, e na experiência européia sempre os produtos agrícolas foram deixados para etapas posteriores, visando a proteção dos produtores nacionais. No Tratado de Assunção prevê-se a adoção de um Regime Geral de Origem para esse propósito.

O programa de liberação comercial, previsto nos Anexos do Tratado de Assunção, "que consistirá em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente"⁽³⁾ é exatamente o mecanismo necessário para eliminação de tarifas, visando a zona de livre comércio.

(3) Coletânea de informações sobre o MERCOSUL, DECLA/MRE, p. 4



A União Aduaneira além de característica da zona de livre comércio como a livre circulação de mercadorias comporta uma tarifa aduaneira comum, "eliminando os complexos problemas de definição das regras de origem"(4). Aí também a experiência européia mostra que há alguns problemas, esses de origem interna, decorrentes da qualidade dos portos e aeroportos, bem como da estrutura de transportes. Aqueles locais que tiverem as melhores infra-estruturas e custos terão maior crescimento na função de portas de entrada e saída. Roterdã, e em menor escala Amsterdam são exemplos de sucesso. No âmbito no MERCOSUL, provavelmente os portos de melhor infra-estrutura e menores custos, como os uruguaios e Paranaguá se beneficiarão, enquanto Buenos Aires e Santos serão prejudicados, com reflexos negativos para as regiões circunvizinhas, se persistirem com os atuais entraves nos seus portos. Na CEE, passou-se a adotar medidas de duplo alcance para evitar esse desbalance quando o problema foi percebido. De um lado parte dos impostos de importação é atribuído à Comunidade como receita própria, e esta procura de alguma forma ajudar no esforço de modernização dos portos. Por outro lado, essa receita sendo distribuída pela comunidade como um todo impede que só os países de melhor infra-estrutura de transportes se beneficiem das vantagens dos impostos de importação e da geração de empregos. Os diferentes países também reagem promovendo a modernização de seus portos, e quando encontram obstáculos nesse sentido, a criação de novos portos, a exemplo de Tarragona, ao lado de Barcelona.

A terceira etapa é a do Mercado Comum que ultrapassa e contém a união aduaneira, acrescentando-lhe a livre circulação dos fatores de produção: capital e trabalho, permitindo o livre

(4) João da Motta Paes, op. cit. p. 445



estabelecimento e a livre prestação de serviços pelos profissionais. Engloba, entre outras medidas o alcançar a cinco liberdades (v. abaixo), nelas não se esgotando, pois é imprescindível a coordenação ou até mesmo a unificação das políticas nacionais e das respectivas legislações em grande número de aspectos.

As fases posteriores, da união econômica e da união monetária, que estão sendo alcançadas pelo MCE, não parecem estar agora na alça de mira dos governos do MERCOSUL. Por isso nelas não me deterei.

O trajeto para alcançar essa fase pressupõe certas instituições, que foram usadas pelas Comunidades Européias, e que parece, terão também que ser criadas no MERCOSUL. Vejamos o que há e o que deveria haver.

Instituições do MERCOSUL

As instituições previstas são poucas e de pouco poder, tal como ocorreu na sua gênese com a CEE. Há o Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum (com sua secretaria em Montevideu), há também mecanismo rudimentar para a solução de controvérsias entre os Estados.

O Tratado de Assunção prevê apenas as instituições provisórias, a que chama de "órgãos provisórios", e que serão substituídos até 31 de dezembro de 1994 pelos de caráter permanente.

O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do MERCOSUL, com funções políticas e de tomada de decisões que mirem a implantação



do mesmo. Integram-no os Ministros da Economia e das Relações Exteriores dos países membros.

O Grupo Mercado Comum é um órgão de caráter executivo, germe do que seria uma secretaria geral de organismo internacional, integrado por 4 representantes titulares e respectivos suplentes por país. Esses serão do Ministério das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia (ou equivalente) e do Banco Central de cada um dos países membros. O Grupo é dividido em sub-grupos, até agora 10, com diferentes funções e atividades (v. anexos).

Processo de Integração

Etimologicamente a expressão mercado era e ainda conserva em parte esse significado, o lugar em que comerciantes procediam a venda ao público dos seus produtos. Na definição, como lembrava o Prof. João de Motta Campos, "o mercado era e pode ser ainda o local (edifício ou sítio) em que em dias pré-fixados, os vendedores (produtores ou negociantes de certas mercadorias, concorrendo entre si), convidam os eventuais interessados na compra desses produtos (consumidores ou revendedores) a adquirí-los"(5).

Hoje, ocorreu o fenômeno da expansão do conteúdo da palavra, que passou a designar a totalidade dos compradores que possam adquirir os produtos.

Nesta acepção extensiva da expressão, mercado implica numa série de condicionantes: as que decorrem da atividade do produtor, como

(5) Direito Comunitário, Lisboa, 1988, 2a. Ed. Fundação Calouse Gulbenkian p. 439



o volume, os tipos e a qualidade dos produtos, o sistema de distribuição e os preços praticados; e as ligadas aos compradores, suas necessidades e possibilidades; existe ainda a intervenção do poder público.

Este pode, seja afetar o mercado sob o ângulo dos preços, por exemplo, tabelando-os como tem ocorrido entre nós; ou controlar a circulação ou produção, como também ocorreu entre nós em relação a determinados produtos; finalmente, o mercado é afetado pela ação estatal que consiste na incidência tributária, quer dos impostos de circulação, quer dos impostos das imposições alfandegárias, quer de outros tributos ou da influência da política econômica-financeira. Ao abordar o processo de integração, vamos apenas apontar alguns dos aspectos mais importantes a serem esmiuçados. O elenco mais completo será objeto do "Projeto MERCOSUL" do IEA/USP, devendo estas anotações servir como indicativo de direções que a pesquisa deveria seguir, sob o ângulo jurídico evidentemente relacionando-o com os aspectos político-econômicos mais relevantes.

As Cinco Liberdades

A ação do Estado, assim como o relacionamento entre o produtor e o consumidor ocorrem, forçosamente, dentro de um quadro jurídico. Nesse, quando nos defrontamos com um Estado organizado, como é o caso da maioria dos países, existem alguns preceitos que a doutrina tem chamado das cinco liberdades e que caracterizam a integração econômica nacional e que conformam o respectivo mercado.

- A primeira dessas, é a livre circulação das mercadorias que faz com que dentro das fronteiras desse Estado possam as



mercadorias circular sem que tenham que atravessar barreiras alfandegárias;

- A segunda dessas liberdades é a de estabelecimento, que faculta ao produtor instalar-se aonde quer que deseje no interior do próprio Estado, quer para a produção, quer para a armazenagem, quer para a venda dos seus produtos;
- Evidentemente a produção exige o trabalho, e isso impõe que ocorra a livre circulação dos trabalhadores dentro dos limites do Estado, é esta a terceira liberdade;
- Outro componente da atividade empresarial que é o capital, deve ser expresso numa moeda única em que não haja o problema e os riscos do câmbio, e haja a possibilidade de colocar o capital aonde o interesse do produtor, do empresário o imponha. É a quarta liberdade, de circulação dos capitais;
- Finalmente, a quinta liberdade é a da concorrência, que submete todos os produtores desse país às mesmas regras de natureza econômica, administrativa, fiscal, política e social, isto é, todos se sujeitam a uma disciplina jurídica e a encargos idênticos que vão incidir da mesma maneira nos produtos de sua empresa.

Para implantar a Integração Econômica entre vários Estados, cujo estágio mais elevado é o Mercado Comum, há que proceder a extensão dessas cinco liberdades para os produtores. É a tarefa que agora se deve empreender no seio do MERCOSUL.



A Livre Circulação de Mercadorias

Será preciso, num primeiro bloco, estudar as fórmulas e as medidas de ordem jurídica que serão necessárias para a eliminação das barreiras, inclusive aduaneiras, hoje existentes entre os países integrantes do MERCOSUL. Essas barreiras à circulação de mercadorias podem ser classificadas em: aduaneiras, sanitárias, de reserva ou contingenciamento do mercado.

A eliminação das tarifas aduaneiras, prevista pelo Tratado de Assunção não basta, pois há barreiras aduaneiras que são fiscais. Será preciso então criar um sistema aduaneiro único, o que implica em alíquotas unificadas e restrições concertadas dos impostos a serem aplicados, bem como na abolição das formalidades alfandegárias na circulação das mercadorias no interior do MERCOSUL, o passo seguinte. Com essa, desaparecerão as barreiras sanitárias e as reservas ou contingenciamentos do mercado.

Com base na experiência de outros países, por exemplo a implantação do Benelux, e depois, o MCE, verificamos que há alguns passos inevitáveis nesse trajeto. O primeiro é o do estabelecimento de uma única nomenclatura e tarifa aduaneira para todos os países; em seguida a unificação de todas as medidas sanitárias, e depois o estabelecimento de mecanismos comuns de defesa de determinados produtores ou regiões face à concorrência predatória ou impeditiva de desenvolvimento por parte de países de fora do MERCOSUL.

Para atingir esse estágio será necessária a mudança da legislação nos quatro países de forma que permita estabelecer mecanismos de concertação, complementados por outros. Será preciso depois passar pela fase das alfândegas comuns, e em seguida, para a



abolição das alfândegas nas fronteiras comuns dos integrantes do MERCOSUL. Haverá problemas de ordem constitucional e tributária a serem estudados.

A Liberdade de Estabelecimento

No tocante à liberdade de estabelecimento, teremos que abordar o problema cambial. Não há liberdade de investimento se não houver liberdade de câmbio, o que torna a liberdade de estabelecimento vinculada à livre circulação dos capitais.

Parece-nos que esse ponto seja o mais complexo do momento, pois cada um dos 4 países têm uma política fiscal diversa. De outro lado, a experiência europeia mostra que a integração das políticas fiscais que forçosamente impõe uma ação concertada dos 4 Bancos Centrais através da adoção de um modelo semelhante ao da chamada serpente monetária europeia, faz com que os Bancos Centrais se subtraíam de pressões que de outra maneira sofreriam dentro da órbita exclusiva do seu país. O fato de que possam distribuir as responsabilidades entre si atenua forçosamente o poder dos lobbies políticos dentro do seio de um único país. Assim, este aspecto da livre circulação dos capitais integra-se e é pré-condição à liberdade do estabelecimento. É também condição para a livre circulação das mercadorias, atingir o máximo em matéria de eficácia.

A liberdade de estabelecimento não se esgota, porém no aspecto cambial pois o investidor decidido poderia, aproveitando-se da liberdade de circulação de mercadorias, subscrever e integralizar o seu capital em máquinas ou matérias-primas. Há que se verificar a existência de leis que impeçam o acesso a profissões e atividades econômicas. No Brasil essas não faltam. O levantamento



delas seria tão trabalhoso que uma das fórmulas possíveis seria a edição de lei em cada um dos países - ou a celebração de Tratado - contendo a regra de que as pessoas e empresas originárias de cada um dos países do MERCOSUL seriam equiparados aos nacionais para efeitos de exercício de atividades econômicas lícitas.

Como se vê, isso não implicará em medidas legislativas de grande culto. Entretanto será preciso proceder ao estudo daquelas atividades que, por representarem monopólio estatal ou privilégio de nacionais de cada um dos países não possam ser acessíveis aos demais. No nosso caso há diversos casos em que será preciso mudar a Constituição.

A liberdade de estabelecimento, assim como está ligada a de capital também está a de circulação dos trabalhadores.

A Liberdade de Circulação dos Trabalhadores

A livre circulação dos trabalhadores deve ser encarada sobre duplo aspecto: primeiro, o da busca de oportunidade para as pessoas, o que é normal no mercado e de outro lado, do ponto de vista da empresa, da faculdade que esta deve ter, como no mercado nacional, de recrutar colaboradores que careça aonde os encontre melhor qualificados para atender as suas necessidades.

No caso das profissões regulamentadas existe no Brasil uma série de privilégios corporativos que impedem o acesso a profissões. Tal como no caso da liberdade de estabelecimento, será preciso modificar essa legislação. Há ainda que considerar que por razões válidas de proteção do consumidor, certas profissões dependem de habilitação profissional. A fórmula adotada nos demais casos tem sido a da equivalência de diplomas, a que se sucede, depois uma



relativa equalização do ensino pela adoção de currículos e requisitos mínimos comuns.

A Liberdade Cambial

Os estudos econômicos sobre a implantação do MERCOSUL mais pessimistas quanto a sua viabilidade, são, justamente os que examinam o aspecto monetário(6).

Como se observou, instabilidade cambial é fenômeno corrente encontrado em todo o globo. Entretanto, o que preocupa os observadores é que a encontrada no Cone Sul apresenta intervalos de variação fora do usual. Assim, as variações que em outras regiões não ultrapassam os 5%, na nossa facilmente superam os 20%.

Os efeitos dessas variações sobre a economia em geral são fáceis de imaginar. Se levarmos em conta que além da magnitude essa instabilidade é permanente ou duradoura, como preferir o leitor, pode-se ver que vínculos econômicos estáveis e sólidos são impossíveis na região. Os desequilíbrios provocariam fluxos econômicos que tenderiam a agravar os problemas locais. Por exemplo, se a rentabilidade do capital em determinado país cuja moeda no momento estivesse mais "forte" em relação a de outro, teríamos fluxos de investimentos para o local de maior rentabilidade, em compensação, fluxo de mercadorias do país de

(6) cf. Gilberto Dupas e Carlos Eduardo Carvalho, Estabilização monetária: condição para a integração - dolarização: receita receita para estabilização, mimeo. s.d. S. Paulo; Carlos Alberto Primo Braga e Ugo Fasano, Monetary Reform and Trade in Brazil and Argentina cit.; também José Tavares de Araújo Júnior, A Ata de Buenos Ayres e as Perspectivas de Integração no Cone Sul, Funcex, Texto para discussão interna no. 33, setembro 1990, Rio.



moeda fraca para o de moeda forte. Isso poderia em certos momentos ser fator de equilíbrio, em outros de aprofundamento do desequilíbrio, e como se não bastasse essa complicação, ainda temos que contar com a volatilidade da posição relativa dessas moedas. Assim, somente negócios à vista ou a curtíssimo prazo poderiam ser feitos, a liberdade de trânsito dos capitais seria intermitentemente interrompida, e a implantação do mercado não ocorreria de modo sadio, mas sim como busca de oportunidades especulativas.

Isso leva a necessidade de estabelecer mecanismos de difícil implantação do ponto de vista operacional e jurídico, visando estabelecer um sistema de amarrações (peg system) semelhante ao da "serpente monetária européia".

A outra alternativa seria a de se saltarem etapas e implantar desde logo moeda única, controlada por um Banco Central do MERCOSUL, autônomo em relação aos governos da região, que teriam que se conformar com o volume de moedas disponível. Essa alternativa, ousada, teria como objeção o fato de que os centros econômicos mais fortes tenderiam a concentrar maior quantidade de moeda, tornando-se fator de desequilíbrio no desenvolvimento.

O problema da liberdade de câmbio passa, assim, pelo campo econômico e político, antes que se possa imaginar o que deva ser feito no âmbito jurídico.

A Liberdade de Concorrência

Aqui será preciso proceder ao estudo não só da legislação existente nos países em matéria de abusos de poder econômico, como também da matéria de direito penal-econômico. Assim, a



legislação que afeta no Brasil os abusos de poder econômico, os crimes contra a economia popular e os chamados crimes do colarinho branco, devem ser confrontados e revistos com a legislação que sobre as mesmas matérias existem nos demais países.

Aí seja a adoção de uma norma como o Código Penal do tipo da América Latina, seja a celebração de um Tratado que comporte lei uniforme nessa matéria para o âmbito do MERCOSUL serão alternativas a avaliar. Isso entretanto, não será tudo, pois será também preciso estabelecer uma fórmula possivelmente uma convenção de ajuda e cooperação judiciária, que permita, sem maiores delongas e trâmites, que os juizes possam enviar comissões rogatórias de um para outro país.

As medidas judiciárias de natureza urgente, que não se adaptam a esse processo alongado, por exemplo: uma busca e apreensão de criança, uma cobrança de alimentos, uma busca e apreensão de mercadorias ou equipamentos que estão sendo subtraídos por um falido, são exemplos de providências de natureza urgentíssima que os juizes tomam para atendimento das partes e que não podem, de maneira nenhuma, esperar pelas formalidades que vêm sendo a regra normal.

A cooperação de natureza judiciária implica também na possibilidade de que a polícia judiciária possa proceder investigações que permitam ao Ministério Público dar andamento aos processos, que permitam à Magistratura fazer cumprir as suas decisões, não só de prisão de pessoas. Será preciso, então, a celebração de convenções e adaptação da legislação interna de cada um desses 4 países. No caso do Brasil, teremos também aí que pensar em alterar a Constituição.



Conviria examinar os Tratados já existentes entre outros países para ver se a simples adesão a um desses não atenderia pelo menos parte das providências necessárias. Também afetam a liberdade de concorrência as medidas de normalização - por exemplo os produtores de cimento paraguaios queixam-se de que suas exportações para a Argentina são impedidas ou dificultadas pelo manuseio de regras de qualidade como barreira não tarifária. O Código de Defesa do Consumidor brasileiro, por exemplo, poderia vir a desempenhar papel desse tipo. Por essa razão, tal como ocorreu nas experiências européias, teremos que proceder a edição de normas comuns em matéria de qualidades e de proteção do consumidor (embalagem, prazos de validade, quantidades etc. são alguns dos aspectos a serem verificados).

4. BIBLIOGRAFIA

- ALTING VON GEUSAU, Problèmes institutionnels des Communautés Européennes, la procédure de décision, CDE 1966, pp. 227-250.
- CARLOS BOTELHO MUNIZ, Direito Econômico da CEE. Reflexão sobre os objectivos, instrumentos e princípios da acção comunitária. in Assuntos Europeus, 1982, pp. 169-188 e 1983, pp. 171-240.
- CEREXHE E., La problématique institutionnelle des Communautés in RMC, 1980, 282 e segs.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS - "Trinta Anos de Direito Comunitário" - obra coletiva, na coleção "Perspectives Européennes", 1984, 536 p.
- CONSTANTINESCO, V., Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes, Paris, LGDJ, 1947, 492 p.



- CRAYENCOUR, J. P. DE - "Communauté Européenne et libre circulation des professions libérales - Reconnaissance mutuelle des diplômes" Ed. da Comissão das Comunidades Europeias, in "Perspectives Européennes", Bruxelles, 1981.
- DAILLIER P., L'harmonisation des législations douanières des Etats membres de la Communauté économique européenne, Paris, LGDJ, 1972.
- GANSSHOF VAN DER MEERCH W., L'ordre juridique des C. E. et le droit international, Rec. du Cours de l'Académie de droit international de la Haye, T. 148, Alphen aan de Rijn, 1978.
- INSTITUT D'ÉTUDES EUROPÉENNES (De Ripaisenl-Landy D., Gérard A., Limpens-Meinertzhagen A., Louis J. V. Soldatos P., Vander Elst R., Vandersanden G.), Les instruments du rapprochement des législations dans la Communauté économique européenne, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1976.
- LAGRANCE, M., L'avenir institutionnel de la Communauté européenne, in RTDE, 1974, p. 88.
- LAGRANCE, M., Le pouvoir de décision dans les Communautés européennes: théorie et réalité, in RTDE, 1967, p. 1-29.
- LASOK D - The Law of the Economy in the European Communities - Londres, Butterworths, 1980 - 455 pg.
- LOUIS, J. V. - Quelques reflexios sur la répartition des compétences entre la Communauté européenne et ses Etats membres, in Revue d'Integration européenne, Montréal, 1979, 355.
- RODIERE R., L'harmonisation des législations européennes dans le cadre de la Communauté économique européenne, Rev. trim, dr. eur., 1965, p. 336.
- SHWARTZ, I., De la conception du rapprochement des législations dans la Communauté économique européenne, Rev. trim. dr. eur., 1967, p. 238.
- SEMINI A., La CEE Harmonisation des législations, Paris, Delmas, 1971.
- VIGNES D., Unification du droit et droit international au sein de la Communauté européenne, Rev. mar. com., 1975, p. 391.



ANEXOS

Grupo Mercado Comum - Prioridades para 1991.

As reuniões do grupo Mercado Comum e dos Subgrupos Técnicos serão realizadas trimestralmente, de forma alternada, em cada um dos países membros.

O Grupo Mercado Comum reuniu-se em 18 e 19 de abril, no Rio de Janeiro, com vistas a encaminhar medidas no contexto da implementação dos objetivos do Tratado.

Na oportunidade, o Grupo Mercado Comum determinou fosse dada prioridade à coordenação, durante 1991, dos seguintes temas principais (sem prejuízo do exame das prioridades que possam surgir ao longo do período):

SUBGRUPO 1 - Assuntos Comerciais

- revisão e eliminação das assimetrias incluídas nos tratamentos fiscais e financeiros das exportações para os países do MERCOSUL, inclusive sistemas de estímulo e promoção das exportações
- harmonização dos regimes de importação temporária
- exame da incidência das medidas de comércio exterior (tarifárias e não-tarifárias) adotadas pelos países do MERCOSUL sobre o desenvolvimento do comércio entre os países membros
- harmonização de nomenclaturas
- harmonização dos trâmites de importação e exportação
- harmonização das políticas relativas à aplicação de direitos compensatório e de direitos antidumping

SUBGRUPO 2 - Assuntos Aduaneiros

- funcionamento permanente dos postos de controle em fronteira
- implementar um sistema de controle integrado de fronteira
- aprovação do formulário Manifesto Internacional Único de Carga
- simplificação e harmonização de formulários aduaneiros

**SUBGRUPO 3 - Normas Técnicas**

- harmonização, em padrões internacionais, dos sistemas de normalização, qualidade industrial, de normas ambientais, alimentares e de defesa do consumidor

SUBGRUPO 4 - Políticas Fiscal e Monetária relacionada com o Comércio

- análise comparativa das normas vigentes com respeito ao mercado de capitais, bolsa de valores e bolsa de futuros
- harmonização dos tratamentos com respeito a importações com prazo superior a 360 dias
- harmonização dos regimes cambiais relativos a pagamentos de fretes
- harmonização das políticas de financiamento e seguro de crédito às exportações
- análise das normas sobre movimentos de capitais e regime de transferência de lucros, dividendos e royalties

SUBGRUPO 5 - Transporte Terrestre

- análise do Acordo de Transporte Brasil/Argentina com vistas à possível incorporação de Paraguai e Uruguai

SUBGRUPO 6 - Transporte Marítimo

- analisar e revisar os regimes e acordos vigentes no setor com o objetivo de facilitar o intercâmbio comercial

Destacou-se a conveniência de se elaborar um enfoque integrado no âmbito dos transportes terrestre, marítimo e aéreo na região.

SUBGRUPO 7 - Política Industrial e Tecnológica

- negociação de acordos de complementação em setores prioritários: siderúrgico, automotriz, eletrônico, petróleo,



petroquímica e química fina, têxtil, papel e celulose e agroindustrial

- harmonização das políticas de qualidade e produtividade
- exame das legislações sobre patentes e propriedade intelectual
- análise das políticas de investimentos e promoção industrial, inclusive quanto aos investimentos estrangeiros

SUBGRUPO 8 - Política Agrícola

- análise de assimetrias e convergências por produtos, cadeias de produção e complexos agroindustriais
- definição de padrões, de um regime fito e zoosanitário e de controles de qualidade adequados aos níveis internacionais prevalentes
- diagnóstico das situações dos principais produtos primários do setor agropecuário, de suas cadeias de produção e de seus complexos agroindustriais, com vistas à análise prospectiva da competitividade entre os países do MERCOSUL e no mercado internacional, à harmonização de políticas e à negociação de acordos

SUBGRUPO 9 - Política Energética

- análise do sistema de preços de energia nos países do MERCOSUL
- desenvolver um enfoque integrado no exame dos temas relacionados com o setor

SUBGRUPO 10 - Coordenação de Políticas Macroeconômicas

- acordo sobre intercâmbio de informação de base
- estabelecimento de metodologia para comparação de convergências e assimetrias de curto prazo
- definição de metodologia de análise para mensuração da competitividade das economias dos países do MERCOSUL
- exame de questões relacionadas com moeda comum e alternativas



- fixação de metodologia para análise das estruturas fiscais
- estabelecimento de critérios para formulação da tarifa externa comum

SUBGRUPOS TÉCNICOS - Reuniões do Primeiro Trimestre de 1991.

Principais conclusões das atas das reuniões dos subgrupos, realizadas nas semanas de 6 a 17 de maio, no Rio de Janeiro e Brasília:

SUBGRUPO 1 - Assuntos Comerciais

- revisão e eliminação de assimetrias incluídos os tratamentos fiscais e financeiros das exportações para os países do MERCOSUL, inclusive sistemas de estímulo e promoção das exportações

Procedeu-se a um intercâmbio de opiniões sobre o tema e se estabeleceram cronogramas para a apresentação de relatórios escritos sobre o regime vigente.

- harmonização dos regimes de importação temporária

As quatro delegações fizeram uma breve exposição de seus regimes de importação temporária. Constatou-se que as diferenças entre os quatro regimes não são significativas, o que permitirá uma harmonização dos mesmos.

- exame da incidência das medidas de comércio exterior (tarifárias e não-tarifárias) adotadas pelos países do MERCOSUL sobre o desenvolvimento do comércio entre os países membros

As delegações se comprometeram a comunicar todas as medidas não-tarifárias que possam constituir não restrições ao comércio.

- harmonização de nomenclatura

As quatro delegações coincidiram que a nomenclatura comum deve ser estabelecida no Sistema Harmonizado para se ter informação estatística comum e para que a mesma se constitua em instrumento para a aplicação da tarifa externa comum.

- harmonização dos trâmites de importação e exportação



As delegações acordaram trocar uma descrição de seus procedimentos de trâmites de importação e exportação com cópia de legislação pertinente.

- harmonização das políticas relativas à aplicação de direitos compensatórios e antidumping

Ficou acordado que seria intercambiada entre as delegações descrição detalhada de seus procedimentos internos com cópias de suas legislações.

SUBGRUPO 2 - Assuntos Aduaneiros

- funcionamento permanente os postos de controle de fronteira

A delegação brasileira relatou as dificuldades operacionais para a implementação, e reiterou sua disposição de buscar uma solução definitiva.

As demais delegações fornecerão um apanhado de suas respectivas legislações e procedimentos sobre o assunto.

- implementação de sistema de controle integrado de fronteira

As delegações acordaram a criação de uma equipe técnica para traçar um plano de implementação de Aduanas Integradas.

- Comissão de Especialistas para harmonização da Legislação Aduaneira

O Subgrupo sugeriu ao Grupo Mercado Comum a criação de um grupo de especialistas dos respectivos Governos, para propor uma legislação aduaneira básica comum aos Estados-parte.

- aprovação do formulário Manifesto Internacional Único de Carga

Foram apresentados os modelos de formulários MIC/DTA, que serão analisados e, na próxima reunião, formalizados os entendimentos entre os quatro países.

- sistema de lacração para veículos de carga por rodovia

A delegação brasileira apresentou propostas de sistema de lacração, que já foi implementado no Brasil desde o início do ano passado, e aprovado por, pelo menos 5.000 usuários. As demais delegações informaram que possuem sistemas de lacração, que serão apresentadas na próxima reunião.



Após a apresentação recíproca dos sistemas de lacração, caso julgados satisfatórios, serão considerados válidos pelas aduanas dos demais países.

- livre trânsito e depósito franco e trânsito veicular turístico

Estes temas serão tratados na próxima reunião do Subgrupo.

- simplificação e harmonização de formulários aduaneiros

O Subgrupo entende ser conveniente o desenvolvimento de estudos que possibilitem a compatibilização dos sistemas informatizados, maximizando o aproveitamento dos equipamentos e programas já existentes.

- admissão temporária de veículos de carga

As delegações acordaram adotar documento único bilíngüe, para inscrição de veículos de carga de empresas transportadoras internacionais.

SUBGRUPO 3 - Normas Técnicas sobre área de Metrologia Científica e Industrial, Metrologia Legal, Normalização e Qualidade Industrial

As delegações estabeleceram que os instrumentos de medir e medidas materializadas a serem intercambiados deverão respeitar as inscrições obrigatórias no país importador, as quais deverão estar grafadas no idioma correspondente ao país de destino final do equipamento.

Os representantes estabeleceram uma ordem de prioridades no tratamento dos Regulamentos Técnicos Metroológicos a compatibilizar e harmonizar, para o que, serão observados os interesses comerciais dos países envolvidos.

Decidiram estudar o reconhecimento mútuo das certificações de aprovação de modelo de instrumentos de medir e medidas materializadas já regulamentadas ou que venham a ser regulamentadas, de modo a reduzir e simplificar a tramitação para a emissão da respectiva Portaria de Aprovação de Modelo e facilitar o ingresso do instrumento nos países.



COMISSÃO DE METROLOGIA LEGAL

- os produtos argentinos que ingressarem no Brasil deverão conter indicação de conteúdo adequada ao regulamento brasileiro, observando-se, uma tolerância de até 10% (dez por cento), para mais, entre a indicação nominal e o conteúdo efetivo, válido para os países do MERCOSUL
- para os produtos não enquadrados na padronização quantitativa brasileira, a delegação argentina propôs a suspensão da aplicação da norma supra mencionada durante o período de harmonização e compatibilização das legislações

COMISSÃO DE METROLOGIA CIENTÍFICA E INDUSTRIAL

- elaborar um projeto solicitando assistência financeira internacional, com objetivo de por em prática o reconhecimento mútuo dos serviços de calibração existentes
- redigir solicitação ao Physikalisch Technische Bundesanstalt, da República Federal da Alemanha, com vistas à obtenção de algum tipo de reconhecimento formal por parte do Deutsche Kalibrier Dienst dos serviços nacionais da Argentina, Brasil e Uruguai

COMISSÃO DE NORMALIZAÇÃO

- realizar um levantamento das normas, regulamentos e disposições obrigatórias
- efetuar uma experiência piloto, em curto prazo, na área de segurança em eletrodomésticos, estabelecendo a metodologia a ser empregada nas demais áreas
- para desenvolver a harmonização das normas não obrigatórias, foram priorizados os seguintes setores: siderúrgico, automotriz, eletrônico, petróleo, petroquímica e química fina, têxtil, papel e celulose e agroindústria

COMISSÃO DE QUALIDADE INDUSTRIAL

Os representantes dos países descreveram suas Estruturas de Certificação, Ensaio e Credenciamento. A Argentina apresentou Proposta de Trabalho para 1991 que foi analisada pela Comissão, ficando aprovado o seguinte:



- a) Levantamento e intercâmbio das normas técnicas e legislação relativa a Qualidade, Certificação e Ensaaios
- b) Levantamentos de áreas e produtos de certificação obrigatória
- c) Levantamento de entidades integrantes dos respectivos Sistemas de Credenciamento, Certificação, Ensaaios, Agentes de Inspeção e Qualidade de Pessoal

SUBGRUPO 4 - Políticas Fiscal e Monetária relacionadas com o Comércio

- harmonização dos regimes cambiais relativos ao pagamento de fretes: a delegação brasileira manifestou a intenção, de seu governo, através do Banco Central do Brasil, de eliminar as restrições relacionadas com as transferências por pagamentos de fretes e empresas estrangeiras e outras restrições vinculadas aos trâmites de autorizações por parte do Banco Central
- harmonização do tratamento com respeito ao financiamento de importações por prazos acima de 360 dias: a Delegação do Brasil se comprometeu a elevar o tema à consideração dos setores apropriados do Banco Central, no sentido de buscar, em uma primeira etapa, a simplificação dos procedimentos e regulamentos vigentes
- harmonização das políticas de financiamento e seguro de crédito à exportação: acordou-se iniciar a discussão deste no segundo semestre de 1991. Acordou-se também proceder ao intercâmbio de informações sobre o tema, na medida que se produzam modificações nos correspondentes regulamentos
- análise das normas de movimento de capitais e regime de transferência de lucros, dividendos e royalties: as delegações se comprometeram a trocar informações sobre a legislação e o regulamento vigentes em cada país até a próxima reunião dos Subgrupo, a fim de possibilitar a análise de aspectos do tema
- análise comparativa das normas vigentes com respeito ao mercado de capitais, bolsa de valores e bolsa de futuros: acordou-se iniciar o intercâmbio de informações sobre a área, em particular, sobre a situação/regulamentos do mercado de futuros em cada país, com o objetivo de possibilitar a análise do assunto na próxima reunião



SUBGRUPO 5 - Transporte Terrestre

As delegações do Brasil e da Argentina informaram sobre os avanços obtidos na liberalização de quotas até o momento, quotas essas que deverão ser definitivamente eliminadas a partir de 01/10/91.

As delegações do Uruguai e Paraguai apresentaram um documento que propõe uma metodologia ou plano de trabalho tendente a lograr a liberalização dos regimes de quotas existentes no mais breve prazo, estabelecendo condições para a participação das frotas dos quatro países como forma de assegurar a concorrência no mercado de transporte.

- requisitos de Circulação do TIC

As delegações brasileira e argentina informaram da existência de um regulamento bilateral de compatibilização dos requisitos de circulação do TIC que será encaminhado, às delegações paraguaia e Uruguai para consideração.

- análise do comportamento da Apólice Única de Seguro

As delegações brasileira e argentina reconheceram a importância da Apólice Única de Seguro, reiterando o acordo alcançado em Foz de Iguaçu, de torná-la optativa para o transportador. As delegações brasileira e argentina reafirmaram que a opção dada ao transportador não pode significar a não aceitação da Apólice Única de Seguro pelas autoridades competentes de fronteira.

- temas ferroviários

- . Documento Único de Carga
- . Funcionamento dos pontos de fronteira durante 24 horas
- . Controle Integrado de Fronteira
- . Extensão do Certificado Fito-Sanitário
- . Assimetrias - todas as delegações coincidiram na necessidade de prover informações sobre os seus sistemas legais que afetam os custos de transporte a fim de assegurar a progressiva eliminação das diferenças existentes e garantir condições adequadas de concorrência às empresas dos Estados-Parte



- transporte de passageiros

As delegações do Brasil e da Argentina acordaram estabelecer em caráter regular e permanente o serviço de transporte rodoviário internacional de passageiros entre a cidade de Posadas e Florianópolis com três frequências semanais.

SUBGRUPO 6 - Transporte Marítimo

- redução ou eliminação do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e do Fondo Nacional de la Marina Mercante (FNMM)

A delegação brasileira informou que já foram tomadas providências junto a ALADI, para isentar o pagamento de AFRMM às importações brasileiras oriundas da Argentina no âmbito do Acordo de Complementação Econômica no.14 (ACE 14). Idêntico procedimento, será adotado em relação ao Paraguai e Uruguai, tão logo se celebrem os respectivos acordos de complementação econômica, para dar execução ao Tratado de Assunção.

A delegação argentina se comprometeu a realizar as tramitações pertinentes para eliminação dos gravames sobre frete destinados ao FNMM em relação ao tráfego com o Brasil.

- transporte multimodal

As partes concordaram com a conveniência de unificar seus critérios sobre o tema e, como uma primeira referência se dispuseram a analisar o Convênio Internacional das Nações Unidas sobre Transporte Multimodal.

- infra-estrutura e operações portuárias

As delegações consideram o tema portos, diretamente vinculado ao objetivo de aumento de eficiência e competitividade.

- transporte desde e para terceiros países

Tendo em vista a experiência acumulada em matéria de complementação na prestação de serviços de transportes marítimos (MEDASACS, EUROSACS e AMERSACS), pelos armadores brasileiros e argentinos, as delegações concordaram em facilitar a implementação de acordos desta natureza entre países do mercado comum para tráfego com os demais países.



- situação geral do transporte marítimo

- reserva de carga - foi acordado que, numa primeira fase deve ser analisada a redução gradual dos mecanismos de reserva de carga no tráfego entre os países do MERCOSUL. Posteriormente se analisará a possibilidade da eliminação progressiva de tais reservas.
- registro de embarcações - as delegações concordaram com a análise e o aprofundamento do tema baseado na conveniência de um registro comum dos países do MERCOSUL

- acordo de transporte marítimo

As delegações consideraram conveniente a criação de acordos entre os países membros do MERCOSUL, utilizando a experiência da Conferência Marítima de Fretes Brasil/Argentina, seguindo o enfoque de abertura estabelecido no Tratado de Assunção.

- transporte fluvial

Ficou acordado a incorporação dos assuntos referentes a transporte fluvial por considerá-lo de grande importância estratégica nas relações entre os países.

SUBGRUPO 7 - Política Industrial e Tecnológica

- convergência de regimes de promoção industrial

Tendo em vista que o Brasil e Argentina já haviam listado e trocado as primeiras informações sobre seus respectivos regimes, acordou-se que as mesmas seriam encaminhadas ao Uruguai e Paraguai que, por sua vez, realizaria o mesmo tipo de trabalho quanto aos regimes de promoção em seus respectivos países e remeteriam aos dois primeiros mencionados.

- negociações em setores prioritários para fins de harmonização de tratamento e celebração de Acordos

Nas reuniões setoriais se acordou adotar uma metodologia única para intercâmbio e avaliação de informações, segundo proposta brasileira.

- Sector Agroindustrial - foi apresentada pela delegação brasileira uma proposta de trabalho para definição das estratégias de integração setorial no âmbito da agroindústria.



Setor Têxtil - discutiu-se a possibilidade de se abordar o setor de couro e calçados juntamente com os têxtil, formando o Complexo Vestimentar. O grupo aprovou a adoção desse enfoque integrado. Etapas para a definição das estratégias de integração:

- . diagnóstico individual dos complexos têxtil e agroindustrial
- . análise dos diagnósticos
- . consolidação, detalhamento das estratégias básicas e elaboração do relatório final

Setor Eletrônico - foram definidos como universo para análise os de eletrônica de consumo; equipamentos e sistemas de comunicação; informática e instrumentação; computadores, automação industrial, bancária e comercial; instrumentação; serviços; software, fluxo de informações telecomunicações e outros. Foi acordada a troca de informações sobre: dimensões e demanda; conformação da oferta industrial e comercial; fluxos de comércio, principais origens e destino e intercâmbio com os países membros; desagregação da informação por empresas; estruturas de integração nacional; estrutura regulatória que afeta o setor; estrutura e intercâmbio tecnológico entre empresas e organismos e com outros países.

Setor Celulose e Papel - a delegação argentina propôs adotar, para a análise setorial, o universo de produtos de acordo com as cadeias produtivas de madeira-indústria de madeira e madeiras-papel. A delegação brasileira informou da necessidade de efetuar consultas prévias no que se refere a inclusão do setor de móveis.

Setor Químico - quanto a informações estatísticas, será usada como primeira base de análise o Relatório Anual de Atividades da Indústria Química, elaborado pelo Departamento da Indústria e Comércio do Ministério da Economia. A informação nele constante será aprofundada para chegar a séries estatísticas que incluam listas de produtos, volume de produção, valor de produção, capacidade instalada, exportação, importação, ocupação, lista de empresas etc. Quanto a indicadores para o seguimento das diferenças que influem sobre o comércio, ou seja, para as assimetrias, usou-se a estrutura de produção, com base nos seguintes grandes grupos: petroquímica básica, intermediária e fina, química inorgânica, agroquímicos, aditivos e farmoquímicos. Quanto a química fina, chegou-se a uma primeira aproximação sobre o que a mesma compreende, atento à coincidência entre a definição brasileira e argentina.



Setor Siderúrgico - O representante do Brasil observou que a indústria siderúrgica é apta a se integrar rapidamente e que dever-se-ia instar as empresas a efetivar propostas de complementação, assumindo os governos a eliminação de todas as restrições que possam criar obstáculos a realização desses acordos. Foram comentadas as legislações a serem aprovadas para o tema dumping. O Brasil ressaltou a importância de uma especialização complementar, em particular para exportar para terceiros países. Foi mencionado um projeto de complementação no sul do Brasil com gás argentino e minério de ferro do Mato Grosso, perto da tríplice fronteira Uruguai-Argentina-Brasil. Um segundo projeto poderia efetivar-se em Corumbá, onde existem importantes jazidas de minério de ferro e manganês. Este projeto poderia vincular-se ao desenvolvimento da hidrovia do Rio da Prata.

- cooperação tecnológica, propriedade industrial e políticas de investimentos, incluídas inversões estrangeiras

Os países acordaram identificar os mecanismos existentes em seus países, para a troca de informações e experiências, de maneira a estabelecer uma estratégia para o processo de integração.

- harmonização de políticas de qualidade e produtividade

A delegação brasileira fez apresentação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade. Os países concordaram que o Programa Brasileiro poderá ser considerado o termo de referência para iniciar-se os trabalhos de harmonização das políticas de qualidade e produtividade.

- criação de um banco de dados que centralizará as informações referentes tanto à evolução das variáveis econômicas básicas, bem como a resultante da aplicação da metodologia adotada pelos grupos setoriais, mais estudos setoriais, atas de reuniões, entre outras.

- pequenas e médias empresas

Foram obtidos avanços no intercâmbio de informações sobre bases de dados e em relação à definição e caracterização das micro, pequenas e médias empresas.

**SUBGRUPO 8 - Política Agrícola**

- provou-se uma metodologia comum para a análise do setor agropecuário a partir de produtos e seus derivados contemplando as etapas primárias, secundárias, terciárias, bem como questões relacionadas com aspectos estruturais. Nesse sentido, serão intercambiados dados relativos aos seguintes produtos: trigo, milho, soja, cevada, arroz, girassol, cebola, batata, feijão, alho, tomate, pimentão, café, frutas temperadas e cítricas, sucos, vinho, algodão, açúcar e álcool, carnes, lácteos, pescado e tecnologia

- concordou-se com a proposta brasileira de criar um sistema comum de informações oficiais, para servir de subsídio ao exame das convergências e assimetrias da realidade setorial de cada país.

- as convergências e as assimetrias no setor agropecuário serão analisadas a partir de complexos agroindustriais

- iniciar consultas internas com vistas a realização de acordos setoriais no período de transição

- examinar os instrumentos de política econômica dos países que tem impacto no setor agrícola

SUBGRUPO 9 - Política Energética

As delegações expuseram os aspectos gerais de suas políticas energéticas, detalhando os pontos mais relevantes dos setores de combustíveis líquidos, gás natural, carvão mineral e vegetal e energia elétrica. Além disso, abordaram os aspectos institucionais, normativos e tributários vinculados aos diversos setores energéticos.

Abordaram as políticas de preços de combustíveis em cada país, especificando critérios, níveis de preço e cargas tributárias para os diversos tipos de combustíveis.

Os quatro países concordaram ser altamente conveniente o estabelecimento de um intercâmbio sistemático e periódico de informações referentes tanto a variáveis básicas quanto a uma metodologia comum de modo a permitir a comparação das informações ali contidas.



SUBGRUPO 10 - Coordenação de Políticas Macroeconômicas

Foram apresentados pela delegação brasileira documentos intitulados "Roteiro para Discussão" e "Harmonização Aduaneira", que serviram de base para orientar os trabalhos do Subgrupo na matéria.

As delegações fizeram uma breve apresentação de suas estruturas políticas tarifárias, tendo a delegação do Brasil entregue um resumo de sua atual política e estrutura tarifária. As demais delegações se comprometeram a produzir estudos semelhantes a serem trocados antes de próxima reunião, assim como cópias de suas tarifas atualizadas.



ASSUNTOS ADUANEIROS

ROBERTO GIANNETTI DA FONSECA
Presidente da Silex Trading

Em primeiro lugar cabe assinalar uma questão fundamental que norteia a discussão sobre a recente criação do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL. Com a perspectiva de virtual fracasso nas negociações da Rodada Uruguai e o conseqüente enfraquecimento do GATT, a prática do multilateralismo do comércio internacional perde substância e favorece o surgimento de um novo mercantilismo orientado para criação de megablocos econômicos que se contrapõem a perspectiva ideal de globalização da economia. Tais megablocos regionais no entanto, vem enfrentando uma variedade de obstáculos econômicos, culturais e políticos, que de certa forma reduzem significativamente o vigor dos vetores integracionistas. O processo integracionista que vem ganhando formato nos moldes dos principais blocos econômicos regionais, como a Comunidade Econômica Européia, é o resultado de um enorme esforço político entre governos, empresários e trabalhadores destes países, e mesmo assim após quase três décadas de sua criação, ainda persistem focos setoriais de resistência que retardam sua evolução. Portanto, a euforia aparente que permeou este tema nos últimos meses em contradição ao impasse da Rodada Uruguai, não deve ser levada em conta, pois trata-se em princípio de um processo lento e penoso para as sociedades envolvidas, tanto mais quanto forem elas acostumadas a um prolongado período de políticas protecionistas e de nacionalismo endógeno motivado pela ambição de auto-suficiência a qualquer custo.

Neste contexto a América Latina em geral, e o Brasil em particular, encontram-se em situação nada favorável. A



importância da América Latina no contexto geoeconômico da formação de blocos regionais é reconhecidamente secundária. Existem de fato três megablocos em diferentes fases de gestação: (i) a Comunidade Econômica Européia, sem dúvida o mais maduro dos blocos, que deverá além de sua composição original, agrupar em futuro próximo grande parte da África do Norte, da África sub-Sahara, países europeus do grupo EFTA, e os países socialistas do Leste Europeu (ex-Comecom); (ii) o Bloco do Pacífico, com notável dinamismo econômico e nível de liberalismo comercial, tendo como epicentro o Japão, e incluindo entre outros os países do grupo ASEAN, além da Coréia do Sul, Taiwan, Hong-Kong e eventualmente no futuro até a China Continental com sua volumosa população; (iii) o Grupo Panamericano que em princípio agrega a pujança econômica dos Estados Unidos e Canadá, e agora conta com a adesão recente do México, devendo eventualmente no futuro se estender pelo restante da América Central, Caribe e América do Sul.

Dado este cenário possível dos três grandes megablocos, o projeto em discussão do MERCOSUL deve ser entendido como um passo intermediário de um processo que objetiva não a união exclusiva dos quatro países do Cone Sul ora reunidos, mas a formalização de uma convergência sub-regional com a finalidade de se obter uma melhor barganha futura na eventual adesão ao bloco Panamericano, além de se abreviar possíveis vantagens regionais resultantes de complementaridades econômicas e de escala de domínio de tecnologias como a biotecnologia, a de energia nuclear, hidroeletricidade, pesquisa e produção de petróleo, uso do gás natural etc.

A princípio a criação do MERCOSUL confunde-se, a exemplo do que ocorreu com a CEE, com uma política de união aduaneira. Mas não deve e não pode ser limitado a este contexto puramente tarifário,



sob o risco de não se dinamizar o potencial integracionista que o somatório econômico e populacional de seus membros representam. Para tanto, se torna fundamental a compreensão da possível abrangência deste processo e a eliminação de possíveis riscos e obstáculos a sua evolução. Assim sendo, cabe neste ponto a análise mais detalhada e cautelosa dos termos de referência objeto deste estudo:

1. Dentre os temas integrantes da questão de integração comercial insere-se a uniformização tarifária a ser alcançada de forma gradual nos prazos previamente negociados e de forma a zerar as tarifas entre os integrantes do MERCOSUL até 1995, bem como a eliminação de barreiras não tarifárias e a uniformização de procedimentos cambiários e normativos do comércio exterior. Neste tópico deve ser realçada a atenção na questão das regras de origem. Sempre que um grau de preferência tarifária ou não tarifária é introduzido num contexto regional, surge a necessidade de uma clara e rígida definição de regra de origem para se saber a quem a preferência deve ser atribuída ou não. O princípio da regra de origem em tese deveria ser relacionado com o nível de valor adicionado intrazonal superior aquele relativo ao extrazonal. Em função do nível de preferência assumido pelas economias integradas, a indefinição das regras de origem associadas aos produtos da pauta de comércio intrazonal poderá resultar em um eventual volume de comércio triangular, que não só irá desvirtuar totalmente a noção integracionista original como penalizar indevidamente os setores produtivos afetados pela referida triangulação. Tal fenômeno para ser evitado exige o mínimo possível de subjetividade nos conceitos e do acordo Estados Unidos/Canadá a esse respeito:



exige-se em ambos modelos, a existência de substancial transformação industrial e o atingimento de um valor adicionado intrazonal mínimo. Para isto examina-se o processo industrial utilizado para fabricar o bem referido, bem como a posição tarifária em caso de alteração de alíquota relativa a classificação do produto, e ainda se o valor adicionado dentro da região econômica atingiu o mínimo exigido de 50% do valor final do bem.

são excluídos expressamente da definição de origem zonal os produtos que forem apenas combinados ou empacotados, ou apenas diluídos em água ou outras substâncias que não alterem as características físicas do bem, ou que ainda sofreram qualquer processo ou alteração superficial com finalidade evidente de burlar os requisitos do Regulamento de origem ("circunvention measures").

No tocante as regras de origem integrantes do Anexo II do Tratado de Assunção de 26 de março de 1991, que disciplina o regime de origem para o MERCOSUL, cabe salientar que subexistem brechas perigosas, de comprovação subjetiva ou dúbia, no critério de preferência a insumos e materiais zonais, segundo análise de juristas e especialistas convocados pela Associação Brasileira da Indústria Química e de Produtos Derivados - ABIQUIM. Em especial os artigos 5º e 8º do referido regulamento merecem imediata revisão, a fim de se evitar futuras controvérsias e litígios no que se refere a esta questão de regras de origem.

Finalmente neste tópico de referência, merece ser também destacada a questão da necessidade da uniformização de especificações técnicas e sanitárias dos produtos manufaturados e



agrícolas dos países zonais. Caso contrário, o surgimento inevitável de barreiras não tarifárias no âmbito deste conceito, poderá frustrar o objetivo integracionista apesar mesmo da eliminação total das tarifas aduaneiras.

2. O tópico de regras cambiais de fluxo de capitais financeiros e de investimento, é também da maior importância. Neste aspecto revela-se necessário tanto quanto possível a existência de regras homogêneas entre os países no que se refere a política cambial, a política de investimento estrangeiro, regras de serviço da dívida externa e repatriação de capitais. Obviamente o ideal do livre fluxo de capitais deveria prevalecer a fim de retirar níveis de subjetividade e incerteza que poderiam inibir o nível de investimento intrazonal e mesmo extrazonal, essenciais para a consecução das metas econômicas desejadas. Deve-se destacar neste tópico a dificuldade representada —pela instabilidade monetária que caracteriza as economias dos países do MERCOSUL, que resulta na massiva circulação especulativa do capital financeiro, e portanto requer no regime de liberdade cambial uma permanente atenção dos respectivos Bancos Centrais no sentido de prevenir, e desestimular "arbitragens especulativas" através da intervenção nas pontas de oferta e demanda de reservas, bem como na harmonização da política de juros e de política monetária.

3. A integração econômica exige antes de mais nada uma infraestrutura física compatível com o nível de comércio exterior almejado. Para tanto, portos, estradas, entrepostos, ferrovias, marinha mercante, rede de comunicações etc., tem de estar suficientemente disponíveis para resultar num fluxo eficiente, rápido e volumoso. Para esta tarefa, tanto quanto possível, seria desejável a participação de operadores privados, sabidamente mais eficientes desde que confrontados com um regime de concorrência e



concessão temporária. Cabe destacar a enorme carência de infraestrutura hoje existente na região do MERCOSUL. A menos que se consiga captar e estimular urgentemente capitais privados intrazonais e extrazonais, além de recursos financeiros de longo prazo do BID e do BIRD, o processo de integração do MERCOSUL sofrerá severas limitações quantitativas, além de ineficiências de escala resultantes da obsoleta estrutura portuária, de transporte e de comunicações entre os países integrantes. Também a revisão da arcaica legislação trabalhista no Brasil, que impede a maior eficiência portuária, merece ser destacada como ponto a ser observado.

Para concluir este tópico deve-se também destacar a necessidade de um melhor planejamento das rotas e meios de transporte, com objetivo de reduzir substancialmente os custos de movimentação das cargas intrazonais. O uso de transporte rodoviário deve ser evitado tanto quanto possível, a não ser para as pontas terminais de carga e descarga quando estas forem localizadas fora dos leitos ferroviários, hidroviários ou dos terminais portuários marítimos. Por outro lado, o conceito de integração ferrovia/hidrovia através da criação de empresas binacionais deveria prevalecer para todo território no contexto da Bacia do Paraná/Tietê/Paraguai, onde se situa certamente mais de 80% do PIB da região de abrangência do MERCOSUL. Também deve ser estimulado o transporte de cargas a granel ou containerizados, de forma a facilitar a movimentação intermodal. A padronização de veículos de carga, e de formas de embalagem dos produtos transportados pode trazer enorme redução de custos para os países do MERCOSUL. Finalmente, necessita-se descongestionar os portos aduaneiros através não só da sua adequação física e administrativa para a tarefa exigida, mas principalmente pela



desregulamentação burocrática e racionalização da função aduaneira.

4. Políticas industriais e agrícolas harmonizadas é um outro fator relevante para o sucesso da integração desejada a nível de MERCOSUL. Exige-se nesse tópico a uniformização de inúmeras regras e regulamentos referentes a propriedade intelectual, marcas e patentes, desenvolvimento e pesquisa tecnológica, mecanismos de salvaguardas comerciais ("anti-dumping"), incentivos regionais e setoriais, entre outros. A periódica revisão destas inúmeras regras deve objetivar em um prazo não muito distante, um mínimo de compatibilidade que permita uma convivência indiscriminada dos investimentos intrazonais. Para atingir este objetivo será fundamental a participação ativa de conselhos empresariais específicos que tragam suficiente luz de experiência aos legisladores e aos integrantes do Poder Executivo responsável pela implementação das referidas políticas. A criação de um Conselho Assessor Empresarial do MERCOSUL seria altamente recomendável, com a missão de gerar consenso que permita evoluir continuamente na harmonização das regras aqui destacadas.

5. A política energética do MERCOSUL é outro item de destacada importância para dar consistência econômica ao projeto MERCOSUL. Trata-se de avaliar conjuntamente as vantagens da integração do sistema elétrico dos países do MERCOSUL de forma a racionalizar e maximizar o potencial energético das nações envolvidas. Aqui cabe destacar em primeiro lugar o desenvolvimento conjunto do potencial hidroelétrico das Bacias dos rios Paraná e Paraguai, pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, aonde já se destacam os projetos binacionais de Itaipu, já plenamente concluído, e Yaceritá, ainda em fase de construção. A integração dos sistemas de distribuição, procurando aproveitar os pontos alternados de



pico de consumo com maior racionalidade no aproveitamento das usinas já existentes nas regiões fronteiriças, é um típico exemplo de vantagens ainda a serem usufruídas. Quanto ao gás natural, abundante pelo menos no norte da Argentina e no sul da Bolívia, poderia se estimular seu uso pelos países membros do MERCOSUL, em especial na região sudeste do Brasil, para aproveitamento termoelétrico e no transporte urbano. A interligação dos gasodutos Argentina-Bolívia (já existente) com o planejado gasoduto Bolívia-Brasil (até São Paulo) poderia gerar uma desejável integração no transporte do gás de ambos países para a região de maior consumo no Brasil, com custos certamente muito inferiores a alternativa da existência de dois sistemas de gasodutos independentes, um para a Argentina e outro para a Bolívia.

A cooperação técnica nas áreas de energia nuclear, pesquisa e produção de petróleo, fontes alternativas de energia, como energia solar, biomassa, orimulsão (Venezuela), bem como o controle ambiental da região MERCOSUL, também seriam tópicos de destaque na área de integração energética. A existência de monopólios parciais ou totais no setor de petróleo é sem dúvida um fator de resistência ao processo de integração neste específico segmento, mas poderá ser eventualmente amenizado através de concessões recíprocas ao longo do período.

6. Em face da já referida crônica instabilidade econômica que vem caracterizando de forma geral os países do MERCOSUL, torna-se vital não só a almejada estabilidade, como também uma política de ajustamento macroeconômico que venha a harmonizar práticas compatíveis de política fiscal monetária, cambial e financeira; todas absolutamente necessárias para que o processo de integração se realize sem traumas ou sobressaltos que venham a gerar mútua



desconfiança e perda da credibilidade entre os membros do MERCOSUL. A negociação da dívida externa em termos aceitáveis com os credores internacionais poderá trazer maior nível de confiabilidade externa e o gradual retorno de capitais financeiros aos países membros, assim como já vem ocorrendo com México e Venezuela, precursores do esquema proposto pelo Plano Brady.

A existência de disparidades econômicas e sociais intrazonais a níveis nacionais e regionais, é um fator inquietante, pois poderá gerar críticas e resistências ao desmantelamento de incentivos e preferências fiscais ao longo do período de implementação da pretendida integração MERCOSUL. Para tanto, eventuais períodos extras ou de carência poderão ser concedidos por consenso a países e/ou regiões do MERCOSUL, cujas vantagens comparativas para se integrar definitivamente ao MERCOSUL necessitem maior prazo e esforço para seu pleno desenvolvimento.

7. Como último, porém não menos relevante tópico, destaca-se o que denominaria como integração social, a ser desenvolvida através da cooperação nas áreas de saúde, educação, cultura, esporte e turismo. Ao cidadão do MERCOSUL deve ser proporcionado o direito de livre circulação e os serviços sociais básicos de formação humana e cultural. Não basta o esforço legítimo de integração econômica, se as barreiras culturais e os preconceitos regionais se colocarem em contraponto aos objetivos desejados. A integração humana no âmbito do MERCOSUL é em síntese o resultado mais ambicioso e importante deste processo.

Para concluir este ensaio, deve-se salientar finalmente que o processo de integração do MERCOSUL deve ser visto como um meio de



convergência regional ao processo maior de formação de megablocos referido na introdução deste trabalho. Processo este último que é a resposta natural ao impasse que atingiu o desenvolvimento do multilateralismo econômico, e que por fim, poderá ser mesmo assim atingido, porém por um caminho mais penoso e complexo, caso as experiências simultâneas de formação de blocos regionais e sub-regionais sejam bem sucedidas na sua convergência neoliberalista e de economia de mercado, que representam nítida tendência econômica mundial deste final de século.



NORMAS TÉCNICAS E HARMONIZAÇÃO DE NORMAS DE METROLOGIA

JOSE CARLOS DE CASTRO WAENY
Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo
Divisão de Química

Estamos interessados num certo mercado comum, bem específico, que é o MERCOSUL. Nesse contexto, parece pertinente discutir as razões pelas quais metrologia e normas, entre outros aspectos, são muito importantes, urgentes para o Mercado Comum do Cone Sul.

Poderíamos dizer até mesmo "essenciais", dando às razões um status ainda maior que suscita determinadas questões relativas ao problema no seu conjunto. Em língua inglesa dir-se-ia que estamos diante de "seis vês dobrados e um agá", ou seja: *why, where, which, when, what, who e how*. Desse modo, tendo em mente o MERCOSUL, poderíamos perguntar:

- . Por que é importante o mercado comum ?
- . O que esse mercado vai conseguir fazer ?
- . Quando será implementada tal estrutura ?
- . Quem vai levar a efeito a implementação ?
- . Como ela pode ser feita ?

Seria possível continuar formulando perguntas e saber que, certamente, todas exigem resposta. De fato, questões e suas respostas vão permitir que se estabeleça um dada perspectiva; por sua vez, com tal base, os interessados nesses temas terão condições para tomar decisões.

Evidentemente, estamos considerando decisões racionais e não apenas emocionais ou no calor de discussões. Estas últimas,



provarão ser prejudiciais, no longo prazo, ao progresso do MERCOSUL. Este tão complexo problema é, em sua essência, apenas uma questão de seleção de prioridades, dentro de alternativas cabíveis. Isso constitui, em sentido amplo, gerenciamento de fato ou melhor, gerenciamento moderno.

Isso tudo implica em decisões confiáveis, sob todos os aspectos e também, que bem se considerem os recursos, por um lado, disponíveis e, por outro, necessários.

Parece apropriado adicionar pelo menos uma resposta à primeira pergunta, "por quê?", tendo em vista a cadeia de raciocínios que da mesma se originam. Dessa forma, por que está sendo considerado e discutido o MERCOSUL? Apenas uma decisão momentânea, sem nenhum fundamento plausível, ou existe razão mais ponderável e válida?

A melhor resposta e também a mais rápida é que estamos em face de estratégia para sobrevivência. Em poucas palavras, é necessário juntar forças como mecanismo com tal objetivo e, de outro ponto de vista, em conjunto, no caso os países do MERCOSUL, agir em estreita cooperação, trocar de informações de forma a minimizar esforços similares, evitar duplicações desnecessárias cujos custos podem ser elevados.

Podemos aduzir, ainda, que os países do MERCOSUL obterão maior atenção (vale dizer: voz mais forte) e melhores condições para seus desenvolvimentos. Isso tem validade tanto local como regional e sem áreas proibidas. É o caso, por exemplo, de atividades menos nobres, quais sejam as de indústrias poluidoras. Esse assunto merece estudo mais completo e não somente discussão



resumida. Porém, nosso tópico central é diferente e, como vamos ver, é também interessante e importante.

2. O IMPACTO DA QUALIDADE

A real força que está impulsionando o MERCOSUL é o impacto da qualidade e isso não deve constituir surpresa. Tal impacto ocorre em âmbito mundial e é bem conhecido; somente agora, nós, no MERCOSUL, estamos começando a sentir sua força e sua amplitude. Em outras palavras, estamos recebendo algo mais do que simples amostra grátis.

Parece-nos apropriado começar há 15 anos, mais ou menos. O Japão já era realidade surpreendente e a rapidez de seus progressos e desenvolvimento eram e ainda são excepcionais. Também neste exemplo, os "Tigres Asiáticos" começaram a despertar e a deixar de pertencer ao "Cinturão da Miséria". Por outro lado, os europeus estiveram tentando implementar o Mercado Comum Europeu e os Estados Unidos fazendo esforços desordenados para se manterem em boa posição. Em resumo podemos dizer que alguns "perdedores" estiveram tentando recuperar as posições e o prestígio perdidos.

A única razão para essa reviravolta é a *qualidade* e seu já forte impacto, que ainda ficará mais perceptível no futuro. O desenvolvimento da qualidade foi liderado por notáveis experts e poderíamos fazer uma lista bem extensa com os nomes dos mesmos. Entretanto, e com nossas excusas aos demais, vamos mencionar apenas Deming, Ishikawa, Juran e Feigenbaum.

Aspecto muito interessante da qualidade é explicitado por Feigenbaum, de acordo com quem um cliente ou um consumidor satisfeito comunica isso a cerca de sete outras pessoas. Este



efeito positivo é muito fraco, face a efeito negativo. De fato, um consumidor ou um cliente insatisfeito comunica sua apreciação negativa a talvez vinte outras pessoas. O único modo de se evitar esse efeito indesejável é melhorar a qualidade dos produtos e dos serviços. Percebemos, assim, a grande importância da qualidade para bons resultados nos negócios. Produção de bens e serviços com qualidade cada vez melhor torna-se uma questão de competitividade, possivelmente até de sobrevivência. Com qualidade, será exequível manter mercados atuais e pensar que novos poderão ser conquistados.

Com qualidade teremos maior produtividade e, também, menos desperdício de materiais e de outros recursos. Isso resulta em aumento de lucratividade, o que não é nada surpreendente. Essa cadeia de causa-e-efeito já é conhecida desde há muito tempo, talvez mais de 40 anos. Contudo, seu significado antes implicava mudanças no âmbito cultural. Tais mudanças são lentas e difíceis, e, muitas vezes, resultado de catástrofes.

Parece oportuno acrescentar que a maior parte das aplicações, em larga escala, ocorreu no Japão e, por surpreendente que possa parecer, desenvolvimentos teóricos foram resultados de pesquisas, levadas a cabo, principalmente, por americanos e ingleses.

Esse assunto mereceria discussão bem mais ampla, mas o impacto da qualidade tem outros aspectos de grande relevância para o MERCOSUL. De fato, podemos dizer que o aperfeiçoamento da qualidade é compulsório e que, para tanto, dispomos de duas linhas de ação. Estamos querendo nos referir tanto ao desenvolvimento de recursos humanos como ao desenvolvimento técnico.



Como regra geral, produtos melhores e serviços aperfeiçoados requerem, por um lado, melhores relações humanas. Este aspecto, de relações humanas no local de trabalho, foi introduzido principalmente por Ishikawa, com o duplo caráter fornecedor-recebedor. Esta é, pois, uma região para esforços em desenvolvimento de recursos humanos, isto é, o lado humano do aperfeiçoamento. Em certos casos e especialmente em serviços, este é o fator mais importante para aperfeiçoamento contínuo e auto-sustentado. Por outro lado, consideramos tecnologia e, não menos pertinente, a tecnologia da qualidade. Progresso nessas áreas está ficando cada vez mais rápido e continuado. Requer equipamentos mais refinados e, evidentemente, mão-de-obra com maior qualificação, além das já discutidas melhores relações no trabalho.

Tudo isto requer, por sua vez, gerenciamento mais capacitado e assim por diante. Com esta breve discussão fica claro aonde queremos chegar, que esperamos, que necessidades, com origem em qualidade e de impacto pronunciado em todos os demais fatores que podem e que, certamente, vão afetar o MERCOSUL.

3. A NECESSIDADE DE MEDIÇÕES CONFIÁVEIS

O que já foi exposto é deveras interessante, mas permite manifestação de dúvida, pois não existe conexão aparente com metrologia. Este assunto parece, portanto, tema estranho à discussão, pelo menos até o momento. Então, é importante esclarecimento que mostre a interação da metodologia com o MERCOSUL.

Poderíamos, até mais apropriadamente, considerar dupla interação, pois, em função da qualidade, a metrologia é importante para o



MERCOSUL. Mas o inverso é também verdadeiro: a qualidade afeta a metrologia. Este assunto, que parece bem complexo merece comentários esclarecedores.

Se não conseguimos medir uma certa característica não a conhecemos e nada pode ser garantido com referência à mesma. Logo, é impossível falar-se em qualidade quando não estivermos familiarizados com o problema ou com a característica de interesse.

Temos aí verdade elementar, muito e muito antiga; entretanto, podemos dizer que apesar de ser evidente e óbvia, nós usualmente a negligenciamos e desconsideramos. Em época mais recente, a importância da mesma foi salientada por Galileo e, mais recentemente, também por Lord Kelvin. Ambos consideraram medições confiáveis como condição necessária e indispensável para ser possível o progresso científico. Isso implica, sem sombra de dúvida, que a mesma condição vale também para progressos em tecnologia e em termos de qualidade.

Em verdade, ninguém pode fornecer qualquer garantia, no caso de parâmetro ou de característica, não mensurado ou até mesmo não conhecido. Como exemplo, citemos o caso da lâmpada elétrica cuja vida garantida é um certo número de horas de serviço. Essa característica pode ser por si só suficiente para aumentar vendas, mesmo que o custo possa ser um pouco maior. Convém acrescentar que essa vida mais longa deve ser real e não apenas simples palavras, sem evidências que a comprovem. Assim sendo, divulgar que essa tal lâmpada vai durar tantas horas, é argumento atraente e poderoso, porém potencialmente perigoso. É necessário termos certeza ou, pelo menos, bastante confiança que a lâmpada em causa vai funcionar, de fato, durante tantas horas, como foi



anunciado. Isso requer ensaio e, mesmo nesse caso bem simples, vamos necessitar de pelo menos um operador (técnico de laboratório), metodologia aprovada, equipamento e instrumentos. Temos aí um certo custo que deve ser compensado por meio de preço mais alto na venda. Esses cuidados todos são indispensáveis para garantir vida útil do tipo (apenas um) de lâmpada em causa. Além disso, esse preço maior deve estar relacionado com vida útil também maior. Caso contrário vão surgir efeitos negativos e já sabemos quão indesejáveis são tais comentários, conforme discutidos por Feigenbaum.

Existe ainda mais um fator que torna a situação mais complexa e isso sem que o possamos evitar. Estamos pensando em contingência, em oposição a determinismo. Esta nova concepção surgiu na década de vinte, quando a idéia de ser o universo um relógio gigantesco foi derrubada. Contingência entrou em cena e, portanto, probabilidades existem e devem ser levadas em conta. Desse modo, e no caso em tela, temos de garantir uma dada vida útil para todas as lâmpadas de um certo tipo, apesar de sabermos que não são todas exatamente iguais. Todos os ensaios estão associados a incertezas e temos apenas um certo grau de confiança em resultados. Isso é a essência do nosso mundo contingente.

Medições confiáveis são apenas as que podemos associar com incertezas bem estabelecidas. Este posicionamento foi introduzido por Eisenhart, como adição ou complemento indispensável a anteriores. A noção de resultados com incertezas é bem recente, com bem menos de 40 anos.

Parece possível resumir toda essa discussão em uma única sentença. Nosso século passa por revolução e não por evolução, ou em outras palavras, rápido progresso científico, com



transferência para a tecnologia. Duas guerras mundiais aceleraram o ritmo desses desenvolvimentos e, nesta época, continuam a um ritmo quase explosivo (e também inédito).

Aplicações em tecnologia exigem medições in loco e com cada vez maior discriminação. Isso difere inteiramente da situação anterior, com ciência e tecnologia menos ativas e também com menor número de ensaios. A ciência e a tecnologia eram bem menos exigentes e o número de laboratórios bem menor e podemos ter certeza de que eram todas instituições capacitadas e idôneas. Hoje em dia é muito grande o número de estações para medições e podemos ter certeza de nem todas estarem conscientizadas em relação aos problemas referentes à confiabilidade em resultados de ensaios.

Então, e de fato, este novo problema é um acréscimo indesejável ao já sério problema causado pela contingência no mundo. Assim sendo, este duplo problema, no mínimo, torna-se cada vez mais crítico e sério, pois progressos não sofreram solução de continuidade. Como resultado antecipável por sinal, medições melhores e mais numerosas tornaram-se necessárias em todas as atividades. Sem estrutura formalizada, com metodologias aprovadas, a situação tornou-se quase caótica. Desperdício de materiais e reclamações de usuários aumentaram de muito; por sinal, essa é uma causa eficiente para o desenvolvimento de sistemas para a qualidade.

Com tudo isso em mente e com poucas palavras temos uma idéia geral dos problemas e, assim, podemos continuar procurando soluções. Relembrando que, em termos de propostas, estaremos considerando apenas o MERCOSUL, à luz de experiências e de desenvolvimentos em outros contextos.



4. ALTERNATIVAS POSSÍVEIS

Problemas já discutidos requerem soluções ou, em terminologia moderna, ações corretivas. Parece óbvio que tais ações sejam de extrema importância, caso a caso, conforme Juran.

Em primeiro lugar, para garantir qualidade deve existir sistema para tanto, dito sistema para qualidade. Este conceito começou nos anos 60 e, agora, goza de aceitação mundial. Em essência, temos o muito comentado conjunto de normas, sob o nome de ISO-9000. Tal sistema serve, primariamente, para contratos, ou seja, acordos bilaterais. Entretanto, filosofia e princípios gerais subjacentes a essas normas estão tendo ampla aplicação e isso em todas as áreas da tecnologia (industrial, alimentação, saúde e assim por diante).

Podemos aceitar que o conceito de sistemas para qualidade é uma solução poderosa. Com isso, então, sistemas eficazes e confiáveis permitirão certificação de plantas, de serviços e de produtos, conforme o caso. Tais sistemas devem ser auditados periodicamente e sem prévio aviso; isso é ação positiva e forte contra a degradação de sistemas. Em segundo lugar, laboratórios e estações metrológicas devem, também, implantar seus próprios sistemas internos, para garantia da qualidade ou confiabilidade metrológica de seus resultados. Isso tudo implica em sistema estruturado, tanto interna como externamente. Por interno queremos dizer cada subsistema, em cada atividade diferente; por externo entendemos o sistema no seu conjunto, no que se refere a órgãos de certificadores e credenciadores, com ou sem mercado comum.



Temos assim, uma nova questão, pois todos vão desejar certificação, desde que vantajosa, em "marketing", por exemplo. A questão, portanto, é quem certifica quem, como, onde e assim por diante.

Parece visível que, se um cliente aceita uma dada certificação, isso é sua decisão e de mais ninguém. Mas outros clientes não são obrigados a aceitar essa mesma certificação, o problema pode ter desdobramento e chegar a exigir certificação a nível nacional. Entre países o problema ainda é mais crítico e processos de certificação devem gozar de aceitação mútua, pelo menos dentro do grupo de países em causa.

Também e não menos importante, implementação desses sistemas e de suas auditorias requer experts em duas áreas, pelo menos. A primeira é o gerenciamento administrativo desses sistemas. A segunda é a área técnica, de tecnologia da qualidade. Ambas são importantes e igualmente necessárias. Parece oportuno acrescentar que tecnologia de processos faz parte do sistema total, portanto e desse modo, são realizadas (e auditadas) por meio de ensaios em produtos e de sistemas de certificação.

Podemos dizer que, de fato, temos apenas uma linha de ação ou uma alternativa viável e não muitas ou várias opções. Com a tomada da primeira decisão as demais seguem-se de modo natural, em cadeia de passos lógicos. É evidente que existem alternativas que não consideram o sistema todo, em vista disso têm caráter parcial e podemos antecipar que fracassarão, mais cedo ou mais tarde.

Alternativa apropriada, que propicia aperfeiçoamento continuado é, como nos parece evidente, a implementação de sistema total



para a qualidade, incluindo-se laboratórios, metrologia e normas. Vejamos como atingir esse objetivo.

5. PROPOSTA PARA IMPLEMENTAÇÃO

Vimos que é indispensável um sistema para qualidade totalmente desenvolvido. Seus principais componentes, em sentido amplo são:

- . certificação não governamental para produtos e serviços;
- . certificação não governamental de pessoal, em todos os níveis;
- . estrutura metrológica rastreada e laboratório nacional de referência, e
- . órgão normatizador para todas as áreas.

Essas atividades incluem: certificação, credenciamento, qualificação, especificações para produtos e serviços, assim por diante. Os componentes mencionados devem estar totalmente implementados, antes que mercados comuns possam funcionar sem problemas. Isso requer certos comentários e podemos mencionar que reconhecimento de resultados de ensaios é, sempre um problema dos mais difíceis.

O Mercado Comum Europeu inclui os assim ditos países industrializados ou desenvolvidos e não seria antecipável ocorrência de problemas, nessa área (aceitação ou reconhecimento de resultados de ensaio). Entretanto, mesmo com estruturas mais tradicionais, bem conhecidas e com laboratórios muito respeitados, aceitação de resultados de ensaio é problema ainda não de todo solucionado. O mais importante é a mudança de atitudes, de todos os envolvidos no processo, deixando de lado o posicionamento "eu estou certo", cujas consequências são óbvias.



A implementação do MERCOSUL poderia ser iniciada por dois pontos extremos ao mesmo tempo. Num primeiro esforço laboratórios nacionais e de referência deveriam verificar e compatibilizar seus padrões. Num outro extremo teríamos o encorajamento de acordos bilaterais entre certos parceiros.

Acordos bilaterais são também mecanismos bem antigos e pertinentes para a implementação do MERCOSUL. Alguns produtos e certos serviços já são bem conhecidos e isso é um aspecto da qualidade. Então, tais produtos e serviços afamados ou bem conhecidos podem ajudar na fase inicial do mercado comum em causa. Convém salientar que essa forma da qualidade deve ser reconhecida pelo mercado e não por força de regulamentos.

Pode-se antecipar que bons negócios devem atrair atenção de outros parceiros. Desse modo e com orientação apropriada, mais produtos e serviços poderão vir a ser incluídos em acordos bilaterais. Entretanto, esse tipo de mecanismo tem escopo limitado e necessitamos de ações mais positivas.

Voltemos agora aos laboratórios nacionais que devem começar a se conhecer muito bem. Parece-nos que a metodologia mais eficaz consiste em programas interlaboratoriais especiais, que são determinantes poderosos contra desconfiança e falta de credibilidade em resultados do que poderíamos considerar um "laboratório irmão".

Isso implica em ampla atividade pois não estamos considerando apenas comprimentos, por exemplo. Temos vários produtos e serviços e, em cada caso, devem existir laboratórios, nacionais ou de referência. Tais laboratórios devem começar o novo tipo de atividades quase simultaneamente e em todos os países do



MERCOSUL. Ao mesmo tempo, com esses programas é importante avaliar o status de outros laboratórios, em cada país e em cada área técnica, para verificar se alguns podem ser credenciados. Este credenciamento deve ser compulsório pois, caso contrário, o mercado comum não se tornará fato real.

Assim sendo, qualquer reconhecimento deve ser aceito por todos os países do MERCOSUL. Como já discutido, este problema é delicado e requer muito cuidado (em sua solução). Assim sendo, estabelecer programas interlaboratoriais e iniciar avaliação de laboratórios requer experts nas áreas de interesse e, naturalmente, deve ser considerado como prioridade. Temos tantas necessidades que surgirão confusões caso prioridades necessárias sejam estabelecidas sem grande atenção a estudo cuidadoso.

Tentemos fixar linha de ação para ajudar nas primeiras etapas de implementação do que foi mencionado. A primeira de todas as prioridades é medir o ainda não mensurado. No caso em pauta, então, deve-se iniciar avaliação de laboratórios nacionais, tão logo tenha sido tomada a decisão política. Isso requer um pequeno grupo para visitar esses laboratórios e iniciar o processo de cooperação e de troca de informações. Para tanto, cada país deve especificar laboratórios nacionais e de referência.

Sub-produto importante será a lista preliminar de capacitações que poderá ser utilizada para países menos desenvolvidos em uma dada área. Com isso temos agora uma nova prioridade, qual seja a identificação do pequeno grupo, tanto para o levantamento inicial como para orientar as fases iniciais da implementação. Esse pequeno grupo deve contar com experts, um de cada país e em caráter permanente; experts temporários serão convocados à medida que forem necessários, para cobrir outras áreas de interesse.



Como proposta de sequência de providências temos então:

1. Seleção do grupo permanente. Primeiras decisões sobre reuniões, sobre carga de trabalho e assim por diante;
2. Notificação a laboratórios dos vários países, a respeito de levantamento. Trata-se de comunicação simples, para permitir início de agenda de atividades;
3. Lista de laboratórios a serem avaliados. Cada membro do grupo de experts prepara lista, com base em informações oficiais. Reunião do grupo estabelece prioridades para levantamentos, por país e por área técnica. Essa prioridade deve ser consensual;
4. Início de levantamentos, com convocação de experts, quando necessário.
5. Preparação de treinamento para multiplicadores. Decisão do grupo de experts estabelece programas, pré-requisitos e outros detalhes;
6. Laboratórios nacionais e de referência preparam lista de laboratórios credenciados. Cabe salientar que auditorias são indispensáveis;
7. Preparação, pelo grupo de experts, de documentos. Esses documentos estabelecerão regras comuns para credenciamento, qualificação e certificação, no âmbito do MERCOSUL;



8. Preparação de seminários de alto nível. Esses seminários, para presidentes, ministros e outras altas autoridades são essenciais para permitir formulação de política comum. Além de assuntos já mencionados, deverão ser incluídos outros problemas como: proteção dos consumidores, certificação pro órgãos não governamentais, qualificação de pessoal também via órgãos não governamentais e compromisso de uso de poder de compra governamental para alavancar processos em qualidade.
9. Por último, mas não menos importante, nesse mesmo seminário, dar a partida ao primeiro programa interlaboratorial do MERCOSUL.

Essa agenda parece conter trabalho suficiente para o grupo de experts durante cerca de 6 meses. Parece difícil fazer projeções mais longas referentes a futuro mais distante.

É de grande importância esclarecer que progressos em metrologia são lentos e requerem períodos prolongados, tanto para conscientização como para maturação. Com isso queremos dizer prazos de 5 a 10 anos, evidentemente com avaliação periódica. Certos resultados que podem ser antecipados são:

- a) Sistemas de qualidade laboratorial implementados e com os indispensáveis manuais.
- b) Normas mais refinadas e aprovadas experimentalmente. Essa experimentação deve ser feita em laboratórios credenciados e de preferência via programas interlaboratoriais.
- c) Amplo uso de técnicas estatísticas.



- d) Aplicação generalizada de experimentação.
- e) Assistência técnica a indústrias, de preferência as de pequeno porte.
- f) Estrutura para credenciamento de laboratórios, com rastreabilidade internacional, caso exequível.
- g) Produtos e serviços certificados. Tais produtos e serviços devem gozar de preferência em compras governamentais, mesmo no caso de existir diferença de preços pré-definida.
- h) Vários tipos de programas interlaboratoriais em andamento.

A ação do pequeno grupo permanente de experts é importante para manter todo esse processo em bom andamento. Membros desse grupo devem ter mandato fixo, digamos de 4 anos. Parece oportuno esclarecer que é conveniente substituir apenas um dos experts por ano.

É óbvio, a nosso ver, que todas essas atividades são multidisciplinares e que todas são também muito importantes. Prioridades e cronogramas não podem ser preparados de antemão, por simples juízo intuitivo. Estudo e avaliação cuidadosos são essenciais para que tenhamos ações em *qualidade* ao longo do tempo. Não discutimos ainda o suporte financeiro para esse programa e isso será objeto do próximo e último item.

6. ALGUNS ASPECTOS DE CUSTOS

Discutimos algumas das etapas e ações necessárias à implementação do MERCOSUL ou mesmo de qualquer outro mercado comum. Aspectos



gerenciais e técnicos foram considerados; são necessários cuidados especiais em certos problemas críticos, especialmente em harmonização referente a resultados de ensaios e a especificações técnicas. Foi mencionado que é indispensável um pequeno grupo de experts, este é permanente e os demais experts são temporários. Isto requer discussão detalhada, a respeito de custos, mas uma diferença inicial é muito importante.

Pode ser aceito como verdadeiro que qualquer mercado comum significará um certo grau de progresso e de desenvolvimento para cada um dos países participantes do mesmo. Isto causará pressões, em alocação de recursos nacionais. Julgamos que este tipo de investimentos e de despesas não é da alçada do grupo de experts. Pode ser estendida cooperação a países ou a outros interessados, sob forma de indicação de possíveis consultores. Tais consultores podem ser, então, contratados por quaisquer interessados. O grupo permanente não deve tomar parte em atividades deste tipo.

Portanto, custos abrangem somente os relacionados com implementação e com funcionamento do mercado comum em pauta. Parece oportuno indicar alguns tipos de despesas que consideramos pertinentes, para estabelecimento da necessidade de fundos. Tais custos, entre outros, incluem:

1. Quatro membros permanentes (porém rotativos); podem ser pago pelo respectivo país membro, pelo menos em parte.
2. Custos de locomoções e avaliações; são necessários certos critérios sobre: viagens, diárias, número e tipo de avaliações.



3. Custos de secretaria e documentação; custos com normas e demais documentos devem ser suportados pelo mercado comum.
4. Custos de programas multinacionais para treinamento de pessoal.
5. Custos associados a programas interlaboratoriais.

Programas interlaboratoriais são, com toda certeza, a parte menos dispendiosa de todo o programa de implementação. Não obstante, resultados de tais programas pode levar à detecção de problemas e à correção desses aspectos indesejáveis pode requerer investimentos vultuosos. Isto é problema delicado, porém fora da esfera de ação do grupo de experts, mas que possivelmente causará interação entre os países membros do MERCOSUL.

No que se refere a custos não parece razoável pretender ir muito além, neste ponto em particular. Na verdade, decisões devem ser tomadas antes que possam ser preparadas estimativas realistas das despesas. Entretanto, podemos dizer que todas as ações ora mencionadas não requerem grandes somas de recursos. Além disso, tais despesas têm retorno garantido, via melhores e maiores negócios e novas oportunidades para desenvolvimento.

7. CONCLUSÕES

A discussão teve como ponto central a metrologia no mercado comum. Parece-nos importante adicionar um comentário. Deve ter ficado evidente que, em metrologia, não há lugar para palavrórios; metrologia requer evidências de capacitação e meras palavras são insuficientes. Podemos dizer, em sentido amplo, que isso é também aplicável a sistemas para a qualidade. Essa



identidade ocorre, pois, em ambos os casos temos que tratar com resultados quantificáveis e auditáveis.

Também necessitamos auditorias para detecção de pontos fracos, que requerem ações corretivas. A mensagem mais importante é essencial conscientização ou percepção a respeito do problema. Somente com real entendimento do que foi discutido poderá existir interesse genuíno no mercado comum. Acreditamos, ainda, que todas as ações discutidas constituem estratégia poderosa para sobrevivência e progresso nos anos 90 e depois disso.



POLÍTICA FISCAL, CAMBIAL E MONETÁRIA RELACIONADA COM O COMÉRCIO

GILBERTO DUPAS⁽¹⁾

Membro da Área de Assuntos Internacionais do IEA/USP, membro do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), ex-Secretário de Estado da Agricultura e Abastecimento, ex-Presidente da Caixa Econômica do Estado de São Paulo.

O aprofundamento da desejada integração econômica entre os países do MERCOSUL terá que enfrentar as disparidades históricas entre as políticas fiscal, cambial e monetária desenvolvidas em cada um deles. A convergência entre estas políticas poderia ser de grande valia não apenas para facilitar os vínculos entre os países signatários do acordo, mas também para facilitar suas relações com os demais parceiros comerciais. Os desafios colocados a esta convergência, contudo, não são pequenos. Dentre eles, pode-se destacar a recorrente instabilidade macroeconômica, notadamente no Brasil e na Argentina, além da dificuldade previsível para se conseguir o necessário apoio interno para suportar os custos políticos, sociais e econômicos da coordenação das diferentes políticas de governo, numa situação em que os benefícios da integração não parecem suficientemente claros para o conjunto dos agentes econômicos.

1. Articulação das políticas macroeconômicas e comércio

As experiências bem sucedidas de política industrial nas últimas décadas reforçam a conveniência de se imprimir um caráter sistêmico aos instrumentos de promoção e de apoio à atividade produtiva, no âmbito interno de cada país. Na mesma direção

(1) O texto contou com a colaboração de CARLOS EDUARDO CARVALHO



aponta o persistente avanço da integração europeia, desde os seus primeiros passos na década de 1950, processo em que se buscou sempre a harmonização destas políticas entre os parceiros do empreendimento.

O que se entende usualmente por caráter sistêmico das políticas de apoio e promoção ao desenvolvimento do setor produtivo é a utilização simultânea dos diversos instrumentos disponíveis, sejam eles genéricos (como as políticas macroeconômicas) ou específicos (subsídios, incentivos fiscais ou creditícios etc.), com o objetivo de atingir toda a cadeia produtiva, e não apenas este ou aquele segmento destacado como mais importante. Por exemplo, o esforço para introdução de novas tecnologias, ou para sua geração, tende a ser potenciado se as empresas que se quer atingir atuam em ambiente macroeconômico com regras definidas e tendências razoavelmente previsíveis. Da mesma forma, incentivos concedidos a determinadas empresas ou setores tenderão a se propagar com mais rapidez e intensidade pelo sistema econômico se o ambiente macroeconômico é favorável ao investimento e ao risco da inovação para o conjunto dos agentes produtivos.

No que se refere à integração estas preocupações envolvem o desejado aumento da transparência na formação de determinados custos de produção (como taxa real de câmbio, custos e disponibilidade de crédito, entre outros), de forma a favorecer o aproveitamento dos diferenciais de custos e rentabilidade resultantes de condições de competitividade naturais ou adquiridas. E envolvem também o necessário estímulo à circulação de capitais e à ampliação do comércio intra-firmas, de modo a aproveitar adequadamente os ganhos de escala viabilizados pelo espaço comum e também diferenciais de produtividade referidos. É evidente que estas considerações são igualmente válidas no que se



refere ao reforço da competitividade dos produtos provenientes dos nossos países diante de concorrentes situados em outras zonas econômicas.

2. Especificidades do MERCOSUL

São conhecidas algumas dificuldades no caminho do MERCOSUL para atingir esta almejada articulação de políticas, com vistas à ampliação do comércio entre os países membros.

A mais notória é a persistente instabilidade macroeconômica, especialmente nos dois parceiros maiores, Brasil e Argentina. Na área monetária e cambial, esta situação tem justificado a adoção de políticas voltadas para o curto prazo, em prejuízo de definições capazes de gerar um horizonte de planejamento empresarial minimamente confiável. Na área fiscal, ao contrário, o resultado tem sido o enrijecimento dos problemas preexistentes, com significativas dificuldades para o manejo dos orçamentos públicos, dos subsídios e incentivos e da repartição da carga fiscal entre os diversos níveis de governo e entre os diferentes segmentos da sociedade.

De um ponto de vista menos conjuntural, a estrutura produtiva herdada do modelo de substituição de importações, com forte componente autarcizante (com ênfase em "completar" a industrialização e assegurar a auto-suficiência em todos os produtos primários, no caso brasileiro), coloca o desafio de virtualmente suprimir segmentos produtivos inteiros em cada um dos países envolvidos, para eliminar ineficiências e viabilizar os ganhos pretendidos com a integração. Uma orientação deste tipo supõe um amplo programa de reconversão dos setores a serem



desativados ou reorientados, com elevados custos financeiros e significativas dificuldades políticas e sociais.

Outra série de problemas resulta dos diferentes tamanhos econômicos dos parceiros envolvidos e dos graus distintos da participação dos demais países do MERCOSUL na pauta comercial de cada um deles. Estas disparidades poderão dificultar a adoção de medidas voltadas para a convergência das políticas macroeconômicas com vistas à ampliação do comércio entre os países membros. Tais medidas, sejam elas quais forem, não poderão ser implementadas sem provocar tensões entre diferentes grupos econômicos e sociais, tendo em vista não apenas os desequilíbrios macroeconômicos, mas também as mudanças de orientação econômica em curso em cada país. Estas tensões poderão dificultar sobremaneira a formação dos consensos capazes de sustentar a adoção de medidas necessárias ao avanço do processo de integração.

Ágregue-se ainda a existência de diferentes movimentos de aproximação econômica dos países membros em direção aos países centrais, impulsionados por agentes econômicos privados ou pelo setor público. Esta multiplicidade de interesses poderá também dificultar a adoção de políticas centradas no desenvolvimento do MERCOSUL, tendo em vista a possibilidade de que tais políticas venham a conflitar com outros direcionamentos possíveis para a abertura externa dos países membros.

3. Alguns contrapontos com a experiência da CEE

Numa comparação com a trajetória da CEE, um primeiro aspecto crucial a destacar é a diversidade das condições históricas



prevalentes no momento em que os países membros decidem abraçar o projeto de integração. A Europa da década de 1950 se defrontava com o novo mundo desenhado pelo pós-guerra, marcado pela incontrastável hegemonia norte-americana, com a conseqüente perda do papel até então desempenhado pelas potências européias, e pela cristalização da bipolaridade, com a evidente inexistência de uma terceira via para a Europa, face à fragilidade de sua posição militar, política e econômica diante das duas superpotências.

A hegemonia norte-americana sobre a Europa, porém, pelo menos a partir dos últimos anos da década de 1940, se orienta decididamente pela recuperação e dinamização econômica dos aliados da Europa Ocidental, de forma a barrar o avanço de forças políticas simpáticas a Moscou ou mesmo simpáticas a uma neutralização do continente, nos moldes do estatuto definido para Finlândia e Áustria, por exemplo. O momento marcante desta opção estratégica de Washington é por certo o Plano Marshall, como se sabe. A partir de 1949, definido o cenário de confrontação global entre EUA e URSS, os principais países europeus experimentam intensa e prolongada expansão econômica, em especial a recém-constituída República Federal da Alemanha.

O novo papel econômico dos EUA, porém, além de arrastar a Europa para esta fase de prosperidade, colocava os países europeus diante da necessidade de responder aos desafios colocados pela extroversão da gigantesca máquina econômica que os EUA haviam consolidado durante a guerra. Esta resposta, obviamente, teria que ser construída dentro dos parâmetros definidos pela aliança política, econômica e militar que conformava o bloco ocidental no conflito generalizado expresso na Guerra Fria. É o caso da penetração das grandes empresas norte-americanas no espaço



econômico europeu, uma situação original e preocupante com que se defrontavam governos e empresários naquele momento.

Os primórdios da integração europeia estão ligados a estas preocupações. Já aparecem ali os intentos de superação dos particularismos, a busca de economias de escala, a definição de áreas de especialização para os diversos países europeus, enfim, estas mesmas ênfases que impulsionam hoje o aprofundamento dos laços da Europa unida diante do desafio de enfrentar não apenas os EUA, mas também a vigorosa extroversão da economia japonesa.

As razões do sucesso europeu neste empreendimento original são por certo bastante numerosas e complexas para serem abarcadas aqui. Porém, há alguns aspectos a destacar em contraponto ao cenário em que nasce o MERCOSUL. O primeiro deles é que os países da CEE se lançam à integração em meio a uma forte onda expansiva, marcada pela absorção do padrão econômico norte-americano - o modelo dos bens duráveis, da organização fordista dos processos de trabalho, da liderança do complexo metal-mecânico e químico, das grandes empresas oligopólicas. Esta absorção somou-se ao efeito expansivo gerado pelos financiamentos em dinheiro e pela abertura do mercado norte-americano, assegurando as bases para o vigoroso crescimento da década de 1950.

Neste quadro de crescimento e de reestruturação econômica, havia estímulos suficientes para justificar as renúncias e concessões recíprocas que os sócios iniciais da CEE assumira, a partir do Tratado de Roma, em 1958. Isto facilitou a aceitação das inevitáveis restrições internas para diversas frações do empresariado e também para os governos nacionais, levado a abrir mão progressivamente de sua autonomia na gestão macroeconômica. A progressiva busca de coordenação nas políticas fiscal, monetária



e cambial pôde ser aceita em grande medida por conta desta pressuposição de que, além de não haver outro caminho a seguir, o que se propunha suficientemente promissor para justificar os sacrifícios progressivos.

Outro fator favorável à experiência européia era a razoável convergência das estruturas produtivas dos países líderes e dos seus mecanismos de gestão macroeconômica. Não havia homogeneidade, é certo, mas uma razoável similitude nestes aspectos entre Alemanha e França, por exemplo, ou mesmo destes países líderes com a Itália e os sócios menores. É o caso, por exemplo, da percepção generalizada do fim de qualquer possibilidade de desenvolvimento autárquico e da busca do aumento do volume de comércio como ingrediente indispensável para sustentar a dinamização das suas economias. Como fator favorável pode-se incluir também a relativa similitude de tamanho entre os países maiores e a existência de uma tradição industrial consolidada nos sócios menores.

O cenário do nascimento do MERCOSUL parece muito distinto. A motivação dos sócios parece bem mais vinculada a uma atitude defensiva motivada pela seqüência de insucessos e pela ameaça de estagnação prolongada, num quadro de exclusão dos circuitos dinâmicos da economia mundial. Não existe um impulso acelerador externo, posto que os EUA não têm condições de exercer tal papel nesta altura. A retaguarda financeira é adversa, com os problemas das dívidas externas ainda pendentes e sem nenhuma perspectiva realista de uma retaguarda cambial que possa de alguma maneira assemelhar-se ao que representou o Plano Marshall. Mesmo a sonhada ampliação dos fluxos comerciais com as economias centrais é no mínimo incerta.



Entre os países membros do MERCOSUL, ao contrário da CEE, as diversidades são muito fortes, em diversos planos, a começar pelo tamanho econômico relativo e pelo nível de desenvolvimento industrial já atingido. Variam muito também os vínculos dos principais setores econômicos com o mercado externo, o grau de abertura comercial e financeira, o peso relativo dos setores exportadores. Além disto, como é óbvio, a instabilidade macroeconômica da última década agravou estas diferenças, em função dos efeitos das inúmeras políticas de estabilização adotadas.

Frente a todos estes desafios, parece certo concluir que o avanço do MERCOSUL exigirá posicionamentos originais dos governos e dos setores econômicos interessados, de forma a contornar resistências e sustentar a continuidade dos objetivos propostos.

4. O desafio de homogeneizar a política fiscal

O principal desafio colocado aqui é caminhar para um desenho tributário comum nos diversos países, com vistas a tornar o mais neutra possível a incidência fiscal sobre os custos de produção. Por neutralidade aqui se entende a conveniência de que os diferentes níveis de carga fiscal interfiram o mínimo possível nas decisões de investimentos e de organização empresarial, seja no interior dos espaços econômicos nacionais, seja entre o espaço ampliado do mercado comum. Supõe-se que uma orientação deste tipo permitiria ampliar não apenas os fluxos comerciais entre empresas e consumidores, mas também dentro dos blocos empresariais interessados em operar em diferentes países do MERCOSUL para aproveitar ganhos de escala ou outras vantagens por ele percebidas.



As dificuldades para tal objetivo podem ser ilustradas com o caso brasileiro. São muito questionadas as deficiências de nossa estrutura tributária, notadamente no que se refere ao elevado número de impostos incidentes sobre o faturamento das empresas e as elevadas alíquotas impostas aos lucros, além da carga social e trabalhista. Parece óbvio que não existem soluções simples para tais problemas. Reduzir as alíquotas destes tributos, ou mesmo alguns deles, suporia uma elevada confiança na possibilidade de se reduzir drasticamente a sonegação. Parece também inevitável que uma eventual redução do imposto de renda sobre os lucros empresariais deveria ser compensada pela imposição e efetiva cobrança de alíquotas bem mais elevadas sobre os rendimentos das pessoas físicas, em particular sobre os estratos de renda mais elevada.

Mudanças desse tipo tornariam nossa estrutura fiscal bem mais próxima ao que existe nos países centrais, como se vê na Tabela 1.

Tabela 1 - Receitas Fiscais Totais (%)

	OECD		EUA		BRASIL	
	1965	1986	1980	1987	1980	1987
I.R. Pessoal	26,3	31,5	40	39	12	12
I.R. Empresas	9,2	7,9	11	9	4	6
Social Security	18,2	24,2	22	25	31	28
Payroll Taxes	1,1	1,0	-	-	-	8
Propriedades	7,9	4,9	11	11	-	1
Bens e Serviços	37,1	30	17	17	54	48
TOTAL	100	100	100	100	100	100



Forém, parece óbvio que alterações desta natureza são muito difíceis de implementar, começando pelo desafio de romper a tradição existente e passando pela complexidade de fazê-lo num momento de crises econômicas e de elevada desconfiança na ação estatal. Mais ousada ainda é a idéia de levar avante mudanças deste porte nos diferentes países, de forma mais ou menos simultânea.

5. O câmbio desalinhado e o desenvolvimento desigual do comércio

A intensa utilização da taxa de câmbio como instrumento de ajuste macroeconômico acentuou, nos últimos anos, as divergências entre as taxas de câmbio reais dos países do MERCOSUL, como se observa na Tabela 2.



Tabela 2 - Taxas reais de câmbio dos países do MERCOSUL
(trimestrais) 1981 a 1989 (base: primeiro trimestre 1971 = 100)

ANO	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAI	URUGUAI
1981	68	103	53	78
	100	114	54	80
	92	105	55	78
1982	91	107	46	78
	110	107	46	83
	120	103	51	84
	176	104	54	84
1983	150	109	53	200
	145	124	49	144
	144	137	44	130
	141	129	39	134
1984	151	125	39	138
	141	126	50	151
	133	127	71	128
	142	125	62	119
1985	166	122	53	132
	179	121	71	142
	186	132	75	124
	138	129	69	131
1986	135	122	62	128
	130	111	49	122
	132	115	48	117
	133	112	44	108
1987	133	109	75	105
	140	109	77	107
	144	108	77	109
	159	113	74	105
1988	146	94	66	107
	155	101	64	101
	155	98	66	104
	114	95	60	100
1989	104	94	52	99
	100	92	97	102
	354	79	n.d	105
	146	80	n.d	103

Fonte: Fundo Monetário Internacional

Não apenas as oscilações são muito pronunciadas no curto prazo, notadamente na Argentina e no Uruguai, como frequentemente as



variações se dão em direções opostas nos diferentes países num mesmo período de tempo.

Parece pouco provável que os gestores da política econômica em nossos países venham a se mostrar dispostos a uma convergência de suas políticas cambiais a curto prazo, pela simples razão de que isto suporia renunciar a um instrumento largamente utilizado para enfrentar desafios de curto prazo. Basta observar as orientações opostas seguidas por Argentina e Brasil neste momento, com a fixação da taxa de câmbio do austral em lei e o cruzeiro sendo desvalorizado de forma progressiva, em percentuais muito próximos da inflação e da taxa básica de juros.

Existe aqui, a suposição de que a estabilização das taxas de câmbio entre os países do MERCOSUL se mostrará indispensável para o avanço da integração. Mais uma vez pode-se destacar a importância de uma estabilidade cambial para permitir a circulação mais intensa dos capitais, a integração entre fornecedores e empresas líderes sediadas em países diferentes, a expansão dos negócios intra-firmas.

No caso do comércio propriamente dito, é certo que existem evidências de que as oscilações do câmbio real não é o principal fator explicativo dos fluxos comerciais entre Brasil e Argentina nos últimos anos, por exemplo. O crescimento ou regressão dos fluxos comerciais entre os dois sócios maiores do MERCOSUL parece ter respondido de forma mais consistente às políticas protecionistas e às restrições quantitativas decorrentes de programas de estabilização ou de crises cambiais. Ainda assim, é de se prever que o tipo de câmbio real terá importância crescente para os fluxos comerciais, à medida que se amplie e diversifique



o comércio entre os dois países, e destes com os demais parceiros do MERCOSUL, como se deseja.

Tanto no que se refere à estabilização da taxa de câmbio real quanto no que se refere à ampliação das trocas comerciais, é óbvio que as políticas que venham a ser adotadas neste sentido enfrentarão resistência considerável, por limitar a gestão econômica autônoma ou por ferir interesses estabelecidos. Pode-se então questionar a força que terão os segmentos beneficiados pela integração para dar suporte às políticas a serem adotadas neste sentido.

Os números expostos nas Tabelas 3 e 4 dão margem a algumas preocupações. No que se refere à abertura comercial dos países envolvidos, a Tabela 3 mostra que o fluxo de comércio externo só é de fato significativo no Uruguai e no Paraguai, sendo que neste último apenas nos anos mais recentes. Brasil e Argentina apresentam volume total de comércio exterior bastante reduzido, como proporção do PIB.

Tabela 3 - Exportações e Importações Mundiais dos países do MERCOSUL - em US\$ 10⁶

	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO
BRASIL		
1986	22.349	15.557
1987	26.225	16.581
1988	33.783	16.055
1989	34.392	20.022
ARGENTINA		
1986	6.851	4.724
1987	6.360	5.818
1988	9.136	5.319
1989	9.842	4.287
PARAGUAI		
1986	232	479
1987	409	675
1988	484	507
1989	1.281	677
URUGUAI		
1986	1.088	869
1987	1.189	1.142
1988	1.388	1.177
1989	1.637	1.271

Fonte: Direction of Trade Statistics - FMI - 1990

Elaboração: FUNCEX

Uma observação do tamanho das trocas comerciais entre os quatro países mostra também volumes muito pequenos (Tabela 4), em especial no caso brasileiro. Este fator justifica sobretudo as dúvidas quanto à sustentação das políticas voltadas para o fortalecimento do mercado comum justamente nos países maiores. Apenas o Uruguai exibe um volume de comércio elevado com os demais integrantes do grupo, mas ainda assim com forte concentração nas trocas com o Brasil.

Tabela 4 - Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai: Comércio Bilateral - em US\$ 10⁶ (exp. FOB)

	BRASIL	ARGENTINA	URUGUAI	PARAGUAI
IMPORTAÇÃO				
EXPORTAÇÃO				
BRASIL				
1986	X	682	203	291
1987	X	832	268	288
1988	X	975	321	341
1989	X	710	334	323
ARGENTINA				
1986	698,1	X	129,3	67,4
1987	539,4	X	168,4	60,9
1988	607,7	X	187,4	80,0
1989	702,6	X	210,0	91,3
URUGUAI				
1986	296,3	88,7	X	4,6
1987	204,1	113,2	X	6,8
1988	229,1	100,0	X	7,5
1989	354,6	105,5	X	8,8
PARAGUAI				
1986	92,13	35,17	6,4	X
1987	63,1	53,87	15,02	X
1988	125,18	33,09	5,71	X
1989	340,54	46,04	9,28	X

Fonte: Direction of Trade Statistics - FMI - 1990
Elaboração: FUNCEX

6. Políticas monetárias restritivas e instáveis

A observação dos números da Tabela 5 evidencia a conhecida disparidade entre as taxas de juros nominais vigentes em nossos países nos anos recentes. Somam-se aqui dois vetores poderosos. O primeiro deles é a inflação elevada, responsável por juros nominais muito altos e erráticos. O segundo é a instabilidade das políticas monetárias, submetidas ao desafio de enfrentar a fragilidade financeira em contextos institucionais pouco



propícios à utilização eficaz dos instrumentos clássicos de gestão da moeda.

Tabela 5 - Taxa de Juros (valores anuais %) dos países do MERCOSUL

PAÍS	DEPOSIT RATE	LENDING RATE		
ARGENTINA				
1986	61	80		
1987	243		
1988	433	430		
1989	345	796		
PAÍS	TAXA DE REDESCONTO	DEPOSITE RATE	LENDING RATE	
URUGUAI				
1986	196,4	61,7	94,7	
1987	143,4	60,8	95,8	
1988	154,5	67,8	102,0	
1989	219,6	84,7	127,6	
PAÍS	BANK RATE	TREASURY RATE	SAVING RATE	DEPOSIT RATE
BRASIL				
1986	89	151	114	109
1987	401	195	512	401
1988	2.282	483	1.101	859
1989	38.341	387	3.554	5.922

Fonte: IFS, February, 1991.

Elaboração: FUNCEX

Observações:

- Deposit Rate: taxas para um a seis meses de depósitos bancários fixos. Dados obtidos das médias dos principais bancos privados.
- Lending Rate: taxas de empréstimos domésticos não excedentes a seis meses. Dados são baseados nas médias das taxas dos bancos privados mais representativos (aproximadamente 6).



- . Taxa de Redesconto: taxa efetiva estabelecida pelo Banco Central para assistência aos bancos privados em moeda doméstica.
- . Bank Rate: taxa cobrada pelo BACEN sobre empréstimos aos bancos comerciais.
- . Treasury Rate: taxa média diária de desconto sobre títulos do governo com maturidade de 12 meses, com base nas cotações de vendas das instituições financeiras.
- . Saving Rate: taxa paga em 30 dias em depósitos de poupança de acordo com correção monetária. A taxa é convertida em percentual anual através de taxa de juros composta.
- . Deposit Rate: taxa de juros anualizada paga em CDB's de 60 dias.

As dificuldades decorrentes deste quadro envolvem, de início, toda a questão da retomada dos investimentos produtivos nos diversos países, em especial aqueles ligados à modernização tecnológica. Os mecanismos financeiros são frágeis e praticamente inexistentes para operações de longo prazo, à exceção dos poucos recursos de fontes oficiais. As empresas operam com limitada alavancagem financeira, seja proveniente de crédito, seja proveniente de colocação de ações ou de outros instrumentos próprios de captação de recursos. Neste sentido, não há como esperar qualquer impulso especial ao desenvolvimento das empresas interessadas na exploração dos espaços abertos pelo MERCOSUL, a não ser a partir de recursos próprios ou de empreendimentos comuns, envolvendo sócios de países distintos.

Para essa segunda hipótese, bastante desejável a princípio, contribui negativamente o espectro de dificuldades para a livre movimentação de capitais, conforme comentado anteriormente.



Por fim, estarão sempre presentes no horizonte a atuação dos agentes econômicos dos vários países os receios de que a instabilidade macroeconômica acabe conduzindo à adoção de políticas monetárias erráticas, ainda que sem recorrer à forma tradicional de políticas de choque, sem qualquer pactuação ou negociação efetiva com a sociedade.

SUMÁRIO

PROGRAMA MERCOSUL..... I

TRANSPORTE TERRESTRE E MARÍTIMO

 Adriano Murgel Branco..... 1

POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA

 Amaury Porto de Oliveira.....36

POLÍTICA AGRÍCOLA

 Mauro de Rezende Lopes.....49



PROGRAMA MERCOSUL

1. O contexto

Nas três últimas décadas houve uma profunda reestruturação do sistema político e econômico internacional. Formaram-se espaços macroregionais e fortaleceram-se as organizações supranacionais, de acordo com os postulados da contiguidade física e identidade ideológica. Ao mesmo tempo, dada a vinculação das economias nacionais ao sistema mundial e a transnacionalização dos sistemas financeiros dos países, reduziu-se consideravelmente a liberdade de manobra dos Estados na condução das políticas econômicas nacionais.

Dadas as transformações ocorridas, a América Latina no seu conjunto perdeu, dos anos 50 para cá, posições no campo econômico, ficando atrás dos ritmos de desenvolvimento tanto da Europa quanto do Extremo Oriente. No terreno político, verificou-se uma redução da importância do subcontinente no plano diplomático mundial, perdendo, como bloco regional, a maior parte do espaço que teve no segundo pós-guerra. Reflexo disso foi a perda de centralidade por parte da OEA - Organização dos Estados Americanos - que já havia sido detentora de uma significativa importância na diplomacia multilateral.

Isso não bastasse, houve profundas mudanças, progressos e inovações que o subcontinente como um todo tem sabido pouco ou nada assimilar. As várias facetas das transformações através das quais o sistema econômico se manifesta e, dentro dele, o mercado global, ocorrem num contexto de concentração e endividamento que, nos anos 80, trouxe para a América Latina redução de renda e de salários, diminuição de investimentos produtivos e agudização dos problemas sociais, entre os quais a pobreza absoluta. Além desta difícil situação interna, sente-se que os ventos novos que sopram nas relações internacionais, pós 1989, tendem a isolar muito mais a América do Sul.

Em decorrência desses graves problemas, as jovens e frágeis democracias latino-americanas colocaram na pauta de suas preocupações prioritárias o desafio do desenvolvimento integrado com certa autonomia. Afirmaram como necessidade a alternativa da integração regional, promovendo precisamente a aproximação de países protagonistas de desconfianças no passado, como Brasil e Argentina. A partir de julho de 1986 - com a assinatura de um conjunto de protocolos bilaterais, ainda, na época, sem prazos ou compromissos fixos - iniciou-se uma nova etapa nas relações regionais, à qual foram se associando Paraguai e Uruguai, na



busca de um novo caminho para a superação dos insucessos anteriores.

O veículo concebido para trilhar esse caminho é o MERCOSUL, cujas metas e compromissos significam, por um lado, ratificação e abreviamento dos prazos de uma série de acordos firmados pelos governos dos quatro países, e a decisão política de auferir os benefícios da soberania compartilhada. Através desta as nações da Comunidade Econômica Européia, por exemplo, desmentem previsões de fracasso relativas à harmonização de políticas cambiais entre economias com estruturas díspares e cujos governos estariam obrigados a seguir prioridades diferenciadas.

A integração macroregional propiciada pelo MERCOSUL tende - não fosse para levar tão-somente em conta o ponto de vista dos 150/200 milhões de consumidores ora "adimplentes" - a gerar benefícios econômicos inequívocos, inclusive com uma considerável diminuição dos ônus políticos inerentes à perda de soberania sobre a administração rotineira das economias domésticas, considerando-se o descontrole que presentemente as caracteriza. Ademais, a presença do MERCOSUL já se faz mesmo sentir porque, em teoria, ele já existe: suas quatro economias apesar de desiguais formam um importante conjunto com quase 12 milhões de quilômetros quadrados - a CEE conts com 2,4 milhões -, vasta área agriculturável, significativa variedade de riquezas naturais e notável potencial energético. A taxa de analfabetismo regional é de 18%, ainda muito alta em relação a da CEE; porém, o capital humano de países como a Argentina alinha-se - com base na escolaridade secundária e terciária e em proporção da sua participação nas áreas técnicas - no grupo das nações mais desenvolvidas.

2. O Programa

A Argentina e o Brasil iniciaram, em 1986, um processo de cooperação regional, em diversos campos, que resultou na assinatura de 24 protocolos e vários anexos. Em junho de 1990 os dois países decidiram compor um mercado comum bilateral e determinaram que a data de 31 de dezembro de 1994 seria o marco da completa liberdade de comércio entre as duas nações. Nesse ínterim, o Paraguai e o Uruguai foram se associando a muitos dos aspectos do mesmo processo e, a 26 de março de 1991, firmou-se o Tratado de Assunção, formalizando-se a criação do MERCOSUL - Mercado Comum do Cone Sul - e estabelecendo-se primeiro de janeiro de 1995 como data-limite para uma definitiva implantação da livre-circulação de bens entre Argentina e Brasil, restando a

II



Paraguai e Uruguai mais doze meses de prazo para incorporarem-se ao mesmo regime.

Com esse pano de fundo, o Embaixador Marcos Castrioto de Azambuja, Secretário-Geral de Política Externa, em nome do Ministério das Relações Exteriores, do Brasil, solicitou à Universidade de São Paulo que coordenasse um projeto para avaliar, entre outras experiências, a da CEE - Comunidade Econômica Européia -, com vistas à constituição do referido MERCOSUL. O pedido teve por base o acordo de colaboração MRE-USP, tendo as duas instituições intercambiado notas sobre o assunto, nos dias 4 e 17 de dezembro de 1990, e decidido implementar o que ficou sendo conhecido por "Projeto MERCOSUL".

Entretanto, configurou-se o apoio, ao Projeto, da parte do Ministério de Economia, Fazenda e Planejamento, através do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, antevendo-se a constituição de um empreendimento tripartite USP/MRE/IPEA.

Os Termos de Referência aqui apresentados concluem a primeira fase do Projeto MERCOSUL que deverá desenvolver-se, oportunamente, com o aprofundamento de cada um dos temas selecionados e a inclusão de novos aspectos, tais como, a institucionalização do processo, a solução de controvérsias e a questão regional e fronteiriça.

A conclusão desta fase significa também a contribuição efetiva da Universidade de São Paulo, através do Instituto de Estudos Avançados, ao encaminhamento moderno e responsável do processo integracionista no Cone Sul.

RICARDO A. S. SEITENFUS
Coordenador do Projeto

**TRANSPORTE TERRESTRE E TRANSPORTE MARÍTIMO****ADRIANO MURGEL BRANCO**

Professor Pleno da Escola de Engenharia Mauá, ex-Secretário de Estado da Habitação e de Transportes

1. APRESENTAÇÃO

Incumbiu-nos o Instituto de Estudos Avançados de desenvolver dois ensaios sobre temas incluídos nos Termos de Referência - Projeto MERCOSUL, visando a sua discussão posterior, em seminário a realizar-se em setembro próximo. Os temas que coube abordar são os do Transporte Terrestre e o do Transporte Marítimo.

Aceita a tarefa, procuramos desde logo, entretanto, tratar os dois temas conjuntamente, assim como tecer considerações acerca de outros modos de transporte, já que é indispensável obter uma visão integrada, sistêmica, multimodal desse serviço. Essa, aliás, foi a visão que pretendemos conferir ao assunto quando oferecemos, em junho passado, subsídios à preparação dos termos de referência em questão.

Por outro lado, não pudemos nos furtar a uma análise um pouco mais extensa dos cenários em que se procura inserir a formação do MERCOSUL, que terão significativa influência nas decisões a adotar. Especialmente nos preocupa distinguir as condições em que se dará o desenvolvimento da América Latina daquelas em que tem prosperado a Europa, os Estados Unidos, os países asiáticos e o Japão, em particular, para que não incorramos no erro frequente de procurar transladar para a nossa região soluções que tenham sido úteis em outras, sem uma análise ambiental adequada.



2. O CENÁRIO DAS TRANSFORMAÇÕES

A década de 90 se inicia com o propósito da distensão política internacional, que coincide com o acordo de unificação da Europa. A força com que entrará o Mercado Comum Europeu nas trocas internacionais já se prenuncia através das preparações em curso nos Estados Unidos e no Japão para o confronto comercial. Por seu turno, o chamado bloco dos países socialistas vive, também, profundas modificações no âmbito econômico e político, igualmente se preparando para a nova fase da convivência internacional. E no próprio espaço do Mercado Comum Europeu, a reunificação da Alemanha aponta para um significativo reforço da capacidade produtiva e competitiva daquela área.

O reflexo, sobre as nações da América Latina, desse aprofundamento da internacionalização da economia, não será nada desprezível. De saída, será indispensável aos diversos países elevar a sua competitividade (tecnologia mais avançada, melhor qualidade dos produtos e redução de custos), sob pena de se verem marginalizados no comércio internacional.

Uma política econômica distributiva tende a ampliar o consumo interno, promovendo acréscimos de produção que aumentam a economia de escala. Mas, para isso, é necessário modernizar os setores produtivos nacionais, investindo significativamente neles.

É previsível, ao mesmo tempo, que uma política de integração dos países latino-americanos poderá ampliar as atuais dimensões de seus mercados nacionais, condição fundamental para acelerar seus



respectivos processos de desenvolvimento econômico com justiça social.

Entretanto, conforme se orientem as relações dos países latino-americanos com os do Primeiro Mundo, poderão surgir não só restrições às exportações e importações (máquinas e matérias-primas essenciais), como ser significativamente reduzido o fluxo de recursos financeiros de empréstimo e de capital de risco, que auxiliariam a ampliar e modernizar as suas capacidades produtivas. É bom lembrar, a propósito, que países do Leste Europeu estarão ávidos de capitais e tecnologias que igualmente interessariam aos países latino-americanos.

No contexto dessas observações, é importante considerar algumas ocorrências mundiais de sentidos diferentes, notadamente o que se assa no Oriente Médio e na China. A recente guerra no Golfo Pérsico foi uma primeira consequência dos novos rumos mundiais, demonstrando que as transformações não serão sempre festivas. O estilo de vida do Ocidente impõe a existência de petróleo barato, ao mesmo tempo em que os produtores do "ouro negro" aspiram pela valorização das suas riquezas, para poder entrar no clube dos desenvolvidos. E, como sempre, pretextos mais ou menos fúteis servem para uma crise entre nações.

Ao contrário, a China aproveita a oportunidade de uma maior aproximação com outros países asiáticos e com o próprio mundo ocidental, para alicerçar uma nova fase do seu desenvolvimento. Procurando corrigir defeitos do socialismo - sem dele abdicar - aquele país vem descentralizando as ações e reduzindo os controles internos, propiciando ao seu povo uma nova forma de participação, com valorização da iniciativa individual. Ao mesmo



tempo, reconhecendo, em sua própria experiência milenar, que o comércio é uma forma de aproximação dos povos, capaz de superar diferenças ideológicas, a China tem estimulado acordos de cooperação e até de participação de empresas estrangeiras em seu território. Com isso, multiplicou por 7 o seu produto nacional bruto nos últimos 10 anos, quadruplicou o comércio externo, elevou a sua produção agrícola anual para 406 milhões de famílias camponesas - mantendo o país numa inflação de apenas 3% ao ano.

As transformações políticas que se observam no momento, embora dotadas de certo conteúdo ideológico, notadamente no que respeita à aspiração pela maior liberdade, em um mundo que se aproximou graças à facilidade de comunicação, no fundo têm sido impulsionadas pelas necessidades de desenvolvimento econômico.

É fora de dúvida que os países socialistas conseguiram grandes avanços em seu desenvolvimento durante algumas décadas, mas entram em regime de relativa estagnação, atribuída especialmente ao desestímulo individual e à excessiva centralização administrativa. Enquanto isso, as nações ocidentais do Primeiro Mundo alcançaram elevados e crescentes índices de vida e de conforto, contrastando com as conquistas do mundo socialista, que decidiu, por fim, abrir-se a algumas virtudes da economia de mercado.

Por seu turno, o Terceiro Mundo não tem ido muito além de mero espectador dessas transformações, amargando dificuldades aparentemente insuperáveis no desenvolvimento e ostentando nos últimos anos uma indistigável queda na qualidade de vida de seus habitantes, particularmente nos grandes centros urbanos. Por isso, é imperioso que se desenvolvam esforços especiais no



sentido de resgatar as nações subdesenvolvidas da situação em que se encontram. Sobretudo países com grande potencial de desenvolvimento não tem por que se manterem nessa condição.

Enfim, todo o panorama internacional, que incorpora transformações transcendentais, impõem aos latino-americanos a adoção de ações voltadas para o aproveitamento eficaz dos seus recursos disponíveis, para a coordenação de suas políticas macroeconômicas e para a complementação dos diferentes setores econômicos, com base nos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio.

Por essas razões, desde meados da década de 80, várias iniciativas têm sido adotadas com vistas a uma maior integração dos países latino-americanos, particularmente, aqueles do chamado "Cone Sul". Assim em março deste ano, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai firmaram um tratado para a constituição de um mercado comum (MERCOSUL), objetivando a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os países, através, dentre outros mecanismos, da eliminação dos direitos aduaneiros e das restrições à circulação de mercadorias.

3. PANORAMA SÓCIO-ECONÔMICO DA REGIÃO DO MERCOSUL

Tendo em consideração o agrupamento dos países conforme a classificação de "economias de baixa renda" (até cerca de 500 dólares anuais de renda per capita), "renda média baixa" (500 a 2.000 dólares aproximadamente), "renda média alta" (de 2.000 a 6.000 dólares) e de "alta renda" (acima de 6.000 dólares), do Banco Mundial, encontramos o Paraguai e o Brasil na classe das rendas médias baixas (1.180 e 2.160 dólares, respectivamente) e o



Uruguai e a Argentina na classe das rendas médias altas (2.470 e 2.520 dólares, respectivamente), segundo os dados de 1988. A média ponderada da renda dos países do MERCOSUL situa-se hoje, em 2.091 dólares anuais per capita, no limite superior da faixa daqueles de renda média baixa (onde esteve o Brasil em 1988 com 2.160 dólares e onde está hoje com 2.058 dólares).

Se compararmos essa média com aquela dos 121 países que informam a pesquisa, que é de 3.470 dólares, dentre os quais nada menos de 79 são economias de baixa ou média baixa renda, já podemos ver que ela não é nada brilhante. Mas se a confrontarmos com a média dos países de alta renda (17.080 dólares) ou dos que compõem o Mercado Comum Europeu (13.500 dólares), para não falar daqueles que formam a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (17.470 dólares), observamos a enorme distância que nos separa do mundo desenvolvido.

Ao lado dessa disparidade de rendas, agrava a situação dos países latino-americanos em geral o enorme desequilíbrio na distribuição da renda, responsável pela existência de considerável contingente de pessoas que vivem abaixo do nível de pobreza. No Brasil, por exemplo, os 10% mais ricos detêm metade da renda nacional, enquanto os 50% mais pobres têm apenas 14% dessa renda.

Por outro lado, enquanto os países que compõem o Mercado Comum Europeu não têm mais do que 2,4 milhões de quilômetros quadrados de extensão territorial, os do MERCOSUL somam quase 12 milhões, com grande área agriculturável, dotada de alto nível de insolação, com significativa variedade de riquezas naturais e considerável potencial energético. Entretanto, enquanto o primeiro grupo, com população de 340 milhões de habitantes, tem



um PIB de 4.600 bilhões de dólares, o segundo, com 190 milhões de pessoas apresenta um PIB da ordem de 400 bilhões de dólares.

Outros indicadores importantes nos mostram as grandes diferenças a superar. Enquanto a taxa de analfabetismo no MERCOSUL ainda está na casa dos 18%, na área do MCE é praticamente nula, exceção feita a Portugal (16%), Grécia (8%), Espanha (5,6%) e Itália (3%), que contribuem para que o índice médio esteja em torno de 2%. Por outro lado, enquanto a expectativa de vida nos países do MERCOSUL é da ordem de 66 anos, no grupo MCE situa-se em torno de 75, indicando a superior qualidade de vida.

Todas essas questões suscitadas evidenciam que não se pode esperar obter saltos no desenvolvimento econômico próximo e que um razoável crescimento dependerá, de um lado, do comportamento das próprias economias desenvolvidas, junto às quais os subdesenvolvidos estão fortemente endividados e das quais dependem substancialmente as suas exportações. De outro lado, dependerá de um grande esforço de elevação da produtividade, que envolve desde a melhoria da qualidade de vida, com atenção especial à nutrição, à educação e à saúde, até o desenvolvimento tecnológico, passando por cuidados importantes com a infraestrutura. Nesse particular, sobressai a relevância dos transportes, dadas a dimensão territorial da região e as suas amplas possibilidades de produção agropastoril.

No contexto internacional, as perspectivas de crescimento dos países desenvolvidos são positivas, podendo-se prever um aumento das demandas de produtos primários e industrializados. E, se os gastos militares continuarem a se reduzir, como se espera a



partir dos novos acordos de desarmamento, tais possibilidades serão ainda maiores.

Entretanto, é preciso considerar que os países do sul da Ásia têm chances maiores de se beneficiar desse crescimento do que a América Latina. De outra parte, as exportações de produtos primários são mais vulneráveis a desequilíbrios que possam ocorrer, notadamente por causa das taxas internacionais de juros.

Na década de 80 os preços de muitos produtos primários chegaram aos mais baixos níveis, desde a Segunda Guerra Mundial. A queda de preços, em geral, no período, custou à América Latina 13% do poder de compra real de importações em relação às suas exportações, referenciadas aos anos 70.

Diz o Banco Mundial que, embora o panorama geral seja favorável, o legado dos anos 80 não permite à América Latina prever um crescimento da renda per capita superior a 2,3% ao ano, inferior aos 3,4 do período 1965/80, tornando improvável a superação dos níveis atuais de pobreza. entretanto, as projeções apontam para taxas de juros mais baixas e um maior dinamismo nas exportações (4,9% ao ano em volume).

Por outro lado, prevêem-se taxas de crescimento econômico e de exportações no sul da Ásia maiores do que as da América Latina; considera-se possível que as exportações de manufaturados da China e da Indonésia se expandam em cerca de 9% ao ano.

Favorece a América Latina o continuado crescimento das suas exportações de manufaturados, além de outros produtos, que tem assegurado inclusive, superávits comerciais para muitos países.



Mais são contra indicadores o crescimento da pobreza, as dificuldades decorrentes da dívida externa e os padrões de qualidade. Tudo isso está a indicar a necessidade de políticas internas para a superação desses fatores de obstáculos às exportações, para que se alcancem níveis de PRODUTIVIDADE, com QUALIDADE, que nos permitam ser COMPETITIVOS.

Por muito que se estimule a economia de mercado como o mecanismo de ajuste das desigualdades, é preciso considerar que certos nível de dificuldade só podem ser vencidos com uma decidida ação do Estado. O próprio Banco Mundial recomenda, em seus relatórios, políticas de assistência como forma eficaz de reduzir a pobreza, ao lado de políticas de serviços sociais, cuja ausência tem permitido o aumento da pobreza concomitante ao crescimento das rendas.

Tudo isso demonstra que o desenvolvimento econômico-social que é, em última análise o alvo do MERCOSUL, depende de várias ações internas aos países membros, ao lado das ações externas de integração da economia, na busca de vantagens comparativas que permitam à região entrar mais fortemente no cenário mundial. Dessa forma, assim como o Tratado de Assunção preconiza promover-se o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes, seria indispensável adotar políticas comuns em vários outros campos com vistas não só à elevação da produtividade do conjunto de países, como de cada um de per si.

Nesse particular, a questão dos transportes tem especial relevância, seja no sentido de reduzir perdas e custos internos a cada país, seja no sentido de facilitar os intercâmbios dentro da região e nas exportações. Embora o núcleo econômico mais denso da



região abrangida pelo MERCOSUL possa ser considerado como equivalente a 2,4 milhões de quilômetros quadrados, a região como um todo, entretanto, possui quase 12 milhões de quilômetros quadrados, o que dá bem a idéia das distâncias internas de transporte.

Essa área dispõe hoje de cerca de 200.000 km de estradas de rodagem pavimentadas e 68.000 km de ferrovias. Possui ainda uma costa marítima de 12.000 km e rios navegáveis em extensão aproximada de 3.000 km, sem considerar a possibilidade de navegação nos respectivos afluentes e nos rios interiores, que somam distâncias incomparavelmente maiores.

Se confrontarmos tal disponibilidade com as do Mercado Comum Europeu, vamos encontrar um pouco mais de 1 km de rodovia para cada quilômetro quadrado de área neste, contra 16 metros para cada quilômetro quadrado na região do MERCOSUL. Em relação às ferrovias, essa proporção é de 87 metro para 5,7 metros em cada quilômetro quadrado de território. Relacionando as extensões dessas infra-estruturas com o número de habitantes, também as diferenças se situam em torno de 7,5 vezes no caso das rodovias e 1,7 vezes mais, no caso das ferrovias, favorecendo o bloco europeu. Mas seria necessário comparar, ademais o padrão construtivo e a qualidade de conservação e operação dos sistemas, para se ter idéia das diferenças efetivas.

A reunião de países em blocos regionais, finalmente, com o objetivo de alcançar níveis mais elevados de eficiência e de desenvolvimento, é praticada em várias partes do planeta, atualmente. Para mencionar um desses esforços na área do Terceiro mundo, vale referir a formação do bloco conhecido como África



Austral, que reúne 10 países do sul do continente, excluída, por razões políticas, a República da África do Sul. No seu conjunto, esses 10 países têm 77 milhões de habitantes, com 43% de analfabetos, e 51,6 anos de expectativa de vida numa extensão territorial de 5,7 milhões de quilômetros quadrados. Possuem um PIB global equivalente a 20 bilhões de dólares, o que resulta numa renda per capita de apenas 260 dólares anuais. Contam com cerca de 50.000 km de estradas asfaltadas e 21.000 km de ferrovias.

Dentre as diferentes comissões que atuam no âmbito da SADCC - Conferência para a Coordenação do Desenvolvimento na África Austral, existe uma dedicada aos transportes regionais e que estuda a otimização dos sistemas sobretudo voltada à facilitação das exportações por parte de seis países do bloco, que não têm acesso ao mar.

Pode se dizer, enfim, que as comparações do MERCOSUL com o MCE não nos são muito favoráveis; mas feitas com a SADCC adquirem nova feição.

4. O PAPEL DO SETOR DOS TRANSPORTES

partindo do fato de que um dos objetivos da constituição do MERCOSUL é a mais ampla possibilidade de circulação de bens entre os países membros, cabe verificar em que medida o setor de transportes se insere nas prioridades.



Os transportes têm importância vital para o estreitamento das relações multilaterais. É através dele que se concretizam as relações de troca e se viabilizam os fluxos de produtos produzidos por um país e consumidos pelo outro.

A importância do setor de transportes é devida principalmente ao seu caráter essencial e estratégico. As crises geradas por fatores internos ou externos ao sistema assumem consequências muito graves em todas as atividades dos países. A superação destas crises depende da realização do trabalho de forma eficiente, o que reserva para o setor de transportes papel preponderante nas economias nacionais e regionais.

Do ponto de vista da produção, o setor é elemento fundamental para o recebimento dos materiais básicos e escoamento dos produtos finais. É também gerador de empregos diretos e indiretos, tudo contribuindo para o desenvolvimento econômico dos países e da região.

O desempenho do setor de transportes guarda direta correlação com o padrão de desenvolvimento da economia, na medida em que, dentre outros aspectos:

- . incrementa a produtividade do próprio setor e busca maior eficiência na alocação de recursos;
- . contribui para a ampliação das exportações e das importações;
- . apóia as estratégias setoriais, dando curso ao processo de eficiente integração dos parques industriais;



- . garante o escoamento das produções;
- . apoia o desenvolvimento tecnológico;
- . estimula a participação crescente da iniciativa privada;
- . gera encomendas dos setores de construção civil, engenharia consultiva e bens de capital;

O setor de transportes tem importância estratégica no desenvolvimento dos países e depende de aspectos específicos, tais como:

- . Eficiência: movimentação de cargas no menor tempo possível e a custos que dão competitividade aos produtos, dentro e fora dos países;
- . Confiabilidade: efetiva disponibilidade, com regularidade, para sustentar as políticas de produção de alimentos básicos e produtos industriais;
- . Expansão da Economia: sustentação das frentes de crescimento regionais e abertura de novas possibilidades de produção, tanto no setor agrícola como no industrial;
- . Desenvolvimento Tecnológico: utilização de novos procedimentos que reduzem perdas e garantam o desenvolvimento de produtos e processos;
- . Modernização: implantação de processos institucionais, gerenciais e de operação mais eficientes;



- . Privatização: articulação mais eficiente entre segmentos públicos e privados e transferência nas áreas em que o poder público não deva atuar; e,
- . Conversão da Dívida Externa: aproveitamento de novos recursos com a aplicação de capitais externos em investimentos atraentes.

Essas considerações fazem perceber que a melhoria dos transportes é de fundamental importância para cada um dos países, na medida em que ela viabiliza muitas atividades produtivas, direta e indiretamente. Mas também se impõe como forma de melhor explorar as vantagens comparativas entre os países membros do MERCOSUL.

Mas é necessário considerar, sobretudo, que a competição no mercado externo à região exige medidas de aumento da produtividade em toda a cadeia produtiva, sob pena de não se poder exportar. E, nesse esforço a que se deverá dedicar cada país membro, a remodelação, a integração e a intermodalização dos transportes se impõe desde já, pois é conhecida a elevada participação de seus custos no preço final dos produtos exportados.

5. QUADRO DOS TRANSPORTES

Um "esquema de integração" se define como um conjunto de entendimentos e normas, estabelecidos entre países, par promover o desenvolvimento harmônico de suas respectivas economias, a partir do aproveitamento das vantagens oferecidas por acordos comerciais, pela eliminação das barreiras existentes, pelo



incremento do intercâmbio de mercadorias e de fatores de produção e pela compatibilização das políticas econômicas. Como consequência, dentro de um contexto evolutivo, a integração econômica e, particularmente, a integração dos transportes, deve ser definida como um processo gradual de eliminação de obstáculos e discriminações que afetam as relações entre os países.

Para se desenvolver um modelo de integração dos transportes é necessário caracterizar adequadamente o setor, analisando aspectos físicos e operacionais dos diversos modais envolvidos. Em função das condições geopolíticas e para melhor compreensão do quadro atual dos transportes, será de todo conveniente a delimitação de uma região de interesse.

As características e análises que se seguirão levam em conta a demarcação de uma região de interesse que compreende: o Uruguai, o Paraguai, as Províncias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé, Entre Rios, Corrientes e Misiones, na Argentina e a Região Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná) e Sudeste (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo) do Brasil. Esta região possui uma área de 3 milhões de quilômetros quadrados e uma população estimada em 117 milhões de habitantes, correspondendo a cerca de 60% da área global e 65% da população total dos países membros.

O movimento anual de cargas (importação e exportação) entre os países que compõem o MERCOSUL é da ordem de 10 milhões de toneladas, dos quais cerca 70% correspondem ao deslocamento de cargas entre o Brasil e a Argentina.



Desse movimento de cargas, aproximadamente 90% são realizado por via marítima e representados por exportações brasileiras de minério de ferro a granel (90% das exportações) e importações de trigo em grão a granel (40% das importações). As instalações portuárias mais utilizadas para esse transporte são, do lado argentino, os portos de Buenos Aires, Baía Blanca, Quequén e Rosário (fluvial) e, do lado brasileiro, os portos de Santos, Paranaguá e Rio de Janeiro.

Os principais portos marítimos do Uruguai, por onde escoam grande parte das exportações e importações do país, são: Montevideú, Punta del Este, Maldonado e La Paloma. São utilizados, também, em menor escala, no rio da Prata, o Porto de Colônia e, no rio Uruguai, os portos de Carmelo, Nueva Palmira, Fray Bentos, Paysandú e Salto. No Paraguai, os principais portos são Assunción e Concepción no rio Paraguai; e, como não tem saída para o mar, o país tem acordos portuários formados em Paranaguá no Brasil e em Santa Fé na Argentina.

Há que se registrar que, com a construção de eclusas na Barragem de Itaipu, os países passarão a contar com a possibilidade da utilização do transporte por via fluvial que, somente pelos rios Paraná e Uruguai, formarão uma extensão navegável de mais de 3.200 km sem considerar a navegação nos respectivos afluentes.

Com relação ao transporte ferroviário, na região demarcada, a malha brasileira tem aproximadamente 13.600 km, a malha argentina cerca de 30.000 km e as redes paraguaia e uruguaia somam 3.500 km. Com um forte potencial de aproveitamento para as ligações entre os países membros, a interligação das redes ferroviárias enfrenta obstáculos naturais relativos à transposição dos rios de



fronteira. A superação desses óbices gera a necessidade de construção de pontes ferroviárias ou terminais intermodais de transbordo. todavia, a construção dessas obras poderá incrementar significativamente essa modalidade de transporte, oferecendo vantagens econômicas e permitindo a utilização de mais uma alternativa para o atendimento das necessidades de circulação de mercadorias.

No que se refere ao transporte rodoviário - responsável pela manutenção de cerca de 1,5 milhões de toneladas entre os países membros do MERCOSUL - as rodovias pavimentadas, na região de interesse, somam aproximadamente 70.000 km do Brasil e 41.000 km na Argentina. As redes rodoviárias pavimentadas no Uruguai e do Paraguai somadas atingem a cerca de 4.500 km. O transporte rodoviário, por outro lado, desempenha importante papel no deslocamento internacional de passageiros, sendo de se destacar a ligação Brasil/Paraguai, por onde circulam cerca de 3,5 milhões de passageiros por ano, nos dois sentidos, concentradamente na fronteira entre os países (Cidade del Este).

A título de comparação, vale mencionar que, os países que compõem o Mercado Comum Europeu, totalizando uma área de 2,4 milhões de quilômetros quadrados e uma população de 341 milhões de habitantes, dispõem de uma rede de rodovias pavimentadas que soma 2,7 milhões de km, uma malha ferroviária de 206.000 km, uma rede de canais navegáveis superior a 20.000 km e instalações portuárias equipadas com o que há de mais moderno em termos de tecnologia e de gestão. Por outro lado, a intermodalidade é prática corrente para os transportes de cargas nos países do MCE.



Pelas características descritas e, objetivando o aproveitamento máximo das vantagens e possibilidades de cada um dos modos, fica patente que um alto desempenho do setor dos transportes, compatível com os objetivos básicos do MERCOSUL, está fortemente condicionado a um intenso esforço de "intermodalização". As condições físicas e operacionais dos vários modais sugerem a instalação de terminais intermodais e a transferência de cargas de um modo para outro.

Diferentemente dos países que compõem o Mercado Comum Europeu a infra-estrutura de transportes dos países do MERCOSUL não está preparada para atender a um aumento significativo da demanda, principalmente no que se refere ao transporte de cargas. Os problemas econômicos enfrentados pelos países membros, particularmente com relação às suas respectivas dívidas externas, determinaram, nos últimos anos, um baixo nível de investimentos nos sistemas de transportes. Os recursos financeiros para a conservação das infra-estruturas existentes e para as necessárias ampliações dos vários modais foram sendo paulatinamente reduzidos. Por outro lado, as mesmas razões de ordem econômica fizeram com que a idade média das frotas nacionais se elevasse e os equipamentos atingissem alto grau de obsolescência, gerando como consequência custos mais elevados de transporte e uma significativa perda de confiabilidade.

É de se notar que, a despeito das dimensões continentais da área em estudo, o transporte marítimo responde por quase todo o deslocamento de cargas, tendo reduzida significação os transportes por rodovia e ferrovia, embora haja uma forte concentração do sistema ferroviário argentino exatamente nessa região. Por outro lado, apesar da privilegiada situação dessa



área no tocante à disponibilidade de grandes rios, o transporte fluvial tem pouca expressão, embora muito adequado para grandes volumes de transporte. Assim, a formação de um sistema hidroviário de grande porte, com adequada articulação aos demais sistemas de grande porte, com adequada articulação aos demais sistemas e dotado de obras de transposição de barragens e de balizamento, bem como de terminais intermodais de carga, parece ser um caminho irrecorrível para a redução dos custos dos deslocamentos.

6. PROPOSTAS E DEFINIÇÕES

6.1. Papéis e Responsabilidades das Instituições

A conjugação de interesses para a constituição de um mercado comum entre países leva, necessariamente, à definição de papéis e responsabilidades entre as partes. O Tratado assinado pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai estabelece no Capítulo I - Propósitos e Princípios, que a criação do mercado implica "A coordenação de 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 competência entre os Estados Partes".

Dessa maneira, aos países membros caberá o traçado de políticas e diretrizes de desenvolvimento comum, objetivando harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. Individualmente, competirá a cada um



e elevar a sua produtividade interna dos produtos e serviços que passam a ser de sua responsabilidade.

Particularmente no que se refere aos transportes, os países membros deverão definir uma Política de Transportes, da qual decorra um Plano Regional de Transportes e, cada qual de per si, realizar os investimentos que lhe caiba.

Mas é preciso ter em conta que o setor dos transportes envolve, na sua atividade de produção, um número muito grande de instituições, agentes, empresas, tanto do setor público como da iniciativa privada.

Se no passado coube ao Estado a tarefa de planejar, investir e - por vezes - operar os sistemas de transporte, atualmente, a situação não é a mesma. A fase de grande capacidade de investimentos por parte do poder público se esgotou, ao mesmo tempo em que a iniciativa privada se organizou, preparou-se gerencialmente e se capitalizou. Dessa forma, os países só retomarão os seus desenvolvimentos se capitais privados forem dirigidos aos serviços públicos, inclusive à implantação de infra-estruturas.

As mudanças conjunturais nas economias nacionais e regionais determinaram profundas alterações nos papéis a serem desempenhados pelo Estado e pela iniciativa privada. Assim, como ponto de partida para o estabelecimento das atribuições e das responsabilidades no setor dos transportes, torna-se necessário definir MISSÕES, entendidas como sendo a definição clara e universalmente aceita de propósito básico das instituições na sociedade e dos órgãos nas próprias instituições.



A partir da conceituação da missão das instituições, será possível definir as políticas, as estratégias, os planos, os programas, as metas e as ações a serem empreendidas, no sentido de melhor direcionar os esforços e os recursos para a elevação dos níveis de eficiência e eficácia dos sistemas de transportes.

No que pese a necessidade de investimentos públicos, principalmente para a manutenção, a adaptação e, eventualmente, para a expansão das redes de transportes e modernização dos equipamentos e das instalações, a capacidade de financiamento dos transportes com recursos públicos não deverá ser suficiente para conferir ao setor o desempenho necessário.

Dessa maneira, o papel da iniciativa privada não deverá ser, como o é hoje, de simples executor do transporte. A sua participação no planejamento, na manutenção, na expansão, na operação e no próprio financiamento do setor se tornará cada vez mais imprescindível.

6.2. A Necessidade de Estudos Específicos

Desde a criação do MERCOSUL, especialistas do setor dos transportes dos países membros têm se reunido para debater questões relacionadas com o aperfeiçoamento dos sistemas e das relações multilaterais. Entretanto, o conteúdo das discussões tem se voltado, prioritariamente, para os aspectos de ordem institucional e legal, com destaque para os temas relativos à padronização da legislação específica, aos critérios de tarifação, aos requisitos de circulação, aos sistemas



alfandegários, à política de seguros e ao regime de transferência de divisas.

Sem desconsiderar a importância da discussão de temas dessa natureza, para que o setor dos transportes não venha a comprometer os objetivos do MERCOSUL, governos e iniciativa privada dos países membros deverão adotar algumas medidas, de caráter mais abrangente.

Essas medidas, além de permitir um planejamento das ações - estabelecendo cenários de referência a metas a serem atingidas - possibilitarão inserir as providências em curso dentro de um contexto mais amplo e adequado aos interesses dos países membros. Dentre elas, se destacam:

- a) Traçado de uma Política de Transportes, em consonância com outras políticas correlatas e em conformidade com os objetivos do MERCOSUL;
- b) Elaboração de um Plano Diretor de Transportes, para os modais rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário, que contenha um diagnóstico das situações existentes em cada um dos países do MERCOSUL, um programa de financiamento - definindo usos e fontes - e um programa de ações de curto, médio e longo prazos;
- c) Elaboração de um Programa de Emergência, destinado à rápida recuperação e compatibilização das malhas, dos equipamentos e das instalações, de interesse regional;



- d) Estudo das formas possíveis de captação e aplicação de recursos, provenientes de tributos específicos incidentes sobre a circulação de bens e pessoas entre os países do MERCOSUL, a serem destinados exclusivamente para o setor dos transportes;
- e) Estudos das formas possíveis de colaboração da iniciativa privada na construção, na conservação e na operação dos sistemas de transportes (rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário).

Esses estudos, apesar de indicativos apenas, se revestem da maior importância no sentido de restaurar e ampliar a capacidade dos sistemas de transportes, na região de interesse. Eles também possuem um significado político de elevada expressão, na medida em que contribuirão para demonstrar que a criação do MERCOSUL não visa apenas melhorar as relações comerciais entre os países, mas, sobretudo, gerar empregos, reduzir custos de transportes, aumentar eficiências e a oferta de produtos, enfim, elevar a qualidade de vida das populações dos países membros.

BIBLIOGRAFIA

1. Branco, Adriano Murgel, "Transporte para o Desenvolvimento", Unipress Editorial Ltda., 1985.
2. Grandi, Jorge, "El Impacto del Mercado Único Europeu para América Latina: Obstáculos y Oportunidades", Revista Integración Latinoamericana, pp. 96 a 102, maio de 1991.
3. Machado, João Bosco Mesquita, "Integración Económica y Arancel Aduanero Común en el Cono Sur", Revista Integración Latinoamericana, pp. 18 a 31, maio de 1991.



4. Vázquez-Prevedo, Vicente, "Integración Política de Europa. Algunos Antecedentes Memorables", Revista Integración Latinoamericana, pp. 57 a 63, maio de 1991.
5. Echegaray, Alfredo, "Conclusiones del Seminario "Uruguai em el Mercado Común del Sur"", Revista Integración Latinoamericana, pp. 91 a 95, maio de 1991.
6. "Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguai y la República Oriental del Uruguai", Revista Integración Latinoamericana, pp. 111 a 122, maio de 1991.
7. "Mensaje y Proyecto de Ley sobre Ley Nacional de Puertos", Diario de Asuntos Entrados, Año VI - no. 131, pp. 1543 a 1547, Buenos Aires, 1990.
8. "Proyecto de Ley de Transporte Multimodal", Camara de Exportadores de la Republica Argentina, Buenos Aires, marzo de 1991.
9. II Reunion Cuatripartita del Sub Grupo Tecnico - Transporte Terrestre del Mercosur - "Ata da Reunião, realizada em 21/07/91, em Assunção, Paraguai".
10. "Anuário Estatístico dos Transportes", Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT, Ministério dos Transportes, 1987.
11. "Anuário Estatístico do Brasil", Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, 1989.
12. "Anuário Estatístico do Estado de São Paulo", Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE, Secretaria de Economia e Planejamento do Estado, 1989.
13. "O Papel do Estado no Setor dos Transportes", Secretaria de Estado da Administração - Governo do Estado de São Paulo, 1989.
14. "A Pobreza", Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, publicado para o Banco Mundial pela Fundação Getúlio Vargas, 1990.

MERCADO COMUM EUROPEU



**INDICADORES FISICOS E SOCIO-ECONOMICOS
(MERCADO COMUM EUROPEU)**

PAISES	POPULACAO	AREA (KM2)	TAXA DE ANALFABETISMO	RENDA PER CAPITA (US\$)	EXPECTATIVA DE VIDA	MALHA RODOVIA. PAVIMENTADA-KM	MALHA (KM) FERROVIARIA	PIB (US\$) x 1.000.000
ALEMANHA	77.837.000	357.042	INSIGNIF.	17.217	73	615.000	81.819	1.340.200
BELGICA	9.907.000	30.519	INSIGNIF.	15.176	72	32.600	8.400	150.100
DINAMARCA	5.130.000	43.092	INSIGNIF.	18.470	75	70.700	3.000	94.700
ESPAHHA	38.996.000	504.782	5,6 %	7.740	74	178.600	12.700	301.800
FRANCA	55.874.000	543.965	INSIGNIF.	16.080	75	741.650	35.000	898.600
GRECIA	9.990.000	131.957	8,0 %	4.790	75	85.700	2.600	48.000
HOLANDA	14.842.000	33.936	INSIGNIF.	14.530	76	117.000	2.900	214.400
INGLATERRA	57.065.000	258.256	INSIGNIF.	12.800	74	370.000	38.000	730.000
IRLANDA	3.515.000	70.283	INSIGNIF.	7.480	73	92.000	1.950	26.700
ITALIA	57.500.000	301.279	3,0 %	13.320	75	305.000	16.100	765.200
LUXEMBURGO	375.000	2.586	INSIGNIF.	22.600	75	5.200	270	8.300
PORTUGAL	10.288.000	92.072	16,0 %	3.670	72	44.700	3.600	37.200
S O M A	341.319.000	2.369.787	MEDIA 2 %	MEDIA 13.522	MEDIA 74	2.658.150	206.339	4.615.200

B R A S I L	150.000.000	8.512.000	18,0 %	2.058	65	133.900	30.000	351.900
-------------	-------------	-----------	--------	-------	----	---------	--------	---------

AFRICA AUSTRAL



**INDICADORES FISICOS E SOCIO-ECONOMICOS
(AFRICA AUSTRAL)**

PAISES	POPULACAO	AREA (KM2)	TAXA DE ANALFABETISMO	REDA PER CAPITA (US\$)	EXPECTATIVA DE VIDA	MALHA RODOVIAR. PAVIMENTADA-KM	MALHA (KM) FERROVIARIA	PIB (US\$) x 1.000.000
ANGOLA	9.220.000	1.246.700	80,0 %	190	44	8.700	2.800	1.600
BOTSWANA	1.212.000	582.000	29,0 %	1.050	57	2.025	712	930
LESOTO	1.619.000	30.355	26,4 %	410	50	2.900	2	690
MALAWI	7.983.000	118.484	60,0 %	160	47	2.560	829	1.300
MOCAMBIQUE	14.932.000	799.380	83,0 %	100	49	5.100	3.843	1.500
NAMIBIA	1.252.000	824.629	28,0 %	1.060	57	8.300	2.340	1.400
SUAZILANDIA	706.100	17.363	33,0 %	790	56	514	515	580
TANZANIA	23.997.000	945.087	15,0 %	160	54	ND	4.460	3.700
ZAMBIA	7.531.000	752.614	24,0 %	290	54	6.360	2.157	2.100
ZIMBABUE	8.880.000	390.759	24,0 %	660	59	13.200	3.394	6.070
S O M A	77.332.000	5.707.371	MEDIA 43 %	MEDIA 260	MEDIA 52	(49.659)	21.052	19.930

AFRICA DO SUL	30.193.000	1.221.037	BRANCOS - 4% NEGROS - 32%	2.290	BRANCOS - 70 NEGROS - 57	49.900	23.740	77.000
---------------	------------	-----------	------------------------------	-------	-----------------------------	--------	--------	--------

B R A S I L	150.000.000	8.512.000	18,0 %	2.058	65	133.900	30.000	351.900
-------------	-------------	-----------	--------	-------	----	---------	--------	---------

REGIAO DE MAIOR INTERESSE



INDICADORES FISICOS E SOCIO-ECONOMICOS
(MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL)

PAISES	POPULACAO	AREA (KM2)	TAXA DE ANALFABETISMO	RENDA PER CAPITA (US\$)	EXPECTATIVA DE VIDA	MALHA RODOVIAR. PAVIMENTADA-KM	MALHA (KM) FERROVIARIA	PIB (US\$) x 1.000.000
ARGENTINA	31.928.000	2.766.889	4,5 %	2.520	67	57.070	34.509	74.500
PARAGUAI	4.007.000	406.752	11,8 %	1.180	64	1.922	441	5
URUGUAI	2.981.000	176.215	4,7 %	2.470	67	2.580	2.991	7.500
S O M A	38.916.000	5.707.371	MEDIA 5,3 %	MEDIA 2.120	MEDIA 67	61.572	37.941	82.005

B R A S I L	150.000.000	8.512.000	18,0 %	2.058	65	133.900	30.000	351.900
-------------	-------------	-----------	--------	-------	----	---------	--------	---------

PRINCIPAIS PONTOS DE ANÁLISE PARA O SETOR DOS TRANSPORTES

I - TRANSPORTE RODOVIÁRIO

1. PADRONIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Padronização administrativa, burocrática, técnica, tributária e de incentivos, para as operações relativas ao transporte internacional.

2. VEÍCULOS

Estabelecimento de convênio entre os órgãos responsáveis, para a padronização dos veículos utilizados nos transportes de mercadorias e de passageiros, seja no tipo de material rodante, nos pesos, dimensões, etc.. Inclusive no que diz respeito às chapas (placas) dos veículos.

3. CONTROLE DE FRONTEIRA

Estabelecimento de um controle integrado de fronteira em todos os pontos habilitados para a passagem de pessoas e de mercadorias.

4. FACILIDADES BANCÁRIAS

Nas fronteiras e nos postos de controle, 24 horas por dia, inclusive sábados, domingos e feriados.

5. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS

Estabelecimento de critérios e medidas que facilitem a transferência de receitas e lucros de fretes. Deve-se estudar sistemáticas cambiais e monetárias que protejam os poderes de compra das respectivas moedas nacionais.

6. SEGURO

Regulamentação e definição da forma mais conveniente de seguro que cubra todo o trajeto, seja de mercadorias e de pessoas, seja dos equipamentos utilizados.

7. TRIBUTAÇÃO

Estudo para redução programada e progressiva da carga tributária excessiva que grava as operações, resultados e recursos das empresas dos países membros.

8. EMPRESAS BINACIONAIS

Estabelecimento de normas e mecanismos para estimular a criação de empresas binacionais, que atendam as legislações dos países membros.

No que concerne ao transporte ferroviário, além das questões normativas já enumeradas para o transporte rodoviário, seria de se considerar a importância de um estudo que envolvesse uma avaliação das possibilidades da expansão desse tipo de transporte e da maior interligação dos sistemas ferroviários existentes.

II - TRANSPORTE MARÍTIMO

1. INTERLIGAÇÃO DO MERCADO

- Balanço dos fluxos de entradas e saídas
- Transporte de longo percurso e cabotagem
- Política de preços (conferência de fretes)
- Acordos internacionais
- Bandeiras de conveniência

2. BARREIRAS, PROTECIONISMOS, SUBSÍDIOS, AJUDAS GOVERNAMENTAIS E RESTRIÇÕES AO INTERCÂMBIO COMERCIAL

3. ATUALIZAÇÃO E EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA

- Embarcações (robotização/computadorização)
- Portos e terminais
- Comunicação e logística
- Transferência de tecnologia
- Integração das pesquisas e dos institutos
- Intermodalidade marítimo x fluvial x terrestre

4. COMPETITIVIDADE

- Qualidade
- Confiabilidade
- Produtividade
- Custos

5. FINANCIAMENTO DAS ATIVIDADES DE PRODUÇÃO

- Construção/avaliação tecnológica das embarcações
- Avaliação/evolução tecnológica dos portos
- Infra-estrutura (armazenamento, acessos, corredores, etc.)

6. DESESTATIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE INDÚSTRIA/EMPRESÁRIOS PRIVADOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO

7. INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DE EQUIPAMENTOS

8. DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS HUMANOS, SINDICALIZAÇÃO E CORPORATIVISMO

9. IMPOSTOS E TAXAS INCIDENTES SOBRE SERVIÇOS, BANDEIRAS E ETC.

10. DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS E HABILIDADES GERENCIAIS

11. DIFERENCIAÇÃO DA LEGISLAÇÃO RELACIONADA AO DIREITO MARÍTIMO

12. PROTECIONISMOS, RESTRIÇÕES E POLÍTICAS SOBRE SEGUROS

Finalmente, é de se considerar como muito necessário e talvez até passível de comporem títulos independentes as seguintes duas questões:

- a) UNITIZAÇÃO DE CARGAS: Estudos referentes ao emprego de containers, palets e outras formas de organização e

padronização das unidades de carga, seja para o transporte rodo e ferroviário, seja para o transporte aquaviário.

- b) INTERMODALIDADE: Estudos referentes à intermodalização do transporte, com vistas à economia e à melhor utilização dos meios de transportes disponíveis. Este estudo se liga, de certa forma, ao da unitização das cargas e impõe, também, a análise da necessidade de estudos relativos aos terminais intermodais de cargas.

**POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA****AMAURY BANHOS PORTO OLIVEIRA**

Professor Visitante do Instituto de Estudos Avançados da USP

Nesta abertura da década final do século XX, duas tendências são discerníveis no tocante à organização do espaço econômico mundial. A globalização tanto dos fluxos financeiros quanto do processo produtivo nos setores de tecnologia de ponta. E a constituição de agrupamentos político-econômicos em nível regional.

A globalização expressa a concentração extrema de capitais e de capacidade tecnológica nas mãos de número cada vez menor de gigantescas firmas transnacionais, sendo possível visualizar um momento não muito distante em que os diversos setores da atividade econômica mundial cairão, cada um deles, sob o controle de meia dúzia dessas firmas. A globalização não pode ser vista como a passagem das economias nacionais a uma economia internacionalista, ao mundo só por que aspiram espíritos liberais. Ao contrário, a globalização que está aí vem sendo imposta em detrimento de parcela cada vez maior da população do globo, deixada à margem do avanço econômico e em recuo, até, no que tange às suas condições materiais e espirituais de vida.

A tendência à formação de agrupamentos regionais decorre da necessidade de reunir forças - para defender os interesses das respectivas populações diante da marcha da globalização - que sentem países próximos entre si em termos geográficos, históricos, de tradições culturais ou sistemas econômicos. A regionalização é obra de governos.



Tornou-se de moda antecipar a formação de três grandes blocos econômicos: a Europa unificada de 1992; a América do Norte da área de livre comércio EUA-Canadá-México; um postulado Bloco do Pacífico. Nas versões correntes, esses três megablocos são descritos em termos de competição comercial, como o prenúncio de fortalezas fechadas a terceiros. Tal desenvolvimento não é inevitável, porém. A estruturação da economia mundial em megablocos comerciais representaria a liquidação da ordem econômica multilateralista, instituída no imediato pós-Segunda Guerra Mundial sob a égide dos EUA vitoriosos, com vistas a facilitar a reinserção de previsíveis reindustrializações. A ordem econômica dos anos 50 está, sem dúvida, em risco de desmoronar, em grande parte como consequência da dificuldade que 50 anos mais tarde estão encontrando os próprios EUA para assegurar sua competitividade internacional. Mas a ninguém, nem mesmo aos integrantes dos mencionados megablocos, interessa a eventual criação de fortalezas discriminatórias.

Para países como os do Cone sul da América Latina, que não são integrantes naturais de qualquer dos antecipados megablocos, um desenvolvimento desse tipo seria funesto. Cumpre-nos resistir a ele, envidando esforço pela manutenção e ampliação da ordem mundial multilateralista. O MERCOSUL pode ser concebido e implementado como instrumento dessa luta.

De resto, é mais correto abordar o inegável processo de estruturação de grandes espaços econômicos como representativo da concorrência entre países candidatos a liderar a III Revolução Industrial. É geralmente aceito que a Idade Industrial, iniciada no último quartel do século XVIII, desdobrou-se de lá para cá em



2 períodos distintos: a I Revolução Industrial, modelada e dominada pelos EUA. O modelo americano caiu hoje em obsolescência. As dificuldades de todo tipo que emperram a economia mundial desde os anos 70 resultam, em última análise, do esgotamento da capacidade criadora do chamado fordismo. Está na ordem do dia mundial a elaboração de um novo modelo sócio-tecnológico, e aqueles mesmos 3 grandes blocos citados ganham em ser considerados como laboratórios dessa elaboração paradigmática.

Também nessa abordagem estão os países do MERCOSUL à margem dos espaços onde se prepara o futuro. Mas aparece, aí, um fato novo de grande importância. Se é verdade que os problemas mundiais deste final de século representam o trabalho do parto de uma nova fase industrial, um momento de liberdade se está apresentando para países com disposição suficiente para conquistar um lugar à mesa da nova partida. A velha partida acabou, e ainda se discutem as regras do futuro jogo. Os "novos países industrializados" (NPI) da Ásia Pacífico, a Coreia do Sul e Taiwan em particular, estão mostrando a outros NPI do mundo como é possível bem aproveitar a "janela de oportunidade" surgida nos momentos de transição paradigmática.

Na presente fase histórica, conforme já ficou dito, a constituição de blocos regionais é do âmbito dos governos. Cabe, assim, aos governos do MERCOSUL conceberem sua associação e dar-lhe vida, não como simples componente de algum megabloco comercial, mas sim como alavanca para a instalação dos seus países na verdadeira modernidade.



Modernizar-se, nas condições de esgotamento da II Revolução Industrial, significa industrializar-se na linha já do paradigma sócio-tecnológico em nascimento. Isto exige a aplicação de uma política industrial coerente e bem informada, o que por sua vez implica uma correta política tecnológica. A evolução da CEE, nos anos 80 particularmente, está repleta de ensinamentos a esses dois respeito. A lição transmitida pelos europeus é a de que não é viável a política tecnológica que não se apoie numa política industrial claramente definida, e que tudo deve começar pela obtenção de consenso em torno de um projeto nacional. Não se trata aí de preparar planos, a exemplo das economias centralmente planejadas. Simplesmente de mobilizar as forças organizadas da sociedade em torno de um objetivo claramente percebido, na perseguição do qual serão detalhadas as políticas industrial e tecnológica. Ou em outras palavras, as ações governamentais correspondentes.

A ação do Estado é fundamental e indispensável. Ao longo de toda a Idade Industrial, com exceção da industrialização pioneira da Inglaterra, todos os demais países que se industrializaram fizeram-no em maior ou menor medida graças à ação timoneira e incentivadora dos seus respectivos Estados. Na Ásia-Pacífico da segunda metade do século XX, o Japão se reindustrializou e ascendeu ao patamar de excelência tecnológica em que notoriamente se encontra sob a atenção permanente e abrangente do Estado. Farta bibliografia existe sobre a experiência japonesa nesse respeito e sobre a repetição em Taiwan, Coreia do Sul e Singapura do modelo japonês de ação estatal, que se vai chamando o Estado desenvolvimentista. O Estado desenvolvimentista atua através do mercado e para maior solidez do mercado, mas tendo todo o tempo, como referência, o projeto nacional. No caso dos NPI asiáticos, o



projeto nacional tem consistido na decisão de modernidade equiparável ao das economias industrializadas da OCDE.

Os NPI latino-americanos dos anos 60 e 70 também cresceram em boa medida sob impulsão estatal. Mas na América Latina o Estado nunca teve as características do modelo desenvolvimentista tão exitoso na Ásia-Pacífico. A esse propósito, a constituição do MERCOSUL - instituição regional que por definição resulta do despertar de governos para a defesa de economias nacionais ameaçadas de desintegração pela marcha da globalização promovida por grupos transnacionais - traz a oportunidade de reformas profundas do Estado latino-americano. Não no sentido da sua diluição, proposta falsamente "moderna", e sim no seu aperfeiçoamento. Na medida do possível, utilizando-se as lições fornecidas pelos asiáticos.

Na questão do Estado como em todo o mais, as transformações deste final de século aparecem como outras tantas ocasiões para fazer da América Latina também um laboratório de soluções inovadoras. No tocante à divisão internacional do trabalho, alguns autores definem o momento atual como de transição entre uma rede de economias interligadas no espaço e no tempo econômico e a "economia mundial": um cenário único de zonas e fenômenos diferenciados mas totalmente interdependentes. As economias do Cone Sul da América Latina não podem resistir ao arrasto dessa transição. Mas é imperioso tomarmos consciência de que a dinâmica mesmo desse processo determina um relaxamento relativo dos nossos velhos laços com a economia internacional, dando-nos por alguns anos boa flexibilidade na criação de novos laços e padrões de relacionamento externo. No quadro da sua inserção na economia mundial segundo 2 eixos tradicionais - América Latina- EUA e América Latina-CEE - os países latino-americanos vêm se



crescentemente marginalizados, neste final do século XX. Mas cumpre não esquecer a existência da terceira casa-de-força que é a Ásia-Pacífico, da qual inclusive são parte integrante países como a Coreia do Sul ou Taiwan, com grau de desenvolvimento tecnológico e industrial ainda (ainda, mas não por muito tempo mais) compatíveis com o desenvolvimento do Brasil ou da Argentina. E nem é necessário que se busque, no caso, uma vinculação América Latina-Ásia-Pacífico (Japão incluído). A complexidade que está adquirindo a estrutura econômica mundial admite vinculações menores, no interior dos grandes espaços em formação ou cruzando entre eles. Nada impede um eixo MERCOSUL-NPI asiáticos.

O MERCOSUL, concebido e implementado como instrumento de trabalho por uma economia mundial multilateralista, oferecerá a seus integrantes maiores elementos de barganha junto ao próprio Japão. Na redistribuição em curso do poder econômico mundial será muito importante para os países candidatos a posições de liderança dispor, por exemplo, de vertentes tanto sobre o Pacífico quanto sobre o Atlântico. Os EUA gozam de vantagem sobre o Japão a esse respeito, situação que no entanto poderia ser em certa medida corrigida, para os japoneses, através de um relacionamento econômico mais intenso com associação como o MERCOSUL. A simples existência dessa possibilidade aumenta, por sua vez, o poder de barganha do MERCOSUL em relação aos EUA. Em vez da simples perplexidade atual diante do tão reiterado recado de que devemos alinhar-nos antes pelo "consenso de Washington", para no devido tempo recebermos atenções por enquanto voltadas para o México, adquiriríamos os países do Cone Sul margem de reorientação do seu interesse.



Implementado como associação regional "aberta" - vale dizer, apta a intermediar entre as velhas vinculações verticais e inovadores relacionamentos horizontais - o MERCOSUL impulsionará positivamente as economias nele integradas, no quadro da antinomia globalização versus regionalismo. Isto não bastará, porém, para assegurar a inserção das sociedades correspondentes na verdadeira modernidade. Para tanto, será indispensável que o MERCOSUL impulsione os países-membros também no sentido da transição paradigmática já mencionada neste trabalho. Trata-se, como ficou dito, de fazer convergirem, tornando-as mais coerentes entre si, as políticas industrial e tecnológica - dos países do MERCOSUL individualizadamente e da associação como um todo. E de começar a cortar os laços conceituais e práticos com o envelhecido fordismo, colocando-se resolutamente na perspectiva da III Revolução Industrial.

Tal vem sendo, desde os anos 70, a tendência dominante nos países industrializados, claramente adotada nos anos 80 também pelos NPI asiáticos. Em todos eles, verifica-se a combinação das políticas científica, tecnológica e industrial no que se pode chamar uma política de inovação.

Idéia que vem ganhando voga nos últimos anos - já adotada em quase duas dezenas de países em desenvolvimento e que merece ser estudada com atenção pelos governos do MERCOSUL - é a da instituição de um Esforço Nacional de Inovação (ENI). Não se trata de fundar o Ministério da Inovação, ou repartição burocrática desse tipo. Apenas de dar base legal à colocação - em termos nacionais e no âmbito da associação regional - do problema ineludível das mudanças estruturais necessárias à atualização das sociedades do Cone Sul latino-americano. Em cada um dos países



correspondentes, a conceitualização e implementação do ENI serão desafios estimulantes para o Estado, empresariado e Universidade, unidos todos na busca de convencer a sociedade em geral a que pense rotineiramente na inovação ininterrupta das suas formas de trabalho e de vida. Os países não se modernizam apenas ao adquirir - trazendo do exterior ou criando localmente - tecnologia. É preciso que a sociedade assimile as novas tecnologias e aprenda a usá-las. O ENI visa, precisamente, a tornar orgânico e permanente o elo entre sistema produtivo e usuários, na assimilação inovadora da tecnologia.

O ENI pode ser como uma rede de instituições públicas e privadas, cujas atividades e interrelacionamento servem para lançar, importar, modificar e difundir novas tecnologias (Christopher Freeman). As instituições em causa podem ser organizações ou estabelecimentos (um Ministério, um sistema educacional, o departamento de P&D de uma firma), mas também um conjunto de normas ou de práticas, regulamentos, planos ou leis. Nos países em processo de industrialização, o ENI fornecerá o quadro dinâmico para o aprendizado tecnológico, a porta mais acessível para que países nesse estágio de desenvolvimento se assenheorem da transformação tecnológica.

Assimilar a transformação tecnológica, situando-se na proximidade da fronteira técnica do seu tempo, é a chave das verdadeiras industrializações. A transformação tecnológica é um sistema contínuo, que se desdobra incrementalmente desde a invenção, passando pela inovação (que pode ser definida como a corporificação da invenção em um novo produto) até a repetição do novo produto pelos imitadores. Em princípio, é possível abordar a transformação tecnológica a qualquer momento do grande contínuo,



e um grande achado japonês do pós-Segunda Guerra Mundial foi a verificação de que, nas industrializações tardias da segunda metade do século XX, as adaptações incrementais da etapa da imitação são a melhor porta para chegar ao domínio da transformação tecnológica. Para encetar um processo de modernização industrial na presente fase histórica não há que preocupar-se com inventar ou inovar. Esses cuidados virão mais tarde, quando o país em causa já tiver fortalecido sua economia e acumulado massa crítica em termos de recursos humanos e de capacidade científica e tecnológica. Até lá o fundamental é aprender. Aprender fazendo. Ou em termos práticos: copiar, imitar, fazer engenharia reversa. Tratando de adaptar o reproduzido às necessidades e possibilidades próprias. Essa atividade de adaptação, que pode ser considerada inovação residual, tem sido uma das forças dos NPI da Ásia-Pacífico.

A América Latina de um modo geral, e a área do cone Sul não foge à regra, é marcada por forte heterogeneidade estrutural. São grandes as diferenças entre os setores agropecuário, industrial, de mineração e de serviços, bem como entre as unidades produtivas no interior de cada um desses setores. Uma política de inovação bem concebida deve começar por identificar, dentro da grande variedade existente, categorias relativamente homogêneas de produção de bens ou serviços, numa abordagem de pluralismo tecnológico e com o cuidado de não deixar se constituírem bolsões estanques de desenvolvimento.

Com a urgência que está tendo de ser levada adiante, a integração regional do Cone Sul da América Latina será sobretudo obra de governos. Não haverá simplesmente tempo para o trabalho de decantação das divergências e de harmonização das práticas e



princípios a que se vem dedicando a CEE há várias décadas. No caso do MERCOSUL, são decisões de presidentes e parlamentos que vão montando o quadro macroeconômico da integração. Ao empresariado dos diversos países da região caberá, no entanto, encher a moldura com um tecido espesso e coerente de relacionamentos microeconômicos. Sem a participação decidida e esclarecida dos empresários não funcionarão as políticas de correção da heterogeneidade estrutural mencionadas no parágrafo anterior.

O entendimento governo-empresariado, intermediado em boa medida pela elaboração teórica suprida pelos círculos acadêmicos, será o terreno sobre o qual traçar a trajetória correta para alcançar o aperfeiçoamento da produtividade e o crescimento das economias da região. A esse respeito, uma série de lições podem ser colhidas em trabalhos teóricos muito recentes, de economistas europeus, sintetizados no número 44 da Revista de la CEPAL (agosto de 1991).

Os trabalhos em questão abrem novas perspectivas para a recuperação do ritmo de crescimento da América Latina, depois da década perdida dos 80. O problema da competitividade, por exemplo, é tomado como o elemento central de um projeto econômico nacional, capaz de gerar economia interna mais dinâmica. Uma tal competitividade não pode ser obtida sem referência aos preços internacionais, com os quais é imprescindível competir graças à abertura da economia, nem tampouco sem acesso às tecnologias externas por meio das atividades de importação e exportação. Mas é preciso ter presente que a estratégia de desenvolvimento e sua força impulsionadora hão de repousar na competitividade e dinamismo da economia nacional. É esta que cria seus próprios



imperativos de abertura, concorrência, desregulamentação, privatização, estabilidade macroeconômica e reforma estrutural. Concentrar a tenção nas exportações e nas reformas comerciais necessárias ao incremento do esforço exportador é apenas um lado da questão.

A idéia de que as exportações sejam estimuladas pelo crescimento, em oposição à tese tradicional do crescimento induzido pelas exportações, apoia-se numa gama mais ampla de elementos ativos no processo do crescimento. No centro do espectro está a geração de conhecimentos, tanto no plano interno, a educação, a capacitação técnica, o apoio à P&D; quanto no plano externo, aquisição por diversos meios de tecnologia do exterior. A insistência em que a economia se ponha em marcha respondendo a motivações internas dá vida e consistência ao processo das reformas econômicas, políticas e institucionais desejadas. Evidentemente, o âmbito financeiro e comercial externo continua sendo importante, mas não necessariamente determinante. Se é verdade que a expansão dinâmica das exportações decorre em grande medida da oferta, e é antes o resultado do que a causa de um crescimento econômico rápido, a tarefa e as possibilidades de recuperar o crescimento da região incumbem à própria América Latina (cf. Colin I. Bradford, artigo citado).

O desafio magno com que se defrontam os empresariados do Cone Sul, no momento em que a economia mundial está a ponto de entrar na III Revolução Industrial, é o de adequar-se às exigências do modelo sócio-tecnológico em constituição. Muito há a fazer a esse respeito. Na fase de universalização do molde anterior, o fordismo, a "modernização" da América Latina foi muito perfunctória. Reduzidas foram as taxas de poupança doméstica e de



formação de capitais. Os investimentos foram conduzidos de forma pouco seletiva, sem consideração para com a competitividade internacional dos setores estimulados e sem efetivas políticas de formação de recursos humanos. Apesar da forte dependência da região do aproveitamento dos recursos naturais, não se soube em geral extrair todo o potencial industrializante desses recursos, quando não foram eles explorados de forma predatória. A tarefa de elevar o potencial tecnológico da produção local foi em grande parte confiada a companhias transnacionais, dentro da visão simplista de governantes e empresários de que dessa forma se ganharia tempo e pouparia gastos, permitindo o acesso direto à modernidade. Recebidas as tecnologias em "caixa preta", reduzido foi o esforço local de incorporação do conhecimento tecnológico ao processo produtivo. O desafio da nova época é que tais práticas deixaram de se sequer possíveis.

Superá-las no quadro doméstico de cada país da área parece em alguns casos irrealizável. Daí a importância da integração regional. Isso dará margem à centralização do capital em grandes grupos intersetoriais, capazes de se articularem vertical e horizontalmente no âmbito do MERCOSUL, dando maior racionalidade à sua ação produtiva e adquirindo maior competitividade internacional. Na base dessa cooperação regional terão de estar o sistema industrial brasileiro, que foi o de maior solidez na área latino-americana sob o fordismo (o Brasil foi o único país da área a continuar a exibir superávits nas trocas internacionais de manufaturados após 1982), e a boa dotação de recursos humanos da Argentina. É de imaginar que a relativa pujança do Brasil suscite temores entre os demais países do MERCOSUL. Isto pode e deve ser contornado, mediante um inteligente trabalho de esclarecimento, tanto dos empresários brasileiros quanto dos outros países.



Convincentes lições podem ser colhidas a esse respeito na Ásia-Pacífico, onde o Japão tem exercido o papel de dínamo regional, sem se transformar em país hegemônico. Ao contrário, as economias da Ásia-Pacífico estão evoluindo em conjunto para um interrelacionamento horizontal do tipo da CEE.



POLÍTICA AGRÍCOLA

MAURO DE REZENDE LOPES
Economista

1. INTRODUÇÃO

Um ponto que parece pacífico no processo de integração no MERCOSUL é o de que a velocidade da abertura e da integração depende da capacidade de administração dos problemas que são identificados no comércio, da capacidade de adoção de instrumentos necessários à integração de forma harmônica, instrumentos estes previstos no marco protocolar da integração e de políticas públicas destinadas a facilitar o trabalho mais importante de integração que deve ser feito pelo setor privado. Sem estes recursos a abertura poderá ficar comprometida. As políticas públicas desempenham um papel importante nas áreas de investimentos de infra-estrutura, de regulamentação e de proteção da vida humana e vida animal, em setores vitais, como o setor agrícola.

Este trabalho tem por objetivo discutir três áreas ligadas ao processo de integração: a necessidade de investimentos em infra-estrutura, que, se faltarem, acabam onerando os produtos transacionados e prejudicando a integração, a questão da harmonização das legislações fitossanitárias e zoossanitárias, a normalização dos fluxos de comércio e as questões de harmonização do comércio. É fácil verificar que estas são atribuições precípua dos Estados. Portanto, este trabalho se concentra apenas nos bens públicos.



Há uma necessidade premente de investimentos em infra-estrutura de transporte. Basta verificar que as malhas ferroviária e rodoviária acompanham os rios das nascentes até a foz, e não se comunicam. Isto está assim devido às políticas de desenvolvimento autárquico que cada país adotou. Agora é preciso investir nas ligações das malhas de transporte dentro de uma nova diretriz de integração. Uma outra área é a harmonização de normas de classificação, de controle de qualidade bromatológico, normas fitossanitárias e zoossanitárias. Esta compatibilização deveria ser feita o mais rapidamente possível. Do contrário o comércio vai se ressentir de uma mesma linguagem. Há códigos de defesa do consumidor que necessitam compatibilização.

As tendências verificadas na integração são de forma inequívoca de buscar no Estado a solução para os problemas de falta de bens públicos essenciais. Há um desejo dos agentes econômicos de que se fixem logo as regras básicas de convivência econômica, em particular no que tange às normas de defesa animal e vegetal, às políticas agrícolas, ao apoio à pesquisa e ao suporte de infra-estrutura. Por esta razão, deverão os setores públicos nacionais assumirem seus papéis o mais brevemente possível, dentro do quadro de referência que se vai discutir aqui.

2. PRIORIDADES PARA OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Os investimentos de infra-estrutura se concentram em dois serviços: armazenamento e transporte. Esta necessidade deriva do fato de que o comércio de produtos agrícolas depende de custos reduzidos quando se trata de produtos de baixo valor específico. Como a integração se processa em países com os mesmos calendários de cultivos e safras há a necessidade de se cuidar da



distribuição da oferta ao longo do ano. Há, portanto, a necessidade de se investir na distribuição temporal e espacial da produção agrícola. Daí haver a discussão da oferta de serviços de armazenagem e transporte.

2.1. Serviços de Armazenamento

A oferta de serviços de armazenamento passa hoje por uma revolução em pelo menos dois dos países do MERCOSUL. O papel reservado ao setor privado é atualmente muito maior do que era no passado recente. O Estado está se retirando desta atividade com muita rapidez no Brasil e na Argentina.

O Brasil está privatizando sua rede de armazéns oficiais. Ao Estado está reservado apenas o armazenamento estratégico, com poucas unidades, de grande porte, situadas nos pontos de convergência da produção e de escoamento de suprimentos, dentro de uma orientação oficial de que o governo deve sair do setor. Dos cerca de quase 500 armazéns oficiais (federais), que somavam 32 milhões de toneladas de capacidade estática de armazenamento, cerca de 180 foram já transferidos sob diversas formas ao setor privado, aos governos dos estados e municípios e às cooperativas. O restante está em processo de cessão em comodato, de transferência aos Estados, à cooperativas e até mesmo à empresas privadas. O setor privado detém hoje uma capacidade estática de armazenamento de cerca de 31 milhões de toneladas.

Na Argentina a rede oficial de armazenamento passa por um processo idêntico de privatização. A Junta Nacional de Granos administra um conjunto de armazéns terminais nos principais portos do país, inclusive em Buenos Aires, Baía Blanca e Mar del



Plata. A capacidade total é de 2,5 milhões de toneladas, sendo 900 mil toneladas em armazéns portuários. O setor privado detém uma capacidade estática de 30 milhões de toneladas. O armazenamento dos produtores monta 20% da capacidade total.

A política em ambos os países é de que não deverá o Estado intervir neste setor, pelo menos na função clássica de construir capacidade de estocagem. Deverá, isto sim, participar das tarefas de gerar informações no setor, estipular padrões de serviços, fiscalizar os armazéns públicos e os armazéns gerais e cuidar dos aspectos sanitários dos produtos armazenados. O papel é muito mais normativo e de geração de pesquisa e treinamento em armazenagem do que propriamente de investir no setor.

2.2. Serviços de Transporte

Não há ainda um conjunto de estudos técnicos de levantamento dos recursos de transportes e de pontos de estrangulamento no setor. As informações só puderam ser obtidas mediante levantamentos feitos junto aos setores de transportes na região. Este é um levantamento a título inicial que mostra a grande urgência de um trabalho de pesquisa nessa área.

Nos setores de fretes marítimos e fluviais há eficiência e as tarifas são consideradas pelos usuários, de uma maneira geral, justas. O Paraguai embarca, em barcaças e barcos leves, carga em toda a extensão do Rio Paraná, desde a altura de Ladário até a foz no rio da Prata. O transporte marítimo tornou-se um sistema eficiente e barato com a regulamentação das tarifas de serviços de transporte. Tal não ocorre com os fretes rodoviários que estão sujeitos a licenciamento e os fretes cobrados não são



considerados justos. As alegações dos usuários carecem, contudo, de melhor fundamentação.

Dos quatro países do MERCOSUL, a Argentina é de longe o país mais bem servido de infra-estrutura de transportes ferroviários e rodoviários. Para vencer as dificuldades de só dispor predominantemente de portos fluviais na área da produção, está se construindo um novo porto próximo a Baía Blanca para navios de maior calado. As províncias limítrofes são justamente as mais bem servidas de malha ferroviária, cuja integração com o Brasil, entretanto, é difícil, como se sabe, devido a diferenças de bitolas e encarecimento do transbordo, em particular no caso dos grãos. Os demais produtos, até alguns produtos agrícolas, quando têm alto valor específico, comportam custos extras de transbordo. Os três outros países do MERCOSUL não são servidos por uma malha ferroviária tão boa e densa como a da Argentina.

Além disso, a Argentina tem uma localização da produção privilegiada, pois nas principais províncias de produção de grãos, como Corrientes, Misiones, Entre Rios, Santa Fé e Buenos Aires, a produção se localiza a uma distância média de 50 km das calhas do rio Paraná e do rio Uruguai. O benefício repousa no fato de que, apesar de ficar caro para competir no exterior, esta vantagem de proximidade se realiza com fretes mais baratos do que o transporte rodoviário.

Os principais pontos de ligação com os países são:

- a) A ponte que liga Passos de Los Libres e Uruguaiana, a ponte Presidente Vargas/Presidente Justo, que tem ligação ferroviária, além das pistas rodoviárias, hoje em pleno



funcionamento. Esta ponte tem, contudo, limitação de fluxo, a julgar pela tendência recente. Por isso é que é necessário fazer novas pontes e pontos de ligação das malhas rodoviárias e ferroviárias do Brasil e da Argentina.

- b) A ponte ligando Foz de Iguaçu a Puerto Iguaçu, a ponte Presidente Tancredo Neves. Esta ponte tem o mesmo problema de sobrecarga de tráfego, mesmo sem a integração do MERCOSUL. O problema tenderá a se agravar muito daqui por diante.
- c) As ligações entre o Uruguai e a Argentina são mais antigas e foram feitas devido a uma maior integração entre os dois países. Nesta linha há que se destacar as pontes ligando Salto (Uruguai) com Concórdia (Argentina), ligando Paysandú (Uruguai) com Cólón (Argentina) - ponte General Artigas, ligando Mercedes e Fray Bentos (Uruguai) com Gualeguaychú (Argentina) - a ponte General San Martín.

Ainda com o Uruguai o Brasil tem uma longa fronteira seca com boas estradas como as que ligam Santana do Livramento com Rivera, Bagé com a cidade de Melo e Jaguarão com Rio Branco. Com o Paraguai há a estrada que liga o Paraná, através de Ciudad del Este, com Assunção. O Paraguai está ligado à Argentina por estradas que demandam as províncias de Formosa, Chaco e Corrientes.

Há ainda por construir um conjunto de pontes e ligações rodoviárias e ferroviárias que são importantes para facilitar o intercâmbio comercial da região e que o setor privado identifica como da maior importância:



- a) Em San Javier, uma ponte rodo-ferroviária (que brevemente, espera-se, deverá ser construída pelo setor privado). Esta ponte permitirá a ligação de Porto Alegre (e toda a área industrial do Rio Grande do Sul), Passo Fundo, Carasinho, Santo Ângelo, Santa Rosa com San Javier, na Província de Misiones, porta de entrada para a cidade de Corrientes, na província do mesmo nome. Alternativamente, seguindo a mesma direção rumo ao Oeste, pode-se atravessar o rio Paraná em Encarnación, onde há uma ponte internacional em construção, ligando a Argentina e o Paraguai, e rumar para Assunção. Este é um grande entroncamento rodo-ferroviário na região.
- b) A ponte ligando Alba Posse com Santa Rosa, uma ponte rodo-ferroviária de grande importância que liga a malha ferroviária do Rio Grande do Sul, que liga Porto Alegre, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Cruz Alta e Santa Rosa com a Província de Misiones.
- c) A ponte - até agora apenas projetada - sobre o rio Pepiri Guazú, ligando a cidade de San Pedro, inclusive há estradas asfaltadas até o rio, do lado argentino e brasileiro. A partir de San Pedro se pode atingir Campo Grande e Oberá na Província de Misiones.
- d) A ponte de ligação entre Santo Tomé (na Província de Corrientes) e São Borja (no Rio Grande do Sul). Esta ponte fará a ligação da estrada que vem de Porto Alegre e São Borja com a estrada do lado argentino que segue a margem do rio Uruguai, no tronco nordeste, e que liga a Província de Misiones até Buenos Aires, ao longo de todas as províncias do leste.



As sugestões preliminares na linha de melhoria dos transportes são: a abertura para a construção de pontes e vias de ligação através do setor privado, se o Estado não dispuser de recurso para as obras; a adoção do sistema de transporte combinado, que tem mostrado na região ser um sistema muito econômico; e, a elaboração de um estudo preliminar com um levantamento das condições de transportes regionais e um conjunto preliminar de sugestões de um plano diretor de obras viárias para a melhoria dos transportes regionais.

2.3. A Integração da Pesquisa Agropecuária

Neste campo há uma possibilidade real de progresso. Há países bem estruturados em matéria de pesquisa, como no caso da Argentina, com o imposto de contribuição nas exportações para o INTA, e o Brasil, com a EMBRAPA, para citar alguns exemplos. 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 em comum.

No sistema de cooperação há amplas possibilidades de realização de programas de pesquisas conjuntas, o que reduziria em muito os custos das mesmas. Para tanto há que se abrir as possibilidades de intercâmbio tecnológico. Um passo seguinte consistiria na



integração da infra-estrutura física de pesquisa agropecuária, para se ter um maior aproveitamento dos recursos (escassos) de pesquisa.

Uma vez integrados os sistemas de pesquisa agropecuária seria facilitada a busca de recurso e apoio técnico para pesquisa em outros países, em outros centros modernos de pesquisa, no exterior. Nesta iniciativa haveria o intercâmbio mais amplo de conhecimento tecnológico.

A despeito desta área ser uma das áreas mais promissoras, no sentido de um elevado "pay off", a integração aqui é um pouco mais complexa. Esta integração exige um trabalho muito bem feito de integração de modelos de pesquisa. Há que se fazer um levantamento da dotação inicial de recursos de terra, trabalho e capital em cada uma das agriculturas, um trabalho técnico de levantamento de como ficará a dotação final de recursos produtivos após a integração, inclusive com a plena mobilidade de fatores para só então desenhar o modelo de pesquisa que poupará os fatores mais escassos (após a integração). Este é, de fato, um trabalho assaz complexo, pois se estará pesquisando para uma agricultura após a integração - e isso depende de um estudo de como ficará agricultura regional no médio prazo.

Há na região um sistema avançado de envolvimento do setor privado na pesquisa, que merece ser difundido e experimentado pelos demais países. Na Argentina o setor privado tem uma elevada participação na pesquisa. Mediante a celebração de um acordo regional de proteção da propriedade intelectual em pesquisa e desenvolvimento de produtos poder-se-ia fomentar a pesquisa privada, tanto quanto poder-se-ia incluir, neste mesmo acordo,



formas de produção de pesquisa pública, para serem transferidas ao setor privado, mediante remuneração às instituições públicas, pelos investimentos feitos.

O acordo seria para o desenvolvimento das legislações nacionais, dentro de uma disciplina comum. Partiria das legislações nacionais de proteção de propriedade intelectual e industrial de produtos vegetais e animais. 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 como 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 "Integracion en Investigacion Agricola 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.

3. MEDIDAS COMPENSATÓRIAS NO COMÉRCIO

O marco protocolar da integração do MERCOSUL garante um benefício harmônico do processo, tanto o ACE - 14 (Artigo 22 do ACE - 14, por exemplo) como o Tratado de Assunção. Este é um princípio dos marcos protocolares que deve ser administrado, em função dos eventuais desequilíbrios, que podem se instalar ao longo do processo, nos fluxos de comércio, principalmente no caso de uma integração tão rápida quanto tem sido neste caso. Há diversas formas de desequilíbrio nos fluxos de comércio que requerem a utilização de instrumentos corretivos, nem sempre, como neste caso, disponíveis, como se vai verificar.

No momento atual, há duas fontes de desequilíbrio potencial e efetivo. Uma é a questão da flutuação cambial, ou flutuação da taxa de câmbio efetiva. A outra advém da política comercial. No caso da fonte proveniente da política comercial, como há muitos subtópicos nesta questão, vamos nos restringir apenas à questão das tarifas externas comuns, que ainda não foram implantadas. Neste caso, o Brasil pode recorrer ao artigo que trata do abastecimento interno (Artigo 14 do ACE - 14) e importar alimentos necessários a suprimento do mercado. Se o produto estiver subsidiado, será cobrado o imposto compensatório, se houver dano ou ameaça de dano ao setor produtor doméstico, mas o país importará com ou sem subsídio, porquanto não poderá ficar sem o produto.



Aparentemente estes dois assuntos de reversão de padrão do fluxo do comércio e a questão do subsídio não estão diretamente ligados. Mas, os assuntos estão ligados. É preciso atar as pontas destas duas questões.

3.1. A Reversão no Padrão de Fluxos do Comércio

O saldo comercial após a integração com a Argentina ficou francamente favorável àquele país, tanto mais se considerarmos os dois últimos anos. É claro que isto se deve à políticas macroeconômicas que afetam o câmbio real. Mas em parte também há as políticas cambiais que no Brasil se adotam, como o sistema do "dirty floating", com controle do Banco Central.

Entretanto, a acumulação de saldos favoráveis a qualquer dos países não beneficia o MERCOSUL. Há que se criar condições de um comércio mais equilibrado para todos.

3.2. A Questão dos Subsídios

A questão dos subsídios é que tem criado desentendimentos. O Brasil tem recorrido a importações para complementar o abastecimento interno. Estes produtos têm sido exportados pelos Estados Unidos e pela CEE com subsídios. Esta é uma constatação inescapável. Há, contudo, que se descobrir soluções para este problema.

3.3. A Questão do Imposto Compensatório

A solução encontrada para o problema foi incluir um artigo na Lei Agrícola do Brasil criando um imposto compensatório. Este imposto



está sendo regulamentado pelo Decreto 174, e pela regulamentação complementar, através de portarias do DECEX/CTT, ou seja, pelo organismo responsável pela política tarifária do país.

3.4. Alternativas para a Solução das Questões

Hoje, os desequilíbrios, déficits e superávits, têm sido acertados através da utilização de moedas fortes. Entretanto, esta é uma solução pesada para o Brasil, que tem os mesmos problemas que a Argentina de escassez de divisas. A permanecer este tipo de solução para saldar as diferenças de saldos das balanças comerciais sempre um país estará sendo penalizado.

O problema é mais grave, quando o saldo a favor da Argentina é feito em alimentos, em que há produto barato, ainda que subsidiado, no mercado internacional. O Brasil poderá adquirir produto na Argentina desde que se crie uma forma de franquia em que não seja feito o acerto final em moeda forte. É necessário haver uma forma de compensação.

A forma de franquia pode ser de várias maneiras. Uma forma é a concessão de prazo para a liquidação dos saldos, ao invés de haver a liquidação do saldo em 30 (trinta) ou 60 (sessenta) dias, haver uma liquidação em 12 (doze) meses, como, aliás, há com o crédito para as importações e alguns produtos agrícolas, como no caso do trigo, por exemplo.

Formas, como moedas do tipo "convênio" ou a adoção de uma moeda comum inconversível, como foi proposto o Gaúcho. O desequilíbrio comercial deve ser compensado com prazo ou então está se ferindo o princípio do benefício harmônico na integração.



Finalmente, uma solução é corrigir a sobrevalorização cambial. Esta solução, diga-se de passagem, de um grave problema crônico do Brasil, minoraria toda esta problemática de condições não-equitativas de comércio. Este é um ponto mais crítico da integração.

4. HARMONIZAÇÃO DE NORMAS FITOSSANITÁRIAS

Esta é uma parte importante no processo de integração, que, aliás, tem caminhado, muito embora não no ritmo desejado. É muito importante porquanto se o produto importado por qualquer dos países não conformar com os padrões exigidos dos produtores nacionais do país importador, o produto importado estará exercendo concorrência desleal com o produto local. Alguns problemas têm ocorrido, como no caso do pescado, que a indústria alega que tem entrado produto abaixo do padrão no mercado brasileiro (o chamado "peixe padrão-Brasil", que tem sentido de produto de qualidade inferior). O mesmo está ocorrendo com a maçã importada, que é de qualidade inferior à maçã exportada pela Argentina para outros países, segundo alegam os importadores brasileiros.

4.1. Harmonização de Padrões

Nesta parte do trabalho são discutidos, em primeiro lugar, os padrões de defesa vegetal e animal. Em seguida, discute-se a questão dos padrões de comércio. Esta etapa do processo de integração, apesar de ter sido desde o início identificada, necessita de um estímulo do tipo "empurrão", para que produza



logo efeitos. As razões para este "empurrão" estarão apresentadas a seguir.

a) Defesa Sanitária Animal

A região padece de doenças animais graves, que além de limitarem a capacidade de competir nos mercados externos, ameaçam também os rebanhos nacionais. Dentre estas doenças animais destaca-se a febre aftosa. A situação zoossanitária regional está longe de ser considerada satisfatória. Por esta razão, é indispensável aumentar a capacidade regional de prevenir, controlar e reduzir os riscos de doenças animais que ameaçam os rebanhos, o desfrute e a produção, a exportação e a saúde humana.

Um importante objetivo é estabelecer um protocolo de Controle de Saúde Animal, com o estabelecimento de elevados padrões de saúde animal, metas nacionais e regionais de combate às doenças animais, coordenação das políticas zoossanitárias, fortalecer as atividades de prevenção de surtos de doenças de animais, estabelecer padrões de controle de fronteiras e requerimentos de padrões quarentenários. O risco sanitário é muito grave e não pode ser subestimado devido a surtos de doenças animais que no mínimo prejudicam as exportações, quando não dizimam os rebanhos.

O setor privado deverá participar diretamente do processo, inclusive com a criação de serviço de classificação e certificação, feitas por companhias privadas especializadas. Os governos nacionais ficariam encarregados de atuar em grau de recurso nas questões envolvendo a solução de disputa de laudos e certificados, inclusive na reclassificação. A prestação de



serviços de classificação privada não está prevista, contudo, nas resoluções e decisões acerca da matéria.

O conjunto de normativos de controle, fiscalização de padrões sanitários se comporia de documentos básicos que integrariam o Código Único Regional para a harmonização das normas higiênico-sanitárias e quarentenárias, para animais e subprodutos pecuários.

Por todas estas razões, faz-se necessário criar com a maior presteza possível um código único para a harmonização das normas zoossanitárias e das disciplinas quarentenárias de produtos pecuários e animais (vivos). A falta destes elementos dificulta o comércio e aumenta a possibilidade de alegação de imposição de barreiras não-tarifárias. Mas é preciso observar rígidos padrões de segurança sanitária, com flexibilidade suficiente para não enrijecer o comércio e dificultar a livre circulação dos produtos pecuários.

Uma meta ambiciosa, porém realizável, é atingir-se o livre comércio e livre mobilidade dos rebanhos pecuários, em particular do gado bovino. Para que isso se materialize é necessário que a questão da harmonização dos padrões de controle zootécnico esteja inteiramente resolvida com a devida antecipação. O intercâmbio comercial só se efetivará quando não houver risco de transmissão de moléstias animais com a livre circulação dos rebanhos.

Uma etapa a ser atingida como meta essencial é fazer uma gestão junto aos países importadores de reconhecimento da região como uma zona de incidência limitada de zoonoses e enfermidades animais, inclusive com o reconhecimento de sub-áreas como zonas



livres de infestação de doenças animais. Este passo é importante, tão logo se instale o sistema de cooperação de combate às endemias animais, para que estes países reconheçam os esforços feitos e passem a dispensar um tratamento adequado às importações de produtos pecuários da região do MERCOSUL.

É desnecessário enfatizar a importância desta iniciativa - que, aliás, já foi objeto de uma resolução, a de número 8, da II Reunião dos Ministros do CONASUR. Uma vantagem clara da agricultura dos países será poder importar animais vivos de alta linhagem e elevados padrões de produtividade dos países em que esses animais estejam disponíveis. As restrições hoje existentes são de natureza sanitária. Para uma integração bem sucedida, aqui nessa área, é indispensável haver uma consulta ao setor privado, em particular às organizações pecuárias.

A suspensão das restrições às importações por parte dos países da região só poderá ser feita após a harmonização dos requerimentos zootécnicos e do levantamento das atuais restrições impostas pelos respectivos países. Assim, a harmonização dos normativos precede a eliminação das restrições que limitam o comércio pecuário. Posteriormente, será possível estudar a integração do comércio de insumos pecuários, inclusive um ponto delicado que é o comércio de produtos veterinários (indústria farmacêutica veterinária).

Providências práticas e objetivas já foram tomadas com a aprovação da Resolução No. 3 de 22 de novembro de 1990, na I Reunião do CONASUR. Nesta resolução, há um item aprazado para 1991. Em seguida, na II Reunião do CONASUR, de 04/04/91, foi



aprovada uma resolução - a Resolução No. 6 -, que instituiu o Comitê Regional de Saúde Animal - CORESA.

A Declaração de Ministros no final da reunião instituiu este organismo. Este comitê está formado pelos diretores dos serviços de defesa dos países membros do MERCOSUL, e mais o do Chile. E deverá ter como tarefa específica a harmonização dos padrões de inspeção e controle da saúde zoossanitária dos rebanhos pecuários dos países do CONASUR.

b) Defesa Fitossanitária Vegetal

O conjunto de normativos de controle, fiscalização e inspeção de padrões de classificação se comporia de alguns documentos básicos dentro de um "Código Único Regional de Padrões Fitossanitários para Produtos Agrícolas Vegetais", ou um documento mais ou menos dessa natureza. Este documento seria muito similar ao documento da área de padrões de pecuária.

Para isto algumas iniciativas já foram adotadas principalmente com a formação do Comitê de Sanidade Vegetal - COSAVE. Este comitê deverá promover a harmonização das normas sanitárias de produtos vegetais dos países membros do CONASUR, que poderá auxiliar no MERCOSUL.

c) Proteção do Meio Ambiente

Na atividade agrícola, se não forem adotadas medidas protetoras, os riscos para o meio ambiente ameaçam toda a região. A questão é do interesse de todos os países do MERCOSUL: preservar suas regiões contíguas, já que estes países repartem entre si as



mesmas "cuencas" dos grandes rios transnacionais. As legislações nacionais de proteção ao meio ambiente são recentes, assim como as experiências de fiscalização e controle.

Como estes países do MERCOSUL são essencialmente agrícolas e como a região é densamente povoada, para os padrões da América do Sul, e como estes países dependem das exportações agrícolas para obter divisas, a conservação dos recursos naturais renováveis é uma questão de sobrevivência; e a adoção de políticas conservacionistas acordadas entre todos os países pode garantir e preservar a dotação inicial de fatores produtivos, a fertilidade dos solos e a saúde humana e animal.

A proposta nesta linha consiste na formação de um comitê coordenador para a elaboração de um ante-projeto de legislação comum para a proteção do meio ambiente e para servir de corpo consultivo para os casos de disputas entre países e casos de desastres ecológicos. O comitê deverá preparar os projetos de resoluções normativas e desenhar os instrumentos e mecanismos de controle, fiscalização e avaliação dos riscos ambientais de quaisquer políticas, programas, utilização de produtos tóxicos ao meio ambiente e implementação de grandes projetos industriais e agrícolas que modificam o meio ambiente.

Uma primeira etapa o trabalho seria a compilação das legislações nacionais feitas por um conjunto de especialistas de todos os países, para iniciar as discussões de um acordo de alcance parcial, na fase de transição, até que se chegue a uma legislação comum para este setor.



Paralelamente, há que se coordenar a pesquisa no setor, já que há grandes carências de informação científica nesta área. Há, contudo, que se assinalar progresso neste ramo de pesquisa, tanto em escala regional quanto em escala internacional. Esse comitê de coordenação de pesquisa na área do meio ambiente deverá ser criado com a participação dos dirigentes nacionais destes mesmos setores, em cada país.

Apesar da importância do assunto não há iniciativas nesta área. Até agora, mesmo após a II Reunião dos Ministros da Agricultura do CONASUR, levada a efeito em abril deste ano, não foi tomada nenhuma iniciativa nesta área. Esta é, contudo, uma questão urgente.

d) Produtos Agroindustriais

No que diz respeito à classificação e inspeção de produtos agrícolas, faz-se necessário estabelecer padrões de qualidade e de classificação de produtos agrícolas "in natura" e de padrões de qualidade bromatológicos para produtos processados. Com estes padrões estabelecidos os produtos "in natura" poderão ser comercializados livremente em bolsas interligadas - como está se montando um sistema neste momento, para compra e venda à distância, interligando o Brasil à Argentina.

Nesta linha deverá ser estabelecida uma nomenclatura comum para a classificação de produtos agrícolas, e este é reconhecidamente o ponto mais importante de todo o processo.



O conjunto de normativos de controle, fiscalização de padrões e de classificação se comporia de documentos básicos que, por sua vez, comporiam o Código Único Regional de padrões bromatológicos para produtos armazenados, beneficiados, processados e industrializados. Para atualizar de forma permanente estes padrões deverá ser criado um Comitê Permanente de Classificação.

Foram adotadas nessa linha providências objetivas visando organizar o processo de harmonização dos padrões e critérios de classificação. A Resolução No. 3 da I Reunião do CONASUR continha um item, o Item 5, no qual os Ministros dos países membros manifestaram o desejo de firmar um convênio marco acerca da qualidade dos produtos agrícolas, vegetais e pecuários. Na II Reunião do CONASUR realizada dia 4 de abril de 1991, foi elaborada e aprovada uma resolução - Resolução No. 7 - criando um comitê de classificação. O Comitê de Classificação consta como destaque especial da Declaração dos Ministros da Agricultura de 4 de abril de 1991, tal sua reconhecida importância.

Nesta linha, foi feita uma reunião para estabelecimento de padrões técnicos no Laboratório Tecnológico do Uruguai, no dia 6 de março de 1991. Tem havido trabalho intenso nesta linha, inclusive com o envolvimento de técnicos dos ministérios da agricultura dos países do MERCOSUL.

O importante será observar com rigor o prazo estipulado para a elaboração de uma nomenclatura comum, com os correspondentes padrões para classificação. Esta nomenclatura comum deverá ser aprovada na III Reunião do Conselho de Ministros do CONASUR a se realizar brevemente.



e) Insumos Agrícolas

Como se prevê a total liberação do comércio dos produtos, esta liberação deverá se estender também aos insumos, com total liberdade de compra e venda, dentro das fronteiras do MERCOSUL. Contudo, há que se adotar algumas medidas cautelares.

Nesta parte se incluem os direitos de propriedade industrial de produção dos insumos, os acordos de controle de qualidade e fiscalização de metrificacão dos insumos, regulamentação de embalagens, etiquetagem e propaganda, inclusive das empresas e formas de distribuição dos insumos.

Há que se criar um sistema de certificação a nível regional de insumos que envolvam a vida humana e animal nos países que venham a importar. Deve-se fazer a lista de insumos, agrotóxicos, produtos químicos em geral, que são banidos. Na confecção desta lista deve haver um convênio definindo os padrões de aceitação e rejeição dos insumos. Nesta linha, para se fazer isto, é indispensável haver o aporte de especialistas e de pesquisa (conhecimento tecnológico muito específico, inclusive com o concurso de especialistas do exterior).

O banimento de um determinado insumo tem que ser feito a nível regional, pois, como se verificou no passado recente, há insumos eficientes, mas que não conformam com os requerimentos e padrões de preservação da vida humana, da vida animal e do meio ambiente. O importante é entender que não havendo este acordo, e havendo um banimento de um dado insumo, a recusa da importação não pode ser considerada uma imposição de barreira não tarifária.



Há um insumo que requer cuidados especiais. Tal é o caso das sementes que, por serem insumos cuja pesquisa é muito cara, requerem proteção de legislação sobre propriedade intelectual e industrial de seu desenvolvimento e produção. Para o livre intercâmbio é necessário haver uma harmonização das legislações nacionais, que protejam a propriedade da pesquisa e produção de cultivares mais avançados.

Aqui, como em todos os outros casos, é indispensável a celebração de um acordo, quadro de conciliação de métodos e processos de verificação de toxidez de todos os insumos sujeitos a este tipo de efeito colateral. Talvez, a guisa de sugestão, seja o caso de se criar um Comitê Regional de Fiscalização de Insumos Agropecuários. Não há, exceto no caso das sementes, tal iniciativa (no caso das sementes há um projeto de Acordo Regional para a Liberação e a Expansão do Comércio Intra-regional de Sementes, em fase de análise e de aprovação por parte dos governos federais). Foi aprovada uma resolução - a Resolução No. 10, de 4 de abril de 1991 - da II Reunião dos Ministros do CONASUR, mas este é apenas um protocolo de intenções. A maioria das iniciativas nestas linhas todas discutidas são ainda muito preliminares.

4. HARMONIZAÇÃO DE PADRÕES DE COMÉRCIO

Este tópico é por demais abrangente. Engloba desde os procedimentos das alfândegas até todas as formas de relacionamento comercial, com um componente importante nas áreas jurídicas de contratos de comércio. A exata abrangência deste tópico só será definida com as práticas de comércio. Aqui se pretende apenas dar uma idéia geral do tema.



a) Harmonização de Padrões de Comércio

Simplificação e harmonização dos procedimentos, trâmites e documentação comercial, inclusive de normas de importação e exportação, procedimentos de compras e licitações de empresas estatais e compras estatais em geral (government procurement) são os pontos iniciais a serem abordados nesta questão. Não se tem ainda nenhuma iniciativa nesta área. Não há sequer o reconhecimento tácito de sua importância.

Uma outra área indispensável ao comércio é o desenvolvimento de sistemas de informação sobre preços, oportunidades de negócios, de compra, venda, importação e exportação, identificação de novos produtos e oportunidades de mercado, as chamadas "ventanillas de mercado". Este trabalho deve principiar pelo levantamento de sistemas e mecanismos de informação hoje existentes.

Uma questão fundamental é garantir, para este trabalho, o apoio e a orientação do setor empresarial congregado nas câmaras de comércio, indústria, serviços e agricultura. Seria de todo conveniente assegurar a cooperação do empresariado no desenvolvimento do comércio agrícola, com o intercâmbio de experiências empresariais na área da agricultura, diversificação de exportações, formação de capacitação e organização empresarial agrícola, ampliação e diversificação de mercados e "market development" (isto também abrangeria a integração de operadores de "comodities", "merchandisers" e operadores comerciais de produtos agrícolas).



Um ponto importante é a integração das organizações agrícolas, pois, afinal de contas, é o setor privado que irá viabilizar a integração. Nesta linha, destacam-se a Confederación Intercooperativa Agropecuária - CONINAGRO, a Confederaciones Rurales Argentinas - CRA, Sociedade Rural Argentina - SRA, pelo lado da Argentina; a Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB, a Sociedade Rural Brasileira - SRB, a Sociedade Nacional da Agricultura - SNA e a Confederação Nacional da Agricultura - CNA, pelo Brasil; a Asociación de Productores de Paraguay - APP, a Sociedade Nacional de Agricultura - SNA, pelo Paraguai; e, finalmente, a Asociación Rural del Uruguay - ARU e as Cooperativas Agrárias Federadas - CAF, pelo Uruguai.

Finalmente é necessário pensar na criação de sistema financeiro, incorporando os sistemas privados atualmente existentes, para facilitar as transações dentro da comunidade de países do MERCOSUL, sistemas de "credit facilities" dos bancos privados, principalmente para investimentos de médio prazo, para captação de recursos financeiros intra e extra-regionais.

5. 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 como 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 porquanto os benefícios devem preceder os custos de ajustamento. Neste trabalho o que tem que ser feito está definido, ainda que de uma forma preliminar.

Uma questão clara neste processo de integração parece ser a questão cambial. Sem a adoção de uma política cambial que elimine as defasagens crônicas do câmbio não há como garantir uma integração harmônica 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 sente os prejuízos de condições não equitativas de comércio, com a importação de crescentes volumes de alimentos, sem que possa realizar ganhos com as exportações.

TEXTOS

Apresentados no seminário "Mercosul: Impasses e Alternativas", realizado pela Área de Assuntos Internacionais do IEA no dia 17 de setembro de 1991.

AUTORES

José da Rocha Carneiro é professor do Departamento de Medicina Social da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da USP e professor visitante do IEA.

Décio Zylbersztajn é professor do Departamento de Administração da FEA/USP e coordenador do Programa de Estudos dos Negócios Agroindustriais (Pensa).

Elizabeth M.M.Q. Farina é professora do Departamento de Economia da FEA/USP e coordenadora do Subprograma de Pesquisa do Pensa.

David Zylbersztajn é professor do Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia da USP

Pedro Scuro Neto é sociólogo e integrante do Programa de Estudos Sobre o Mercosul do IEA.

SUMÁRIO

PROGRAMA MERCOSUL..... I

A SAÚDE E O MERCOSUL

 José da Rocha Carneiro..... 1

A QUESTÃO DA AGROINDÚSTRIA

 Décio Zylberztajn e Elizabeth M.M.O. Farina.....29

POLÍTICA ENERGÉTICA

 David Zylberztajn.....54

A FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS

 Pedro Scuro Neto.....70



PROGRAMA MERCOSUL

1. O contexto

Nas três últimas décadas houve uma profunda reestruturação do sistema político e econômico internacional. Formaram-se espaços macroregionais e fortaleceram-se as organizações supranacionais, de acordo com os postulados da contiguidade física e identidade ideológica. Ao mesmo tempo, dada a vinculação das economias nacionais ao sistema mundial e a transnacionalização dos sistemas financeiros dos países, reduziu-se consideravelmente a liberdade de manobra dos Estados na condução das políticas econômicas nacionais.

Dadas as transformações ocorridas, a América Latina no seu conjunto perdeu, dos anos 50 para cá, posições no campo econômico, ficando atrás dos ritmos de desenvolvimento tanto da Europa quanto do Extremo Oriente. No terreno político, verificou-se uma redução da importância do subcontinente no plano diplomático mundial, perdendo, como bloco regional, a maior parte do espaço que teve no segundo pós-guerra. Reflexo disso foi a perda de centralidade por parte da OEA - Organização dos Estados Americanos - que já havia sido detentora de uma significativa importância na diplomacia multilateral.

Isso não bastasse, houve profundas mudanças, progressos e inovações que o subcontinente como um todo tem sabido pouco ou nada assimilar. As várias facetas das transformações através das quais o sistema econômico se manifesta e, dentro dele, o mercado global, ocorrem num contexto de concentração e endividamento que, nos anos 80, trouxe para a América Latina redução de renda e de salários, diminuição de investimentos produtivos e agudização dos problemas sociais, entre os quais a pobreza absoluta. Além desta difícil situação interna, sente-se que os ventos novos que sopram nas relações internacionais, pós 1989, tendem a isolar muito mais a América do Sul.

Em decorrência desses graves problemas, as jovens e frágeis democracias latino-americanas colocaram na pauta de suas preocupações prioritárias o desafio do desenvolvimento integrado com certa autonomia. Afirmaram como necessidade a alternativa da integração regional, promovendo precisamente a aproximação de países protagonistas de desconfianças no passado, como Brasil e Argentina. A partir de julho de 1986 - com a assinatura de um conjunto de protocolos bilaterais, ainda, na época, sem prazos ou compromissos fixos - iniciou-se uma nova etapa nas relações regionais, à qual foram se associando Paraguai e Uruguai, na



busca de um novo caminho para a superação dos insucessos anteriores.

O veículo concebido para trilhar esse caminho é o MERCOSUL, cujas metas e compromissos significam, por um lado, ratificação e abreviamento dos prazos de uma série de acordos firmados pelos governos dos quatro países, e a decisão política de auferir os benefícios da soberania compartilhada. Através desta as nações da Comunidade Econômica Européia, por exemplo, desmentem previsões de fracasso relativas à harmonização de políticas cambiais entre economias com estruturas díspares e cujos governos estariam obrigados a seguir prioridades diferenciadas.

A integração macroregional propiciada pelo MERCOSUL tende - não fosse para levar tão-somente em conta o ponto de vista dos 150/200 milhões de consumidores ora "adimplentes" - a gerar benefícios econômicos inequívocos, inclusive com uma considerável diminuição dos ônus políticos inerentes à perda de soberania sobre a administração rotineira das economias domésticas, considerando-se o descontrole que presentemente as caracteriza. Ademais, a presença do MERCOSUL já se faz mesmo sentir porque, em teoria, ele já existe: suas quatro economias apesar de desiguais formam um importante conjunto com quase 12 milhões de quilômetros quadrados - a CEE conta com 2,4 milhões -, vasta área agriculturável, significativa variedade de riquezas naturais e notável potencial energético. A taxa de analfabetismo regional é de 18%, ainda muito alta em relação a da CEE; porém, o capital humano de países como a Argentina alinha-se - com base na escolaridade secundária e terciária e em proporção da sua participação nas áreas técnicas - no grupo das nações mais desenvolvidas.

2. O Programa

A Argentina e o Brasil iniciaram, em 1986, um processo de cooperação regional, em diversos campos, que resultou na assinatura de 24 protocolos e vários anexos. Em junho de 1990 os dois países decidiram compor um mercado comum bilateral e determinaram que a data de 31 de dezembro de 1994 seria o marco da completa liberdade de comércio entre as duas nações. Nesse ínterim, o Paraguai e o Uruguai foram se associando a muitos dos aspectos do mesmo processo e, a 26 de março de 1991, firmou-se o Tratado de Assunção, formalizando-se a criação do MERCOSUL - Mercado Comum do Cone Sul - e estabelecendo-se primeiro de janeiro de 1995 como data-limite para uma definitiva implantação da livre-circulação de bens entre Argentina e Brasil, restando a

II



Paraguai e Uruguai mais doze meses de prazo para incorporarem-se ao mesmo regime.

Com esse pano de fundo, o Embaixador Marcos Castrioto de Azambuja, Secretário-Geral de Política Externa, em nome do Ministério das Relações Exteriores, do Brasil, solicitou à Universidade de São Paulo que coordenasse um projeto para avaliar, entre outras experiências, a da CEE - Comunidade Econômica Européia -, com vistas à constituição do referido MERCOSUL. O pedido teve por base o acordo de colaboração MRE-USP, tendo as duas instituições intercambiado notas sobre o assunto, nos dias 4 e 17 de dezembro de 1990, e decidido implementar o que ficou sendo conhecido por "Projeto MERCOSUL".

Entretantes, configurou-se o apoio, ao Projeto, da parte do Ministério de Economia, Fazenda e Planejamento, através do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, antevendo-se a constituição de um empreendimento tripartite USP/MRE/IPEA.

Os Termos de Referência aqui apresentados concluem a primeira fase do Projeto MERCOSUL que deverá desenvolver-se, oportunamente, com o aprofundamento de cada um dos temas selecionados e a inclusão de novos aspectos, tais como, a institucionalização do processo, a solução de controvérsias e a questão regional e fronteiriça.

A conclusão desta fase significa também a contribuição efetiva da Universidade de São Paulo, através do Instituto de Estudos Avançados, ao encaminhamento moderno e responsável do processo integracionista no Cone Sul.

RICARDO A. S. SEITENFUS
Coordenador do Projeto



A SAÚDE E O MERCOSUL

JOSÉ DA ROCHA CARVALHEIRO

Professor Titular do Departamento de Medicina Social da
Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da USP

1. INTRODUÇÃO

A relação da saúde com a sociedade tem estado cada vez mais presente nas preocupações dos profissionais da saúde. De todos os níveis de governo, da universidade, das diversas tendências teórico-metodológicas. A contribuição que a América Latina tem oferecido a este debate, permite que sua Medicina Social desponte com feições peculiares. Há fortes evidências de que a problematização, e portanto as temáticas ou os interrogantes, são socialmente determinados. O que faz com que a autonomia relativa das maneiras de formular os problemas conduza a propostas metodológicas igualmente determinadas socialmente. Os próprios paradigmas de organização das instituições incumbidas socialmente de encontrar as respostas aos interrogantes, tem se modificado. Especialmente no que concerne à relação dessas instituições com o aparelho produtivo. Institutos, do início do século, adequados a dar conta dos problemas sanitários de uma economia agro-exportadora, associavam a pesquisa básica (biológica) ao trabalho de campo (que dimensionava socialmente o problema) e à produção de meios de combate (especialmente soros e vacinas). A industrialização trouxe para o cenário a universidade e o desenvolvimento da pesquisa básica de processos (fisiológicos) e a massificação da assistência individual (clínica). A necessidade de preservação da força de trabalho inclui um componente adicional a organização de redes de atendimento (médico) que



pu dessem dar conta da missão de garantir a continuidade do processo produtivo.

A concentração do atendimento, cada vez mais em instituições e em centros urbanos, o vertiginoso crescimento da tecnologia na área da saúde e a ampliação da base populacional beneficiária dos cuidados, conduziram a uma estrutura peculiar do século XX: o complexo médico-industrial. Deixou, então, de ser trivial a contribuição da área da saúde ao processo de acumulação do capital. Para citar apenas dois exemplos, a indústria de medicamentos e a de equipamentos médicos, ambas extraordinariamente oligopolizadas, constituem-se em imensas organizações transnacionais mobilizadoras de igualmente imensas somas de recursos financeiros. Mas há mais, a própria organização dos serviços de atenção médica sofisticou-se a ponto de representar, também, parcela não desprezível do processo acumulativo.

O encarecimento vertiginoso da atenção médica desafia a capacidade organizativa dos serviços de saúde, por parte do Estado. Nesse contexto, as recentes evidências da maré montante neo-liberal esbarrou com os discursos "consensuais" de universalização da atenção e da "Saúde Para Todos no Ano 2000" (SPT-2000). Nos países da América Latina, como nos outros do terceiro mundo, a heterogeneidade estrutural conduziu a padrões de transição demográfica múltiplos e simultâneos nos diferentes estratos das respectivas sociedades. Isto acarreta uma tal diversidade interna da transição epidemiológica que permite que convivam, no mesmo contexto, as doenças transmissíveis já controladas na maioria dos países desenvolvidos, com as doenças crônico-degenerativas ("da modernidade"). Com a óbvia



complexidade de um sistema de saúde, geralmente pobre em recursos financeiros para infra-estrutura e custeio, ter que se haver com as endemias ("novos velhos fantasmas") e com as patologias crônicas e degenerativas, cada vez mais consumidoras de recursos à medida que avançam a sofisticação diagnóstica e terapêutica.

Nenhuma destas considerações tem passado despercebida, com graus variáveis de sistematização teórica, nem aos governos e, menos ainda, às agências multilaterais de assistência técnica ou de financiamento. No caso particular da América Latina, tem cabido à representação continental da OMS, a Organização Panamericana da Saúde (OPAS) papel de relevo. Especialmente na atualidade, quando o próprio Diretor fez da administração do conhecimento o eixo articulador de todos os programas da entidade. Como desdobramento natural, as propostas de colocar o avanço do conhecimento (e da técnica) a serviço da saúde e do bem estar da população, permitiram manter a cooperação técnica entre países, mesmo em áreas conflagradas por guerras e revoluções. O plano desenvolvido no istmo centro-americano, de "Salud-puente para la paz", foi o maior número de vezes mencionado, pelo sucesso obtido. Conseguiu aportar recursos substanciais de agências estrangeiras e internacionais para o controle de endemias (malária, leishmaniose), a redução da violência contra a infância e a formulação das estratégias de Atenção Primária em Saúde (APS) capazes de progredir no sentido da SPT-2000.

Deste sucesso em condições aparentemente tão adversas, surge, de imediato, a idéia de que, sendo mais favoráveis as circunstâncias, maior ainda será a probabilidade de vir a saúde a ter papel saliente na arquitetura do entendimento entre os povos. Esta concepção, carregada de inevitável ingenuidade, recompõe a



busca de uma utopia com raízes na razão histórica de construção da modernidade. é abalroada pela razão instrumental, construtora de um modernismo travestido de modernidade. Este modernismo conduz à formação dos blocos e a América Latina defronta-se com sua hora da verdade. Sua própria sobrevivência, enquanto formação histórica e social, depende do sentido que vier a dar à composição de um bloco de interesses econômicos, pautado, inicialmente, pela organização das trocas de bens e serviços.

Não tem sido outra a motivação das autoridades sanitárias do continente, ao celebrarem a "Iniciativa del Cono Sur" e ao incluírem importantes componentes de saúde no "Tratado de Cooperación Amazonica". Na recente (29 e 30 de julho de 1991) III Reunião de Ministros de Saúde do Cone Sul, realizada em Brasília, propuseram a criação de um SUBGRUPO especial no MERCOSUL, destinado a tratar das questões derivadas do processo de integração que tenham relação com a saúde das pessoas, com o meio ambiente e com os aspectos sanitários do fluxo de bens e serviços.

A III Reunião de Ministros da Saúde foi precedida pela "V Reunião Técnica da Iniciativa do Cone Sul", de 24 a 26 de julho de 1991. Foram discutidas, sob coordenação da OPAS, as questões técnicas que, sob a égide da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD/PNUD), poderiam transformar-se em propostas de projetos a serem apresentadas aos Ministros. O que é ainda mais auspicioso, coincidiu com a "I Reunião de Parlamentares do Cone Sul", que tinha por objetivo discutir, a nível de delegados parlamentares, a influência do componente saúde no processo de integração do MERCOSUL. Contou com parlamentares dos 4 países que subscreveram o Tratado de Assunção, além de delegados do Chile.



Cada Parlamento assumiu a responsabilidade de apresentar uma temática:

- a) Processo de Integração no Cone Sul e a Legislação Social e Sanitária (Argentina)
- b) Normas sobre Padrões no Controle de Qualidade de Alimentos, Medicamentos, Equipamentos e Dispositivos de uso em Saúde (Uruguai)
- c) Legislação sobre Preservação do Ambiente e suas Relações com Saúde (Paraguai)
- d) Medicamentos e Tecnologia em Saúde: Promoção, Proteção, Desenvolvimento e Integração Industrial (Chile)
- e) Homologação Legislativa em Cobertura de Saúde a Pessoas (Brasil):
 - . Sistemas de Seguridade Social
 - . Saúde do Trabalhador
 - . Direitos da Criança

Em conclusão, a questão da saúde não tem as mesmas dimensões das demais. Existe uma relevância intrínseca que a destaca. Adquiriu uma complexidade tal que permite afirmar ser esta uma área economicamente relevante, enquanto capaz de contribuir para o processo de acumulação de riqueza. Seu destaque deriva do fato de ser uma componente obrigatória na análise dos resultados das demais ações preconizadas no processo de integração. Se o que se busca com a integração é o desenvolvimento da região, o que está em causa é a melhoria da qualidade de vida. É impensável tratar



esta questão sem levar em conta o componente saúde, pelas já consolidadas evidências do inter-relacionamento, numa via de mão dupla, entre saúde e desenvolvimento. Problema da maior importância reside na obrigatória liberdade, a longo prazo, de circulação da força de trabalho e dos problemas sanitários dela decorrentes, dos quais a cobertura de atenção médica é dos mais relevantes.

2. UM MARCO CONCEITUAL

Do que foi exposto na Introdução, resultam, inevitavelmente, duas maneiras de encarar as questões ligadas à saúde. "Temos todos duas vidas", escreveu Fernando Pessoa. Uma, a falsa, é feita das mediócras realidades do cotidiano, é nela que "acabam por nos meter num caixão". Nesta, a saúde é idêntica às demais áreas contempladas por um tratado de integração entre países. Não há diferenças substanciais entre bens e serviços de saúde e os demais, pensados enquanto valores (de troca). A qualidade, pensada em termos exclusivos de competitividade, conduz, em qualquer terreno, à consideração de certificações e a critérios rígidos, do tipo proposto pela ISO 9000, ou qualquer outro sistema parecido.

Mas há uma "outra vida", a verdadeira. É feita do pensamento mágico, construída das gravuras coloridas da infância, da ingenuidade persistente, dos valores de uso. Nesta, a saúde é um bem tão, ou mais, universalmente distribuído que o bom senso do discurso do método cartesiano. Nela, a qualidade é um valor intrínseco, desprovido do conteúdo mercantil (Quanto vale uma vida saudável?). Na dialética entre estes valores, correspondente



às duas vidas do poeta, está o espaço de negociação dos dirigentes dos países que buscam a integração.

Não se aduzirá nenhum elemento capaz de diferenciar os bens, e eventuais serviços, que vierem a ser trocados após a integração do MERCOSUL, que sejam diretamente ligados às ações de saúde. Serão mencionadas algumas áreas produtivas em que a cooperação entre países é, de imediato, imperiosa. Pelo menos, a de imunobiológicos, sangue e hemoderivados, nas quais é quase consensual o papel monopolístico do Estado. Também a de medicamentos, pela controvérsia gerada quanto ao reconhecimento de patentes de produtos e até de processos. No mais, a disputa do mercado deverá obedecer aos mesmos pressupostos dos demais setores. Exclui-se obviamente, a prestação de ações de saúde. Nestas é direito da cidadania e dever do Estado o acesso aos serviços em geral, tendo o setor privado papel complementar, deuteragônico. Direitos e deveres, do Estado e da cidadania, devem ser contextualizados. As formações sociais envolvidas têm desenvolvimentos desiguais quanto a estas questões. Um simples confronto entre as estruturas, mecanismos de financiamento, benefícios e cobertura das Seguridades Sociais dos países do MERCOSUL é suficiente para demonstrar o quanto se tem a equacionar para viabilizar uma integração que contemple o social com prioridade.

Quanto ao desenvolvimento de ações coletivas tendentes a preservar a saúde, recuperá-la ou reabilitar os inválidos, haverá problemas. Derivam das dificuldades encontradas nos diversos países para sair do terreno das intenções. Trata-se de fortalecer a nível nacional, e de intercambiar experiências, os sistemas operacionais da Saúde Coletiva. De dar consistência à prática da



Saúde Pública, através das ações de âmbito coletivo, chamem-se elas Vigilância Epidemiológica, Vigilância Sanitária, Vigilância de Saúde Pública, ou qualquer outra. Neste sentido, os próximos itens contemplam uma explicitação do que poderia vir a ser um marco conceitual orientador das ações integradas.

3. VIGILÂNCIA SANITÁRIA E CIDADANIA

A Vigilância Sanitária, em sentido restrito, é identificada com procedimentos de fiscalização da qualidade de produtos e serviços que representem riscos potenciais à saúde da população. É um controle exercido pelo Estado sobre os fornecedores desses produtos, ao longo de todo o processo de fabricação e comercialização. No exercício deste poder "de polícia", o Estado apreende produtos, interdita estabelecimentos, cassa alvarás de funcionamento e pratica todo um elenco de atos, definidos legalmente. Seu principal suporte técnico é representado pelos laboratórios de saúde pública, equipados para o fiel desempenho dessas ações. Seu braço operacional é representado pela rede de serviços de saúde, em suas ações fiscalizadoras

Nesta visão, autoritária e paternalista, a Vigilância Sanitária é atribuída exclusivamente ao Estado, que aparece como figurante de uma tragédia grega, uma entidade que paira olímpicamente acima das classes ou, então, é apresentada como comparsa formando um dos vértices do triângulo: empresários, trabalhadores, Estado. A presença da sociedade nesse processo complexo de defesa de interesses dá-se de distintas maneiras. A participação individual, desarticulada, de pessoas que não fazem valer seus direitos, transforma-os em meros usuários. Ação, ainda individual e desarticulada, de pessoas conhecedoras e ciosas do exercício de



seus direitos, configura consumidores. É apenas a atuação coletiva e organizada de pessoas conscientes de seus direitos que configura o exercício da cidadania (cidadãos). Não é, portanto, uma frase vazia de significado a que figura na nova Constituição Brasileira, ao considerar ações de saúde como dever do Estado e direito do cidadão. Analisar com profundidade este princípio constitucional remete a pensar a saúde como um complexo social, repleto de historicidade. A concepção de Vigilância Sanitária, decorrente desta noção ampliada de saúde, exige um esforço de visualização do processo histórico e da construção dialética dos perfis de morbi-mortalidade (maneiras de viver, adoecer e morrer). A Vigilância Sanitária não pode permanecer restrita aos tradicionais trabalhos de controle de aflatoxinas no amendoim e pirogênio nas soluções parenterais, executados pelos laboratórios de Saúde Pública. Em ações verticalizadas e (raramente!) exercidas nos dois sentidos, atendimento passivo e expectante de demandas espontâneas geralmente reprimidas (denúncias, queixas e reclamações), amostragens aleatórias de produtos de consumo, conduzidas (programaticamente?) por órgãos centrais. As tendências atuais da Saúde Pública apontam, cada vez mais intensamente, para a inevitável articulação a nível periférico, configurando os Sistemas Locais de Saúde (SILOS) ou Distritos Sanitários ou Sistemas Territoriais de Saúde. Mais que isso, a vida moderna e a crescente incorporação de tecnologias avançadas nas ações de saúde exigem uma mudança radical. A visão de uma Vigilância socialmente direcionada impõe que o Sistema de Saúde deixe de controlar-se a si próprio, sem a presença da sociedade civil.



A implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), contemplado na nova Constituição Brasileira, é um momento ímpar de análise de processos específicos. Destacamos a Vigilância Sanitária, não em seu tradicional papel de polícia médica, mas com a dimensão social que emana do texto constitucional, que considera a saúde direito do cidadão. A concepção de cidadania politiza a questão, obriga a pensar a Vigilância Sanitária, e a organização da rede de Serviços de Saúde, em sua complexa trama de determinações políticas, econômicas e sociais. Torna-se imprescindível a análise do processo de implantação da Vigilância Sanitária, em sua concepção ampliada, no marco da nova Constituição e do SUS. Com maior razão, há que pensar esta questão no instante em que se propõe a integração no MERCOSUL. Presumivelmente haverá um fluxo intenso de bens, serviços e pessoas, com importantes reflexos sobre a questão da Vigilância. Seria ingênuo pensar que a Vigilância Sanitária legal está livre de determinações oriundas de interesses econômicos. A formação de um Mercado Comum obriga a compatibilização das normas técnicas da Vigilância.

4. VIGILÂNCIA, ESPAÇO E POLÍTICA

Esta análise deverá desenvolver-se no marco do estado atual da reflexão epidemiológica latino-americana. Suas diversas vertentes convergem em dar dimensão social, ou ao menos coletiva, ao objeto de estudo, o processo da saúde e da doença (S/D). Concretizar essa tendência, varia entre grupos que constroem distintas articulações do espaço metodológico. As próprias categorias analíticas variam, ora é o trabalho ou o processo de trabalho, ora a reprodução social, ora a organização do espaço, sempre interagindo dialeticamente com o processo S/D, o que dá feição própria à Epidemiologia.



Um ponto é inescapável, não se faz epidemiologia sem definir de alguma maneira como se apresentam as doenças na sociedade. Já que ninguém adoece ou morre coletivamente (neste terreno é cada um por si!), a dimensão coletiva do processo S/D é complexa e encontra determinações em distintos níveis que remetem à estrutura biológica, ecológica e social. Nestes termos, a Epidemiologia e a Geografia modernas têm muitos pontos de contato. O Espaço, objeto da geografia, considerado como sistema de estruturas, inclui a estrutura epidemiológica das doenças. A fisionomia, ou paisagem, associação da natureza e da história, incluirá, portanto, a fisionomia ou características epidemiológicas das doenças. Os conceitos anteriores, adaptados de DOLLFUS (1975), permitem conceber as características epidemiológicas como associação da natureza (estrutura) e da história (processo social). Esta concepção não é trivial, dando à própria natureza uma carga de historicidade que faz com que as sucessivas gerações humanas encontrem paisagens (espaço que incorporou o tempo histórico) sucessivas e distintas. Os próprios serviços de saúde, em seu sentido mais amplo, representam a resposta da sociedade organizada às condições de saúde suas contemporâneas e compõem, num momento histórico dado, a estrutura epidemiológica e, portanto, o espaço geográfico. A rede de serviços de saúde é geralmente disposta de maneira espontânea ou normatizada, a atribuir base territorial às ações de cada uma das suas unidades (seja qual for o nível hierárquico). É no estrito âmbito em que são exercidas suas ações, que as unidades de saúde se transformam em unidades de coleta de informações. Transformá-las em unidades de análise traz implicações. É raro que a lógica das estruturas epidemiológicas obedeça à lógica política da definição de bases territoriais administrativas. Assim, as



informações colhidas a nível de uma unidade singular, transformam-se em dados que, por maiores que sejam os esforços de seleção, não se conseguem reduzir a fatos relevantes no campo teórico de qualquer concepção da epidemiologia. (Empregamos os conceitos de informações, dados e fatos de BRUYNE et al, 1982). Daí as queixas frequentes de ter-se a epidemiologia, a nível das unidades de saúde, transformado em mera técnica instrumental da administração. Como se fosse um capítulo das ciências administrativas. Daí a ênfase, ainda maior a nível teórico, de que as unidades deveriam usar mais e levar mais a sério a Epidemiologia. Os esforços das organizações multilaterais (OMS, OPAS) de obviar as fronteiras têm maior chance quando as barreiras comerciais desaparecem: é o caso do MERCOSUL.

A Vigilância Epidemiológica, em sua concepção original, é uma vigilância de características epidemiológicas. A Epidemiologia Descritiva traça a fisionomia ou paisagem nosológica com base nos casos já ocorridos, é uma descrição a posteriori. Vigiar a paisagem nosológica, ainda que seja com a sofisticação dos perfis de S/D das classes sociais, é inarredavelmente um trabalho posterior à ocorrência dos casos. Um desdobramento óbvio é passar a uma vigilância de estruturas epidemiológicas. Esta não é tão simples, a começar por um deficiente aprofundamento do conceito de doença na sua dimensão coletiva, inerente a qualquer proposta de vigilância estrutural. Os esforços desenvolvidos são frequentemente carentes de elementos biológicos próprios do coletivo, à semelhança da imunidade coletiva, o que os transforma em repetições de conceitos trabalhados pelas ciências sociais. Como se a doença, na dimensão coletiva, fosse meramente redutível ao pauperismo, à alienação ou à exploração da mais valia. Não se pode, no entanto, ignorar que algumas práticas correntes



correspondem a avanços concretos no sentido de algum tipo de vigilância de estrutura, capaz de preceder e induzir a ação dos serviços de saúde. Aí incluímos a monitorização das condições de saneamento básico: água, esgoto, solo, ar, enfim, acompanhamento da poluição. Obviamente, se inclui também o que convencionalmente tem sido entendido por VIGILÂNCIA SANITÁRIA.

A heterogeneidade estrutural da sociedade conduz a padrões de ação que reproduzem as classes sociais e seus perfis de S/D. Traçam, na expressão de BREILH (1980), os perfis epidemiológicos das classes sociais, construção dialética dos processos S/D e reprodução das classes. Poderíamos pensar nas fisionomias ou paisagens nosológicas (características epidemiológicas) das classes sociais e nas estruturas epidemiológicas subjacentes, aí incluídos os padrões de circulação e consumo de bens e serviços. Isto nos remete às concepções de circuitos superior e inferior do terciário da economia, tão a gosto dos geógrafos modernos. Seja como for, a Vigilância Sanitária enfrenta desafios distintos quer a consideremos sincrônica ou diacronicamente. Que a mudança tecnológica e dos padrões de consumo, com a introdução vertiginosa de novos bens e serviços, desafia a Vigilância Sanitária não precisa ser enfatizado. Tão pouco que, numa sociedade desigual, a Vigilância Sanitária não é a mesma nos diversos estratos, até porque a incorporação do novo em tecnologia (bens e serviços) é também desigual nos estratos. Mas, também, porque a expressão dos atores sociais (usuários, consumidores, cidadãos) é desigual. Numa sociedade como a nossa, a Vigilância Sanitária enfrenta com distintas eficácias os desafios (antigos e novos) nas distintas classes sociais.



A Epidemiologia Social Latino-Americana da atualidade tem analisado o processo S/D predominantemente da óptica do materialismo histórico. O que não quer absolutamente dizer que seja a única alternativa metodológica. Na verdade, tem apenas sido a que explicita seus marcos, sem subterfúgios. Como isto não se faz sem grande dose de influência ideológica, não é incomum ver-se a Epidemiologia Social "acusada" de ser uma prática estritamente política. É como se a pudessemos chamar Epidemiologia "da libertação" e propuséssemos a criação de Comunidades Epidemiológicas de Base para fazermos avançar a luta. Não podemos fugir ao tema: a Epidemiologia Social Latino-Americana pode, sim, produzir conhecimento que venha a ser usado como instrumento de ação política. Como isto se dará, não é fácil prever. É bom recordar que demorou décadas até que a sociedade brasileira se desse conta da existência do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos) e passasse a usar seus estudos como combustível na luta política. O mínimo que podemos esperar da Epidemiologia Social é que contextualize as propostas de intervenção técnica, emanadas de reflexões com outro recorte teórico e metodológico. Não é demais referir que, com a introdução de novas tecnologias materiais (equipamentos, medicamentos, imunobiológicos etc.) sem abdicar de Estudos Epidemiológicos de eficácia, são essenciais os de eficiência e efetividade, únicos capazes de contextualizar as ações propostas.

5. VIGILÂNCIA E CLASSE SOCIAL

A heterogeneidade estrutural da sociedade conduz, inevitavelmente, a uma diversidade de vigilância epidemiológica de estrutura, aí incluída a vigilância sanitária. A transição



demográfica, numa sociedade desigual, acompanha-se de marcada diversidade da transição epidemiológica nas diversas classes sociais. Estes processos, simultâneos e recíprocos, são acompanhados pelo estabelecimento de pelo menos dois circuitos de bens e serviços, superpostos num mesmo espaço geográfico. A heterogeneidade estrutural, na raiz, induz a complexidade de estrutura epidemiológica e esta a heterogeneidade da paisagem nosológica nos diversos segmentos da sociedade. Os padrões de consumo, nos dois circuitos do terciário, ficam assim vinculados a distintos perfis de S/D. Não apenas a Vigilância Epidemiológica convencional (de características) será distinta nos diversos segmentos, esta não é uma opção de planejamento em saúde, tratando-se de acompanhamento a posteriori é exercida, obrigatoriamente, sobre doenças socialmente determinadas em sua distribuição. A própria vigilância sanitária, concebida como parte da vigilância epidemiológica da estrutura, será diferente. Em grande parte porque os padrões de consumo são diferentes. Também porque não têm a mesma efetividade nos dois circuitos, há uma vigilância sanitária para ricos e outra para pobres, há menor fiscalização sobre a qualidade do "churrasquinho" vendido nas quermesses da periferia do que sobre o "baby-beef" das butiques de carne; menor nos remédios populares do que nos medicamentos "éticos". A efetividade da Vigilância Sanitária depende do estado de organização da sociedade, do processo de transformação de usuários e consumidores em cidadãos.

Uma Vigilância Epidemiológica (estrutural) básica, que atinge os dois circuitos, baseia-se quase estritamente na Epidemiologia (Biológica) das doenças transmissíveis. As propostas de intervenção estão implícitas no saneamento básico (água, esgoto, resíduos sólidos e, eventualmente, qualidade do ar). Não têm



obviamente, a mesma efetividade, mas o princípio básico é o da sua universalização, até porque a proteção individual ou particular (de classe social) completas implicam na proteção universal. Sua extensão a outras áreas, objeto da Vigilância Sanitária, de alimentos, medicamentos, produtos biológicos, cosméticos, domissanitários, sangue e hemoderivados, traz implícita, mas não exclusiva, a preocupação com a contaminação biológica. As embalagens, os conservantes e outros aditivos, no mínimo, entram na alça de mira. Esta vigilância sanitária, já não será igualmente efetiva nos dois circuitos, embora atinja o circuito inferior pelo menos naqueles produtos nos quais os canais de disseminação na sociedade não permitem uma diversificação de condutas: os medicamentos de difusão universal, distribuídos em continentes herméticos, são um exemplo.

Há um tipo de vigilância que, naturalmente, se exercerá exclusivamente no circuito superior. Não nos referimos à dos produtos sofisticados e de luxo, consumidos apenas no circuito superior, esta é demasiado óbvia. Queremos nos reportar tanto a doenças ("da modernidade") quanto a procedimentos que circulam apenas, ou pelo menos mais claramente, nos segmentos sociais que participam do circuito superior. Estes segmentos têm peculiaridades epidemiológicas vantajosas no sentido de proteção contra doenças crônicas e degenerativas, alcançadas por intervenções que induzem mudanças do comportamento e utilização de tecnologia diagnóstica e terapêutica "moderna". A indução de práticas alimentares e outros hábitos pessoais "saudáveis" conduz à ampla difusão do conceito de estilo de vida ("life style"), difícil de compreender numa sociedade heterogênea, na medida em que se considere um atributo coletivo e não uma expressão do elenco individual de hábitos. É um componente importante das



ações da vigilância proposta ao conjunto da sociedade: o olhar enviesado que, em determinados círculos, já se põe sobre os fumantes é um claro exemplo. A própria sociedade é chamada ao exercício da vigilância. Há ainda outro terreno, no qual a vigilância sanitária reluta por penetrar, que é o do controle da difusão e desempenho das novas tecnologias, estas também quase exclusivas do circuito superior.

6. UMA MENSAGEM DE OTIMISMO

As recentes manifestações por parte do organismo regional responsável pela integração das ações e pela cooperação técnica entre os países do continente (OPAS/OMS) são alentadoras. Ainda mais promissora é a inserção no "Tratado de Cooperação Amazônica" da temática da saúde, através dos trabalhos de uma Comissão Especial de Saúde.

A acolhida que os Ministros da Saúde deram à "Iniciativa del Cono Sur", promovida pela OPAS, conduziu à celebração de diversos entendimentos. Em maio de 1991, em Genebra, e, em julho de 1991, em Brasília, reuniões técnicas, seguidas de reuniões a nível de Ministros de Estado, permitiram avançar no processo de integração. A eleição de temas prioritários e a designação do país responsável pela coordenação dos esforços de implementação de cada um, dão um sopro de otimismo aos que anseiam por mudanças estruturais capazes de melhorar a qualidade de vida.

Analisados em profundidade, todos esses temas comportam implicações econômicas nos dois sentidos. Implicam, obrigatoriamente, na celebração de entendimentos, quanto à circulação de bens e serviços. Por outro lado têm um papel



saliente na análise das pré-condições de um desenvolvimento auto-sustentado e duradouro. São eles:

- . Sistemas Locais de Saúde (SILOS) e Tecnologia - Chile
- . Saúde do Adulto e Promoção da Saúde - Uruguai
- . Saúde das Fronteiras - Paraguai
- . Controle de Zoonoses - Bolívia
- . Ambiente e Saúde - Brasil
- . Compatibilização de Normas - Argentina

A "Acta de Brasília", além de avançar em propostas que concretizam os acordos, estabelece sumários executivos que apontam para a objetivação de metas físicas e conseqüente estimativa de recursos e identificação de fontes de financiamento. Mais importante que tudo, essa explicitação da vontade dos executivos permite que os demais poderes, e a sociedade, participem de uma construção compartilhada dos programas prioritários.

Aproveitando a Reunião de Brasília, os Ministros da Saúde da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, celebraram acordo em que propõe, conjuntamente, ao GRUPO MERCADO COMUM (MERCOSUR) a criação de um SUBGRUPO destinado a tratar das implicações sanitária do processo de integração. Propõe, ainda, incorporar o Governo da Bolívia ao referido Subgrupo, configurando um MERCOSUL mais próximo do elenco de países do Cone Sul. A Reunião



Parlamentar, paralela à reunião de Ministros, também contribuiu para exprimir a preocupação com o componente saúde no processo de integração.

Estas iniciativas todas sugerem uma crescente tendência ao entendimento dos países da América do Sul, além dos meros interesses de comércio exterior. Uma vez que estes se encontram fortemente contemplados nas medidas operativas da integração, é de prever a ocorrência de avanços concretos na saúde, alavancados pela imperiosa necessidade de organização sub-continental no âmbito comercial.

7. O MERCOSUL E A SAÚDE: INVERSÃO DOS MEMBROS DA EQUAÇÃO

Numa visão pragmática, a proposta de integração escolherá como pautas prioritárias alguns itens capazes de viabilizar os entendimentos. Nem sempre esses serão os mais importantes. De qualquer maneira, será necessário apreciar, desde logo, alguns pontos extremamente polêmicos. Vamos a eles.

. RESTRIÇÕES NÃO TARIFÁRIAS - Os Comitês de Barreiras Técnicas, existentes em todos os países participantes da Rodada Uruguai (GATT), com seus postos de referência internacional, assumem características próprias no âmbito da saúde. Especialmente no que diz respeito à saúde animal e a controle fitossanitário. Também nos demais produtos potencialmente nocivos à saúde humana. Seria indispensável, na vigência do MERCOSUL, um entendimento, compatibilizando o comportamento dos países.



ALIMENTOS - A normatização dos produtos alimentícios obriga a considerar os aspectos relevantes associados à saúde, não exclusivamente nutricionais. Tem sido destacada a organização dos serviços de proteção dos alimentos, com explicitação de atribuições das diversas instituições. Esta condição assume notável relevância num mercado multinacional integrado. Além da questão organizacional, revestem-se de importância especial: a certificação de qualidade em seu componente de saúde; a relevância da normatização dos critérios microbiológicos; uma adequação das normas alimentares à proteção da saúde dos consumidores, através da Comissão do Codex Alimentarius; o problema cada vez mais sério dos resíduos de pesticidas, contaminantes e aditivos em alimentos, incluídas as drogas anabolizantes e os resíduos de embalagens. Todas estas questões exigem, num mercado unificado, compatibilização de normas técnicas e metroológicas.

MEDICAMENTOS - Existem interesses conflitantes, tratados com seriedade a nível internacional com interveniência da OMS. A regulação e o registro de drogas têm princípios rígidos, nem sempre possíveis de implementar nos países do Terceiro Mundo. Uma integração no MERCOSUL implica, obrigatoriamente, no desenho de um sistema regulatório comum. A CEE está abordando este tema com grande prioridade, em razão dos fortes componentes éticos envolvidos. Passa pela obrigatoriedade da existência de uma rede laboratorial capaz de analisar a qualidade dos produtos "na prateleira", mas também na criação de um sistema de vigilância farmacológica e na priorização do aumento da competência técnica de alguns laboratórios capazes de empreender uma toxicologia preditiva, pré-



clínica, em medicamentos novos. Nada disto é fácil, os diversos países do Cone Sul, apesar dos esforços tópicos, ainda não se podem considerar aptos a assumir o processo em todas as suas fases. Um problema adicional reside no fartamente denunciado comportamento anti-ético das indústrias farmacêuticas dos países desenvolvidos ao abastecerem os países do Terceiro Mundo com produtos absolutamente fora das especificações técnicas aceitáveis.

IMUNOBIOLOGICOS - Incluindo vacinas, soros e reagentes diagnósticos, talvez seja o terreno em que se poderá avançar mais no sentido da auto-suficiência. Já existem entendimentos, em fase avançada, para a América Latina como um todo, viabilizados pela ação da OPAS, incluindo os países do MERCOSUL.

RECONHECIMENTO DE PATENTES - Vale para todos os terrenos. Ganha especial relevância no campo dos medicamentos, onde o tema da propriedade intelectual volta e meia é mencionado por dirigentes políticos dos países desenvolvidos, como pré-condição para a celebração de entendimentos em outros campos. É tema extremamente polêmico, em que a posição da indústria nacional (brasileira) é frontalmente contrária àquela preconizada pelo governo. Seria impensável um Mercado Unificado com divergentes atitudes dos países envolvidos quanto ao reconhecimento de patentes de produtos e processos.

SANGUE E HEMODERIVADOS - Tema igualmente explosivo. Assim como no caso das soluções parenterais de grande volume, os riscos de contaminação tornam estes produtos alvo de preocupação crescente. Deveria ser propiciada uma discussão dos mecanismos



encontrados pela CEE para fazer frente a este problema. É consenso universal que a produção e circulação de produtos de alto risco para a saúde, como estes, devem ser rigorosamente regulados.

AVALIAÇÃO TECNOLÓGICA - A acelerada incorporação de novas tecnologias diagnósticas e terapêuticas têm colocado, além da óbvia questão da eficácia, duas outras não menos importantes. Mesmo dada uma eficácia comprovada, há que avaliar os riscos de sua aplicação (nocividade) e a racionalidade econômica (custo-benefício) de sua difusão. Mesmo nas economias mais desenvolvidas são impostas limitações à difusão indiscriminada de tecnologia médica de alto custo.

LEGISLAÇÃO - Sua compatibilização é uma obviedade. Menos óbvios são os mecanismos de como chegar a ela. Os poderes legislativo e judiciário de cada país, com suas especificidades serão parceiros vitais na consecução deste objetivo. Também aqui a experiência da CEE poderá ser de grande valia. Há que compreender que a legislação sanitária não implica apenas em conter as contaminações produzidas por microorganismos. Procedimentos diagnósticos tão comuns como a exposição aos raios-X ou mesmo ocorrências triviais do cotidiano, como exposição a radiações de aparelhos eletrodomésticos, são objeto da legislação sanitária nos diversos países. No caso do Brasil, e possivelmente de outros países do Cone Sul, a existência de um Código de Defesa do Consumidor torna o problema extremamente mais complexo, pelo crescente envolvimento das procuradorias, da sociedade e, mesmo de órgãos policiais especializados. A recente Reunião de



Parlamentares do Cone Sul, para apreciar estas questões no âmbito da saúde é um promissor passo inicial.

RECURSOS HUMANOS - Não apenas técnicos, no sentido estrito. Programas conjuntos de treinamento, capazes de formar multiplicadores, deverão ser implementados. Há uma "especialidade" nova, cuja formação já vem sendo contemplada pela OPAS em seu Programa de Saúde Internacional. Trata-se de uma espécie de "latino-americanólogo da saúde". Este Programa deverá ser encarado como prioritário, para viabilizar a integração. Deveria ser submetido a uma análise crítica, antes de se propor sua descentralização a nível dos diversos países integrantes do MERCOSUL.

SEGURIDADE SOCIAL - ASSISTÊNCIA MÉDICA - Talvez seja, dentre todas, a questão de maior complexidade. As dificuldades internas de cada país, no equacionamento da partilha do produto do processo acumulativo, refletem-se imediatamente no perfil de atuação do sistema de Seguridade Social. Integrar sistemas tão díspares, e tão questionados internamente em cada país, exige um esforço conjunto dos executivos, dos legislativos, dos judiciários e da sociedade civil.

Todos os pontos sumarizados, e outros que vierem a ser incluídos, deverão merecer atenção especial, em estudos específicos que aproveitem experiências bilaterais ou multilaterais já existentes. São exemplos, o "Convênio de Cooperación en Materia de Salud entre Argentina y Uruguay" e toda a experiência recentemente acumulada nas discussões na CEE. Esses estudos especiais deverão ter termos de referência concluídos antes do



final de 1992, para orientarem a celebração de acordos até dezembro de 1994.

8. À GUIZA DE CONCLUSÃO

Não é demasiado mencionar que não incluímos neste trabalho um MARCO DE REFERÊNCIA, como é habitual na maioria dos trabalhos contemporâneos na área da saúde. Foi uma opção deliberada, não uma descuidada omissão. A organização do MERCOSUL, nas dimensões que servem de referencial para propostas de ações de saúde, é dissecada nos demais trabalhos da série produzida pelo IEA/USP. Consideramos, portanto, que aí estarão contempladas as principais características do cenário em referência ao qual se pensou o componente saúde.

Não podemos, no entanto, deixar de refletir a respeito do que representam os setores sociais, em particular o de saúde. Seu compromisso é com a vida, com a qualidade da vida. No exercício das atividades inerentes à sua missão social, muitas vezes passa por ser um severo empecilho à concretização de práticas correntes. Quer estejam estas (as práticas) ligadas a comportamentos pessoais, quer a comportamentos coletivos, como as (práticas) mercantis. É da sua essência lutar pela supremacia das práticas "saudáveis".

Em todos os países, e nos organismos internacionais, a luta tem sido constante. Não é exclusividade dos profissionais de saúde do Cone Sul a defesa dos princípios de defesa da qualidade da vida. A própria CEE, que não inclui originalmente no Tratado de Roma a questão da saúde, está hoje empenhada em aparar as arestas decorrentes dessa omissão. Com graves problemas, exaustivamente



alinhados em sucessivas reuniões específicas. Na América Latina estas questões estão cada vez mais presentes. Tendo mesmo merecido um número especial da Revista do INTAL ("Integración Latinoamericana"), toda ela dedicada à "Salud en el Desarrollo".

Uma derradeira menção ao contexto em que se busca construir a integração. Os mais recentes (1991) relatórios do PNUD/ONU ("Human Development") e do Banco Mundial ("World Development") não dão margem a dúvidas. O desenvolvimento humano dos países do MERCOSUL não é dos mais invejáveis. Os quatro países situam-se no estrato das "economias de renda média", da classificação do Banco Mundial, sendo dois deles considerados "média-baixa" e os outros dois "média-alta". Três, dentre os quatro, pertencem à categoria dos "países de renda média severamente endividados", segundo os indicadores de Desenvolvimento Mundial (WB). Esta categoria, composta de vinte países, inclui ainda Bolívia e Chile, mencionados em diversos pontos deste trabalho como possíveis parceiros na integração (pelo menos na sanitária).

9. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA (apenas parcialmente referida no texto)

ACTA DE BRASÍLIA (1991) - Inclusive Resoluciones de la tercera Reunión de los Ministros del Cono Sur e Acuerdo MERCOSUR - publicação avulsa, Brasília.

BANTA, H.D. Ed. (1982) - Resources for Health - Technology Assessment for Policy Making. Praeger Publ, N. Y.

BRASIL, GOVERNO FEDERAL - Documentos diversos

(1978) Legislação Federal do Setor Saúde, Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, Brasília.

(1989/1990) Anexos dos Protocolos do Acordo Brasil-Argentina, Brasília.



- (1990) Subprograma de Capacitação Tecnológica da Indústria Farmacêutica. Ministério da Saúde e Secretaria de Ciência e Tecnologia/PR, Brasília.
- (1991) Proteção do Consumidor, Lei 8078. DOU, Supl n. 176, Brasília.
- BREILH, J. (1980) - Epidemiologia: economia, medicina y política. Ed. SESPAS, Santo Domingo.
- BRUYNE, P.; HERMAN, J. & SCHOUTHEETE, M. (1982) Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais: os Pólos da Prática Metodológica. F.Alves, R. J.
- CARVALHEIRO, J. R. (1989) - A Vigilância Sanitária e o SUS. Projeto CNPq, Brasília. (parcialmente transcrito no texto).
- CEBES (1991) - Avaliação Tecnológica em Saúde. Caderno de Ciência e Tecnologia - 1, Londrina.
- DOLFFUS, O. (1975) - O espaço geográfico. Difel - Difusão Editorial, S.P.
- GARCIA, J. C. (1975) - Origem dos Institutos de Pesquisa na América Latina. Educación Médica y Salud.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (1990) - Parecer técnico em relação ao projeto INOVAR. Secretaria de Defesa do Consumidor, S.P.
- HAGEN, P. J. (1982) - Blood: gift or merchandise. Alan R. Liss, Inc, N.Y.
- HARTOG, R & SCHULTE-SASSE, H. (1990) - German and Swiss drug supplies to the Third World. HAI, Health Action International, Amsterdam.
- IEA (1991) - Documentos Preparatórios Projeto MERCOSUL, S.P.
- INCQS (1991) - Seminário sobre Registro de Novos Medicamentos no Brasil e em países da CEE, R.J.
- ISO 9000 (1987) - British Standards - Quality Systems, BSI, London.



- ISTAHC (1991) - The EC medical and health research programme proposal. ISTAHC Newsletter 3(1):9.
- JAYASURIYA, D. C. (1985) - Regulation of Pharmaceuticals in Developing Countries. WHO Publ, Geneva.
- LEE, P. R. & HERZSTEIN, J. (1986) - International Drug Regulation. Ann. Rev. Public Heth: 217-235.
- MESA-LAGO, C. (1989) - Financiamiento de la atención a la salud en América Latina y Caribe, con focalización en el seguro social. Documento de la serie de estudios de seminarios del IDE (banco Mundial), n.42.
- OPS - Organización Panamericana de la Salud - Documentos diversos
- (1985) Normalización de alimentos y salud para América Latina y Caribe - série de 5 artigos - Bol. Of. Sanit. Panam. 99(6): 605-659.
- (1989) La Salud en el Cono Sur, avulso.
- PESSOA, F. (1983) - Obra Poética - Datilografia. Ed. Nova Aguilar, R.J.
- QUIJANO, A. (1988) - Modernidad, Identidad y Utopia en América Latina. Sociedad & Política, Ed. Lima.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR (1991) - Informe de la Secretaria del Tratado de Cooperación Ica. Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.
- THACKER, S. B. & BERKELMAN, R. L. (1988) - Public Health Surveillance in the United States Epidemiologic Reviews, vol. 10:164-190.
- U.N.D.P. (1991) Human Development Report 1991. Oxford University Press, N. Y.
- W. B. (1991) - The Challenge of Development. World Development Report 1991. Oxford University Press, N. Y.



W.H.O. (1984) - Proceedings of the Third International Conference of Drug Regulatory Authorities. Geneve.

W.H.O. (1989) - Report of prospective thematic review on directions and organization of TDR's research and development related to drugs. Geneve.



A QUESTÃO DA AGROINDÚSTRIA

DÉCIO ZYLBERSZTAJN

Professor Doutor do Depto. Administração da FEA/USP,
Coordenador do Programa de Estudos dos Negócios
Agroindustriais (PENSA)

ELIZABETH M. M. Q. FARINA

Professora Doutora do Depto. Economia da FEA/USP,
Coordenadora do Sub-programa de Pesquisas do PENSA

"When a Nation binds itself by treaty to permit the entry of certain goods from foreign countries, the country whose commerce is so favoured, must derive great advantage from the treaty. Such treaties, however, are necessarily disadvantageous to those of the favouring country." (Adam Smith/The Wealth of Nations)

1. INTRODUÇÃO

A criação de um mercado comum, nos moldes do Mercado Comum Europeu, tem sido um desejo acalentado por políticos e pensadores dos problemas Latino-Americanos desde há muitos anos. A questão é retomada com vigor nos anos 90, motivada pelo avanço integrativo da Comunidade Européia, pelas iniciativas de organização de blocos comerciais como EUA-Canadá-México e com as negociações entre os governos Argentino, Brasileiro, Paraguaio e Uruguaio, seguidos pelo interesse já manifesto do Chile, Bolívia e Peru.

Ao se perseguir esta meta, cabe indagar quais as lições aprendidas das experiências passadas, de modo especial com o tratado de Montevideu que em 1960 levou à criação da ALALC e do grupo andino mais tarde. Que mudanças ocorreram que levam a acreditar que aquilo que não foi logrado conseguir três décadas passadas, será possível nesta década, caracterizada por mudanças tão convulsivas ao nível mundial. Face ao imobilismo dos anos



oitenta, parece ser, por si, uma atitude corajosa que propõe concretizar um mercado comum Latino-Americano nos anos 90, indicando que há sinal de vida em nosso continente. Cabe, porém, perguntar se além da vontade política, as questões impeditivas inerentes a qualquer processo integrativo, não devem ser aprofundadas e discutidas em detalhe.

A dinâmica do processo integrativo já foi alvo de estudo por parte de autores diversos, partindo de visões distintas. Uma das mais importantes contribuições ao nível da América Latina, veio de Furtado⁽¹⁾, que afirma:

"Em síntese o problema é muito menos de formação de um espaço econômico unificado, mediante a mobilidade progressiva de produtos e fatores de produção - o que somente seria praticável se as economias nacionais houvessem alcançado níveis de desenvolvimento similares e um grau muito maior de homogeneidade, no sentido de uma articulação crescente das economias nacionais em um todo coerente."

A articulação de políticas que conduzem ao processo integrativo é fator importante que só pode ser trabalhado no longo prazo. Tudo indica que esta foi a intenção dos protocolos assinados entre os governos brasileiro e argentino, tangenciando ações integrativas que vão desde a atuação conjunta na área da Ciência e Tecnologia bem exemplificadas pelo Centro Argentino-Brasileiro de Biotecnologia, até questões de desmantelamento tarifário propriamente dito. É esta a preocupação que o presente ensaio faz

(1) Furtado, C. (1976), A Economia Latino-Americana. Cia. Editora Nacional, São Paulo, 339 pg.



explorar, qual seja a da análise do processo integrativo ao invés de ação isolada, no caso voltado para o setor agroindustrial.

A análise de aspectos ligados à realidade agroindustrial é uma motivação, que não pode ser vista senão dentro do escopo mais abrangente indicado. Sempre que se analisa um setor da economia, salta a questão do custo dos ajustes inerentes ao processo integrativo. Se existem rendas, existe quem as queira manter, dentro do conceito bem discutido por Kruegger⁽²⁾ de uma "rent seeking society". As reações de grupos que terão suas margens ameaçadas pelo processo integrativo já se fazem sentir, indicando que a melhoria de bem estar econômico global advindo do livre comércio, é acompanhado por fortes efeitos redistributivos.

Os países envolvidos nos planos de integração caracterizam-se por estruturas democráticas recém implantadas, por problemas crônicos de ajuste interno (inflação) e externo (dívida), por sistemas agroindustriais importantes, competitivos e sujeitos a fortes desvantagens nos termos de troca afetados pela política protecionista europeia. Tais países terão dificuldades diferentes daquelas enfrentadas, e ainda não totalmente superadas, pela Europa desde o Tratado de Roma. A comparação entre os processos integrativos Europeu e Latino-Americano deve ser feito com toda a cautela, não havendo paralelismos óbvios a serem explorados, a não ser quanto às intenções.

(2) Kruegger, A. (1974), "Political Economy of the Rent Seeking Society". The Economic Review, June, 291-303.



A discussão que segue a esta introdução, toca, na parte 2 em aspectos característicos do processo de integração na América Latina, na parte 3 discute integração com vistas aos seus efeitos no Sistema Agroindustrial. Na parte 4 discute casos específicos de Sistemas Agroindustriais exemplificando aspectos apresentados no item anterior e finalmente apresenta conclusões na parte 5.

2. INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

O processo integrativo Latino Americano pode ser analisado a partir de três dimensões. A primeira, histórica, explorando informações à respeito das frustradas tentativas da ALALC. A segunda dimensão avalia os fatores pré-condicionantes para o sucesso do processo integrativo, de modo especial a questão da instabilidade econômica dos países latino-americanos e a terceira insere a integração latino-americana no processo de formação de blocos econômicos ao nível global.

Aprendendo com a história

Quando Raul Prebisch considerou a dimensão dos mercados dos países latino-americanos como um fator de impedimento ao processo de industrialização, trouxe à baila a hipótese de que, em integrando os mercados, as escalas necessárias para atender à nova realidade de demanda seriam suficientes para justificar economicamente os projetos de substituição de importações.

Do sonho de um mercado latino que se beneficiasse das condições favoráveis do mercado internacional do pós-guerra e da guerra da Coreia, para a realidade de um processo coordenado de políticas de substituição de importações, o que se viu foram políticas



domésticas independentes e autárquicas. As condições criadas pelo protecionismo eram compatíveis com as políticas locais de crescimento econômico, porém incompatíveis com a formação de blocos de economias integradas. Prebisch acreditava em um planejamento integrado Latino Americano que nunca logrou existir na prática.

Nos anos 70 a proteção conferida pelo governo brasileiro a setores tal como o de fertilizantes, para citar uma indústria com baixa taxa de inovações tecnológicas, causou consideráveis distorções nos preços pagos pelo setor agrícola brasileiro vis-a-vis aos preços internacionalmente praticados. A mesma prática ocorreu em outras indústrias caracterizadas por elevadas taxas de inovações tecnológicas ao nível internacional, como a de informática.

Estabilidade Econômica e Integração

A organização do processo integrativo passa necessariamente pelo desmantelamento tarifário. O assunto tem sido tratado na literatura de economia internacional e tem sido ilustrado pelo exemplo Europeu. A questão fundamental sempre se refere a quais as tarifas que devem ser reduzidas e qual o tempo que se dará para o inevitável ajuste do processo produtivo. O método de identificação das maiores taxas efetivas de proteção e a gradual liberação tarifária, iniciando-se pelas maiores distorções, reduzindo-as gradualmente e depois chegando às menores até a liberação tarifária total é prática corrente (Corden⁽³⁾).

(3) Corden, W. N. (1974). Trade Policy and Economic Welfare. Clarendon Press Oxford, 423 pg.



Um grande problema a ser equacionado é o tempo de ajuste a ser proporcionado para as indústrias realocarem os seus recursos. O método de redução generalizada tarifárias (across the board tariff reduction) foi utilizado na CEE, porém de maneira qualificada. Seria irresponsável considerar que tais soluções simples proporcionassem elementos úteis para o caso Latino-Americano. Há que se considerar os efeitos adversos que o processo de liberalização causa ao nível da receita governamental, questões de distribuição de renda, efeitos sobre o nível de emprego em setores específicos entre outros.

Independentemente do método a ser adotado existem medidas simples e eficazes como a eliminação das barreiras não tarifárias, cujo efeito imediato é uma sinalização para segmentos industriais buscarem maior competitividade.

Quando as economias apresentam condições de instabilidade em termos de balanço interno e externo, isto torna o processo de adequação ao livre comércio ainda mais penoso, uma vez que há que se eliminar distorções de natureza cambial e subsídios de diversas naturezas. Não fazê-lo pode tornar o efeito da liberalização perverso sob a ótica da alocação dos recursos. Trata-se de uma "second-best solution", onde o saldo final é pouco compreensível "a priori".

O quadro econômico dos países Latino-Americanos é por demais conhecido, e está longe de caracterizar uma situação favorável ou condicionadora do processo integrativo sob a ótica da estabilidade. Há décadas passadas, mesmo com o mercado internacional para produtos agrícolas favorável, a Argentina



apresentou um déficit na balança comercial de US\$ 127 milhões na década de 50 e de US\$ 34 milhões nos anos 60, e o Brasil de US\$ 228 e US\$ 233 milhões (Furtado (1976)). Tais condições persistiram e se acentuaram nos anos seguintes, embora acompanhadas de considerável influxo de poupança externa para alguns países da região.

A tabela 1 indica valores de endividamento para países escolhidos e o seu perfil face ao PNB. A tabela 2 ilustra as taxas médias de consumo e investimento para a última década, indicando valores com tendência negativa para os investimentos e muito baixas para os níveis de consumo privado. A Tabela 3 ilustra valores de crescimento, inflação e população. Todos os números indicam que a última década foi de profunda estagnação para as economias Latino-Americanas, com instabilidades que não facilitam absolutamente o processo integrativo.

As políticas de estabilização tradicionais, via ajustes fiscais e monetários e as não tradicionais, via controle de preços tão comuns nos países Latino-Americanos, criam ruídos de difícil compatibilização aos objetivos de integração. Por outro lado, visto sob a ótica da exaustão das possibilidades de desenvolvimento autárquico, o mesmo panorama poderá fazer da solução integrativa, uma saída para o quadro de estagnação apresentado.

Formação de Blocos Internacionais

Enfrentando-se o desafio da integração, ainda que pesem as dificuldades apontadas, as economias envolvidas poderão beneficiar-se. Uma forma de impacto foi apontado e tem a ver com



os custos dos ajustes internos às economias. Tais custos tendem a ser tão maiores quanto mais "parecidas" forem as economias, ou seja quão mais competitivas elas sejam em termos dos mercados onde atuam.

Se este é um impedimento ao processo integrativo, pode, por outro lado, significar maior possibilidade de organização para a defesa de interesses comuns junto aos fóruns internacionais, como exemplifica o caso do GATT no caso de tarifas e da OMPI (Organização da Propriedade Intelectual), quando se trata de patentes. A formação de blocos pode mudar, no médio prazo, o foco das discussões dos países para as regiões, tornando as estratégias de negociação totalmente distintas das atuais. Pode tornar mais evidente um processo de crescente importância, que são as barreiras não tarifárias, que trazem novos aspectos para a discussão do protecionismo ao nível internacional, para as quais nossos países estão despreparados.

Um exemplo recente foi o da suspensão das importações de hortifrutigranjeiros do Brasil pela Itália, baseado em argumentos de saúde pública, no caso a incidência de cólera.

Retomando a temática inicialmente apontada, a integração dentro dos mercados Latino-Americanos pode ter pouco significado prático no presente momento, dadas as condições de renda deprimida dos países que negociam. Por outro lado, pode significar importante avanço para o longo prazo, caso as políticas de estabilização venham a ter sucesso na década de 90. Como coloca Otávio Paz no seu livro "O Ogro Filantrópico", os países Latino-Americanos, por resquícios do processo de colonização, tenderam a manter os vínculos com os países colonizadores ao invés de desenvolver um



olhar para dentro do continente. O mesmo autor mostra que o processo inverso ocorreu com os EUA, que, ao romper com a Inglaterra, obriga-se a buscar seu próprio caminho. Talvez seja esta a nossa maior dificuldade.

Finalmente deve ser salientada a existência de um importante processo de integração que vem ocorrendo a partir das ações já tomadas na direção da liberalização. A existência de oportunidades começam a mobilizar empreendedores, como exemplifica a criação de associações voltadas para a identificação de sistemas de transporte e distribuição de produtos de nível continental.

3. PRINCÍPIOS GERAIS DA INTEGRAÇÃO NO SISTEMA AGROINDUSTRIAL

As Dificuldades do Processo de Integração.

A integração comercial de países pode ser vista, antes de tudo, como uma forma de obter uma alocação mais eficiente de recursos e fatores. No caso da formação de uma zona de mercado livre espera-se que hajam ganhos em termos de custos e escalas através da complementação e especialização de atividades produtivas.

Entretanto, quando se passa de uma estrutura protecionista de comércio para a integração, os efeitos alocativos e distributivos decorrentes geram impactos diferenciados entre os setores econômicos, empresas e regiões do país. Alguns serão estimulados e crescerão. Outros serão redimensionados. E aqueles que sobreviveram apenas em virtude da política protecionista tenderão a desaparecer. Não há como iniciar um processo de integração



comercial sem desequilibrar mercados ou causar impactos negativos sobre certos setores produtivos.

Como se sabe, o segmento industrial paraguaio e uruguaio são incipientes, enquanto a indústria argentina sofreu um grave processo de sucateamento. Ao mesmo tempo, o Uruguai e a Argentina têm vantagens comparativas naturais e incontestáveis em vários produtos agropecuários, tais como leite, trigo, carne, lã, vinhos etc. É de se esperar, portanto, que o sistema agroindustrial brasileiro seja exposto a uma forte pressão competitiva com a formação de uma zona de livre comércio, com especial vulnerabilidade para as regiões limítrofes, menos protegidas pelos custos de transporte⁽⁴⁾. É natural, por conseguinte, que surjam fortes resistências ao processo de integração, vindas dos setores mais vulneráveis.

Do lado da demanda, o Brasil representa considerável mercado para os produtos agroindustrializados, com uma população que, apesar da renda deprimida, excede o dobro da soma daquela do Chile, Paraguai, Uruguai e Argentina, o que indica serem maiores as vantagens imediatas para os países menores.

Há, entretanto, um amplo consenso entre analistas e agentes, diretamente envolvidos neste processo de integração, quanto a algumas distorções que podem resultar em prejuízos para várias atividades econômicas, não justificáveis pelo simples

(4) Representantes do setor agropecuário gaúcho afirmam que as atividades de laticínios, vitivinicultura, couro e conservas serão fortemente afetadas pelo MERCOSUL e será necessário encontrar novas alternativas. "Concorrência pode provocar mudança na produção gaúcha" Gazeta Mercantil, 12/06/91, pg. 7.



funcionamento do mercado. Estas distorções situam-se nas desarmonias das políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-parte: políticas fiscal, monetária, cambial, agrícola, industrial.

A médio prazo, espera-se que a integração comercial estimule a competitividade e o aumento de produtividade, gerando ganhos para o sistema econômico global. Entretanto, o conceito de competitividade não é trivial e nem depende, apenas, da eficiência das unidades produtoras de bens e serviços. Diz-se que uma empresa é competitiva quando oferece um produto de igual qualidade a um preço menor. Do ponto de vista de um país, pode-se tornar um produto internacionalmente competitivo através da concessão de subsídios diretos, ou de políticas de crédito para investimento e custeio em condições favoráveis. Da mesma forma, um produto pode perder competitividade se sobre o mesmo incidir uma pesada carga tributária, ou se o custo dos recursos financeiros forem elevados, independentemente da eficiência produtiva interna das firmas.

Estas qualificações ao processo de integração comercial valem para todos os setores da economia. Entretanto, o sistema agroindustrial brasileiro já testemunhou, na prática, o resultado de várias destas distorções. O processo de abertura comercial, iniciado no governo Collor, e os acordos bilaterais de comércio assinados com a Argentina ainda no governo Sarney, já vêm expondo este Sistema a uma tenaz concorrência externa.

No segundo semestre de 1990, a sobrevalorização do cruzeiro favorecia as importações e a política cambial argentina agia no sentido de intensificar suas exportações. O mercado brasileiro se



viu inundado de produtos alimentares argentinos. Queijos, carnes, manteiga e leite longa vida eram encontrados nas gôndolas dos supermercados brasileiros. No final do ano de 1990, houve uma rápida valorização da moeda brasileira e a competitividade se inverteu. Calculava-se que, em dezembro, o leite argentino chega nas indústrias daquele país a um preço mais elevado quando comparado ao mesmo percurso no Brasil⁽⁵⁾! Mesmo com uma produtividade três vezes maior do que a brasileira na produção de leite "in natura", a relação cambial foi capaz de praticamente, inverter a competitividade entre os dois países.

Do ponto de vista fiscal, é fato conhecido que os produtos brasileiros são altamente gravados, em virtude da importância assumida pelos impostos indiretos na receita tributária do país. Enquanto no Brasil o preço de uma maçã é composto de quase 40% de impostos, na Argentina esta parcela é de apenas 16%! Na verdade, entretanto, pouco se sabe da incidência de impostos sobre o imenso leque de produtos objeto de troca entre os Estados-parte. Descobrir tais assimetrias está sendo uma das tarefas das comissões setoriais que vêm negociando os termos do tratado, desde sua assinatura.

Estas assimetrias tem, ainda, o efeito de magnificar os conflitos naturais entre os diversos segmentos que compõem o sistema agroindustrial. Para a indústria de transformação, uma política protecionista para a matéria-prima agropecuária certamente representará perda de competitividade. É interessante para a indústria poder importar a matéria prima de que necessita na

(5) "O Leite no Cone Sul", "LEITE B", revista da Associação Brasileira dos Produtores de Leite B, n. 50, dez de 1990.



quantidade e qualidade desejada, aproveitando vantagens comerciais de dentro e de fora do bloco.

Por sua vez, o comércio varejista só tem compromissos com o consumidor final e pode importar o produto apropriado para o varejo⁽⁶⁾. Se as grandes redes de supermercado já representavam uma força contrabalanceadora para as grandes empresas de alimentos industrializados, as importações vieram adicionar mais um grau de liberdade às negociações além de uma forte pressão competitiva, que pode se concretizar numa relação ainda mais conflituosa entre os segmentos do Sistema Agroindustrial.

A disputa pelas novas oportunidades de renda de um lado e a tentativa de manter os instrumentos de proteção de outro, certamente representam entraves para a concretização de um mercado comum ou mesmo de uma política liberal de comércio. Se esta é uma tendência natural do processo de abertura, as discrepâncias do ambiente econômico entre os Estados-parte tornam estes conflitos ainda mais agudos e podem conduzir a um impasse nas negociações setoriais que têm comandado o processo. Oferecer um ambiente institucional estável, com regras claras talvez seja a tarefa mais importante a ser desempenhada pelos governos dos países envolvidos na formação do Mercado Comum.

Os Movimentos na Direção à Integração

Parafraseando o deputado Delfim Netto "A vontade dos governos termina muito rapidamente.....Para que o MERCOSUL deixe de se

(6) Já se pode encontrar manteiga argentina fabricada pela Sancor e embalada com a marca Paes Mendonça, por exemplo.



constituir uma mera declaração de boas intenções, é preciso que a burocracia, que costuma se apossar das idéias geniais, venha a ser substituída pelo empresariado do setor privado" (7).

Várias têm sido as ações da iniciativa privada que opera no Sistema Agroindustrial, no sentido de aproveitar as vantagens de uma integração maior no mercado regional.

As empresas multinacionais já vêm realizando investimentos de caráter complementar. A título de exemplo pode-se mencionar a estratégia do grupo Bongrain que adquiriu várias fábricas brasileiras de queijo, nos últimos anos e no início de 1991 comprou a fábrica argentina de queijo Santa rosa. A empresa pretende exportar para a Argentina os queijos cremosos e fundidos (Polenguinho, Chamois D'Or, Camembert), produtos onde a tecnologia industrial, disponível no Brasil, pesa mais do que o custo de matéria prima. Por outro lado, serão exportados para o Brasil queijos de massa dura como parmesão, gorgonzola e cheddar, que exigem menos tecnologia e mais leite, onde a Argentina tem uma posição privilegiada. "Vamos unir as redes de distribuição já existentes no Brasil e Argentina e aproveitar o que de melhor as duas empresas podem fazer" (8).

Por sua própria natureza, as empresas multinacionais estão em melhores condições para implementar estratégias de investimento, visando internalizar as vantagens da localização geográfica de

(7) Citado por Ib Teixeira em "A Busca de um Grande Mercado", Conjuntura Econômica, abril de 1991, pg. 78, 10.

(8) "Bongrain vai exportar queijo para Argentina", Folha de São Paulo, 31/07/91, 3-12.



suas plantas produtivas. Acima de tudo, possuem informações sobre os diferentes mercados nacionais e seu ambiente institucional, geralmente não disponíveis para os outros tipos de organização. A assimetria de informação representa um ativo intangível das organizações multinacionais, que tende a perder seu valor com a formação de um mercado comum. Esta perda de vantagem estratégica pode explicar a tentativa destas organizações de saírem na frente no processo integrativo, beneficiando-se de novas vantagens agora associadas ao pioneirismo do movimento ("first mover").

A necessidade de informação levou representantes de entidades agropecuárias da Argentina, Uruguai, Paraguai, Brasil e Chile - país que não participa do MERCOSUL - a firmar um protocolo que cria a Associação Latino-americana de Desenvolvimento da Agricultura, cujo objetivo é promover o intercâmbio de informações e experiências que permitam agilizar as relações comerciais e o desenvolvimento tecnológico da agricultura. Neste sentido, deverá ser criada uma central de dados com o cadastro das empresas, a legislação pertinente de cada país, sistema de controle fitossanitário, exigências burocráticas de qualidade, patentes e normatização.

Há, entretanto, uma dimensão mais importante da integração que extrapola a troca de mercadorias e a redução de alíquotas comerciais. É a mobilidade de fatores de produção, muito mais sensível às legislações e controles burocráticos nacionais. Mesmo assim um exemplo de processo de integração se encontra em curso no sul do Brasil. Trata-se da produção de arroz irrigado. À perspectiva de integração e o déficit no Brasil na produção de arroz tem levado agricultores brasileiros a procurar terras uruguaias e argentinas para produzir! Há um fluxo de capitais, de



tecnologia e capacidade gerencial, ao invés do simples fluxo de mercadorias.

As vantagens oferecidas pelo Uruguai são grandes. O fluxo de crédito é constante, com juros menores do que no Brasil. A terra é abundante, produtiva e com preços convidativos. Enquanto um hectare de terra na fronteira gaúcha custava, no final de 1990, US\$ 1.000, no Uruguai seu preço oscilava entre US\$ 550 e US\$ 650. Do lado argentino, na província de Corrientes o preço do Ha variava entre US\$ 200 e US\$ 500⁽⁹⁾.

O interesse dos produtores de arroz em expandir suas lavouras em terras argentinas e uruguaias levou uma cooperativa brasileira a firmar uma carta de intenções com uma cooperativa argentina. Pelo acordo, a Argentina entra com a terra e a água e o Brasil fica encarregado do beneficiamento e da tecnologia para a construção das barragens. O arroz será comercializado no Brasil pela cooperativa gaúcha. Um dos principais obstáculos ao projeto é o trânsito de máquinas e insumos. É exatamente neste aspecto que um mercado comum difere da mera liberalização comercial: o fluxo de fatores, inclusive mão-de-obra.

Se Uruguai e Argentina oferecem vantagens naturais para a produção, o Brasil dispõe do maior parque de beneficiamento da América Latina (4,8 milhões de ton/ano) e o maior mercado consumidor, com um consumo "per capita" de 50 kg/ano. Hoje, a produção uruguaia de arroz é irrisória frente ao mercado brasileiro. No caso da Argentina, entretanto, há um amplo

(9) "Arroz Irrigado", Relatório da Gazeta Mercantil. 21/08/91.



potencial de crescimento que certamente deverá afetar o mercado brasileiro de arroz.

Existem em curso, também, vários acordos de cooperação tecnológica, principalmente entre cooperativas. Este tipo de relação é menos conflituosa do que a concorrência de mercadorias, mas pode ter efeitos mais profundos e duradouros. Põe em marcha a busca de eficiência dinâmica das economias latino-americanas e não apenas a eficiência estática que se limita a realocar os recursos disponíveis. A busca de novas formas de produzir, a criação de novos produtos, a abertura de novos mercados são, com certeza, formas de concorrência mais vigorosas do que a própria concorrência de preços e constituem o motor do crescimento e desenvolvimento.

Na medida em que este processo se faz através de uma contínua diferenciação dos agentes produtivos, haverá o desaparecimento de antigos negócios e empresas, enquanto novas organizações aparecerão. A arte dos negociadores dos Estados-parte estará exatamente em administrar os interesses inelutavelmente conflitantes de grupos econômicos organizados.

4. AS CADEIAS AGROINDUSTRIAIS BRASILEIRAS E A INTEGRAÇÃO: ALGUNS EXEMPLOS

a) A cadeia agroindustrial do leite

No Brasil, a cadeia agroindustrial do leite é bastante vulnerável à abertura comercial em geral, e à formação do MERCOSUL, em particular.



O leite uruguaio é o mais barato do Cone Sul, chegando ao consumidor pela metade do preço pago no Brasil, considerando a relação cambial de novembro de 1990.

A Argentina tem um excedente de 1,5 bilhões de litros de leite por ano. Considerando que a produção brasileira é de aproximadamente 13 bilhões de litros, a proporção não é muito grande. Entretanto, a produtividade Argentina é pelo menos o triplo da brasileira, tornando os produtos lácteos altamente competitivos. Esta vantagem na produção da matéria prima é ainda magnificada pela estrutura mais leve de impostos que incidem sobre estes produtos, quando comparado com o Brasil.

Mesmo para o leite "in natura", há que se considerar que em seu custo estão embutidos os impostos pagos pelos insumos e equipamentos. Entretanto, a indústria não pode se creditar destes impostos, quando utiliza a matéria prima para fabricação de laticínios e sobre os quais incidem ICMS, IPI, dentre outros.

Na produção de queijos, é reconhecido que o produto argentino é de melhor qualidade e tem melhor preço, pelo menos para os tipos de mais longa maturação e cujo componente de matéria prima é mais importante. As exportações de queijo dos países do Cone Sul para o Brasil tem representado 10% da oferta nacional. O problema é que esses 10% podem pressionar fortemente o mercado brasileiro se for internalizado no período de safra. No âmbito das comissões e acordos setoriais estes aspectos estão sendo negociados de forma a reduzir os impactos perversos sobre o mercado brasileiro.



Por sua vez, a indústria brasileira é muito melhor equipada na tecnologia de produção de iogurtes, petit suisses, sobremesas etc. Estes produtos incorporam mais tecnologia embutida no processo e equipamento de fabricação, para os quais o Brasil desenvolveu uma ampla margem de vantagem⁽¹⁰⁾.

As importações de leite em pó já têm sido permitidas para regularização do abastecimento interno. Depois que esta incumbência foi transferida para o setor privado, as empresas passaram a ponderar não apenas preços, mas também a qualidade do produto que melhor se adapte ao produto industrializado. Neste caso, poderão haver alguns conflitos entre os Estados-parte, quando surgirem oportunidades de compra de países fora do bloco em condições mais favoráveis. Na verdade estes conflitos já têm se manifestado com compromissos de ambas as partes de compensar preços de produtos subsidiados adquiridos fora do bloco.

Empresas multinacionais de laticínios, com plantas localizadas em vários países, são mais ágeis para promover transferências de produtos e matérias primas em condições vantajosas. Neste sentido podem ganhar vantagens competitivas sobre empresas nacionais.

As possibilidades de integração ampliaram-se, inclusive para o leite "in natura". Uma empresa gaúcha importou leite fluido da Conaprole (Cooperativa Nacional de Produtores de Leite do Uruguai), para fazer face à queda de produção da entressafra brasileira. O leite que chega diariamente em caminhões frigoríficos brasileiro. "É uma espécie de teste que estamos

(10) Farina E. M. M. Q. & Cyrilo, D. C., "Distorções de Preços Agrícolas e a Integração Competitiva no Sistema Agroindustrial". Relatório de Pesquisa IPEA/FIPE, janeiro de 1991, mimeo.



fazendo com vistas ao MERCOSUL"⁽¹¹⁾. A operação é baseada no Programa de Expansão Econômica (PEC), firmado há dez anos entre Brasil e Uruguai, o que permite a importação sem taxas para o leite. Entretanto, há um processo moroso de liberação das guias para importar e várias inspeções redundantes associadas às legislações específicas de cada país. A operacionalização do MERCOSUL terá que necessariamente incluir a padronização das normas de exigências sanitárias e de qualidade dos produtos.

b) A cadeia agroindustrial do trigo

A exemplo do leite, a cadeia agroindustrial do trigo é altamente vulnerável ao processo de integração comercial, especialmente no tocante ao segmento agrícola.

É praticamente consensual que a produção brasileira de trigo depende do grau de proteção definido como desejável pelo Ministério da Economia, já que a ele foi atribuída a responsabilidade de estabelecer as salvaguardas a este setor.

Embora o norte do Paraná tenha alcançado níveis de produtividade por ha, semelhantes aos da Argentina, os custos de produção permanecem duas vezes mais alto, em virtude da necessidade da utilização de fertilizantes e defensivos, embora os custos, a rigor, devam levar em consideração uma função de produção multiproduto que inclui soja e trigo, com a conseqüente diluição de custos. Para acentuar a desvantagem, estes insumos são altamente taxados no Brasil e recebem incentivos na

(11) Pronunciamento de Zildo de Marchi, presidente da Lacesa. "Lacesa faz importação pioneira de produto "in natura" do Uruguai", Gazeta Mercantil, 30/07/91, pg. 19.



Argentina⁽¹²⁾. O trigo produzido no cerrado enfrenta condições difíceis que se refletem nos elevados custos de produção, maior exposição ao risco e uma localização excêntrica com respeito aos centros de consumo.

Ainda que se obtenha ganhos de eficiência e custo, ainda há o problema da qualidade e das variedades dos grãos. A Argentina produz o melhor trigo do mundo.

O segmento moageiro tem, agora, a liberdade de importar o trigo mais conveniente para as farinhas que pode e quer produzir. Até bem recentemente, a qualidade nunca foi determinante nas importações brasileiras do grão. Chegamos a importar "fundo de silo", já que o fundamental era o gasto em divisas. O setor privado passou a definir suas operações a partir de uma lógica microeconômica e tende a ponderar preços, qualidade e variedade em suas compras.

Manter a proteção ao trigo nacional, com um mercado integrado vai exigir imensa criatividade dos negociadores de forma a evitar os desvios que historicamente caracterizaram os programas de subsídio ao trigo. Não mantê-la significará o sucateamento de toda a estrutura criada para a sua produção, com investimentos de vulto em pesquisa e desenvolvimento e preços protegidos.

Também o setor moageiro estará exposto a concorrência em um mercado integrado. A indústria de pães, massas e biscoitos podem importar a farinha, segundo considerações de preço e qualidade. A única proteção é tarifária e tem sido reduzida paulatinamente.

(12) "Arroz Irrigado", relatório Gazeta Mercantil, 21/08/91



Recentemente a farinha foi reintegrada na lista de produtos protegidos de acordo com a norma 19 do acordo de complementação comercial, número 14. Os produtores argentinos protestaram e os brasileiros argumentaram que a proteção tarifária ao trigo nacional, torna injusta a concorrência farinha.

A concorrência no mercado de produto final industrializado (massas, biscoitos etc.) não parece atemorizar a indústria de segundo processamento. Os efeitos serão muito diferenciados entre os produtos e empresas. A heterogeneidade tecnológica é característica deste setor, onde convivem empresas modernas com fábricas quase artesanais. Sem dúvida, entretanto, a possibilidade de importação aumenta o poder de negociação dos supermercados frente à indústria.

A área de defensivos, predominantemente explorada por empresas multinacionais é um caso típico onde as assimetrias de informação são exploradas pela presença destas empresas. Com o avanço do processo integrativo estas vantagens tenderão a diluir-se, face à melhoria do sistema de informação no âmbito dos mercados.

5. CONCLUSÃO

A integração econômica dos países do Cone Sul, no que tange ao Sistema Agroindustrial, pode ser vista de várias perspectivas. Do ponto de vista da troca de mercadorias o sistema agroindustrial brasileiro é certamente vulnerável à integração. Seus efeitos serão diferenciados entre produtos, regiões, empresas e segmentos do Sistema. A produção agropecuária e a indústria a ele acoplada é um segmento muito exposto à pressão competitiva, e é de onde devem partir as resistências mais fortes. Nos segmentos do trigo



e crescentemente o sistema soja, onde a Argentina vem ganhando posições, as pressões deverão se intensificar.

A integração representa, ainda, a possibilidade de reestruturar os sistemas de pesquisa e desenvolvimento do Sistema. Neste sentido, convênios de cooperação tecnológica estão sendo firmados, especialmente entre cooperativas além de tentativas pontuais como a CABBIO, que não prosperou por falta de recursos para garantir a continuidade dos trabalhos. Pode significar ainda, ganhos de poder de barganha frente às discussões internacionais junto ao GATT e OMFI.

Diferentemente da integração comercial, a formação de um mercado comum implica no livre fluxo de fatores e capitais, o que já está ocorrendo nas regiões limítrofes dos Estados-parte. A vantagem comparativa brasileira está na estrutura produtiva industrial, na tecnologia de produtos e na estrutura comercial. Além disso, representa o maior mercado da região, o que o torna atrativo para seus vizinhos.

A iniciativa privada tem se antecipado às próprias ações governamentais neste processo de negociações. Entretanto, cabe ao Estado garantir um ambiente institucional favorável à integração mediante a coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais.



TABELA 1
BALANÇA COMERCIAL E DíVIDA EXTERNA - Milhões US\$ - 1989

PAÍSES	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO	DÍVIDA		DÍVIDA/PIB
			PÚBLICA	PRIVADA	
ARGENTINA	9,567	4,200	51,429	1,800	119,7
BRASIL	34,392	18,281	84,284	6,008	24,1
URUGUAI	1,599	1,203	2,967	105	46,5
PARAGUAI	670	600	2,098	27	61,1
CHILE	8,190	6,456	10,850	3,148	78,3

Fonte: Banco Mundial

TABELA 2
CRESCIMENTO DO CONSUME E INVESTIMENTO
(Média Anual 80-89 em %)

PAÍSES	CONSUMO GOVERNO	CONSUMO PRIVADO	INVESTIMENTO
ARGENTINA	- 1,3	0,3	- 7,8
BRASIL	7,1	2,4	0,7
URUGUAI	1,2	0,0	- 7,9
PARAGUAI	4,8	1,9	- 1,9
CHILE	- 0,2	1,1	2,7

Fonte: Banco Mundial



TABELA 3 INDICADORES BASICOS

PAISES	POPULACAO (MILHOES) 89	CRESCIMENTO POPULACIONAL %	PNB/CAPITA 1989	CRESCIMENTO DO PNB 65-89(%)	INFLACAO MEDIA 80-89	TAXA DE CRESCIMENTO DA PRODUCAO(8. alg) AGRICOLA-INDUSTRIAL	
ARGENTINA	31.9	1.4	2160	-0.1	334.8	0.3	-1.1
BRASIL	147.8	2.2	2540	3.5	227.6	3.0	2.7
URUGUAI	3.1	0.6	2620	1.2	59.2	0.5	-1.2
PARAGUAI	4.2	3.2	1030	3.0	23.2	3.4	-0.1
CHILE	13.0	1.7	1770	0.3	20.5	4.1	3.1

FONTE: BANCO MUNDIAL



POLÍTICA ENERGÉTICA

DAVID ZYLBERSZTAJN

Professor do Programa Interunidades de Pós-Graduação em
Energia da USP

1. INTRODUÇÃO

A integração energética entre países, (ou grupo de países), implica melhor adequação do uso de recursos naturais, em termos econômicos e ambientais; promove o aumento da eficiência da produção de energia, visando a redução de custos econômicos e ambientais; promove e estimula a cooperação técnico-científica; induz à distensão política e ao entendimento entre países, e é essencial ao processo de consolidação da integração global.⁽¹⁾

As tentativas de integração energética latino-americana, e mais especificamente aquela relativa aos países que hoje compõem o recém criado MERCOSUL, não escaparam do tradicional esquema da "competição desconfiada" que perdurou desde a consolidação das fronteiras dos países que dele fazem parte.

Os temores sobre as conseqüência geopolíticas que o intercâmbio de bem estratégico (como é o caso da energia) poderia acarretar, tornaram infrutíferas as inúmeras propostas de implementação de um efetivo sistema comercial e de complementação do potencial

(1) "Le bon fonctionnement et l'expansion de l'économie européenne sont très largement tributaires de la politique énergétique", in L'unification européenne - Création et développement, p.54, Communautés Européennes, Luxemburgo, 1986.



energético entre países vizinhos. Além do aspecto da "segurança nacional", a existência dos grandes conglomerados nacionais monopolistas no campo energético, serviu também como empecilho quase irremovível a esta integração, devido à defesa de mercados cativos, que poderiam vir a ser incomodados pela presença externa.

À exceção de Itaipu, que, em termos de energia, atendeu a interesses vitais e praticamente exclusivos brasileiros, o aproveitamento de recursos hidroelétricos binacionais manifestou-se, ao longo das últimas décadas, essencialmente no campo da retórica. O intercâmbio comercial de combustíveis fósseis e a interconexão elétrica entre países revelam-se, em boa parte dos casos, como alternativas técnica e economicamente viáveis, sem, no entanto, terem se materializado.

A dois eventos diretamente vinculados ao domínio da energia, podem ser imputados passos decisivos no difícil caminho da integração regional: o primeiro deles o Acordo Tripartite, firmado em 1979, entre Argentina, Brasil e Paraguai, que compatibilizou a construção das usinas de Corpus (4.600 MW) e Yaciretá (2.700 MW), empreendimentos argentino-paraguaios, a jusante de Itaipu, no rio Paraná. Este acordo serviu para alívio das tensões existentes entre Argentina e Brasil desde a assinatura do Acordo de Itaipu em 1973. O segundo dos eventos, recentemente ocorrido (julho de 1991), foi a criação da Agência Brasileira-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Este acordo⁽²⁾, visando a garantia do uso da

(2) Durante a elaboração deste texto a efetivação do Acordo ainda dependia da aprovação dos Congressos dos países signatários.



energia nuclear com fins exclusivamente pacíficos, é um marco e um exemplo perante a comunidade internacional, além de estabelecer uma nova etapa no processo de eliminação das fricções políticas e militares ainda existentes entre os dois países.

Sob esta ótica, e levando-se em consideração a nova consciência de que (ao contrário dos temores anteriores) a integração energética é um passo decisivo para uma completa integração (na Europa o início da interconexão elétrica data dos anos 40), deve ser implementado um amplo programa de levantamentos de oportunidades de trocas, através de inventários físicos de recursos naturais, de avaliações técnico-econômicas e de eliminação das barreiras institucionais à consolidação das propostas decorrentes destes estudos. E, finalmente, é essencial que estas propostas levem em consideração suas conseqüências sociais e ambientais, visto o caráter deletério que a produção e o uso de energia podem acarretar. Isto no sentido de evitar que, em nome de propostas de extrema relevância, ignoremos todos os efeitos associados às mesmas.

Este texto propõe-se a enumerar as oportunidades, os mecanismos institucionais e as principais necessidades vinculadas ao processo de progressiva integração energética. Apesar da existência, inicialmente, de quatro países associados na formação do MERCOSUL, esta reflexão tem como fio diretor as possibilidades Brasil-Argentina. Este procedimento prende-se ao fato de serem estes países, até então, os detentores da grande maioria dos recursos energéticos passíveis de troca⁽³⁾. Este aspecto de modo

(3) A exceção fica por conta dos aproveitamentos hidroelétricos binacionais.



algum exclui ou inviabiliza as participações Paraguaia e Uruguaia. Ao contrário, esta participação só será efetiva, em termos globais (principalmente pelos aspectos de viabilidade econômica e dos volumes de troca envolvidos), sob uma ótica de associação ao processo de integração Brasil-Argentina.

Uma outra ressalva que se faz necessária, relaciona-se ao processo (comum aos países considerados) de profundas alterações institucionais em curso no âmbito do sistema energético. Este processo, essencialmente voltado à liberalização ao acesso e à produção de energia, ocorre, em maior ou menor escala, segundo o país analisado. De qualquer forma, as propostas contidas neste documento partem do princípio de que estas alterações são essenciais no sentido da criação de um verdadeiro mercado regional de produtos e de serviços de energia.

Na seção seguinte, é desenvolvida uma síntese do processo de integração energética no interior da Comunidade Européia, com o intuito de estabelecer, quando possível, um "apoio experimental" ao MERCOSUL.

2. O MERCADO ÚNICO EUROPEU DE ENERGIA: DIFICULDADES E LIÇÕES

Na Europa, a constituição de um mercado integrado de energia conhece seus primeiros passos antes mesmo do tratado que estabeleceu a então Comunidade Econômica Européia (Tratado de Roma, 24.3.1957). Em 1951 foi assinado o Tratado da Comunidade Européia do Carvão e do Aço, e em 1957 foi criada a Comunidade Européia de Energia Atômica. No entanto, segundo algumas versões, devido à sua grande importância, o setor energético foi, deliberadamente, deixado de fora quando do estabelecimento do



Tratado de Roma⁽⁴⁾. Isto em virtude do caráter essencial das políticas energéticas nacionais, quando do estabelecimento dos planos nacionais de desenvolvimento, e de adequação dos níveis de segurança da oferta de energia.

Nos dias atuais, a Comunidade Européia, às vésperas da data da formação do Mercado Único Europeu, através de seu Conselho, reafirma os principais objetivos de política energética para 1995⁽⁵⁾. Ai estão incluídos os aspectos relativos à promoção do uso racional de energia, maior segurança e diversidade da oferta, e a redução da dependência do petróleo importado. Além disto, prega também uma maior integração do mercado de energia, livre de barreiras ao comércio, visando incrementar a garantia da oferta, reduzindo custos unitários (através de economias de escala) e acentuando a competitividade.

Em outros termos, a integração associa parâmetros aparentemente contraditórios: competição e cooperação⁽⁶⁾. Este aspecto tem suscitado uma grande polêmica, resultante do virtual conflito existente entre a segurança da oferta de energia e a promoção das forças de mercado. De outra maneira, estas dificuldades podem também ser definidas através de objetivos nem sempre coincidentes, quais sejam, as políticas nacionais de energia e as imposições decorrentes das leis que regem a formação do mercado

(4) J.Surrey, "Beyond 1992 - the single energy market and EC energy issues", Energy Policy, Jan/Feb 1990, pp 42-54.

(5) EC, Council Resolutions of September 1986, OJ, C24/1.

(6) R. Kalaydjian, "Electricity and the single market", IIASA, International Energy Workshop, 18-29 Junho 1991, Luxemburg (Austria).



único. Considerando-se que, ao contrário da maioria de outros bens e serviços, a Comunidade Européia é extremamente dependente da energia importada⁽⁷⁾, o conceito de integração competitiva vem suscitando grandes dificuldades ao projeto de integração no campo da energia.

A estas duas dimensões de conflito, agrega-se uma terceira: a questão ambiental. O estabelecimento de padrões de emissões associados à produção e ao uso da energia, impactos ambientais causados por linhas de transmissão, e índices mínimos de eficiência de equipamentos, são algumas questões básicas que mais uma vez levam a obstáculos de difícil transposição, visto que conflitaria com o princípio da livre circulação de mercadorias⁽⁸⁾.

No caso específico dos principais energéticos, o setor do petróleo é considerado já sujeito à competição no interior da Comunidade⁽⁹⁾, notadamente em virtude do grande número de agentes privados no processo de transporte e comercialização, e de sua "portabilidade", ao contrário da eletricidade e do gás natural, cujo transporte é necessariamente vinculado a redes fixas de distribuição e à rigidez das fronteiras a serem transpostas. Além

(7) 60% das importações de petróleo da Comunidade provêm da OPEP, enquanto para o gás natural, 38% são importados da URSS e 28% da Argélia (Energy Statistics, EUROSTAT).

(8) M. Grubb, "Environmental issues", in "A single European energy market", The Royal Institute of International Affairs (Energy and Environmental Programme)/Science Policy Research Unit - SPRU (University of Sussex), Londres, 1989, p.54.

(9) L. Hancher, "Towards a free market for energy? A legal perspective", Energy Policy, vol.18 n.3, abril 1990, pp 233-245.



disto, estes dois últimos possuem, na maioria das vezes, seu processo de transmissão e distribuição sujeitos a monopólios nacionais ou regionais, quase sempre ligados de forma majoritária ou exclusiva a empresas estatais. Levando-se em consideração os aspectos específicos da geração, transmissão e distribuição de gás natural e eletricidade, as controvérsias e os conflitos de interesses são inúmeros, cabendo a estes um trabalho exclusivo, como tantos outros existentes, além daqueles já aqui assinalados⁽¹⁰⁾. As diretivas da Comunidade a este respeito são ainda bastante conflitantes em relação a interesses específicos dos países, face ao processo de desregulamentação proposto. A necessidade da transparência de preços e dos contratos aos diversos mercados consumidores, as regras de "direito de passagem" da transmissão em alta voltagem e de tubulações entre países não fronteiriços, harmonização de impostos, subsídios, padrões ambientais, acesso a tecnologias, estímulo ao uso de fontes de energia de cunho estratégico, porém conjunturalmente não competitivas (como é o caso das fontes renováveis ou fontes nacionais) formam uma equação de difícil solução, se relegada exclusivamente às regras de mercado. "O paradoxo da crescente competição no mercado energético, é que o mesmo só poderá ser alcançado através de uma regulação estrita, que requer, por sua vez, rigorosos controles e a adoção dos necessários mecanismos e instrumentos"⁽¹¹⁾. Ou, por analogia com o mercado norte-americano "competition through regulation".

(10) A respeito da eletricidade e do gás natural especificamente, sugere-se a leitura de O. Noreng, "Électricité et gaz en Europe après 1992 - Marché unique et défis énergétiques", Séminaire Perspectives du gaz naturel dans le Bassin Méditerranéen, 5-7.12.88.

(11) L. Hancher, "A single European energy market - Rhetoric or reality?" Energy Law Journal, Vol.11, n.2, 1990, pp 217-242.



3. O CONTEXTO MERCOSUL E AS OPORTUNIDADES DE UM MERCADO ÚNICO DE ENERGIA.

Da experiência europeia, diversas lições podem ser incorporadas ao processo de formação do MERCOSUL. Garantidas as particularidades e mesmo as singularidades dos países que o compõem, alguns dos entraves encontrados na formação do bloco europeu, como acima descritos, irão repetir-se no Cone Sul, em alguns casos de maneira mais aguda.

Ao contrário da união europeia, o processo de integração latino-americana, e mais especificamente dos países do Cone Sul, encontra-se apenas no início de uma longa marcha. No entanto, após os primeiros passos ensaiados pelos representantes de Brasil e Argentina, em meados dos anos 80, a posterior adesão de Uruguai e Paraguai, (e a potencial entrada de Chile e Bolívia), o MERCOSUL vai consolidando-se, em termos de livre comércio, a uma velocidade invejável, se comparada aos outros blocos.

No domínio da energia, porém, dada as suas especificidades, a integração regional é necessariamente mais lenta. A característica "capital intensive" dos investimentos energéticos, além do seu longo período de maturação, desde a sua concepção até a produção da primeira unidade de energia, implicam um horizonte temporal distinto, por exemplo, dos acordos de redução de barreiras alfandegárias.



Física, técnica e economicamente, as oportunidades e as vantagens da integração energética latino-americana estão sobejamente documentadas⁽¹²⁾. A título de exemplo, no campo da eletricidade, além dos aproveitamentos binacionais existentes entre os quatro países, estimados em cerca de 30.000 MW (dos quais menos da metade instalados), a interconexão elétrica entre Brasil e Argentina acarretaria, de forma alternada (em função das diferenças de ciclos hidrológicos), aproximadamente 3.000 MW suplementares durante os períodos secos de cada um dos países, a um custo estimado de 500 milhões de dólares. No caso do gás natural, as possibilidades de fornecimento ao Brasil, viabilizando derivações para o Paraguai e Uruguai, superam os 15 milhões de m³/dia⁽¹³⁾.

(12) Diversas referências são disponíveis no sentido de acaalições de cunho técnico e econômico. A título de sugestão: Instituto Latino Americano (ILAM), "Anais do Seminário de Integração Energética na América Latina", diversos autores, São Paulo, 27.6.88 (trata-se de uma rica coleção de textos tratando dos diversos aspectos relacionados à integração latino-americana). J. Marcovitch, "Integração energética na América Latina", Revista Brasileira de Energia, vol.1, n.3, 1990, pp 7-18. E.S. Bobillo, "El gas natural y la integracion energetica latinoamericana", Seminário sobre prospectiva energética OLADE-OCDE, Rio, 5-7.6.88. Revue de l'Energie, número especial "L'énergie em Amérique Latine", n.406, oct-nov 1988. J. R. Moreira, "Integração energética Brasil-Argentina", ILAM (documento de discussão), mimeo, 1987. S. M. G. Guerra, M. S. Veirano, "Natural gas market as a promoter of South America commercial integration", XIV Annual International conference of the IAEE, Julho 1991, Honolulu, Haway.

(13) Jaako Poiry Engenharia Ltda./Technoplan Tecnologia e Planejamento Ltda., "Alternativas de rotas de gasodutos para inserção do gás natural na região sul-sudeste do Brasil", São Paulo, 1990. Neste estudo o gás argentino chegaria a São Paulo, passando por Porto Alegre, Criciúma, Joinville e Curitiba. Tal volume acarretaria o aumento do valor das importações de US\$ 350 a US\$ 400 milhões anuais, gerando um incremento substancial nas



Todavia, apesar deste potencial, os países envolvidos, e mais especificamente Argentina e Brasil, vivem situações análogas no que concerne a absoluta penúria de capitais para investimentos e um poderoso "lobby" institucional interno aos países. Este lobby, formado essencialmente pelas grandes estatais energéticas, é refratário a soluções, em geral benéficas em termos globais, que prejudiquem, porém, seu "interesse empresarial".

O problema de capitais para investimentos públicos extrapola os limites do domínio energético, e vai localizar-se na crise de endividamento externo e interno dos países envolvidos. Se considerarmos apenas o setor elétrico, não é difícil observar que a "capacidade de endividamento do setor encontra-se deteriorada"⁽¹⁴⁾. Do total da dívida externa da América Latina (416 bilhões de dólares em 1988), 46,7 bilhões correspondiam ao setor elétrico. Segundo a OLADE⁽¹⁵⁾, também em 1988, ao considerarmos, para Argentina e Brasil, o peso da dívida nos sistemas elétricos, observamos que o serviço da dívida em relação à receita operacional era de 37,5% no caso argentino, e 60,1% no Brasil. Em relação à despesa operacional, estes valores eram, respectivamente, 37,3% e 109,4%.

trocas comerciais bilaterais com a Argentina, possibilitando também ramificações para o Uruguai e o Paraguai.

(14) H. Queirós Pinto Jr., "A expansão dos sistemas elétricos na América Latina", IEPE (Grenoble), mimeo, 1990.

(15) OLADE, "Financing alternatives for the energy sector of Latin America and the Caribbean: the power subsector", Quito, nov. 1989.



O difícil acesso a capitais próprios e ao mercado financeiro internacional, remete-nos também aos limites impostos à participação do capital privado nos projetos de aumento da capacidade de geração, transporte e distribuição de energia. A interconexão das redes elétricas e de gás natural dos países permitiria a instalação de aproveitamentos hidro e termoelétricos de menor porte e a construção de centrais elétricas a gás, com capitais privados e ligados às linhas já existentes ou a construir.

Como descrito anteriormente para os países da Comunidade Européia, contra este tipo de proposta levantam-se argumentos relacionados à "segurança" do suprimento interno de energia, potencialmente ameaçada pela competição externa dos países interligados. Como no caso europeu (e americano), a competição regulamentada deveria ser implantada, de modo a garantir de maneira eficaz a oferta nacional. Ao contrário da Europa unificada, onde o uso de energia por unidade de riqueza produzida vem decrescendo há mais de 15 anos (cerca de 20% entre 1975 e 1988), nos países do MERCOSUL, e da América Latina em geral, as necessidades de infra-estrutura e a incorporação de imensos contingentes humanos aos mercados de consumo irão implicar inevitavelmente no aumento do consumo de energia. A escassez de capitais e os impactos ambientais existentes na produção e no uso da energia, forçam a busca de um processo de otimização da operação dos sistemas energéticos, reduzindo os riscos de racionamento em períodos críticos e aumentando a confiabilidade técnica destes sistemas. Além disto, o uso otimizado de sistemas induz a conservação e o uso racional da energia, tanto nas condições atuais quanto na expansão dos mesmos.



A integração livre de distorções, sob o ponto de vista econômico, implica também no estabelecimento de níveis tarifários compatíveis com os custos associados à energia comercializada, de maneira a evitar manipulações e artificialismos incompatíveis com o processo de trocas. A fim de não inviabilizar (segundo um rígido esquema competitivo) a auto-produção, a co-geração (geração combinada de vapor e eletricidade) e as fontes renováveis, regras especiais deveriam ser estabelecidas, segundo critérios claros e transparentes, como, por exemplo, é estabelecido no PURPA⁽¹⁶⁾, nos Estados Unidos, onde pequenos produtores são beneficiados pelo fato de: i) estarem economizando combustíveis fósseis, ii) sua importância no adiamento ou no cancelamento de novos investimentos.

Finalmente, dentre os impactos positivos, a integração de mercados de energia abre novas possibilidades de negócios e de desenvolvimento de tecnologias no ramo de equipamentos (de produção e uso de energia), redes de transmissão e gasodutos, em mercados com escalas mais expressivas e rentáveis.

4. AÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA NO MERCOSUL

a) Criação de organismo técnico-científico regional, visando o estabelecimento de uma estrutura capaz de :

- i. Inventariar, avaliar e classificar, segundo critérios técnicos, econômicos, sociais e ambientais, as oportunidades de intercâmbio energético;

(16) PURPA: Public Utility Regulatory Policies Act, 1978.



- ii. Estabelecer os arranjos institucionais necessários à eliminação das barreiras às trocas, garantindo, ao mesmo tempo, o caráter nacional das políticas energéticas;
 - iii. Propor as ações e estabelecer os mecanismos de implementação da política de integração e de formação do mercado de energia no âmbito do MERCOSUL;
 - iv. Coordenar as ações de planejamento integrado e de acompanhamento;
 - v. Cooperar com os organismos nacionais, latino-americanos e de outros continentes;
 - vi. Estabelecer metodologias de tarifação energética, visando a equidade e transparência das transações decorrentes do intercâmbio energético;
 - vii. Criar um banco de dados energéticos homogêneos e compatíveis, garantindo a comparabilidade entre países, e, eventualmente, a existência de balanços energéticos similares;
 - viii. Estimular a Pesquisa e Desenvolvimento de tecnologias voltadas à conservação de energia e à compatibilidade técnica de normas, equipamentos e combustíveis.
- b) Criação de linhas de crédito através de agentes internacionais (bancos multilaterais, Comunidade Européia, etc.), visando a implementação da integração energética.



Como ressaltado anteriormente, a política de integração dos países que compõem o MERCOSUL implicará o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, resultando no aumento da eficiência da produção e do uso de energia. Este processo, associado à conservação e ao uso racional de energia, é economicamente mais rentável do que a expansão dos sistemas de geração, ou seja, o custo da energia economizada é menor do que a nova energia produzida.

- c) Revisão do Tratado de Itaipu, de modo que a energia excedente, e não necessária ao Brasil, possa ser revendida à Argentina⁽¹⁷⁾.
- d) Determinação política dos países envolvidos.

5. CONCLUSÃO

Assim como no processo de integração energética em curso na Comunidade Européia, no MERCOSUL as questões institucionais, relacionadas à livre circulação versus políticas nacionais, emergem com maior força e como principal obstáculo. Agregado a este problema, a reduzida capacidade de investimento de Brasil e Argentina torna o projeto, atraente em todos os sentidos, dificilmente executável. Urge, portanto, que sejam mobilizados esforços no sentido de dotar, através de um efetiva cooperação (regional e internacional), os países do MERCOSUL dos meios mínimos necessários (econômicos e tecnológicos) a uma política

(17) Durante o grave racionamento vivido pela Argentina em 1989/90, devido à diferença de ciclos hidrológicos, Itaipu produzia um excedente de eletricidade que, segundo algumas estimativas, poderiam suprir metade do déficit do país vizinho.



energética que, como no caso europeu, garanta a consolidação de um processo irreversível e essencial a um desenvolvimento solidário e eficiente em termos econômicos, sociais e ambientais.

6. SUMÁRIO ESTATÍSTICO (1988)

	CONSUMO FINAL ENERGÉTICO (10 ⁹ tep)	CONSUMO FINAL HABITANTE (tep/hab)	INTENSIDADE ENERGÉTICA (tep/US\$1000 PIB)
ARGENTINA	33.087	1.05	0.43
BRASIL	106.363	0.74	0.37
PARAGUAI	2.739	0.68	0.54
URUGUAI	2.125	0.69	0.31

Fonte: OLADE

	ELETRICIDADE -CAPACID. INSTALADA (MW)	PETRÓLEO - CAPACIDADE DE DE REFINO (barris/dia)
ARGENTINA	14.565	656
BRASIL	48.688	1.408
PARAGUAI	4.474	8
URUGUAI	1.409	45

Fonte: OLADE



RESERVAS			
	PETRÓLEO (106 barris)	GÁS NATURAL (109 m ³)	CARVÃO (106 ton)
ARGENTINA	2.246	693	290
BRASIL	2.816	109	10.242
PARAGUAI	-	-	-
URUGUAI	-	-	-

Fonte: OLADE

REPARTIÇÃO DO CONSUMO FINAL DE ENERGIA (%)				
	INDÚSTRIA	TRANSPORTES	AGRICULTURA	RESID. TERC.
ARGENTINA	29	30	7	22
BRASIL	40	36	5	15
PARAGUAI	12	65	-	20
URUGUAI	23	34	10	28

Fonte: IEA/OECD. World Energy Balances, Paris, 1990
A diferença para 100% é imputada aos consumos não identificados



FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS

PEDRO SCURO NETO

Consultor sindical, Mestre (Praga, Checoslováquia) e Ph.D.
em sociologia industrial pela Universidade de Leeds,
Inglaterra

SUMÁRIO

As atuais tendências demográficas, o progresso técnico e científico, a acirrada luta por espaço para competir no comércio internacional e até mesmo a própria diminuição da importância estratégica da exportação e importação de produtos primários, não constituem ameaças às bases do futuro Mercado Comum do Cone Sul, o MERCOSUL, pelo menos não tão importantes quanto a deplorável situação do mercado de trabalho dos países que irão constituir-lo, onde falta mão-de-obra qualificada e sobram trabalhadores com pouca ou praticamente nenhuma habilitação. Os símbolos mais veementes da crise não são, pois, os índices do nosso comércio exterior nem o incrível volume da dívida externa, mas a concentração de renda e a quantidade cada vez maior de pessoas, de famílias inteiras que lutam por lugar em mercados de trabalho com baixíssimos salários.

A chave para destrancar tão rígido mecanismo é sem dúvida a elevação do nível de vida, ou seja, diminuir o valor dos bens e serviços que o trabalhador consome, através de aumentos de produtividade. Isso requer investimento na qualificação da mão-de-obra, além de mudanças profundas nas formas de organização do trabalho, tornando-o mais produtivo.



Por outro lado, às avessas do que se apregoa, os mecanismos de mercado não são os mais indicados para a regulação dos níveis de qualificação: quando reclama da falta de competência de seus empregados, o empresário, mesmo nos países mais avançados, raramente demonstra consciência da relação entre trabalho, treinamento e educação formal; dá muito pouca atenção ao desempenho de seus trabalhadores nos estudos e estimula um desnecessário divórcio entre o trabalho escolar e o sucesso na vida profissional.

As experiências estrangeiras que foram apreciadas neste ensaio demonstraram que a *empresa* constitui sem sombra de dúvida o fulcro sobre o qual giram todas as intervenções políticas mais bem-sucedidas na formação de melhores recursos humanos. Nesse sentido, as recomendações aqui apontadas levam em conta formas de organização e estratégias que podem perfeitamente servir aos propósitos do MERCOSUL: na Alemanha, Dinamarca e Japão, por exemplo, as empresas contribuem a programas de emprego e treinamento que os governos organizam, supervisionam, ou então eles mesmos oferecem a pessoas que necessitam de formação profissional. Na Irlanda, Singapura e Suécia, por outro lado, existe uma taxa ou contribuição - geralmente 2,5% da folha de pagamento ou imposto de renda - que, periodicamente reavaliada, sustenta fundos nacionais de formação de recursos humanos. Em todos os casos o objetivo é criar um *sistema de formação de recursos humanos*, amplo e integrado, incentivando as empresas a treinar, compartilhar os custos e constituir um programa permanente de aperfeiçoamento da mão-de-obra.



A relevância de uma tal iniciativa torna-se ainda mais destacada quando se considera que ainda não contamos sequer com sistemas nacionais de padrões acadêmicos elevados, que os trabalhadores das nossas empresas de ponta não recebem praticamente nenhum treinamento *in-house*, a não ser em casos isolados e relativos a produção em grupo ou segurança do trabalho. Junte-se a isso a inadequação dos nossos sistemas de educação e de treinamento às necessidades da indústria, não sendo de estranhar o fato de os nossos jovens sentirem que não existem mercados para as carreiras que almejam.

Desse modo, no que diz respeito à uma formação de recursos humanos condizente com educação e treinamento de padrões adequados aos atuais desafios da economia mundial e a altas taxas de produtividade, os princípios a serem assimilados pelo MERCOSUL, a partir da experiência internacional, são estes:

I. Necessidade de que praticamente *todos* os estudantes atinjam padrões educacionais de qualidade compatível com os níveis internacionais

II. Educação "profissionalizada" para quem não faz curso superior, preparando estudantes para suas profissões e facilitando a transição escola-trabalho

III. Mercados de trabalho *integrados*, onde estejam combinados treinamento, informação, colocação e manutenção do poder de compra do desempregado

IV. Programas de treinamento centrados nas necessidades das empresas



V. Consenso acerca da imperativa necessidade de obter-se formas altamente produtivas de organização dos processos de trabalho e economias nacionais e regionais fundadas em salários condignos.

VI. Criação de secretarias de governo - em linha direta com os chefes de Estado - para coordenar políticas e programas de formação de recursos humanos.

PREFÁCIO

Com a provável exceção da Comunidade Econômica Européia, praticamente todas as iniciativas de integração econômica empreendidas antes e depois da Segunda Guerra Mundial, tiveram por cenário situações de crise profunda e incerteza(*). O MERCOSUL certamente não foge à regra: os países que dele farão parte ainda precisam provar que podem, de alguma forma duradoura e razoável, administrar seus já proverbiais desequilíbrios macroeconômicos, corrigir os efeitos mais nefastos do endividamento externo a que se submeteram e refrear a degradação de seus estoques de capital humano. Enquanto isso, outros países que ao processo de industrialização chegaram bem mais recentemente, mostram que estão sabendo explorar melhor suas "vantagens comparativas" (isto é, baixos salários) e colocar-se entre os maiores exportadores (e importadores) do mundo.

(*) cf. Gilberto Dupas, "Políticas fiscal, cambial e monetária relacionadas com o comércio", em MERCOSUL: Dilemas e Alternativas. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, Série Documentos, Série Assuntos Internacionais, vol.19, 1991.



A qualidade do ensino nos países da região do MERCOSUL - porém de modo algum exclusivamente aí - é cada vez mais percebida como sendo algo inferior, incompatível com qualquer pretensão a competir em iguais condições num mercado mundial altamente dependente da ciência e das tecnologias de ponta. A triste situação dos nossos sistemas de educação mostra um inchaço associado à incapacidade de produzir quadros técnicos e científicos de nível internacional, dilema que os países mais eficazes procuram enfrentar oferecendo padrões educacionais de qualidade superior a um número cada vez maior de pessoas. Ao mesmo tempo, nossos trabalhadores mais qualificados ainda precisam se contentar com salários que absolutamente não refletem a importância de sua valiosa mão-de-obra na economia nacional, com formas de remuneração que nem de longe servem como valor proporcional em relação a outras no contexto mundial.

Os mercados de trabalho dos países membros do MERCOSUL parecem ter atingido um estado de paradoxal saturação: faltam qualificações, porém sobra mão-de-obra desqualificada. Tal situação justifica o sentimento das lideranças empresariais convencidas de que as economias da região - por conseguinte o próprio MERCOSUL - somente serão competitivas quando efetivamente exibirem níveis superiores de produtividade. Isso, porém, não pode ser obtido tão-somente através de mais investimento externo ou da compra de equipamento sofisticado no exterior, uma vez que certas economias fundadas em baixos salários já demonstraram que podem, com o mesmo equipamento, oferecer produtos de qualidade a preços altamente competitivos.



Por essas razões, cresce a influência dos argumentos que, nesta última década, têm identificado políticas e estratégias de crescimento sócio-econômico ao capital humano e à capacitação tecnológica do processo de trabalho; ou seja, educação e formação profissional adequadas, reorganização da atividade produtiva nas fábricas, nos escritórios e nas repartições públicas, e, comprometimento maior da parte dos trabalhadores mais aptos com responsabilidades administrativas.

Mesmo assim, muitos dos atuais índices de crescimento fazem crer que, mau grado todas as dificuldades e a longa duração da crise, as economias dos países do MERCOSUL, não apenas no seu conjunto, ainda se mostram suficientemente robustas. Algumas das unidades ou mesmo setores da economia macrorregional situam-se a nível das melhores organizações produtivas do mundo. Dessa forma, confiando que as práticas comprometidas com o atraso venham a ser de vez rechaçadas e que a experiência acumulada, os sucessos a custo obtidos no passado possam, efetivamente, determinar daqui para frente nossa capacidade de superar obstáculos e de assimilar novos conhecimentos e tecnologias, pode não ser absurdo apostar nas chances do empreendimento. O MERCOSUL se transformaria em instrumento para reverter o processo que há 10-15 anos vem determinando nosso isolamento no contexto mundial, o mesmo processo que, no dizer de Celso Lafer, levou a uma "deterioração que afetou a identidade, reduziu as margens da ação externa e a capacidade interna da região para modernizar-se e desenvolver-se."



O PROBLEMA

O cerne da questão reside na incapacidade de se preservar - para ainda nada dizer acerca de melhorar - os níveis de produtividade, tanto das empresas quanto da economia como um todo. Menos produtividade determina aumento no valor dos bens e serviços que o trabalhador consome, acarretando diminuição do padrão de vida e da eficiência com que aqueles bens e serviços são produzidos, conseqüentemente a queda do salário que representa o valor de troca dos mesmos. Esse mal não é específico às combalidas economias dos nossos países. Aflige também economias poderosas como a dos próprios Estados Unidos: igualmente ali os rendimentos provenientes do trabalho têm estagnado, a produtividade não-agrícola desabado (em média 2,9% ao ano entre 1960 e 1973) e a economia crescido apenas porque mais e mais pessoas anualmente se apresentam no mercado de trabalho.

Com efeito, nessa intumescida economia norte-americana os salários reais pagos semanalmente passaram (em termos de dólares de 1989) de 261 em 1949, para 387 em 1969 e 335 em 1989; os 30% de famílias mais abonadas participa hoje de 58% da renda nacional (54% em 1967), enquanto a fatia das demais caiu de 46 em 1967 para 42 por cento. Ao mesmo tempo, cresceram as diferenças salariais entre os profissionais de colarinho branco, trabalhadores qualificados (de 2 para 37% nos últimos quinze anos) e empregados de escritório (de 47 para 86% no mesmo período). Entretanto, uma em cada cinco crianças norte-americanas - um terço da futura força-de-trabalho do país - nasce na pobreza. (dados dos Bureau of the Census, Bureau of Labor Statistics e Bureau of Economic Analysis). Por isso, muitos políticos e especialistas hoje acreditam que se os Estados Unidos



quiserem ter alguma chance no futuro precisam aumentar seus níveis de produtividade e que isso requer profundas mudanças nos locais de trabalho, assim como investimento na qualificação profissional da população.

Quando se aborda a conjuntura econômica com esse sentimento e se dá ênfase à formação do capital humano, encara-se a produtividade a partir da competência nacional de operar, de alguma forma eficiente, determinados tipos de tecnologia. Nesse sentido, diz-se, o único índice que interessa é o da *capacitação tecnológica*, não a produtividade "defensiva", baseada no sobre-trabalho, mas a "*produtividade total*".

O problema é como determinar esse índice. Há décadas especialistas vêm trabalhando para agências governamentais e internacionais na busca de indicadores, formas de medida agregada para a contraparte não-econômica do PNB, os recursos humanos. O mesmo problema já esteve no cerne de programas - financiados pela UNESCO, a partir da década de sessenta - chamados a enfrentar ambiguidades conceituais, crônica falta de dados e deficientes métodos de seleção ou agregação dos indicadores mais consistentes. Por isso, já naquela época os pesquisadores concluíam que sua contribuição dificilmente ultrapassaria o campo estrito da metodologia. O que não deixava de ser razoável, uma vez que o objeto da mensuração se restringia ao mundo dos países em vias de desenvolvimento, o que deveras simplificava a tarefa: dada a paradigmática escassez de recursos naqueles países, as opções em termos de estratégia ficavam mais ou menos cingidas a (1) elevar-se baixos níveis de produtividade (importando tecnologia, investindo mais, principalmente na formação de capital), ou então, (2) enfatizar a necessidade de recursos



humanos melhores e em maior quantidade, dando prioridade à luta contra a pobreza e à melhoria das condições de alimentação, saúde e de rendimento escolar das populações.

AS OPÇÕES

Tudo isso há mais de vinte anos. Naquela época um problema surgia no terreno da educação incorporando, por sua vez, um enigma: ou bem se satisfazia a demanda por alfabetização nos países atrasados, ou desenvolviam-se qualificações técnicas, que serviriam não somente para manter o ritmo da atividade econômica, mas a acelerariam. Argumentava-se que a demanda por educação secundária e superior nos referidos países não raro assumia contornos de investimento social em prestígio pessoal, preparando as crianças das elites para posições de elite. Como as pessoas educadas desses países de uma forma consciente rejeitariam tanto o trabalho manual quanto as qualificações de ordem científica ou técnica, a ênfase dos sistemas educacionais em questão se daria nas humanidades, especialmente no Direito. Muito ao jeito do macaco que não olha para o próprio rabo, essa visão do processo afetou a opção de certas agências - como o Banco Mundial (BIRD) - na implementação de planos de formação de técnicos aptos a conduzir seus países a uma auto-suficiência no terreno da tecnologia, ciência e qualificações afins.

Os tempos, no entanto, parecem ter mudado e hoje a problemática do capital humano não deixa também de preocupar, como vimos, importantes segmentos das sociedades industrializadas, se bem que também não só ali vigora a crença de que à medida que os regimes comerciais e industriais sofram estrangulamentos menores, tornem os fatores de mercado mais flexíveis, estimulem o mercado de



capitais e a pesquisa básica, a preocupação com recursos humanos escassos acabará sendo superada. Nesse sentido, um recente relatório econômico do presidente dos Estados Unidos mostrou inabalável confiança nos mecanismos espontâneos do mercado de trabalho que, ao abrigo da interferência governamental, tendem sempre a reagir de maneira "flexível" às situações de falta de mão-de-obra qualificada. Na verdade, as alardeadas virtudes do tal mercado explicam-se através das atitudes prosaicas pelas quais, segundo formas tradicionais, típicas do capitalismo do século passado, os empresários - norte-americanos ou não - organizam o processo de trabalho de forma a utilizar o mínimo possível de qualificações. Com efeito, nos EUA apenas cinco por cento dos empresários (geralmente das grandes indústrias de transformação, empresas financeiras e de comunicações) mostram-se realmente preocupados com falta de mão-de-obra qualificada, em decorrência da perda de competitividade de seus produtos no mercado mundial.

O fato é que o debate político e intelectual acerca das condições determinantes do aumento de competitividade e do papel da formação de recursos humanos ficou limitado a um tratamento de tipo convencional, ao qual não se poupam críticas - por sua "perversidade" e seu "caráter recessivo" - e se fazem ressalvas pelo fato de não ser capaz de diferenciar os países de acordo com as características próprias de desenvolvimento, a experiência que cada sociedade acumulou no processo de industrialização. Dessa forma, aos países industrializados se aplicariam receitas sofisticadas (inovação, desenvolvimento dos mercados de capitais e de trabalho, pesquisa básica e aplicada, educação e sistemas administrativos mais eficientes), ao passo que aos do bloco intermediário e subdesenvolvido recomendar-se-ia pura e



simplesmente ajustamento de preços, relaxamento de medidas restritivas à importação, desregulamentar e privatizar. Deixar, enfim, que o mercado possa decidir acerca do melhor padrão para as vantagens comparativas de cada um desses países.

De todo modo, se houve qualquer tipo de mudança esta foi apenas relativa, no sentido de que ainda se insiste em aplicar um mesmo princípio mais ou menos consistente - nos dias de hoje o "banho de mercado" - a fenômenos de natureza diversa. Com efeito, mesmo quem, zeloso de diferenciação, pretende ter uma perspectiva mais completa, não negligenciar fatores estruturais e dar a devida consideração aos processos concretos pelos quais os países, ao longo de sua história recente, têm buscado capacitação industrial, ressentindo-se, da mesma forma que a abordagem que pretende corrigir, das dificuldades de se "agregar", num mesmo índice ou conceito de desenvolvimento, fatores de ordem política, social e econômica.

Da mesma forma procurou-se, no passado, uma definição de "capital humano" que incluísse todos os componentes "não-econômicos" (qualificações, educação, cultura, atitudes etc.) propensos a contribuir para o crescimento econômico, à condição, naturalmente, de se submeterem à quantificação e de existirem sobre eles dados estatísticos razoavelmente seguros. Conseqüentemente, buscou-se, entre outras quixotices, estabelecer que o crescimento per capita de certas profissões correlacionaria com um subsequente crescimento per capita do PNB ou com qualquer outra medida de progresso econômico.



Assim, hoje, da mesma forma como há trinta anos, constrangidos investigadores, autores de clássicos na área de recursos humanos, ainda se vêem obrigados a admitir que militares, policiais, religiosos, políticos, sindicalistas e juizes (geralmente nada dizem acerca dos diplomatas e professores universitários), apesar de improdutivos, são "fardos necessários", *faux frais* do modo de produção, componentes "estratégicos" de um capital humano altamente qualificado. Continua subsistindo, dessa forma, como se nenhuma lição pudesse ser de fato aprendida, extensa literatura defendendo a formação de cientistas, engenheiros e técnicos em países em processo de industrialização, utilizando-se, via de regra, subjetivas comparações entre o exemplar "estoque potencial" da Coreia do Sul e o do defasado Brasil, desconsiderando - mesmo porque é praticamente impossível estabelecer quantos daqueles profissionais efetivamente se encontram inseridos no processo produtivo, ou ao mesmo diretamente associados - os altos índices de formação profissional de países como o Uruguai e a Argentina, sem falar da própria União Soviética.

CONCLUSÕES

A necessidade de uma visão crítica e universal acerca do papel estratégico, do escopo e dos métodos da formação de recursos humanos, sua relação com o crescimento dos recursos de ordem física ou econômica, não é coisa motivada apenas pelas atuais tendências adversas do mercado de trabalho, as mudanças tecnológicas e o acirramento da competição comercial entre os países. Faz tempo bastante H.S. Parnes estabeleceu - precisamente porque não queria negligenciar os aspectos não-econômicos do crescimento - que o capital humano deveria ser



definido segundo um "critério de relevância", a partir da sua capacidade de contribuir para o crescimento produtivo da sociedade. No entanto, sob a premência de todas aquelas condições que transformam radicalmente o mundo em que vivemos, só mesmo agora foi possível entender, *among other things*, que os componentes do *manpower* não são per se relevantes; tornam-se estratégicos tão-somente enquanto fatores potenciais do crescimento econômico, não a causa deste. Dessarte, como aliás já havia sugerido Gostkowski, somente uma "correta utilização dos recursos humanos (através de uma eficiente infra-estrutura institucional e cultural) poderá tornar tal potencial uma força efetiva de desenvolvimento."

Nesse sentido, acredito, a preocupação de se estabelecer correlações suficientemente poderosas entre determinado componente do capital humano (ocupação, educação, cultura e quejandos) e uma dada medida de progresso econômico, fica restrita (1) à necessidade de se fornecerem bases quantitativas de comparação entre o estoque e o fluxo de capital humano potencial dos diferentes países, assim como entre as infra-estruturas necessárias para a utilização e o incremento do mesmo; (2) ao provimento de medidas do desenvolvimento dos recursos humanos em lugares determinados; (3) à ajuda na identificação das áreas problemáticas para o planejamento do *manpower* e da educação; (4) ao apoio na comparação e na pesquisa das relações entre crescimento econômico e recursos humanos; (5) à contribuição na construção de cenários e tipologias - aplicados aos países do MERCOSUL, por exemplo - envolvendo o potencial de recursos humanos bem como as infra-estruturas condutivas à utilização racional daquele potencial; (6) à ênfase no componente



educacional dos recursos humanos, bem como nas necessidades e nos problemas aos quais os diferentes países devem dar prioridade.

Fora desses amplos contextos, números e comparações controladas devem ser utilizados com muita cautela, uma vez que facilmente se combinam com profissões de fé; nada mais são que elementos a serem levados em consideração em relação à enorme complexidade dos processos de desenvolvimento industrial. Deve-se evitar, uma vez que representam apenas soluções simplificadas e "administráveis", que possam vir a se transformar no único subsídio para a intervenção política.

Números e comparações controladas têm representado, no contexto das relações entre recursos humanos e indústria - particularmente quando vistas pela ótica das agências internacionais e das grandes potências - um ingrediente básico da política, o *confecer*. Como outra vez nos sugere Celso Lafer, sem conhecer perdemos o senso de realidade e o ponto de partida para a intervenção política. Entretanto, o conhecer "tende a ver no mundo a reiteração de certas constantes", não se abre ao novo, principalmente quando esse novo é o inóspito universo dos países em vias de desenvolvimento. Desse jeito, "qual é o caminho certo da gente?", pergunta respondendo Guimarães Rosa: "nem para a frente nem para trás: só para cima", refletir sobre o global tendo o mundo, não apenas a nossa própria condição, tanto a de ontem como a de hoje, como situação-limite. Tomar, como escreveu o velho economista hoje um tanto sem prestígio, "o mundo inteiro como se uma só nação fosse", onde o capitalismo estivesse "estabelecido por toda parte" e "se apoderado já de todos os ramos da indústria."



RECOMENDAÇÕES

A política de formação de recursos humanos ainda não possui estatuto definitivo no âmbito do MERCOSUL, mesmo porque a esse empreendimento ainda não foi dada uma "dimensão social" para sustentar a coesão das economias e das sociedades que irão compô-lo, eliminando assim a tentação deste ou daquele país-membro de competir com base em provisão de caráter social menor. Nesse sentido seria urgente que o Conselho do Mercado Comum, órgão superior integrado pelos ministros de relações exteriores e de economia dos países-membros, ao qual corresponde a condução política do MERCOSUL, desse ao tema um caráter verdadeiramente prioritário e abrisse o debate acerca das leis que irão delinear os direitos dos trabalhadores e estabelecer por aí as *regulações* diretamente aplicáveis aos cidadãos dos Estados envolvidos e, as *diretivas* instruindo os governos nacionais na introdução de normas que efetivassem os objetivos pertinentes à dimensão social do Mercado Comum do Cone Sul.

Com efeito, o MERCOSUL nada será se não for ferramenta de transformação, mais precisamente, se não se constituir em instrumento de administração das mudanças que afetam as forças econômicas, industriais e políticas que transformam a face do mundo em que vivemos e que determinam, tenhamos consciência disso ou não, os destinos da América Latina. Nesse sentido, a noção de "liberdade de circulação de trabalhadores", com tratamento igual no acesso a emprego, condições de trabalho e previdência social, não pode, nos quadros do MERCOSUL, estar restrita a medidas de equivalência de diplomas, à relativa equalização do ensino



através de currículos e requisitos mínimos comuns, (**) ou mesmo à adoção de uma carteira de trabalho única. Tal liberdade depende, na verdade, da qualificação de uma política ampla e integrada de formação de recursos humanos que propicie condições para o desempenho mais produtivo das economias, mudanças nas atuais formas de organização do trabalho e, investimento no talento e nas habilitações dos estudantes e trabalhadores.

Outrossim, dada a complexidade dos problemas que atualmente afetam as áreas pertinentes à formação de recursos humanos, a multiplicidade das instituições e dos interesses envolvidos, toda intervenção de tipo integracionista deve ser o mais "soft" possível, evitando excesso de legislação inovadora ou mudanças drásticas nos quadros jurídicos existentes.

1. São precisas *regras claras e bem definidas* no que diz respeito ao desempenho que se deseja de todos os estudantes até a idade de 15-16 anos. Padrões macrorregionais comuns de desempenho escolar, compatíveis com níveis mundiais, devem ser urgentemente estabelecidos pelas autoridades do Cone Sul. Uma vez criados, tais padrões servirão não só de referência para estudantes e educadores, de motivação para os jovens, assim como de critério de avaliação para as empresas.
2. O estabelecimento de um *sistema comum de padrões e avaliação* garantirá que todo estudante deixe o ensino obrigatório com capacidades comprovadas de leitura, redação, computação e

(**) cf. Luís Olavo Baptista, "Assuntos Comerciais", em MERCOSUL: Dilemas e Alternativas. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, Série Documentos, Série Assuntos Internacionais, vol.18, 1991.



desempenho a nível mundial compatível nas disciplinas de matemática, física, ciências naturais, tecnologia, história, geografia, política, economia e idiomas. Os estudantes deverão ter demonstrado capacidade de aprender, pensar, trabalhar sozinhos, em grupo e resolver problemas.

3. Criação de um documento que sirva como fundamento para formas mais avançadas de educação e treinamento profissional, o "Certificado de Qualificação Inicial", que deverá incorporar os padrões de desempenho escolar dos países do Cone Sul.
4. O CQI será outorgado após séries de avaliações e exames; sua posse qualificará o estudante a optar entre conseguir um emprego, preparar-se para o curso superior ou seguir estudando para obter um "Certificado Técnico e Profissional".
5. Um novo conceito de avaliação do desempenho escolar, oferecendo múltiplas oportunidades de sucesso ao estudante. Apesar de concebidas segundo padrões superiores, as novas formas de avaliação não deverão ser um mecanismo de seleção, uma vez que os ditos padrões serão estabelecidos a partir do que praticamente qualquer estudante pode alcançar, apesar de não necessariamente na mesma época.
6. Avaliação cumulativa e permanente, não um único exame. Um órgão de avaliação independente, organizado a nível do MERCOSUL, com colaboradores, capacidades e institutos instalados em cada país-membro.



7. Constituição de um "Programa Macrorregional de Recursos Humanos", para assistir os governos nacionais nas suas responsabilidades de assegurar que virtualmente todos os estudantes obtenham seu CQI. Assistidos pelas autoridades do Programa, os governos e órgãos estatais ou provinciais criarão e financiarão condições para os jovens que não conseguiram obter o certificado em cursos regulares.
8. Instituir "Centros da Juventude" para jovens, de 14 a 21 anos de idade, que não passaram seus exames e, para impedir a marginalização dessa extensa mão-de-obra, ajudá-los a alcançar os devidos padrões, através de técnicas pedagógicas alternativas. Os CJs manterão serviços de informação e colocação, estabelecendo fortes relações com as empresas, uma das principais carências dos sistemas educacionais em vigor. Introduzir, após a instituição dos CJs, legislação proibindo o trabalho dos menores de 18 anos, a não ser os que já obtiveram o CQI ou estão matriculados em programa para obtê-lo.
9. Um sistema integrado de Certificados Técnicos e Profissionais e diplomas afins para estudantes e adultos, para o amplo leque de ocupações que não requerem formação universitária, oferecendo oportunidade de melhor aprendizado e caminhos alternativos à Faculdade. Os padrões dos CTPs serão estabelecidos por comitês convocados pelos ministros do Trabalho dos países membros do MERCOSUL.
10. Os estabelecimentos de ensino deverão ser estimulados a oferecer e os professores a organizar cursos aprovados - de 2 a 4 anos de estudo e trabalho combinados - destinados aos



CTPs. As empresas deverão abrir espaços a atividades de treinamento nesse sentido e premiar - com trabalho de melhor remuneração e qualidade - funcionários que obtêm o CTP.

11. Será estabelecido por ordem dos ministros do Trabalho - em cooperação com os da Educação, Indústria e Comércio - um Conselho Macrorregional de Padronização Técnica e Profissional, constituído por representantes de empresários, trabalhadores, educadores e advogados de cada país. O Conselho terá por tarefa - após consultar comitês indicados pelos diferentes ramos da indústria e do comércio da macrorregião - implementar sistemas de padrões para virtualmente todo tipo de atividade econômica. Os comitês serão indicados pelo Conselho, desenvolverão padrões fundados em habilidades produtivas e Certificados Ocupacionais de orientação para o progresso profissional em cada ramo da indústria e do comércio.
12. A obtenção desses Certificados Ocupacionais estará aberta a todos os estudantes que concluírem seu CQI e aos trabalhadores adultos, combinando princípios gerais de educação e requisitos específicos da indústria e comércio. Os Certificados estabelecerão parâmetros nítidos e precisos para as qualificações e o progresso de cada categoria profissional.
13. O sistema integrado prevê ampla mobilidade da mão-de-obra, abrindo aos estudantes e trabalhadores espaços para mais formação e treinamento. Os CTPs deverão ser equivalentes a diplomas de curso secundário e qualificar para admissão ao curso superior ou programas de aprimoramento técnico ou profissional.



14. Jovens profissionais e adultos terão à disposição outros cursos, inclusive um programa básico de 4 anos nas seguintes disciplinas: matemática, história, estatística, computação, comunicação, física, química, análise operacional e idiomas, além de cursos introdutórios especificamente voltados a atividades industriais ou comerciais.
15. Os empresários receberão incentivos para treinar sua mão-de-obra e assistência técnica necessária para tornar suas empresas organizações de trabalho altamente produtivas. De início, todas as empresas, organizações e instituições privadas ou públicas deverão despende um mínimo de 1% (um por cento) da sua folha de pagamento ou imposto de renda em educação e treinamento, ou contribuir na mesma proporção a um Fundo de Recursos Humanos.
16. Cerca de 15% do Fundo de Recursos Humanos serão destinados à reorganização, especialmente das empresas de médio e pequeno porte. Serviços nacionais de informação e assessoria técnica serão instituídos para apoiar as empresas em seu trabalho de reorganização. Serão outorgados prêmios às práticas de reorganização mais bem sucedidas.
17. Criação de uma Junta de Trabalho e Formação Profissional do MERCOSUL, para cuidar das relações entre empresas e escolas, dirigir e supervisionar os Centros da Juventude, os sistemas de repescagem destinados ao CQI, os sistemas de concessão dos CTPs a nível local, administrar o sistema de informação sobre mercados de trabalho e coordenar todos os programas relativos a colocação, educação vocacional, treinamento "sob medida" etc.



BIBLIOGRAFIA

. *Celso Lafer*, "Dilemas da América Latina num mundo em transformação", em *Lua Nova*. S. Paulo 18:25-40, agosto de 1989.

. *Commission on Workforce Quality and Labor Market Efficiency*, Investing in People: A Strategy to Address America's Workforce Crisis. U. S. Department of Labor, Washington 1989.

. *Economic Report of the President*, U. S. Government Printing Office, Washington D. C. 1990.

. *Elizabeth Dore e John Weeks*, "International exchange and the causes of backwardness", em *Latin American Perspectives*. N. York 4(2) e 6(2), 1976.

. *F. H. Harbinson e C. S. Myers*, Education, Manpower and Economic Growth: Strategies of Human Resources Development. McGraw-Hill, N. York 1964.

. *H. S. Parnes*, Scope and Methods of Human Resources and Educational Planning, Manpower Forecasting in Educational Planning. OECD, Paris 1965.

. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, Pesquisa Nacional de Avaliação do Perfil Cognitivo da População. Projeto de Pesquisa, Brasília DF, 1991.

. *Jacques Marcovitch*, "O novo contexto mundial, desafio tecnológico e a integração latino-americana", em *Revista de Administração*. S. Paulo 24(2):5-13, abril/junho de 1989.

. *J. Vaizey*, The Economics of Education. Faber and Faber, Londres 1962.

. *Maria Tereza Leme Fleury e Maria Isabel Leme de Mattos*, "Sistemas educacionais comparados". Secretaria da Educação do Estado de S. Paulo, mimeo, 1990.

. *National Center on Education and the Economy*, America's Choice: High Skills or Low Wages. Rochester 1990.



. *Pedro Scura Neto*, Pactos e Estabilização Econômica. Ática, S. Paulo 1986.

. *Sanjaya Lall*, Building Industrial Competitiveness in Developing Countries. OECD Development Centre, Paris 1990.

. *Trades Union Congress*, Unions and Europe in the 1990s. TUC, Londres 1991.

. *Zygmunt Gostkowski*, Towards a System of Human Resources Indicators for Less Developed Countries. UNESCO/Academia Polonesa de Ciências, Varsóvia 1972.

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