

MARIA LÚCIA DE PAULA URBAN

**DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO
NA AMÉRICA LATINA
O PROCESSO DE CONFORMAÇÃO DO MERCOSUL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Economia Regional, do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - CEDEPLAR, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Borges Lemos

BELO HORIZONTE

1995

339.92
(8)
U72d

*À Ascensão, eterna presença
em minha vida.*

*Para o Toni, Xico e Ana,
inigualáveis companheiros na
aventura de viver.*

AGRADECIMENTOS

Ao Maurício, por ter emprestado à sua orientação firme e decisiva a referência acadêmica que lhe distingue.

Ao IPARDES, por ter me propiciado a oportunidade de trabalho com o tema e o apoio necessário para sua elaboração. Na realidade essa dissertação é fruto de minha experiência de trabalho na instituição e pela qual participei do processo de negociação do Mercosul nesses últimos quatro anos. Essa experiência ofereceu a possibilidade de entrelaçar a pesquisa e a tomada de decisão, cujos resultados foram muito enriquecedores para minha vivência técnica.

Aos colegas de equipe, Flávio, Gracia, Jorge, Marina, Paulão e Sérgio, com os quais dividi a experiência de trabalho e uma agradável convivência.

Ao Mariano, pelo estímulo constante e pela confiança.

À Tere e à Mainha, pelas afetuosas discussões.

À Tetê, pela constância, carinho e apoio na organização dos quadros.

À Antônia, pela organização do texto e pelo prazer do reencontro no trabalho e na amizade.

À Dircinha, pela paciência e dedicação com que me atendeu nas demandas e na organização das referências.

À equipe de editoração e de documentação do IPARDES, pelo dedicado profissionalismo.

Aos amigos, pelo estímulo e pela presença.

À D. Janina e sua família, que também é minha, pelo constante afeto.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	vi
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1	
A DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E AS ECONOMIAS DA AMÉRICA LATINA.....	5
1.1 O MODELO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES	5
1.2 O CASO DO BRASIL	7
1.2.1 Características das Trocas Inter-Regionais	12
1.3 ABERTURA VERSUS PROTECIONISMO: A VULNERABILIDADE DESSAS ECONOMIAS	15
CAPÍTULO 2	
AS EXPERIÊNCIAS DE INTEGRAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA	19
2.1 A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA.....	23
2.2 SUB-REGIONALIZAÇÃO, CRIAÇÃO DA ALADI E DO MERCOSUL	27
2.2.1 ALADI - Contexto e Instrumentos	30
2.2.2 MERCOSUL - Estrutura Orgânica e Instrumentos	35
CAPÍTULO 3	
MERCOSUL - OS MECANISMOS DA TRANSIÇÃO.....	40
3.1 CONTEXTO DAS NEGOCIAÇÕES.....	42
3.2 A CONDUÇÃO DO PROCESSO NEGOCIADOR	45
3.2.1 União Aduaneira: Questões Cambiais e Tarifa Externa Comum - TEC ...	49
3.2.2 Acordos Setoriais.....	51

3.3 AS NEGOCIAÇÕES NO SGT-8 - POLÍTICAS AGRÍCOLAS E AGROINDUSTRIAIS	54
3.4 O PERMANENTE DESAFIO DOS PROBLEMAS ESTRUTURAIS	58
CAPÍTULO 4	
DIFERENCIAIS DE COMPETITIVIDADE E NECESSIDADE DE RECONVERSÃO PRODUTIVA - ESTUDO DE CASO.....	61
4.1 DIFERENCIAIS DE COMPETITIVIDADE	61
4.1.1 Custos de Produção e Incidência Tributária	63
4.1.2 Custos Fob e Impactos das Medidas Tributárias.....	68
4.2 PRODUTORES SENSÍVEIS	71
4.2.1 A Problemática da Reconversão.....	73
4.2.1.1 Identificação dos Segmentos/Setores Sensíveis	75
4.2.1.2 Pauta Mínima para a Formulação de Critérios e Parâmetros para a Reconversão	78
CONCLUSÃO.....	83
ANEXO	92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106

LISTA DE TABELAS

1 CUSTO E CARGA TRIBUTÁRIA DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS NOS ESTADOS-PARTES DO MERCOSUL (TABELA-RESUMO).....	66
2 CUSTO FOB E CARGA TRIBUTÁRIA DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS NOS ESTADOS-PARTES DO MERCOSUL (TABELA-RESUMO)	66
3 CUSTO INDUSTRIAL E CARGA TRIBUTÁRIA, CONSIDERANDO AGROINDÚSTRIA E CADEIA PRODUTIVA DOS PRODUTOS SELECIONADOS PARA O MERCADO INTERNO (TABELA-RESUMO)	66
4 CUSTO INDUSTRIAL E CARGA TRIBUTÁRIA, CONSIDERANDO AGROINDÚSTRIA E CADEIA PRODUTIVA DOS PRODUTOS SELECIONADOS PARA O MERCADO EXTERNO (TABELA-RESUMO)	67
5 CUSTO FOB E CARGA TRIBUTÁRIA DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS EM ESTADOS-PARTES DO MERCOSUL (TABELA-RESUMO)	70
6 CUSTO FOB E CARGA TRIBUTÁRIA DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS NO BRASIL E ARGENTINA (TABELA-RESUMO) - 1993	71
7 NÚMERO DE INFORMANTES, QUANTIDADE E ÁREA DE MILHO, SEGUNDO TIPO DE CULTIVO E PESO DO MILHO NO VALOR TOTAL DA PRODUÇÃO, NO PARANÁ - 1985.....	76
8 NÚMERO DE INFORMANTES, QUANTIDADE PRODUZIDA E ÁREA DE MILHO EM CULTIVO SIMPLES DE PRODUTORES COM PRODUÇÃO DE MILHO SUPERIOR A 30% DO VALOR DA PRODUÇÃO E PRODUTIVIDADE MENOR QUE 1.878 KG/HA SEGUNDO PRINCIPAIS GRUPOS DE ATIVIDADE PRINCIPAL, NO PARANÁ - 1985	77

INTRODUÇÃO

Desde as primeiras experiências de integração na América Latina as questões relacionadas à busca do desenvolvimento econômico da região permearam seus objetivos, mas, nos diversos momentos em que se tentou pôr em prática esse processo, as concepções econômica, política e social, e suas várias nuances, colocaram-se como o grande desafio a ser transposto na viabilização da experiência.

Atualmente, as preocupações centrais emergem também do cenário mundial e passam pelo processo de internacionalização dos fluxos de capital e de globalização da produção, cuja lógica, embora transcenda os Estados-nação, se refletirá fortemente na dinâmica econômica, nas condições de desenvolvimento e no papel que cada país ou região terá no contexto mundial.

Entendido o processo de integração/regionalização como um dos meios de assegurar posições competitivas no mercado internacional, a motivação desses processos vincula-se a estratégias que propiciem maiores benefícios oriundos de esforços conjuntos de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, economias de escala e inserção competitiva em terceiros mercados.

Por sua vez, a concepção de desenvolvimento/crescimento se altera e se complexifica, deixando de sustentar-se no aproveitamento sistemático de vantagens comparativas em cada setor de produção, para se apoiar nas vantagens comparativas dinâmicas, determinadas por um padrão que se orienta pela fronteira tecnológica.

No âmbito da América Latina, esse cenário provoca a necessidade de refletir até que ponto a integração pode constituir espaço, e mesmo ser um veículo de motivação, para que os agentes dessas sociedades encontrem alternativas de superação dos desafios internos e externos, cristalizados na forma de inserção dessas economias “retardatárias” no contexto internacional.

De outro lado, faz-se necessário também enfrentar a complexidade com que se revestem neste momento os velhos problemas, como a instabilidade

macroeconômica, modernização e reestruturação dos parques industriais e a retomada em bases sustentáveis do crescimento econômico.

Nesse quadro de complexidade, acentuam-se os limites e as dificuldades para se pôr em prática um novo processo de integração.

Assim, no caso do Mercosul, a situação de graves desequilíbrios macroeconômicos (estabelecidos por fatores conjunturais e estruturais), que acompanham principalmente Argentina e Brasil, teve papel crucial no direcionamento e nos limites dos resultados práticos alcançados nesses últimos quatro anos.

Nenhuma das economias dos países integrantes do Mercosul estava centrada na busca de soluções para seus problemas estruturais; todas estavam totalmente voltadas a administrar as instabilidades. Essa situação impediu que se trabalhasse na harmonização das políticas fiscais, monetárias e de regulação dos movimentos de fatores de produção, pressupostos básicos para um mercado comum, objetivo maior do Tratado de Assunção.

A opção em pôr em prática a etapa de conformação de uma zona de livre comércio, com o programa de liberalização comercial, apresentou-se então como o caminho viável para se estabelecer, num primeiro momento, as relações intersetoriais entre esses países. Contudo, mesmo essa etapa vem encontrando limites para a sua sustentação, na ausência de soluções definitivas para a instabilidade cambial.

Na esteira dessas questões, até a configuração da união aduaneira só pôde ser definida já em fins de 94, porque supunha uma política externa com tarifas comuns e, portanto, concordância num ponto extremamente delicado: o grau de proteção à produção interna, diante dos desníveis e diferenças setoriais que marcam as estruturas e estratégias industriais desses países.

No decorrer do processo, até as discussões que buscavam um possível vínculo dos incentivos à modernização e à reestruturação competitiva dos parques industriais com a integração perderam espaço, pela ausência de estratégias e mecanismos comuns que permitissem a sua concretização.

Assim, ao finalizar, em 31.12.94, a primeira etapa do processo de implantação do MERCOSUL, tornam-se importantes análises que sistematizem a condução desse processo, reflitam sobre as concepções que nortearam essa etapa e que contribuam com uma possível redefinição dos seus rumos.

Estava dada a motivação para este estudo. Na verdade, esta dissertação visa mostrar as dificuldades inerentes à integração no contexto de economias “retardatárias” e “periféricas”, realçando os condicionantes conjunturais e estruturais que tendem a inibir o avanço do processo. Além disso, procura-se apontar, através da sistematização da experiência negociadora que visa dar conformação ao Mercosul por meio dos mecanismos e instrumentos postos em prática para sua execução, como a realidade integradora, mesmo numa situação de desarticulação, foi ganhando alguma consistência em suas várias ações, culminando, em final de 94, com poucos, mas não desprezíveis, resultados concretos.

Para tanto, o estudo está desenvolvido em quatro capítulos.

No capítulo 1 estabelece-se o marco histórico estrutural da industrialização latino-americana, que a caracteriza como “periférica” e “retardatária”. Como decorrência, tem-se uma inserção problemática na divisão internacional do trabalho e uma cristalização de desvantagens competitivas em função de processos diferenciados de substituição de importações.

No capítulo 2 mostra-se como as duas etapas (Zona de Livre Comércio e União Aduaneira), que constituem os avanços de fato do Mercosul até o presente momento, inserem-se no contexto histórico das experiências de integração na América Latina, de uma perspectiva das relações entre integração e desenvolvimento. Ressaltam-se também os instrumentos dessas experiências que estão na origem da implantação do Mercosul.

No capítulo 3 sistematizam-se algumas das principais questões e dificuldades práticas experimentadas nas negociações do Mercosul na fase de transição. Inicialmente discutem-se a inserção do Mercosul como fase da política de abertura dessas economias e as indefinições quanto à política industrial dos países-membros. A

seguir, com base em quadro síntese e tipologia do Cronograma de Las Leñas e decisões do Conselho do Mercado Comum - CMC e do Grupo Mercado Comum - GMC, examinam-se alguns dos principais pontos que exemplificam a prática e os limites do processo negociador e as definições necessárias para se chegar à União Aduaneira. Apresenta-se, também, de modo sintético, o processo de negociação no âmbito de um subgrupo específico (o SGT 8) que trabalha com as Políticas Agrícola e Agroindustrial, como exemplo das questões da prática negociadora e do aparecimento de problemas de competitividade em segmento produtivo aparentemente menos complexo.

No capítulo 4, aprofundam-se algumas questões enfrentadas pelo SGT8, a partir de estudos que buscaram discutir temas de competitividade no setor e alguns encaminhamentos para enfrentar os problemas advindos da integração.

Como conclusão apresenta-se uma síntese das características que vem assumindo o processo de implantação do Tratado de Assunção e algumas definições necessárias à sua continuidade. Apontam-se também alguns elementos da experiência europeia de desenvolvimento regional que podem contribuir para o encaminhamento das ações de reconversão produtiva.

CAPÍTULO 1

A DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E AS ECONOMIAS DA AMÉRICA LATINA

1.1 O MODELO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

Situar a base da problemática das relações entre os países que compõem o Mercosul significa compreender o processo de conformação e desenvolvimento do setor industrial na América Latina. Isto porque, embora os processos nacionais sejam contemporâneos, tenham sido gestados no mesmo quadro de limites e dificuldades dado pela industrialização denominada tardia¹ e tenham tido como tônica a partir dos anos 30 o mesmo modelo de implantação de parque industrial baseado na substituição de importações, as relações entre esses processos foram muito pouco desenvolvidas.

Se do ponto de vista técnico grandes escalas e mercados ampliados se colocavam como um dos elementos fundamentais da indústria nascente, cabe refletir por que essas economias não se utilizaram das vantagens de uma estruturação mais estreita de suas malhas industriais.

Foram buscados, a partir daí, aspectos dos modelos interpretativos sobre esse desenvolvimento industrial capazes de evidenciar as conseqüências desse processo e alguns efeitos nas relações de troca dessas economias.

¹ Mello, ao discutir a industrialização da América Latina, situa-a na passagem dessas economias ao modo especificamente capitalista de produção, o que representou a endogeneização do processo de acumulação de capital, a partir da montagem do departamento de bens de produção e de outros meios de produção. Nesse caso admite que "a industrialização capitalista na América Latina é específica e que sua especificidade está duplamente determinada: por seu ponto de partida, as economias exportadoras capitalistas nacionais, e por seu momento, o momento em que o capitalismo monopolista se torna dominante em escala mundial, isto é, em que a economia mundial capitalista já está constituída. É a esta industrialização que chamamos retardatária" (p.98). Alerta também que, do ponto de vista técnico, na industrialização retardatária os obstáculos a transpor se tornam muito mais sérios {...} "o nascimento tardio da indústria pesada implicava numa descontinuidade tecnológica muito mais dramática, uma vez que se requeriam agora, desde o início, gigantescas economias de escala, maciço volume de investimento inicial e tecnologia altamente sofisticada, pois que controlada pelas grandes empresas oligopolistas dos países industrializados" (p.112). (MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio : contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. 3.ed. São Paulo : Brasiliense, 1984.)

O modelo de industrialização na América Latina, segundo Maria da Conceição Tavares, orientou-se por um processo que “teve lugar, apenas em escala nacional, dadas as condições de divisão internacional do trabalho que prevaleciam à época do seu início e que não se modificaram muito”².

E a partir da crise de 29, como resposta aos sucessivos desafios colocados pela conjuntura desfavorável da economia internacional, foi implantado nestes países o que se denominou de um modelo de substituição de importações, permitindo que a economia, por um lado, fosse se tornando quantitativamente menos dependente do exterior e, por outro, mudando qualitativamente a natureza dessa dependência.

Na evolução desse processo, pode-se destacar duas fases: a da industrialização extensiva e a da industrialização intensiva. Na primeira, buscou-se desenvolver produtos cuja tecnologia exigia menor densidade de capital, como os bens de consumo duráveis e alguns bens intermediários e de capital, com uso abundante de mão-de-obra e “expansão horizontal” de mercado. Na segunda, a substituição se dá mais voltada para a indústria pesada, com utilização de técnicas intensivas de capital, menor emprego e, em contrapartida, uma expansão “vertical” do mercado, promovida pela concentração de renda.

Do ponto de vista interno destas economias, Maria da Conceição aponta três ordens de fatores que condicionaram o desenvolvimento do modelo: “a dimensão e estrutura dos mercados nacionais, a natureza da evolução tecnológica e a constelação de recursos produtivos”³.

² TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro* : ensaio sobre economia brasileira. Rio de Janeiro : Zahar, 1975. p.48.

³ TAVARES.

A maneira como cada país combinou esses fatores, ou resolveu os condicionantes impostos pela tecnologia, configurou a especificidade que assumiu o processo de industrialização em cada um deles⁴.

Alguns mecanismos, porém, sustentaram esse processo e foram visíveis em todas as experiências. Dentre eles destaca-se a preponderância do papel do Estado que, além de garantir um sistema de proteção à indústria nascente, permitia, através dos investimentos em infra-estrutura, economias externas fundamentais para a dinâmica industrial. Ao lado disso, evidencia-se uma entrada maciça do capital externo, tanto na forma do investimento direto como recursos de financiamento⁵.

1.2 O CASO DO BRASIL

No caso do Brasil, além das dimensões do mercado interno, são fundamentais para explicar as vantagens da industrialização pautada nesse modelo: a) o grau de diversificação da estrutura produtiva, já alcançado dentro do modelo tradicional exportador, aliado à coincidência espacial dos setores dinâmicos num e outro modelo; b) economias externas proporcionadas por um setor terciário já amplamente desenvolvido; c) disponibilidade relativa de terra e mão-de-obra, além de uma política econômica bastante favorável em determinados momentos.

Por outro lado, a existência dessa “estrutura produtiva mais diversificada, sobretudo no setor secundário, serviu de suporte para o processo de substituição

⁴ “De acordo com as particularidades históricas do desenvolvimento da América Latina, configurou-se um esquema de crescimento cuja lógica de reprodução implica na acentuação da heterogeneidade da estrutura produtiva - a partir de cortes intra-setoriais -, das distancias sociais e dos laços de dependência econômica”. (SERRA, José. O desenvolvimento da América Latina : notas introdutórias. In: SERRA, José (Coord.). *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. 2.ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1979. p.21)

⁵ Como exemplo, na Argentina, “la etapa del proceso de industrialización que se inicia con posterioridad a la crisis de los años treinta y que se extiende hasta la asunción del gobierno militar en 1976 se ha caracterizado por el desarrollo de industrias sustitutivas de importaciones, dirigidas basicamente al mercado interno y que se desarrollaron en un fuerte esquema proteccionista, basado en restricciones cambiarias y niveles arancelarios muy elevados. En este proceso el Estado jugó un papel fundamental, tanto en la transferencia de ingresos hacia el sector industrial - subsidios, créditos promocionales, provisión de servicios - en su rol de regulador de conflictos sociales y árbitro de las pujas redistributivas... Este desarrollo industrial ‘protegido’ fue conformando una estructura industrial altamente diversificada e oligopolizada. Con mayor énfasis a partir de fines de la década del cincuenta, las empresas extranjeras jugaron un rol central en este proceso y llegaron a participar en un tercio de la producción industrial, desarrollando sus actividades en los mercados industriales más concentrados y dinámicos” (KOSACOFF, Bernardo; AZPIAZU, Daniel. *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*. Buenos Aires : Centro Editor de América Latina : CEPAL, 1989. p.10).

subseqüente, fornecendo os primeiros elos da cadeia de diversificação sucessiva que iriam facilitar a integração vertical do aparelho produtivo”⁶.

Comparativamente ao Brasil, em alguns dos outros países esse processo foi menos dinâmico em função da incipiente diversificação industrial, que impedia o avanço de outras etapas. Paralelamente, o sistema de acumulação mostrou-se menos eficiente, impossibilitando a realização de investimentos em alguns segmentos de tecnologia intensiva, como no setor de bens de capital.

Esse modelo gerou problemas que persistem ainda hoje e estão na origem das dificuldades a serem enfrentadas, de um lado, no contexto atual do comércio internacional dadas as ineficiências competitivas e, de outro, nas perspectivas de integração, à medida que não se desenvolveu a capacidade de estabelecer vínculos entre os países da América Latina.

Assim é que, em fins dos anos 70, quando o modelo de substituição de importações apresenta os limites de sua expansão, o Brasil contava com uma estrutura industrial bastante desenvolvida, com o dinamismo assentado nos principais segmentos da indústria pesada, metal-mecânica, química e sua base técnica.

Essa estratégia de desenvolvimento industrial que tratou de estruturar a matriz produtiva da indústria brasileira só foi possível em função das dimensões do mercado brasileiro, o que permitiu colocar em segundo plano as condições necessárias para a competitividade externa de boa parte do setor industrial. Nesse caso, a busca generalizada da complementaridade e integração do parque industrial foi feita em detrimento de estratégias assentadas na especialização e maximização da eficiência do sistema como um todo.

Com efeito, conforme Suzigan:

Implantada sob um amplo e permanente esquema de proteção, promoção e regulação, essa estrutura havia alcançado um grau elevado de relações intersetoriais e de diversificação da produção, embora às custas de insuficiente desenvolvimento tecnológico, ineficiências localizadas, baixo nível de especialização e pouca integração com o mercado internacional⁷.

⁶ TAVARES, p.101.

Essa estratégia de industrialização, que contou com o forte apoio do investimento direto estatal na implantação dos setores básicos e de toda infra-estrutura de apoio, só foi também possível pela utilização de todo tipo de mecanismos de estímulos fiscais e financeiros, em muitos casos de forma até pouco seletiva e obedecendo a contingências do momento. “Por isso, a implantação de cada segmento industrial relevante demandou a criação de um arranjo institucional particular. Em alguns casos, bastou a ação do BNDES; em outros, foi preciso agregar a política de compra das empresas estatais, ou a criação de uma nova agência governamental, ou novos subsídios, ou inovações como a política do tripé, os acordos de participação geridos pela Cacex”⁸ e os vários programas de ajuste conjuntural dos principais elementos das políticas de comércio exterior.

A constituição do parque industrial nesse modelo caracterizou-se então por elevados níveis de protecionismo na busca da auto-suficiência interna. Isto contribuiu para gerar ineficiências estruturais, como níveis de produtividade inferiores aos padrões internacionais, heterogeneidade técnica acentuada e deficiências do potencial de desenvolvimento tecnológico da indústria. Assim, a produtividade dessa indústria esteve fundada nos ganhos de escala e não fez sentir todo seu efeito sobre a redução dos preços internos e sobre a ampliação do mercado.

Dessa forma, em que pese a complexidade e integração do parque industrial permitido por esse modelo, as distorções estruturais por ele produzidas começam a dificultar a evolução do setor. Isso à medida que tendo reduzido substancialmente os efeitos potenciais oriundos das substituições de importações, passa-se a depender cada

⁷ SUZIGAN, Wilson. Situação atual da indústria brasileira e implicações para a política industrial. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: IPEA, n.6, p.121-143, dez.1991. p.121

⁸ ARAÚJO JR., José Tavares de. O Programa de Integração Argentina-Brasil e as tendências atuais da economia mundial. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.10, n.2, p.181-188, 1989. p.183.

vez mais de ampliações do mercado interno e da inserção competitiva da economia no mercado internacional.⁹

Nesse contexto, a intensificação das trocas internas à América Latina deveu-se menos aos esforços e instrumentos postos em prática no marco das tentativas de integração do que às tendências expansionistas que historicamente vêm se verificando no comércio internacional e que possibilitaram o aumento dos fluxos comerciais dessas economias entre si e com o resto do mundo.

Mesmo considerando a relativa estreiteza dos mercados nacionais, dada a concentração da renda - que não possibilitava os ganhos de escala característicos da competitividade dessas indústrias - aliada em alguns casos à produção com custos maiores que os similares importados, não se buscou uma maior integração desses sistemas produtivos. Nesse sentido, a Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL reconhecia que o sucesso da industrialização na região dependeria da substituição de importações que extrapolasse os limites nacionais, o que demandava um tratamento diferenciado de proteção entre os países da América Latina, através de uma maior liberalização das trocas intra-regionais.

Nos anos 80, dado o esgotamento do modelo de substituição de importações, e sob a determinação das mudanças de contexto do comércio mundial, buscou-se uma estratégia de fortalecimento do comércio exterior como parte do desempenho do setor industrial. Para tanto, lançou-se mão de mecanismos de promoção das exportações e de

⁹ Para a Argentina, esse processo foi mais grave, pois a partir de políticas mal direcionadas começou a ocorrer, desde meados da década de 70, o que se convencionou denominar de 'desindustrialização da economia argentina'. "Bastan algunos indicadores para medir la profundidad de este fenómeno. Entre 1975 y 1982 el producto industrial cayó en más del 20%, ubicándose a niveles similares a los de quince años atrás; la participación de la industria en el producto bruto interno disminuyó del 28% al 22%, lo que se asocia con una mayor terciarización de la economía con menores niveles de productividad; cerró alrededor del 20% de los establecimientos fabriles de mayor tamaño; se produjo un incremento considerable de la productividad de la mano de obra, pero más relacionado con la 'racionalización' de su uso que con un cambio tecnológico; el nivel de inversión en equipo durable de producción disminuyó en los últimos cinco años a una tasa superior al 5% anual; la participación de los asalariados en los ingresos cayó del 49% en 1975 al 32,5% en 1982". (KOSACOFF; AZPIAZU, p.20)

uma flexibilidade das importações¹⁰ a partir da adequação da estrutura tarifária às condições de competitividade, ampliando o coeficiente de importações para viabilizar a expansão da capacidade de produção e a modernização da economia.

Essa política voltada para o crescimento das exportações¹¹, diante da conjuntura adversa do início dos anos 80, ainda se deu em boa parte apoiada em incentivos, subsídios e desvalorizações cambiais periódicas, antes como uma saída da crise do mercado interno que como estratégia de desenvolvimento industrial, embora nesse momento também tenha se detectado algum avanço tecnológico representado pela expansão das exportações de certos segmentos industriais como a metal-mecânica, químico-petroquímico, papel e celulose e outros.

Embora seja difícil avaliar realmente as transformações estruturais nas condições de competitividade externa da indústria brasileira nesse período, dada a confluência de vários fatores, como os mecanismos de estímulo e desestímulo às importações ou exportações a cada momento, o início do processo de abertura da economia e mais especificamente a gestão flutuante da política cambial, há uma tendência de mudanças no perfil da pauta do comércio exterior¹².

As condições econômicas durante os anos 80 atuaram no sentido de modificar a condução do processo antes baseado na lógica do modelo protecionista, em que as importações tinham o papel tão-somente de complementar a oferta doméstica. Assim, a queda do coeficiente de importações na primeira metade dos anos 80 pode ser explicada pela conclusão dos projetos vinculados ao programa de

¹⁰ O primeiro marco do processo de eliminação das barreiras à importação foi a revisão de 1984 das sobretaxas tarifárias pela Comissão de Política Aduaneira (CPA). "Apesar das revisões dos instrumentos protecionistas que ocorreram a partir de 1984, até o final da década de 80, a política de importações brasileira se caracterizava pela superposição de tarifas aduaneiras muito elevadas, de restrições não tarifárias e de regimes especiais de importação" (MACHADO, João Bosco Mesquita; ARAÚJO JR., José Tavares de. **Impacto das políticas comercial e cambial sobre o padrão de comércio internacional dos países da ALADI : o caso do Brasil**. Campinas : UNICAMP/IE, 1992. p.38).

¹¹ Nesse período boa parte de nossas exportações teve sempre algum tipo de incentivo na forma de subsídio fiscal ou financiamento a taxas privilegiadas. "Portanto, no caso brasileiro, parece haver uma estrita correlação entre os esquemas de incentivo à exportação e a estrutura de promoção. Essa combinação de mecanismos deveria ser capaz de assegurar que os elevados custos de importação não comprometessem o desempenho exportador da economia" (MACHADO; ARAÚJO JR., **Impacto...**, p.44)

¹² Ver essa discussão em VEIGA, Pedro da Motta. Indústria do Brasil : um novo ciclo de crescimento? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro : FUNCEX, n.42, p.11-17, jan./mar.1995.

substituição de importações de bens intermediários (siderurgia, celulose, alumínio, química e borracha, e outros - segmentos considerados intensivos em recursos naturais) e de alguns bens de capital, ao lado de fatores como redução do ritmo de crescimento econômico e a desvalorização da taxa real de câmbio.

O padrão das importações se altera e passa a atingir, desde fins dos anos 80, novos setores representados pelo maior crescimento das importações dos segmentos como, por exemplo, material de transporte e elétrico, mecânica e parte da química. Nos setores de produção intensiva em recursos naturais – em que o Brasil vem concentrando vantagens comparativas – as importações estagnaram, quando não decresceram.

Ao longo dos anos 80, observa-se que as exportações industriais brasileiras parecem se especializar naqueles setores cuja competitividade depende essencialmente da disponibilidade de uma ampla base de recursos naturais, potencializada muitas vezes por escalas eficientes de produção na geração de bens intermediários (celulose e papel, siderurgia, alumínio, entre outros).

1.2.1 Características das Trocas Inter-Regionais

Quanto à distribuição regional das exportações, cresceram, nos anos 80, as participações dos mercados representados pela Comunidade Européia, EUA e Canadá, Japão e os NICs (de 48% em 1980, esses mercados passam a representar 67% em 1990). Isso significa dizer que os países desenvolvidos vêm constituindo mercado significativo para os produtos manufaturados brasileiros intensivos em recursos naturais.

Já a participação das exportações de manufaturados para os países da América Latina decresceu (24,8% em 1980 e 13,4% em 1990). De fato, nos anos 80 o comércio entre o Brasil e os países da ALADI caracterizou-se pelo declínio das exportações e das importações, em função tanto da crise cambial como da crise da dívida externa, que afetaram as condições econômicas e de comércio desses países.

No caso do Brasil, o arrefecimento da crise da dívida externa com as renegociações permitiu no início dos anos 90 um certo controle da política cambial, possibilitando que, na prática, o regime cambial se configurasse mais como de taxas administradas, embora sem regras explícitas, que de taxas flutuantes, levando a um certo controle da liquidez e da taxa real de câmbio.

Assim, desde início dos anos 90, parece vir se delineando o crescimento de exportações de bens manufaturados para os países latinos, dado o aprofundamento da integração sub-regional e a retomada de crescimento do conjunto dessas economias, para onde o Brasil exporta essencialmente manufaturados de uso tecnológico, o que aponta também algum ganho de produtividade e aumento de eficiência nesses segmentos¹³. A intensificação do comércio com esses países, embora possa estar sendo reforçada pelo processo de integração, ainda deixa muitas dúvidas, principalmente pela defasagem cambial da Argentina nesse período, que estimulou fortemente importações do Brasil; importações que podem estar mostrando uma tendência apenas pontual.

Dado o maior grau de complexidade e avanço da estrutura industrial em relação às demais economias da ALADI, as características do comércio entre o Brasil e os países da região têm sido de exportações de produtos de alto conteúdo tecnológico e importações de produtos primários e produtos manufaturados de baixo conteúdo tecnológico.

Essa relação comercial não reflete apenas o diferencial das vantagens comparativas entre os países da região, mas aponta também alguns dos problemas advindos da utilização de políticas de controle das importações ou de estímulo às exportações e da pouca eficácia dos instrumentos da ALADI.

Contudo, percebe-se um certo nível de complementaridade entre os sistemas produtivos dessas economias expresso pelas trocas intra-industriais, embora, dado o quadro de distanciamento estrutural, seja difícil entendê-las como um tipo de transação consolidada.

¹³ Com relação aos países que compõem o Mercosul, cabe ressaltar que o peso do intercâmbio sempre se mostrou significativo, representando nos anos 80 mais de 40% das transações brasileiras na ALADI.

Ora, as trocas intra-industriais, geralmente, são realizadas quando determinada indústria de um país adquire economias de escala, que estimulam as trocas entre as firmas, ou pela diferenciação de produto e segmentação de mercado. Hoje, as trocas intra-industriais podem assumir diversas formas: “importações competitivas que atendem uma fração da demanda interna; contratos de fornecimento de longo prazo envolvendo compra e venda de produtos de firmas independentes de uma mesma indústria localizada em países diferentes; e comércio intra-firma”.¹⁴

Por isso mesmo, o Brasil hoje mantém esse tipo de comércio basicamente com a Argentina e o México, economias que apresentam uma certa correspondência na diversificação e complexidade de seus parques industriais. Nota-se, no final dos anos 80, a intensificação desse tipo de comércio também com o Uruguai, em função do nível de desenvolvimento econômico alcançado por esse país.

Outra modalidade de troca intra-industrial é o comércio intra-firmas, praticado normalmente por grandes grupos, principalmente as multinacionais, que procuram nas suas congêneres em outros países vantagens locacionais ou economias de escala aí produzidas. Segundo estudo de Araújo Júnior (1991), apenas esse tipo de troca, intra-firmas, como as ligadas à Autolatina, teria caracterizado as trocas industriais entre Brasil e Argentina na década de 80.

Contudo, o que vem prevalecendo entre esses dois países é o comércio inter-industrial, mesmo com o estabelecimento de acordos bilaterais específicos que reforçavam o comércio industrial a partir da segunda metade dos anos 80.

Na verdade, dessa relação de comércio regional, pode-se depreender que ela oscilou ao sabor das conjunturas, ora favoráveis, ora desfavoráveis, conjugando práticas cambiais pertinentes a cada momento, o que acabou por determinar a maior ou menor intensidade das trocas entre os países latino-americanos.

O que se percebe é que a própria forma como foi implantado e evoluiu o modelo industrial de substituição de importações nessas regiões condicionou e vem

¹⁴ MACHADO; ARAÚJO JR, *Impacto...*, p.48

condicionando as práticas comerciais. Nesse sentido, José Tavares¹⁵ reforça o caráter autárquico dessas economias, explicado, em certa medida, pela forma como se deu a implantação de grande parte da capacidade produtiva brasileira nos segmentos de bens de capital e alguns insumos básicos, nas últimas décadas, que desconsiderou os fluxos potenciais das trocas industriais na região. Também nos momentos de desequilíbrios de balanço de pagamento e crise cambial não se lançava mão de um tratamento preferencial às importações oriundas desses países.

Se no contexto regional as relações comerciais assumiram tal grau de dificuldade para se concretizar, em âmbito internacional elas acabam por se tornar ainda mais complexas.

1.3 ABERTURA VERSUS PROTECIONISMO: A VULNERABILIDADE DESSAS ECONOMIAS

A reflexão sobre o processo de integração no contexto de abertura mais ampla da economia, dados os novos contornos do comércio internacional, assume maior complexidade à medida que o momento requer novas e diversificadas estratégias para a inserção desses países no mercado mundial.

A busca de modelos de crescimento, com vetor de dinamismo assentado fortemente na perspectiva das exportações, encontra seus limites hoje, além dos desafios internos, em pelo menos três pontos das relações dos países e da nova ordem do comércio internacional.

Em primeiro lugar, os países desenvolvidos continuam na prática (em oposição ao discurso e receituário preconizado) a usar largamente barreiras não tarifárias para administrar suas importações e adotam cada vez mais o acesso seletivo a seus mercados. Mesmo com o amplo rebaixamento de suas tarifas médias, vêm mantendo restrições não tarifárias, que praticamente anulam essas reduções, com o uso

¹⁵ ARAÚJO JR., Jose Tavares-de. A política comercial brasileira e a integração latino-americana. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.11, n.2, p.407-428, 1991.

indiscriminado de mecanismos como imposição de cotas, garantias de preços, medidas anti-dumping, direitos compensatórios etc. Ultimamente inclusive têm lançado mão dessas medidas para se protegerem das importações de manufaturados de países em desenvolvimento. Tudo isso se torna particularmente complicado à medida que os países em desenvolvimento orientam parte de seus esforços justamente para ganhos de competitividade que lhes permitam participar de forma mais intensa nesses mercados com esses produtos.

Um segundo ponto diz respeito às crescentes interferências e determinações da ordem de comércio mundial nas definições de mecanismos que possam se refletir nos regimes competitivos de cada país. Nesse quadro, toda medida interna a um país que possa representar ganhos de eficiência produtiva em determinado setor e com isto afetar a competitividade em outros países, é motivo de atritos consideráveis. Nesse rol estaria qualquer medida de política industrial que conte com promoção, investimento e até mesmo subsídio à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico. “Portanto, as vantagens competitivas globais não surgem apenas dos atributos inerentes a empresas e locais específicos, mas também como resultado de medidas tomadas pelos governos”¹⁶. As próprias decisões do GATT estão tendendo a abandonar as negociações de produtos para focalizar o tratamento de políticas.

Um terceiro ponto, e como consequência do acima exposto, é representado pelas dificuldades dos países em desenvolvimento de se moverem nesse sistema. Assim é que se estabelece estreita correlação entre os pressupostos da globalização e as formas de fazer políticas industriais e comerciais nacionais dos países em desenvolvimento, que se vêm pressionados a restringir os mecanismos de estímulos industriais, liberalizar tarifas, eliminar o uso de restrições quantitativas, abolir subsídios para exportações. “Acima de tudo, eles estão sendo pressionados a aceitar

¹⁶ AGOSIN, Manuel R.; TUSSIE, Diana. Globalização, regionalização e novos dilemas da política comercial para o desenvolvimento. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro : FUNCEX, n.35, p.47-62, abr./jun.1993. p.53

regras que implicariam na redução da autonomia nacional em diversas áreas novas e em práticas institucionais”.¹⁷

Ora, tudo isto é particularmente mais complicado para alguns países em desenvolvimento, como Brasil e Argentina, por exemplo, cujos processos de industrialização voltados para exportações ainda se encontram em fase muito incipiente. Não se trata, obviamente, de buscar o mesmo sistema tradicional do protecionismo que vigorou na fase anterior da industrialização dessas economias. Hoje, a própria revisão crítica da forma como se usou esses instrumentos e as consequências deixadas por eles remetem à busca de um novo aparato protecionista que permita um nível maior de objetividade e seletividade na implementação desse tipo de políticas. Remetem, sobretudo, à necessidade de um planejamento que permita uma avaliação e o equacionamento dos custos de proteção ou estímulo, para ações seletivas e incentivos direcionados.

Agora, o principal desafio de uma política industrial dos países em desenvolvimento, e do Brasil em particular, passa a ser o de assegurar novos patamares de modernização do conjunto dessa indústria, garantindo a reestruturação industrial a partir da incorporação de tecnologias típicas da terceira revolução industrial.

Coloca-se, portanto, a necessidade de mudar o padrão de desenvolvimento industrial e tecnológico, para atingir níveis mais eficientes de competitividade. E isto significa não só incorporar as mudanças tecnológicas e organizacionais à indústria já existente, como também desenvolver os segmentos representativos da tecnologia de ponta.

Uma estratégia nesse sentido, dentro do contexto de abertura, tem implícita a urgência em se fortalecer o papel do comércio exterior na dinâmica do desenvolvimento do setor industrial do país, com ampliação do coeficiente de importações para viabilizar a expansão da capacidade de produção e a modernização da economia; e tem como contrapartida um novo papel das exportações na dinâmica

¹⁷ AGOSIN; TUSSIE, p.53.

econômica. Nesse sentido, está se colocando também, além da revisão do modelo de intervenção e de políticas, a necessidade de atuar nas áreas macroeconômicas, que garantam uma razoável administração da taxa de câmbio, considerada um dos elementos fundamentais para o sucesso de crescimento voltado para as exportações.

No contexto da América Latina e diante da necessidade dos avanços e da consolidação do Mercosul, às dificuldades de ordem global somam-se aquelas de âmbito nacional que passam necessariamente por um novo padrão de industrialização que considere um entrelaçamento das bases produtivas que, por sua vez, possa representar uma maior diversificação, especialização e competitividade nos mercados internos e externos.

Caso se entenda o Mercosul como um possível instrumento para a modernização produtiva dos países-membros, estaria faltando a esses países considerá-lo sob a perspectiva da “vertente industrialista”, capaz de conjugar os interesses e as especificidades de cada país com um projeto de médio e longo prazo, mais seletivo, abrangente e sistêmico, apoiado em uma reestruturação do sistema produtivo e, conseqüentemente, adequação da infra-estrutura, da educação, dos mecanismos de ordenamento social etc.

A conformação do bloco orientada por essa visão pressupõe recuperar, mesmo que em nível de uma autonomia supranacional, a necessidade de implementar políticas industriais e de comércio exterior ativas, e até mesmo algum nível de proteção extra-bloco, num momento em que as regras das trocas internacionais vêm impondo limites a essa autonomia.

Porém, até o momento, o Mercosul vêm sendo orientado por um processo mais liberal, em que as negociações se resumem na redução linear e a curto prazo das barreiras comerciais e na coordenação de políticas que viabilizam a expansão do comércio regional, o que lhe confere características mais comercialistas.

CAPÍTULO 2

AS EXPERIÊNCIAS DE INTEGRAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

Um programa de integração econômica pode ser definido:

como um conjunto de acordos, convênios, normas, regulamentações, etc., estabelecidos entre dois ou mais países, com o intuito de promover o desenvolvimento conjunto de suas respectivas economias, a partir do aproveitamento das vantagens econômicas oferecidas por acordos comerciais, por acordos setoriais de produção, pela eliminação de barreiras comerciais, pelo incremento do intercâmbio de mercadorias e fatores de produção e pela harmonização de políticas econômicas nacionais e internacionais¹⁸.

Do ponto de vista formal a integração econômica, tal como definida, pode adotar vários tipos, em diferentes etapas lineares ou não de um processo, como Área ou Zona de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica e Integração Econômica Total.

Em uma Área de Livre Comércio, as tarifas (e as restrições quantitativas) entre os países participantes são abolidas, porém cada país mantém suas próprias tarifas frente aos países não pertencentes a essa Área.

O estabelecimento de uma União Aduaneira apresenta, além da supressão de discriminação dos movimentos de mercadorias dentro da União, a equiparação de tarifas em comércio com terceiros mercados¹⁹.

O Mercado Comum é uma forma superior de integração econômica, pois não suprime somente as restrições ao comércio, mas também as que dificultam o movimento de fatores de produção.

¹⁸ MACADAR, Bely Moron de. *A integração latino-americana : da ALALC ao MERCOSUL*. Porto Alegre, 1993. Dissertação (Mestrado), UFRS.

¹⁹ Segundo Aragão "a TEC é um dos pilares de uma política destinada a garantir condições equitativas de concorrência entre os produtores sub-regionais no mercado ampliado, sem a qual a liberação do comércio não subsistirá pelos seguintes motivos: porque a influência de diversos níveis tarifários sobre os custos dos insumos e bens de capital utilizados na fabricação dos bens objeto do intercâmbio favoreceria os produtores nacionais com tarifas mais baixas [...]; porque seria o germe de desvios de tráfico de bens importados para os portos dos países com tarifas baixas, exigindo a adoção e funcionamento eficaz de rigorosas regras de origem [...]" (ARAGÃO, José Maria. *Tarifa externa comum : ponderações sobre sua definição*. *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília : MRE, n.10, p.13-19, jul./set.1993. p.15)

Bem distinta é uma União Econômica, que combina a supressão de restrições ao movimento de mercadorias e fatores com um certo grau de harmonização das políticas econômicas nacionais, buscando eliminar a discriminação resultante das disparidades destas políticas.

Finalmente, a Integração Econômica Total pressupõe a unificação das políticas monetária, fiscal, social e anti-cíclica, ademais de requerer o estabelecimento de uma autoridade supranacional, cujas decisões sejam obrigatórias para os Estados-membros.

Desde seu início, a visão integracionista esteve associada aos aspectos do livre comércio, seja como estratégia em processos de desenvolvimento regional mais amplo, seja na forma de acordos parciais em áreas específicas para o fortalecimento de estruturas industriais. Nesse sentido, a teoria da integração se confunde com as análises dos efeitos de acordos preferenciais de comércio e mesmo das uniões aduaneiras sobre o crescimento econômico dos países membros.

O estudo das uniões aduaneiras – como etapas que definiram historicamente o início de vários processos de integração – pertence à Teoria do Comércio Internacional, uma vez que as tarifas discriminatórias ou preferenciais constituem um de seus elementos centrais. A teoria tradicional sobre a União Aduaneira só começa a se consolidar a partir de 1950, com os estudos de Jacob Viner, citados por Macadar²⁰, que discutiam se essa etapa representava um movimento em direção ao livre comércio ou, ao contrário, maior proteção comercial, significando não mais do que uma das tantas formas possíveis de acordos preferenciais de comércio.

Do ponto de vista da estrutura produtiva, a teoria de integração envolve também certos elementos da teoria de localização. A integração de países adjacentes estabelece vários pressupostos, como a eliminação de barreiras artificiais que obstruem o fluxo permanente das atividades econômicas através das fronteiras nacionais, a

²⁰ Enquanto etapas da integração são várias as polêmicas sobre os benefícios potenciais que uma União Aduaneira poderia trazer para as economias de escala e aumento de eficiência dado pela concorrência de mercados e, portanto, sobre o crescimento econômico (LIPSEY, COOPER; MASSELL, JOHNSON, citados por MACADAR, p.35)

consequente realocação da produção e as tendências regionais de aglomeração e desaglomeração, que não podem ser adequadamente discutidas sem os instrumentos de análise da teoria da localização²¹. As experiências das últimas décadas já incorporaram alguns pressupostos da nova teoria do comércio internacional, em relação à organização da produção em nível mundial e aos efeitos dinâmicos²² desses processos, que fundamentam possíveis efeitos de crescimento econômico a partir da integração. Essa relação entre integração e desenvolvimento tem permeado toda a reflexão dos analistas do tema, principalmente nos países em desenvolvimento, preocupados em mostrar como a integração pode contribuir para o crescimento econômico mais acelerado. Já nos países desenvolvidos, o interesse teórico pela integração centralizou-se nas análises dos efeitos decorrentes de mudanças nos padrões de comércio sobre o bem-estar social.

Nesse contexto situa-se, historicamente, como referência, o início da experiência europeia. No período entre as duas guerras, o interesse relativo aos problemas de integração foi fortemente incrementado, no rastro do processo de desestruturação econômica daqueles países. Assim é que a União Aduaneira entre a Bélgica e Luxemburgo foi instituída desde 1922, com objetivo de estabelecer o livre comércio entre esses países e para mitigar flutuações cíclicas que poderiam ser transmitidas através das relações de comércio exterior. Apenas ao final da Segunda Guerra, com a incorporação dos Países Baixos, conforma-se a BENELUX, com objetivos definidos além da União Aduaneira, visando criar uma União Econômica.

²¹ BALASSA, Bela. Teoría de la integración económica. In: CURSO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO AGROINDUSTRIAL NO MERCOSUL, 1., 1992, Curitiba. Textos distribuídos. Curitiba : IPARDES, 1992.

²² El-Agraa tenta incorporar os efeitos dinâmicos da integração, num esquema formal, e cita alguns dos efeitos sobre o crescimento do PIB dos países membros:

- a) as economias de escala possibilitadas pela ampliação do mercado;
- b) os efeitos das economias externas sobre as estruturas de custos;
- c) os efeitos da polarização, pela concentração do comércio ou de fatores de produção;
- d) os efeitos sobre a localização e o volume do investimento; e
- e) o impacto na eficiência econômica a partir da maior concorrência. (EL-AGRAA, citado por MACADAR, p.62)

Os demais países europeus, principalmente Alemanha e França, também buscavam o caminho integracionista. O modelo de cooperação interestatal, por eles iniciado em final da década de 40, lançou o princípio da supranacionalidade, ou seja, o abandono parcial da soberania absoluta dos Estados. Esse novo modelo, materializado sobretudo na Comunidade Européia do Carvão e do Aço - CECA e na Comunidade Econômica Européia - CEE, alterou profundamente o cenário político da integração e provocou movimentos similares em outras regiões, em especial na América Latina. O estabelecimento de uma União Aduaneira e, mais tarde, o da União Econômica dos países que formavam a BENELUX e a Comunidade Européia de Carvão e Aço constituíram o embrião do processo seguinte, de formação da Comunidade Econômica Européia (instituída pelo Tratado de Roma de 1957) e do novo marco referencial dos processos de integração que passaram a ocorrer nas décadas seguintes²³.

As tentativas de consolidação, neste final de século, de espaços econômicos unificados na Europa, América do Norte, América Latina e mesmo da Bacia do Pacífico não sofreram processos comuns de transição e não constituem um sistema homogêneo no que se refere a objetivos e práticas.

De comum, contudo, essas experiências apresentam as dificuldades práticas de viabilizar os propósitos de Zonas de Livre Comércio ou de União Aduaneira. Particularmente para a América Latina, a conciliação entre essas etapas e os objetivos de longo prazo da integração/desenvolvimento constituiu dificuldades e contradições que marcaram a sua história.

De uma perspectiva prática, os objetivos do Tratado de Assunção, que instituiu o Mercosul, apontam no sentido de um misto entre um Mercado Comum e uma União Econômica e no limite de uma Integração Total, se comparado com o esquema formal das etapas que podem assumir a integração.

²³ Ver ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O MERCOSUL no contexto regional e internacional*. São Paulo : Aduaneiras, 1993 e HAAS, Ernst B. *El reto del regionalismo : sugerencias para el estudio de las relaciones internacionales*. In: CURSO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO AGROINDUSTRIAL NO MERCOSUL, 1., 1992, Curitiba. *Textos distribuídos*. Curitiba : IPARDES, 1992.

Até 31 de dezembro de 1994, ao finalizar o período de transição, estava conformada uma Zona de Livre Comércio e uma União Aduaneira (esta não de forma completa) com a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias internas à região e o estabelecimento de uma política externa comum representada pela definição da Tarifa Externa Comum.

Assim, a análise das várias tentativas de integração na América Latina, com ênfase nas concepções sobre seu papel no desenvolvimento e crescimento da região, e as principais etapas e instrumentos manejados são elementos enriquecedores para o debate sobre o futuro do Mercosul.

2.1 A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

As opções por processos supranacionais de integração de mercado na América Latina, nos últimos anos, estiveram associadas a perspectivas de desenvolvimento econômico com ampliação do mercado regional de um lado, e, de outro, à busca de condições para uma estratégia comum de industrialização.

No entanto, os aspectos normativos dos projetos intentados para este fim não estiveram acompanhados das condições necessárias para sua consolidação, em função das dificuldades para harmonizar as diversas políticas econômicas de forte caráter nacionalista e/ou situações de instabilidade institucional que vigoraram na região desde os anos 60.

Desde início dos anos 40, no entanto, verificam-se esboços de acordos entre países da América Latina, fundados em princípios favoráveis à constituição de Zonas de Preferências Comerciais e de discriminação de terceiros, como o sugerido pela Argentina e outros países, na Conferência sobre Comércio e Emprego das Nações Unidas 1947/48, em Havana.

É contudo a partir da criação da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL, em 1948, que se expressa uma perspectiva desenvolvimentista em relação à integração na América Latina. Mas é somente a partir da década de 60 que as experiências de integração regional e sub-regional se intensificaram.

A chamada “doutrina” da integração econômica regional na América Latina, contida nos estudos da CEPAL, tem como base de argumento a tese de que o desenvolvimento econômico é impossível sem a industrialização. Nessa interpretação, o crescimento de uma economia subdesenvolvida depende do estímulo a um processo ativo de substituição de importações pela produção interna, a fim de concentrar a sua capacidade de importar na aquisição de bens de capital e tecnologia.

Por essa mesma abordagem, a liberalização do comércio entre os países da região, criando um mercado regional, torna possível o aproveitamento das economias de escala e a coordenação das políticas nacionais de industrialização. O aproveitamento mais racional dos fatores de produção ociosos, por sua vez, poderia levar a uma aceleração da taxa de crescimento econômico, superando as limitações dos mercados nacionais e os estrangulamentos externos.

No entanto, segundo a CEPAL, era preciso observar que a heterogeneidade no grau de desenvolvimento dos países latino-americanos era muito maior do que aquela existente entre os países desenvolvidos. Além disso, dado o atraso relativo desses países, mais do que liberar o comércio, o que se fazia necessário era promovê-lo, para ampliação do mercado consumidor. Haveria, portanto, um tratamento diferenciado nas reduções tarifárias, de acordo com o grau de desenvolvimento relativo dos países, para evitar que os benefícios fossem distribuídos de forma desigual e que o mercado comum levasse a uma concorrência predatória entre os países, com a queda das barreiras protecionistas entre eles. Os maiores benefícios da integração deveriam surgir à medida que o processo de industrialização avançasse, dando margem para a especialização e para o comércio recíproco.

Ainda na visão da CEPAL²⁴, o mercado comum atenderia também a um outro objetivo, além da industrialização: o de atenuar a vulnerabilidade externa desses países frente às contingências e flutuações externas fortemente determinadas pela dinâmica dos países centrais. Para tanto:

²⁴ As teses mais importantes da CEPAL, nas décadas de 50 e 60, em relação à integração do mercado regional foram resumidas por Salgado e aqui parafraseadas nos seus pontos fundamentais (SALGADO, Germánico. El mercado regional latinoamericano : el proyecto y la realidad. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n.7, p.87-133, abr.1979. p.89-92. Citado por MACADAR).

- a) a CEPAL reconhecia que o objetivo de longo prazo deveria ser a formação de um mercado comum latino-americano, mas que esse objetivo somente poderia ser alcançado aos poucos, por etapas, levando em consideração as condições particulares dos países e a flexibilidade dos instrumentos utilizados. A proposta inicial da CEPAL apoiava, basicamente, uma área de tarifas preferenciais que, no prazo de 10 anos, conseguisse uma redução substancial do nível médio das tarifas alfandegárias. A liberalização plena do comércio e a elaboração de uma tarifa externa comum ficariam para uma segunda etapa;
- b) a insistência num processo gradualista sustentava-se na perspectiva de que o mercado regional deveria ter a suficiente flexibilidade para facilitar a incorporação de todos os países da América Latina; e
- c) desde o início, a CEPAL insistiu na incorporação de um tratamento preferencial para os Países de Menor Desenvolvimento Relativo e para os intermediários, para evitar a concentração dos benefícios nos países mais evoluídos. Para isso, a CEPAL propunha dois tipos de medidas: o princípio da reciprocidade no comércio intra-regional e o tratamento diferenciado segundo o grau de desenvolvimento dos países membros.

Apesar de todas essas diretrizes, os processos de integração tentados na região tiveram pouca profundidade e foram bem mais modestos, limitando-se a tentativas de constituir Zona de Livre Comércio, promover Preferências Tarifárias e estabelecer União Aduaneira, predominando modelos de corte atualmente identificados como comercialistas²⁵.

Ocorre que desde os primeiros trabalhos da CEPAL sobre a integração até a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC, pelo Tratado

²⁵ "Si bien el objetivo perseguido en las distintas experiencias de integración regional de América Latina ha sido el de su integración económica, el instrumento elegido fue, básicamente, el comercio, que en la práctica no se ha manifestado como el más idóneo para lograrla, ni por la realidad objetiva de la región, ni por sus efectos de expansión". (LAREDO, Íris Mabel. Definición y redefinición de los objetos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990). *Integración Latinoamericana*. Buenos Aires : INTAL, n.171-172, p.3-25, set./oct.1991.).

de Montevideu em fevereiro de 1960, formada pelos países da América do Sul e o México, houve mudanças de rumos tanto no cenário internacional quanto na trajetória econômica e política desses países, o que acabou emperrando ou limitando os esforços de integração e de constituição de um mercado latino-americano.

A ALALC representou um modelo simplificado de integração de mercados com base principalmente no livre intercâmbio comercial, nas regras do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT, nas teorias tradicionais de economia internacional e, mais especificamente, na forma de uma União Aduaneira. O Tratado de Montevideu colocava genericamente a necessidade de orientar suas políticas no sentido de criar condições favoráveis ao estabelecimento de um mercado comum. A ênfase desse Tratado referia-se principalmente à criação de uma Zona de Livre Comércio e fixou um prazo de 12 anos para eliminação das tarifas e outras restrições comerciais.

Os dois principais mecanismos colocados em prática pela ALALC podem ser assim resumidos:

- a) ampliação do comércio intra-regional com a negociação de vantagens comerciais por produto (níveis tarifários por produto, reduzidos em ciclos de negociação);
- b) adoção dos Convênios de Pagamentos e Créditos Recíprocos como instrumento financeiro dos Bancos Centrais dos países membros, para estimular os bancos comerciais a se vincularem entre si diretamente, garantindo a disponibilidade de crédito para o comércio. Esse instrumento avançou progressivamente, atingindo, no final da década de 70, mais de 80% do financiamento das transações entre esses países.

Já os mecanismos voltados aos aspectos mais estruturais e desenvolvimentistas não passaram de tentativas como, por exemplo, a harmonização das políticas comerciais, o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) e a negociação de uma Política Industrial Regional, incluindo a programação conjunta dos investimentos, previstos em resolução, em 1964, mas nunca implementados.

A coordenação das políticas nacionais de industrialização, estabelecendo acordos de complementação por setores industriais específicos e programados, também não chegou a ser implementada.

Outro mecanismo previsto pelo Tratado de Montevideu propunha um tratamento preferencial a alguns países membros, visando obter compensações por possíveis desvantagens decorrentes do seu menor grau de desenvolvimento relativo. Os mecanismos previstos incluíam maiores opções de salvaguardas, princípio da não reciprocidade em relação a certos itens, apoio ao balanço de pagamentos, listas de vantagens exclusivas aos países de menor desenvolvimento, entre outros. Esses mecanismos não surtiram maior efeito, porque o problema central desses países era a incipiência de seus processos de industrialização e não a necessidade de proteção das poucas indústrias existentes.

Os fatores intra-regionais e internos influíram também sobre o desenho que teve o processo nesses anos, como as disparidades entre os países da área, carência de infra-estrutura física, econômica e de comunicações integradoras e as posturas políticas nacionalistas de vários países da região. Como destaca LAREDO:

Si se toma en cuenta el cambio en la estructura del comercio, el incremento del comercio reciproco entre los países latinoamericanos y el creciente interrelacionamiento logrado a partir del surgimiento de la ALALC en 1960 hasta su sustitución por la ALADI en 1980, se podría concluir que la integración regional ha sido un hecho positivo y hasta cierto punto exitoso. El comercio intrarregional medido por las exportaciones creció 11 veces entre 1960 e 1978, pasando de 800 a 8400 millones de dólares, en tanto las exportaciones al resto del mundo sólo se sextuplicaron (de 7800 a 44600 millones de dólares), lo que permitió incrementar la participación del comercio total de 8,7 a 15,8 por ciento en esos 18 años. Pero si comparase los objetivos originales perseguidos con los resultados obtenidos, pese a algunos avances, los logros se hallan muy distantes de las expectativas creadas²⁶.

2.2 SUB-REGIONALIZAÇÃO, CRIAÇÃO DA ALADI E DO MERCOSUL

Vários fatores contribuíram e convergiram, na década de 80, para as mudanças e avanços no processo de integração. Entre elas, os novos rumos políticos e as estratégias de desenvolvimento em algumas economias latino-americanas e as transformações no contexto internacional.

²⁶ LAREDO, p.8.

Do ponto de vista das transformações internas à região, ressaltam-se alguns elementos para os novos projetos integracionistas. Às mudanças verificadas no campo político de vários desses países (principalmente a democratização) somam-se profundas transformações no campo econômico. Entre elas, o esgotamento de modelos substitutivos de importação, que haviam sido viabilizados através da conjunção de estratégias de fechamento de mercado com o papel ativo do Estado nas atividades produtivas, o que induziu à busca e à definição de novas formas de inserção externa dessas economias.

Outro fator de suma importância nesse processo foi a aproximação de políticas e interesses entre Brasil e Argentina, em nova fase de concórdia e de cooperação política e econômica.

Também é nesse contexto que se redefine, nos anos 80, uma nova inserção dessas economias no plano internacional, representada por duas estratégias fundamentais: a integração e a abertura à importação, desta vez com características sub-regionais.

A partir da análise desses fatores, a própria CEPAL ampliou os objetivos da integração, para fortalecer as estratégias tendentes a melhorar a competitividade internacional dos países da região.

Por isso, a integração deveria concentrar-se em três objetivos específicos: fortalecer a inserção internacional, favorecer a articulação produtiva e induzir a interação criativa entre os agentes públicos e privados.

A transformação produtiva regional, apontada pela CEPAL como um dos objetivos básicos da integração latino-americana, fortaleceria o processo de incorporação e difusão de tecnologias disponíveis no mundo. A ampliação dos mercados estreitaria os vínculos regionais e, conseqüentemente, favoreceria um melhor aproveitamento das oportunidades disponíveis para os países de industrialização tardia.

As novas estratégias de integração econômica na América Latina também surgem num contexto de avanço técnico, a que se acoplou o desenvolvimento das

indústrias de alta tecnologia da III Revolução Industrial²⁷, e trouxe, em seu sentido mais amplo, grandes transformações institucionais, e entre estas um dos principais é a das negociações para a constituição de blocos de países. Um traço fundamental desse processo é o da reconcentração de capital que vem ocorrendo nos principais oligopólios de quase todos os setores produtivos dos países centrais, caracterizados pela 'globalização da concorrência' e 'regionalização de grandes mercados'²⁸. Esse movimento torna particularmente mais difícil e dependente de negociações internacionais o acesso dos países retardatários nesse sistema.

Nesse contexto, os objetivos e o alcance dos processos de abertura de cada país vão depender das relações que se estabeleçam entre as políticas unilaterais de abertura e a integração regional, ou seja, "a questão é se esses países vão encontrar os meios para desenvolver um processo de integração que não crie obstáculos à abertura externa, ou levar adiante um tipo de abertura que privilegie o processo de integração"²⁹.

Assim, por exemplo, uma União Alfandegária, ao tratar apenas das reduções tarifárias e das barreiras não-tarifárias, não necessariamente estaria criando condições para alterações mais profundas que interfiram na competitividade internacional. No máximo, a União Alfandegária pode representar ganhos de economia de escala em alguns setores, servindo como pré-condição para aumentos de competitividade. "Surgem aqui as diferenças entre uma estratégia para a integração, que sugere

²⁷ Wilson Cano mostra que "pelo lado das transformações técnicas, há que ressaltar o fato de que o novo padrão tecnológico busca um aperfeiçoamento qualitativo dos produtos, maior simplificação, informatização e automação dos processos de produção, economia de energia na produção e substituição de matérias-primas convencionais por outras mais elaboradas, mais leves, mais caras e com maior base científica e tecnológica, promovendo também acentuada substituição de trabalho não qualificado por trabalho cada vez mais qualificado." (CANO, Wilson. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. Campinas : Ed. da UNICAMP, 1993. p.24).

²⁸ Segundo Canuto, citado por Macedo, a "globalização da concorrência" e "regionalização de grandes mercados" ocorreu no bojo de uma nova onda de investimentos diretos externos - IDE na economia mundial verificada na década de 80. Esses movimentos implicaram a formação de redes de produção com núcleo regional em vários setores industriais, conformando processos produtivos integrados e relativamente autônomos ao nível de cada 'macro-mercado', mediante processos empresariais de "fusões", realocização de plantas entre locais de uma base internacional regionalizada, associações tecnológicas etc. (MACEDO, Mariano de Matos. *Experiências de planejamento em contextos de integração econômica*. Campinas, 1994. Tese (Doutorado), UNICAMP).

²⁹ BEKERMANN, Marta. Abertura e integração na América Latina : uma perspectiva dinâmica. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro : PUC/IRI, v.14, n.2, p.269-284, jul./dez.1992. p.269.

incrementar o comércio, utilizando os recursos existentes nos países membros, e aquela que tem como objetivo obter mudanças estruturais na competitividade externa conjunta, mediante a ampliação qualitativa da capacidade produtiva setorial”³⁰.

Existe ainda a necessidade de rever os objetivos fundamentais que orientam os processos de integração recente desses países. Esses processos poderão se transformar (ou não) em um instrumento de desenvolvimento econômico e social. Há uma mudança no conceito de desenvolvimento econômico, se comparado às concepções vigentes nos anos 60, que vinculavam desenvolvimento ao crescimento da indústria pesada. Porter, citado por Bekerman³¹, relaciona o avanço dos povos com o aperfeiçoamento das posições competitivas dos países, mediante obtenção de vantagens competitivas de nível superior nos setores já existentes, e o desenvolvimento da capacidade de competir em novos setores e segmentos de alta produtividade.

Nesse contexto surge de forma mais efetiva a idéia de sub-regionalização do processo, expressa nos mecanismos e instrumentos colocados em prática pelo novo Tratado de Montevidéu, de 1980, que instituiu a Associação Latino-americana de Integração - ALADI, em substituição à ALALC.

2.2.1 ALADI - Contexto e Instrumentos

O novo Tratado de Montevidéu, ao instituir a ALADI, em 1980, resgata a cooperação econômica em um outro momento e contexto e evita a desagregação definitiva do grupo de países membros da ALALC.

Esse tratado põe em prática um processo de reestruturação de propósitos, compromissos e modalidades da integração econômica da América Latina. Com objetivos mais amplos e ao mesmo tempo mais flexíveis, o tratado enfatiza as negociações bilaterais e a busca de conformação de uma Área de Preferências Tarifárias. Pelo sistema de Preferências Tarifárias, qualquer país poderia entrar em acordo com outro da região e intercambiar concessões recíprocas nos níveis de tarifas

³⁰ BEKERMANN, p.278.

³¹ BEKERMANN.

aplicadas à importação, sem nenhuma obrigação de estendê-las aos demais países da ALADI.

O objetivo operacional inicial da ALADI era a constituição de uma Zona de Preferência Econômica, com base na Cláusula de Habilitação do GATT, de regime preferencial geral para os países em desenvolvimento. Os principais instrumentos criados foram:

- a) a instituição da Preferência Tarifária Regional - PTR;
- b) os Acordos de Alcance Parcial (permitindo os Acordos de Complementação Econômica 14 e 18 entre Brasil e Argentina em meados e final dos anos 80);
- c) os acordos de Alcance Regional e o Sistema de Apoio aos Países de Menor Desenvolvimento.

Ao adotar um sistema mais pragmático e flexível, ainda que mantendo o objetivo de longo prazo de constituição de um mercado comum, a ALADI possibilitou uma série de ações de integração e de cooperação intermediárias dentro de uma zona de preferências econômicas. Com isso, lançou as bases fundamentais da factibilidade do processo de integração, ao preservar a liberdade de ação daqueles países que desejassem avançar mais rapidamente, ficando resguardada a possibilidade de negociações bilaterais ou de grupo de países. Isto teria uma repercussão importante na sequência do processo.

Os diversos Acordos de Alcance Parcial poderiam ser assinados entre dois ou mais países e tinham como condição única a de serem abertos à adesão de outros países membros, permitindo a convergência mais direta de interesses específicos, privilegiando as políticas internas de desenvolvimento, sem propor esforços de coordenação regional e fortalecendo as oportunidades de negociar e manter relações comerciais e financeiras com o resto do mundo.

A integração econômica, em especial no caso do Brasil e da Argentina, passou a ser vista muito mais como uma estratégia política para aumentar o poder de barganha nas negociações multilaterais de natureza econômica, que uma alternativa ao sistema internacional de comércio.

As medidas protecionistas permanecem como a tônica das políticas internas. A Preferência Tarifária Regional da ALADI, instituída em 1984, produz reduzido efeito no intercâmbio recíproco. O comércio regional, que a despeito das dificuldades existentes havia crescido no início da década, sofre sensível redução³², para se recuperar só no início dos anos 90.

Apesar dos propósitos da ALADI, a integração, nos primeiros anos da década de 80, apontava para o esgotamento de suas possibilidades estruturais, até mesmo nas suas relações comerciais, dada a intensificação da crise econômica e da instabilidade econômica que afetaram os principais países latino-americanos no decorrer dessa década.

Os limites impostos pela prática comercial protecionista modificam a experiência e os mecanismos de integração, configurando a principal característica atual da integração, que é a aceleração e o aprofundamento do processo negociador. Isso pode ser observado no processo bilateral Brasil-Argentina inicialmente e, mais definitivamente, com o que vem se verificando no MERCOSUL.

Nesse processo destaca-se o Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentino-Brasileiro - PICE ou PICAB, firmado em 1986 no âmbito da ALADI. Esse programa introduz uma nova dinâmica nas relações entre o Brasil e a Argentina. Significou o reconhecimento da necessidade de se avançar no processo de integração econômica a partir de pequenos grupos de países. A metodologia por ele empregada estava centrada na busca de cooperação e de especialização intra-setorial, através de acordos setoriais específicos, como nos setores automobilístico, de bens de capital, de alimento, aeronáutico e nuclear. Nos aspectos econômicos, esses acordos refletiram principalmente as condições das indústrias de bens de capital desses países, então com elevada capacidade ociosa.

³² "La retracción del comercio intrazonal durante la década de 80 representa un hecho conocido y explicado, en gran medida, por la depresión económica que produjo la crisis de la deuda externa. Esta retracción fue bastante más acentuada en la primera parte de la década en comparación con la segunda mitad de los años ochenta. Las señales de reactivación reciente se deben a la dinamización de algunos ejes bilaterales, particularmente el comercio entre Argentina y Brasil. El comercio entre Argentina y Brasil mantiene una tendencia ascendiente desde 1987, cuando pasó de 1,3 mil millones de dólares a 3,1 mil millones en 1991." (HIRST, Monica; STREB, Maria Luísa. Desarrollos recientes del proceso de integración en América Latina. In: CURSO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMIENTO AGROINDUSTRIAL NO MERCOSUL, 1., 1992, Curitiba. Textos distribuídos. Curitiba : IPARDES, 1992. p.24)

A concepção do PICE surge da percepção das potencialidades dessas economias de trabalhar esforços de complementaridade industrial. As duas estratégias básicas eram: criação de novos espaços de complementação industrial acompanhada de iniciativas empresariais binacionais, e a busca de maiores relações e negociações intergovernamentais permanentes que ampliassem gradual e simetricamente a organização desses espaços. Fortalecia a idéia de um processo de integração e cooperação bilateral na consolidação das estruturas industriais dos dois países, tendo o setor de bens de capital como o núcleo dinâmico do programa, já que este constituía o centro de gravidade da atividade industrial no plano mundial³³.

Apesar do caráter industrialista presente em boa parte dos 24 protocolos que compõem o Programa, os que realmente tiveram efetividade prática foram os associados ao fortalecimento do comércio³⁴.

Na mesma linha do PICE, foi firmado entre Brasil e Argentina, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que propõe a eliminação de todas as barreiras alfandegárias e não alfandegárias ao comércio de bens e serviços e a criação de um espaço econômico comum no prazo máximo de 10 anos.

³³ Segundo Monica Hirst, "esta estratégia partia de um conjunto de premissas, como a inexistência de um setor primário que permitisse, em ambos os países, a montagem de um esquema de equilíbrio intra-setorial com efeito multiplicador; a utilização de tecnologia intensiva e de mão-de-obra especializada no setor de bens capital diminuiria as desvantagens relativas a custos de produção para a Argentina; a utilização de tecnologias flexíveis por esse setor permitiria reduzir a assimetria argentina ante a escala de produção industrial brasileira; o predomínio no setor de pequena e médias empresas formadas com capital nacional asseguraria maior autonomia política durante a montagem do programa. Por outro lado, tratava-se de um setor que oferecia inúmeras possibilidades de investimento e pesquisa conjuntos, além de dispor de um poder de irradiação considerável sobre os outros setores da economia." (HIRST, Monica. O Programa de Integração Argentina-Brasil : concepção original e ajustes recentes. In: VEIGA, Pedro da Motta (Org.). Cone sul : a economia política da integração. Rio de Janeiro : FUNCEX, 1991. p.79).

³⁴ Ala Rue e N. P. Lavergne apresentam uma tipologia dos 24 protocolos em 4 grupos: comerciais, científicos e tecnológicos, de infra-estrutura e aqueles de articulação estrutural. Os comerciais visavam ao estímulo setorial ao comércio e outros para gerar equilíbrio dinâmico através de compensações intra-industriais (protocolos 1-bens de capital; 2-trigo; 3-complementação de abastecimento alimentar; 4-expansão do comércio; 13-siderurgia; 21-indústria automotriz e 22-indústria de alimentos). O segundo grupo define os de modalidade de cooperação e intercâmbio de conhecimento (9-biotecnologia; 11-assistência recíproca em caso de acidentes nucleares; 12-cooperação aeronáutica e 17-cooperação nuclear). O terceiro grupo visava otimizar benefício compartilhado e convergência dos sistemas de infra-estrutura (8-energia; 14 transporte terrestre; 15-transporte marítimo e 16- comunicações). O quarto grupo visava uma articulação para convergência de estruturas produtivas (5-empresas binacionais; 6-assuntos financeiros; 7-fundo de inversões; 10-estudos econômicos; 19-administração pública e 20-moeda). Outros protocolos são de caráter mais genérico, como o 18-integração cultural e 23-questões regionais fronteiriças (CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES SOBRE EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN. Evolución reciente de la integración Argentina-Brasil. Buenos Aires : Fundación Friedrich Ebert : CISEA, 1991).

Em julho de 1990 é assinada a Ata de Buenos Aires, pelo Brasil e pela Argentina, com o compromisso de conformar o mercado comum bilateral até dezembro de 1994, estabelecendo reduções tarifárias generalizadas, lineares e automáticas e criando o Grupo Mercado Comum - GMC, de caráter binacional.

Ainda no âmbito da ALADI, Brasil e Argentina firmam, em dezembro de 1990, o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica número 14 - ACE-14, para servir como instrumento operativo do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. O objetivo principal do ACE-14 (Artigo 2º) é facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento do Mercado Comum entre o Brasil e a Argentina, até 31 de dezembro de 1994, através da definição de um programa de liberalização comercial.

O Tratado de Cooperação, Integração e Desenvolvimento de 1988 e o ACE número 14 constituem um marco das duas etapas do processo de integração do Cone Sul: a etapa negociadora que tem início com esse Tratado 'difere essencialmente da anterior, no sentido de que o método gradual, por setores, identificando distorções localizadas, foi substituído por um grande acordo de complementação econômica', que contempla um programa de liberalização comercial geral, linear e com prazos estritamente demarcados³⁵.

O Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991, fixa o prazo de 31.12.94 para a constituição de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (MERCOSUL), segundo os mesmos mecanismos e modalidades já fixados no programa bilateral Brasil-Argentina: programa de liberalização comercial, regime de origem, solução de controvérsias e cláusulas de salvaguarda. O tratado entrou em vigor no dia 28 de novembro de 1991 e, na mesma data, os quatro países assinam na ALADI o Acordo de Complementação Econômica número 18 (ACE-18), "o que legitima juridicamente o MERCOSUL perante o GATT e o coloca não como uma iniciativa isolada de seus Estados-Membros, mas como parte dos esforços conjuntos de integração que os países latino-americanos vêm historicamente realizando"³⁶.

Assim, desde final dos anos 80, verifica-se um conjunto de negociações voltadas para a integração e/ou cooperação, bilaterais ou entre grupos de países.

³⁵ Baumann citado por MACEDO, p.92.

³⁶ MACEDO, p.94.

“Apesar de seu caráter fragmentado, se trata de um único processo onde se vê reativado o instrumento da integração regional, ajustado às tendências globais do sistema internacional contemporâneo”³⁷.

Em grande parte, a retomada sustentada da integração pode ser explicada, em termos políticos, pelo impulso integracionista sub-regional de caráter bilateral e setorial iniciado entre Brasil-Argentina. Do ponto de vista econômico, está associada a mudanças internas à região, à redefinição do modelo de substituição de importações por um projeto de abertura liberal e de economia de mercado e, fundamentalmente, à estratégia de fortalecimento regional, para inserção na economia mundial.

2.2.2 MERCOSUL - Estrutura Orgânica e Instrumentos

Para criar as condições necessárias para o estabelecimento do MERCOSUL, no período de transição até 31 de dezembro de 1994, foram previstos vários instrumentos no Tratado de Assunção (Artigo 5º) e no ACE-18 (Artigo 1º).

- a) Programa de Liberação Comercial, que reduz progressivamente as tarifas, de forma linear e automática, eliminando restrições não-tarifárias ou medidas de efeito equivalente;
- b) Listas de Exceções dos diferentes países, contendo o rol de produtos excluídos do cronograma de desgravação, para proteger os produtos nacionais mais sensíveis ao processo de integração, e propiciar tempo para os ajustes internos necessários (reconversão, reestruturação etc.);
- c) Cláusulas de Salvaguarda, para o caso de as importações de determinado produto causarem dano ou ameaça de dano grave a seu mercado, avaliados sob os seguintes aspectos: nível de emprego, participação no mercado, nível de comércio entre as partes envolvidas e desempenho das importações e exportações com relação a terceiros países;

³⁷ HIRST, Monica. Reflexiones para un análisis político del MERCOSUR. In: CURSO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO AGROINDUSTRIAL NO MERCOSUL, 1., 1992, Curitiba. Textos distribuídos. Curitiba : IPARDES, 1992.

- d) coordenação de posições em foros econômico-comerciais, regionais e internacionais, e a proposição de estabelecimento da Tarifa Externa Comum - TEC, com adoção de uma política comercial também comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados;
- e) coordenação de políticas macroeconômicas setoriais (monetária, cambial e de capitais, fiscal, agrícola, industrial, alfandegária, de transportes e de comunicações etc.), implantada gradualmente, acompanhando os programas de desgravação tarifária;
- f) adoção de acordos setoriais, com as seguintes orientações: otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção, de forma a alcançar escalas de produção mais eficientes e maior competitividade; acelerar a integração e harmonizar os processos de reconversão dos distintos setores produtivos abrangidos; promover a racionalização dos investimentos e o aumento da competitividade, em nível interno e externo; incrementar a qualidade dos bens e serviços produzidos; fomentar a complementação entre empresas do MERCOSUL; contribuir para o processo de harmonização metrológica e de normas técnicas, com base em padrões internacionais reconhecidos; sugerir critérios específicos de origem que levem em conta as peculiaridades de cada setor, considerando fatores de natureza econômica e tecnológica.

O Conselho do Mercado Comum - CMC - e o Grupo do Mercado Comum - GMC- têm atualmente a função de manejo e coordenação desses instrumentos e, portanto, das decisões estratégicas relacionadas ao MERCOSUL. Pelo Tratado de Assunção (Artigo 18), antes do estabelecimento do Mercado Comum, a 31 de dezembro de 1994, os Estados-Partes deveriam determinar a estrutura institucional definitiva para a administração desse mercado.

Atualmente, o Conselho do Mercado Comum - CMC, composto pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados-Partes, é o órgão superior do Mercado Comum e tem como função a condução política do

processo de integração e a tomada de decisões que assegurem o cumprimento dos objetivos e dos prazos estipulados pelo Tratado de Assunção. O Grupo do Mercado Comum (GMC) o órgão executivo do MERCOSUL _ é formado por quatro membros titulares e quatro membros suplentes por país, representando os seguintes órgãos públicos: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia ou seu equivalente (área de indústria, comércio exterior e/ou coordenação econômica) e Banco Central. O GMC, que tem suas decisões tomadas por consenso, é coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores dos Estados-Partes e constituído por vários subgrupos de trabalho³⁸. Esses subgrupos têm por função refletir em suas recomendações os acordos setoriais alcançados sobre os temas de sua competência.

O setor privado tem canais institucionalizados de participação nas decisões do MERCOSUL, dentro dos subgrupos de trabalho, como consta do Regulamento Interno do GMC, que prevê a participação de representantes do setor privado, no limite de até três membros de cada Estado-Parte, quando solicitada pelos subgrupos de trabalho na etapa preparatória. A etapa decisória é reservada exclusivamente aos representantes de cada Estado-Parte. Segundo o Regimento, representante do setor privado é aquele que tem interesse direto em qualquer das etapas do processo de produção, distribuição e consumo .

Os subgrupos de trabalho, como a verdadeira base da ação do GMC, passam a constituir-se, portanto, em um campo de interações políticas onde se processa uma dinâmica de articulações entre os diferentes atores com acesso a esse campo e que influencia o perfil da intervenção estatal considerada. Algumas vezes, tal acesso é definido de maneira vaga ou pouco precisa, como é caso do acesso aos subgrupos do

³⁸ Subgrupo 1: Assuntos Comerciais; Subgrupo 2: Assuntos Aduaneiros; Subgrupo 3: Normas Técnicas; Subgrupo 4: Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio; Subgrupo 5: Transporte Terrestre; Subgrupo 6: Transporte Marítimo; Subgrupo 7: Política Industrial e Tecnológica; Subgrupo 8: Política Agrícola; Subgrupo 9: Política Energética; Subgrupo 10: Coordenação de Políticas Macroeconômicas; Subgrupo 11: Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

MERCOSUL, ou então “por regras informais praticadas pelos grupos de interesse e pelas coalizões governantes em cada conjuntura”³⁹.

Dois aspectos merecem análises específicas: a intensificação do comércio e a ampla difusão dos processos de normalização de padrões de qualidade. O crescimento da balança comercial regional, em grande parte explicada pelo intenso intercâmbio entre Brasil e Argentina, expressa também desajustes cambiais desses países, num contexto de instabilidade econômica. Essa duplicidade de fatores impede uma avaliação mais segura das diferenças competitivas entre setores, dificultando o equacionamento das causas e efeitos da integração nesse período de negociações.

Por outro lado, os resultados dos esforços de normatização da produção industrial, impulsionados nesse período, poderiam, a princípio, ser entendidos como mecanismos de avanço da competitividade e do progresso técnico. A discussão gerada pela necessidade de definição de novos padrões de qualidade e a implantação de medidas padronizadoras no âmbito do MERCOSUL abririam, assim, um novo espaço para a abordagem de questões relacionadas à qualidade de vida, como direitos do consumidor, proteção do meio ambiente, normas de segurança industrial, legislação trabalhista etc., aspectos que contêm elementos potencialmente capazes de atrair para o processo integrador outros segmentos da população.

As negociações formais do MERCOSUL têm sido conduzidas principalmente por entendimentos intergovernamentais, sustentados pela diplomacia econômica e por alguns setores empresariais, que têm manifestado crescente interesse, introduzindo um componente competitivo importante para a dinamização do processo. Essa forma de negociação atenua as posições defensivas que no passado dificultaram, por exemplo, a implementação de compromissos relativos a reduções tarifárias.

A formação do MERCOSUL, a partir de uma rede intergovernamental descentralizada em grupos de trabalho especializados, tem se mostrado dinâmica no sentido de mobilizar a estrutura operativa e os setores produtivos dos quatro países.

³⁹ MACEDO, p.102.

Nesse processo, o GMC ganhou autonomia para o desenvolvimento de suas atividades, com destaque para os avanços no campo da institucionalização, da articulação entre setores governamentais e os agentes privados, e de relações exteriores.

Esses avanços já estão provocando alguns impactos econômicos, como a tendência dos produtores industriais e agrícolas nos quatro países em considerar o MERCOSUL como condicionante de suas atividades. Gerou também um rápido processo de politização e conscientização devido à distribuição desigual dos custos e benefícios entre os membros do MERCOSUL, e entre os próprios setores econômicos, dentro de cada país. Ao mesmo tempo, a exigüidade dos prazos, as assimetrias regionais e a dificuldade de inserção dos chamados segmentos sensíveis têm estimulado resistências no âmbito nacional e intergovernamental, que puseram em evidência alguns dos vários problemas do MERCOSUL.

CAPÍTULO 3

MERCOSUL – OS MECANISMOS DA TRANSIÇÃO

O início do processo de conformação do Mercosul ocorre, pois, num contexto econômico bastante difícil para os dois principais países envolvidos – Brasil e Argentina –, dotados de estruturas produtivas complexas. Os dois países vêm exigindo reestruturações de base, visando ao avanço dos padrões de competitividade, dado o quadro de crise, instabilidade econômica e esgotamento dos elementos indutores do crescimento. Para a superação desse quadro, os governos tinham como proposta, no início dos anos 90, modelos cuja tônica passava pela liberalização interna dessas economias, com revisão do papel do Estado e ampla abertura comercial. /

No Brasil, a Política Industrial e de Comércio Exterior, proposta desde 1991 pelo governo que se iniciava, sintetizava o que se convencionou chamar de “reestruturação competitiva” do parque produtivo nacional e de sua infra-estrutura, visando capacitá-lo a produzir em padrões internacionais de preço e qualidade, e intensificar a abertura comercial via ampliação de exportações e de importações⁴⁰.

De acordo com essa proposta, as justificativas para o processo de liberalização passavam pela necessidade de se construir um ambiente interno mais competitivo, que levasse à melhoria da eficiência produtiva e a bases mais adequadas de concorrência. A proposta considerava fundamental buscar novas formas de atuação dos agentes econômicos, entre elas a redefinição do papel do Estado, que passaria a assumir medidas de suporte e fomento, cabendo aos empresários encontrar estratégias eficientes para aproveitamento das vantagens comparativas setoriais e capacitação tecnológica e gerencial para enfrentar a concorrência interna e externa.

⁴⁰ BRASIL. Presidência da República. Programa de Reconstrução Nacional. Brasília, 1991.

Nesse caso, a abertura comercial, ao expor à concorrência os produtos brasileiros, serviria de forte estímulo ao processo de modernização, com importação de máquinas, equipamentos e tecnologia, refletindo-se também em suas condições competitivas no mercado internacional.

O próprio governo brasileiro reconhecia a necessidade de acoplar ao processo de abertura uma ampla revisão da estrutura tributária, dos custos e serviços portuários e de transporte e desregulamentações capazes de viabilizar e dar sustentação a um projeto dessa natureza.

A persistência da instabilidade econômica, contudo, tem adiado a conformação de condições concretas que alterem as expectativas empresariais e que levem adiante um projeto de inversões e um novo padrão de financiamento que dê início a uma reestruturação na base produtiva do país.

A implantação e o aprofundamento do processo de liberalização e de abertura econômica, por sua vez, constituíram algumas das principais linhas de ação do governo na tentativa de conter a inflação e recuperar a estabilidade. Na ausência de reformas de base, as ações concretas se fundamentam principalmente no jogo tributário e nas medidas de desburocratização e incentivo ao comércio exterior.

Para a Argentina, o início do Mercosul coincide também com a introdução de estratégias e políticas voltadas para a estabilização, liberalização e abertura da economia. Nesse sentido, ao lado do programa de estabilização, que trouxe um certo controle da inflação, dolarizando a economia e mantendo fixa a taxa de câmbio, o governo central iniciou, com o Decreto 2.284/91, um processo de desregulamentação, com o objetivo de aprofundar a liberalização econômica e a reforma do Estado. Além das várias medidas diretas, que visavam fortalecer o comércio exterior, as reformas na economia argentina tiveram alcance mais amplo e atingiram grande parte do sistema de produção e mercado. Nesse processo liberalizante, o governo tomou uma série de medidas desregulamentadoras, sob a justificativa de que todas as intervenções que o Estado exercia sobre a economia constituíam forte entrave ao desenvolvimento da produção e do comércio externo e interno, refletindo em onerosos custos. A

desregulamentação simplificava e desburocratizava as ações para a abertura comercial da economia. Nessa linha, estavam também o sistema de aperfeiçoamento do mercado de capitais e a proposta de mudanças e normalização para um sistema unificado nacional de seguridade social.

Nos outros países membros do Mercosul, Paraguai e Uruguai, a fragilidade das bases produtivas, caracterizadas por parques industriais incipientes e incompletos, torna-os fortemente dependentes de importações de insumos e bens de capital. São países que já mantêm consideráveis índices de abertura comercial externa e interna à região. O Uruguai, no entanto, apresenta a especificidade de ser um país fortemente absorvedor de capitais externos e manter uma estrutura tributária relativamente mais eficiente e desburocratizada.

3.1 CONTEXTO DAS NEGOCIAÇÕES

Os objetivos da integração e os principais instrumentos colocados para deflagrar o processo de conformação do Mercosul assumiam nesse contexto papel relevante e eram vistos como mecanismos que poderiam contribuir para viabilizar mudanças estruturais e o equacionamento de políticas necessárias para a estabilização econômica.

Assim, o estabelecimento de uma política comercial comum, a coordenação de políticas macroeconômicas e a definição de acordos setoriais eram considerados, ao mesmo tempo, mecanismos para levar adiante o processo de integração e instrumentos básicos para o equacionamento mais amplo das ações e políticas de cada país. Nesse sentido, a integração estava sendo considerada como medida complementar ou mesmo uma face do processo de abertura e de reestruturação competitiva.

Outros instrumentos de fácil manejo pelos governos foram largamente utilizados no tratamento dos desequilíbrios de balanço de pagamento, nas propostas de estabilização e como instrumentos básicos dos processos de abertura econômica. Particularmente no Brasil, as reduções tarifárias, os incentivos tributários e a taxa de câmbio constituem, até o momento, um dos principais instrumentos do jogo de abertura.

Numa abordagem mais crítica, contudo, as discussões apontavam que, embora em termos concretos os instrumentos, as ações e políticas dessa etapa de transição pudessem levar ao avanço conjunto dos países, as especificidades e a importância da integração na dinâmica de cada país impunham ritmos e instrumentos diferenciados de ação.

Desse modo, a primeira questão que se colocava como desafio à perspectiva da integração era a de que seus avanços dependeriam muito da capacidade de os países superar seus desequilíbrios internos em curto prazo e de retomar o crescimento. A capacidade de investimento é um elemento essencial para pôr em prática as orientações e acordos de reestruturação e reconversão competitiva necessários em vários setores e segmentos produtivos, especialmente com relação à competitividade em terceiros mercados.

A abertura e a integração dependeriam da adoção de políticas que visassem minimizar os impactos gerados sobre a base produtiva da região. Somente com a consolidação de expectativas otimistas sobre os ganhos e vantagens da integração é que as partes envolvidas estariam dispostas a ceder para medidas tendentes a ampliar a circulação de mercadorias.

Era necessário, portanto, que o consenso político sobre a integração se desse com base em instrumentos efetivos de política industrial, para garantir as condições equitativas de concorrência entre os diferentes países, consolidando, assim, um ambiente favorável à eliminação das barreiras.

Nessa visão, o projeto Mercosul impunha como tema obrigatório da agenda de negociações entre os países a discussão sobre a convergência de políticas industriais e comerciais. Isto porque o processo promoveria mudanças no ambiente competitivo, ao definir um mercado ampliado, fazendo com que as estratégias de concorrência das firmas, indústrias e países passassem a se dar dentro deste novo contexto, levando em consideração os impactos da formação do mercado regional sobre a sustentabilidade das estruturas produtivas.

A eliminação de barreiras ao comércio intra-regional e em relação a terceiros países constitui também um dos instrumentos de política industrial. O aumento do grau de exposição dos setores produtivos à concorrência internacional induz à adoção de estratégias mais adequadas aos desafios da inserção competitiva. Ao mesmo tempo, inibe a manutenção de setores e plantas industriais ineficientes e incapazes de implementar iniciativas de reestruturação que confirmem sustentação de competitividade no longo prazo.

Nessa perspectiva, tratava-se de avaliar os principais obstáculos a serem superados para trabalhar com a possibilidade de implementação de uma política industrial convergente para o Mercosul, capaz de propiciar fatores para a ampliação permanente da competitividade regional. Enfim, que não fosse um estilo de integração baseado apenas no aproveitamento de vantagens comparativas naturais e estáticas, que oferecesse o risco de promover uma integração fragilizada, impossível de ser potencializada no longo prazo, em função dos diferenciais de desenvolvimento e eficiência entre as economias da região.

Um dos principais obstáculos à implementação de políticas de promoção industrial no âmbito regional é a escassez de recursos (principalmente de ordem financeira) que possam ser direcionados à reestruturação produtiva. As dificuldades são de duas ordens: a primeira, de caráter estrutural, está relacionada com o elevado grau de endividamento do Estado e com a crise fiscal dos países do Mercosul, impossibilitados de definir fontes de financiamento para programas de reestruturação industrial e de capacitação tecnológica; a segunda associa-se à manutenção da estabilidade macroeconômica que estabeleça um ambiente de confiabilidade para as iniciativas empresariais⁴¹.

Explicitavam-se, assim, as contradições entre a tônica das propostas de estabilização, do vetor liberalizante e as condições para a construção de uma proposta

⁴¹ MACHADO, João Bosco M. Harmonização comercial, convergência cambial e política industrial no MERCOSUL. *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília : MRE, n.11, p.5-22, out./dez.1993.

de integração com características mais industrialistas, além dos próprios conflitos entre a concepção dos países nesse tema⁴².

3.2 A CONDUÇÃO DO PROCESSO NEGOCIADOR

As dificuldades para se cumprir os objetivos e as metas do processo de implantação do Mercosul no prazo estipulado evidenciaram-se desde o início. Assumida politicamente a integração com a assinatura do Tratado, os governos dos quatro países teriam a responsabilidade pela sua implantação.

A exigüidade dos prazos, comparativamente a outras experiências como da União Européia que vem se desenvolvendo desde o Tratado de Roma em 1957, colocou, num primeiro momento, vários agentes econômicos privados e a sociedade em geral em franca oposição à proposta de integração assumida pelos governos. A realidade econômica também mostrava a impossibilidade de viabilizar as metas do processo. Isto gerou, por sua vez, uma resistência dos agentes, incapazes de avaliar naquele momento os possíveis efeitos do processo. Para alguns segmentos específicos (como os agrícolas e agroindustriais), os riscos inerentes para suas atividades eram perceptíveis.

A complexidade das ações e a necessidade de sua concretização nos moldes e no tempo previstos no Tratado exigiam, prioritariamente, o compromisso e a participação ativa de empresários e uma certa mobilização da sociedade, no sentido da aceitação do projeto. Acreditava-se que apenas dessa forma seria possível viabilizá-lo com sucesso, minimizando os custos sociais e econômicos e potencializando os benefícios para cada país.

Durante o período de transição, deveriam ser contempladas ações conjuntas sintetizadas nos seguintes pontos: cumprimento do programa de reduções tarifárias

⁴² "A implementação de políticas de estabilização de corte liberal e as restrições fiscais enfrentadas pelo Estado argentino têm se apresentado, desde o final da década de 70, como os principais obstáculos para a implementação de políticas de promoção industrial naquele país. Diferentemente do Brasil, que, ao longo dos últimos 20 anos, preservou instrumentos e implementou políticas industriais ativas, o contexto econômico da Argentina implicou o gradual abandono e perda da tradição quanto ao papel do Estado na promoção da competitividade industrial." (MACHADO, Harmonização..., p.18).

progressivas e automáticas; definição de mecanismos e instrumentos visando pôr em prática a coordenação das políticas macroeconômicas de forma gradual e convergente com o programa de desgravação; criação das bases para a definição da Tarifa Externa Comum (TEC), visando incentivar a competitividade externa dos Estados-Partes; realização de diagnósticos das realidades produtivas, com vistas à definição de acordos setoriais que concretizassem uma integração centrada nas vantagens comparativas e complementaridades produtivas.

Desde o início, levando-se em conta o contexto econômico, os principais instrumentos colocados pelo Tratado com o domínio do Programa de desgravação automático, a amplitude e complexidade das tarefas e a exigüidade dos prazos, a idéia da conformação de um Mercado Comum no período de transição cedeu lugar à consciência de que, no máximo, chegaria à União Aduaneira. Uma avaliação do Cronograma de Las Leñas e seu detalhamento em tarefas específicas aponta de forma muito clara para esses limites⁴³.

Entendida dessa forma, uma avaliação atual do processo negociador permite que se relativize o caráter desordenado que assumiu. Ora, o próprio cronograma já deixava explícito o limite para o cumprimento dos objetivos do Tratado, ao dar ênfase às ações que levariam à conformação de uma zona de livre comércio e uma união aduaneira.

Alguns elementos moldaram o processo. Tendo o Programa Automático de Reduções Tarifárias assumido a base da integração, os elementos mais estruturais, como a necessidade de uma política industrial, forçosamente ficavam com espaço reduzido. Naquele momento, delineava-se a falta de articulação e até de uma possível funcionalidade, entre o processo de integração e o aprofundamento da industrialização regional. Embora presentes nos discursos e nos considerandos do GMC, e dos

⁴³ As características do Cronograma de Las Leñas expresso nas tarefas dos subgrupos e a tipologia de agrupamento das decisões do CMC e GMC; resultados do cumprimento do cronograma, mostram o predomínio das ações para viabilizar o Programa de desgravação automático e ao mesmo tempo as dificuldades práticas de articulação sistêmica de todas as tarefas demandadas pelo processo negociador (ver quadros em anexo).

princípios do Cronograma de Las Leñas, as discussões em torno do estilo de política industrial comum ou convergente não foram consideradas até aquele momento.

Nesse contexto, foram privilegiadas as ações que visavam cumprir o processo de transição centrado nos ajustes e tarefas em função do Programa de Desgravação Automática.

A harmonização das legislações nacionais foi a tônica, tendo o trabalho de normas técnicas e aduaneiras como o motor principal, e procurava atingir uma maior uniformidade nas condições de troca. Colocava-se a necessidade de igualar legislações, impostos e práticas comerciais como tarefas essenciais para a livre circulação, possibilitando uma certa equalização de concorrência para firmas e países, dado que as práticas de subsídio e reservas de mercado diminuem ou têm de ser abolidas, diminuindo com isso a proteção da empresa. E o trabalho nessa área vem se dando de forma mais completa, como se verifica pelo quadro que apresenta a sistematização das decisões. Ficaram evidentes também grandes limitações operacionais no entendimento do papel da coordenação e/ou da harmonização de políticas e normas, e das estruturas comunitárias. Nesse sentido, os próprios parâmetros e limites de competitividade sofreram restrições, ganhando conteúdo bem mais modestos e pontuais, confundindo-se com os determinantes conjunturais.

No início das negociações, foram muitas as indefinições técnicas quanto ao que representariam as coordenações de políticas econômicas e quais delas seriam prioritárias. Essas coordenações se apresentavam com sentido abrangente de construção de objetivos comuns ou de implementação de políticas, normas e ações conjuntas.

Na prática, e à medida que se delimitava o conteúdo da quebra das barreiras e se apontava a União Aduaneira como horizonte possível dessa fase de transição, é que se definiram os limites do significado dessas coordenações, com o estabelecimento de um sistema regulatório que garantisse a competitividade relativa dos países. Nesse sentido, a harmonização dessas políticas não implicava necessariamente a completa ausência de assimetrias ou a adoção de políticas e instrumentos comuns. Uma certa

pactuação em pontos fundamentais e o reconhecimento mútuo das legislações nacionais constituíram uma estratégia pragmática de negociação do sistema regulatório, em pontos que pretendiam impedir a manutenção de desequilíbrios competitivos intra-regionais. Ou seja, o estabelecimento da União Aduaneira não requereria necessariamente um padrão mais complexo de coordenação entre as políticas macroeconômicas, a não ser em temas mais melindrosos como o cambial.

Alguns dos temas colocados, como o de seguros, mercado de capitais, sistemas financeiros, defesa da concorrência, do consumidor, propriedade industrial, meio ambiente, direito do trabalho, contratos comerciais e sociedades industriais, avançaram muito pouco, convergindo apenas em alguns pontos.

Dificuldades têm ocorrido também por um certo desajuste de interesses e perspectivas colocados em relação ao vetor liberalizante, principalmente entre Brasil e Argentina. Exemplo claro nessa matéria são as discussões do SGT4 sobre movimento de capitais, que é considerado um item estratégico e sobre o qual o Brasil não pretende aceitar uma liberalização ampla, como a proposta pela Argentina e Uruguai. Os negociadores brasileiros trabalham com a visão de que o Brasil não poderia abrir mão de ter o controle do movimento de capitais no curto prazo, mesmo porque o país é o mais fechado e esse processo teria que ser melhor equacionado, inclusive junto ao GATT e outros organismos internacionais. Na realidade, essas questões têm se misturado com o próprio processo de globalização, que já existe no sistema financeiro mundial, extrapolando a alçada e as decisões nacionais. Algumas questões nessa matéria têm sido colocadas apenas como pressão ou marcação de posição política entre os países, mesmo porque contrariam decisões institucionais e até constitucionais, como, por exemplo, seguros, resseguros e capital mínimo⁴⁴.

Dois outros pontos têm sido problemáticos nos acordos de relações com os terceiros países. Um refere-se à carga tributária, principalmente aquela que afeta o

⁴⁴ De concreto até o momento existe a integração das bolsas de valores da Argentina, Brasil e Uruguai, podendo cada um desses países realizar investimentos nas bolsas de valores do outro.

comércio exterior, dado que além das taxas de câmbio, os diferenciais inflacionários afetam os custos de crédito ao setor privado, impedindo que se detectem possíveis “subsídios” embutidos nessas taxas⁴⁵. O outro, e que vem merecendo entendimento com os argentinos, é sobre as concessões unilaterais a terceiros países, pois concessões em matéria de investimentos podem mudar as decisões locacionais de multinacionais⁴⁶.

3.2.1 União Aduaneira: Questões Cambiais e Tarifa Externa Comum – TEC

Até o término do período de transição, o êxito dos esforços de integração no Mercosul dependeria fundamentalmente da superação de dois obstáculos: produzir algum grau de convergência entre as paridades cambiais na região, de tal forma que os fluxos de comércio e investimento intra-regional não fossem afetados por mudanças bruscas e aleatórias nas condições de concorrência, e vencer as resistências nacionais ao estabelecimento de uma TEC, criando as condições para a geração permanente de vantagens comparativas na região.

Por outro lado, uma análise mais cuidadosa dos estilos de política cambial adotados pelos países permite demonstrar que a aparente estabilidade cambial e a convergência entre as paridades regionais dificilmente poderiam ser mantidas no longo prazo, dado o papel diferenciado que as políticas cambiais vêm desempenhando como instrumento das políticas de estabilização nacionais.

Não obstante as incertezas quanto ao comportamento futuro da paridade cambial intra-regional, o estabelecimento de uma União Aduaneira entre os países parece não requerer uma solução que envolva algum padrão mais sofisticado de coordenação entre as políticas macroeconômicas, como ocorre, por exemplo, no caso da União Européia. Isto não significa que os países preservem uma completa

⁴⁵ Como as recentes reclamações da Argentina no que se refere ao crédito ao setor agrícola brasileiro.

⁴⁶ Pedro da Motta Veiga, percebendo as atuais limitações da coordenação macroeconômica, dos acordos setoriais e da utilização das preferências regionais para prosseguir com a integração, sugere em seus trabalhos a concentração dos esforços de harmonização das políticas que afetam a competitividade sistêmica do setor privado. Contudo, os limites dos reflexos das ações nessas matéria podem ser vistos pelos quadros, onde as propostas, por exemplo, do SGT de transportes, eram consistentes mas as decisões até o momento são muito tímidas. Na realidade, o que se teve foram as pactuações em alguns temas específicos.

autonomia na gestão de suas respectivas políticas cambiais. É imprescindível garantir, pelo menos, a manutenção de um certo grau de convergência entre as paridades cambiais. Variações na taxa real de câmbio poderão ser aceitas dentro de determinado intervalo, de forma a não afetar a competitividade relativa dos países.

Nesse sentido, "definir uma TEC no Mercosul implica suprimir as particularidades das políticas de comércio exterior de cada país, em particular no que se refere ao emprego seletivo das tarifas aduaneiras como instrumento de promoção industrial"⁴⁷. Sua supressão demandaria, portanto, a adoção de mecanismos comuns compensatórios que, na ausência de alternativas no âmbito do Mercosul, tenderiam a ser buscados isoladamente entre os países, provocando a competição entre regimes regulatórios⁴⁸.

As decisões finais do processo de transição apontaram a necessidade de outorgar um regime transitório de adequação de um determinado e limitado grupo de produtos para ajuste de estruturas produtivas específicas, tendentes a adequá-los à maior concorrência intra-regional e extra-regional. Nesse contexto considerava-se que uma União Aduaneira requereria um funcionamento eficiente e ordenado, que neste processo poderia favorecer e impulsionar a complementação e/ou a especialização produtiva por meio da difusão tecnológica e vinculada também a inícios de experiências de reestruturação ou reconversão produtiva de alguns setores.

⁴⁷ CORREA, Paulo Guilherme; MACHADO, João Bosco M.; VEIGA, Pedro da Motta. A agenda de Las Leñas e a integração no MERCOSUL. *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília : MRE, n.7, p.7-13, out./dez.1992.

⁴⁸ A União Aduaneira, no seu verdadeiro sentido, implica, além da livre circulação e da TEC, a instauração de uma legislação aduaneira comum e de uma política exterior comum. Em outras palavras, o tratamento uniforme dos intercâmbios com o exterior por parte dos Estados membros, o qual implicaria o abandono total de suas competências nestas áreas que seriam assumidas pelos órgãos comunitários.

Assim, nas últimas decisões do CMC Dec.5/94 (reunião de agosto de 94) criou-se o que se denomina Regime de Adequação, considerando a necessidade de estabelecer novos instrumentos para viabilizar a vigência da União Aduaneira⁴⁹.

Para a definição da TEC, as negociações convergiram na definição de tarifas para o conjunto de setores em que existia uma certa convergência nos níveis de proteção. Alguns setores como o de bens de capital, informática e outros tiveram tratamento diferenciado ou ficaram para definições posteriores⁵⁰.

3.2.2 Acordos Setoriais

Um dos instrumentos importantes no âmbito das negociações do Mercosul, a Decisão de número 03/91 do CMC sobre Termos de Referência para Acordos Setoriais, regulamenta os acordos, tendo como objetivo favorecer a integração entre os setores, promover a racionalização e a complementação produtiva e a competição de forma mais eficiente. Para evitar práticas desleais, como a criação de cartéis, trustes ou outras formas de abuso do poder econômico, esses acordos seriam firmados pelo setor privado, mas deveriam passar pelo sancionamento da instância formal do CMC e GMC. Ao longo desses quatro anos, ocorreram várias iniciativas ou tentativas de firmar acordos setoriais como o siderúrgico, automotriz, açucareiro etc. Diante das dificuldades de fechar acordos mais abrangentes, como parte de um equacionamento das vantagens e desvantagens dos setores em cada país, para uma complementaridade e eficácia competitiva, assiste-se ao surgimento de várias iniciativas localizadas de integração empresarial, como parte embrionária desse processo.

⁴⁹ Os Estados partes poderão apresentar uma lista reduzida de produtos que requeiram, a partir de 1º de janeiro de 1995, um mecanismo de tratamento tarifário para o comércio intra-Mercosul que se denominará "Regime de Adequação Final à União Aduaneira". Só poderão ser incluídos nesta lista os produtos que atualmente se encontram nas listas de exceções ou têm sido objeto de uma medida de salvaguarda (na prática ela está associada às tentativas de acordos setoriais). O prazo será de quatro anos para Argentina e Brasil e de cinco anos para os outros dois países, e a desgravação final dos produtos será linear e automática.

⁵⁰ Os bens de capital convergirão de forma linear e automática para uma tarifa comum de 14% em 1º de janeiro de 2001, podendo-se determinar por consenso posições com níveis inferiores. Para acordos se constituirá um grupo *ad-hoc* - Paraguai e Uruguai convergirão da mesma forma e o período será até 2006. Para os bens de informática e telecomunicações, a convergência será linear e automática até uma tarifa comum de 16% em janeiro de 2006. Um grupo de trabalho *ad-hoc* determinará os itens com níveis de TEC inferiores a 16%, assegurando a consistência da estrutura tarifária respectiva. Haverá estudos para definir o regime de transição dos setores automotriz, açucareiro.

Assim, em substituição às modalidades tradicionais de ampliação de mercado entre empresas de uma região, como os contratos de distribuição, de representação, de licenciamento de marcas, franquias etc., as tendências atuais são de uma maior integração entre as empresas. O consórcio de empresas, fusão de empresas e joint venture são modalidades que vêm se desenvolvendo no âmbito do Mercosul.

No caso do segmento agroindustrial, recente trabalho⁵¹ aponta que as experiências que vêm ocorrendo são significativas e mostram que as relações contratuais estabelecidas no Mercosul ocorrem dentro do “princípio da racionalidade limitada”, o qual afirma as dificuldades de se conhecer todas as variáveis do mercado. Nesse caso, o processo de integração em contexto de instabilidade macroeconômica define e limita o poder e a abrangência para as relações contratuais entre as empresas dos países do Mercosul. Algumas características desses casos:

- Estaria ocorrendo integração em todas as etapas do agribusiness - das commodities, o setor de alimentos e bebidas processadas, têxteis, o setor de máquinas agrícolas;
- A maior parte das iniciativas envolve empresas nacionais dos países integrantes do Mercosul, predominando as relações entre firmas brasileiras e argentinas.
- Predominam as parcerias comerciais, compreendendo apenas a distribuição de produtos ou o fornecimento exclusivo de matérias-primas ou insumos. Em geral as parcerias só têm sido feitas com o objetivo de aproveitar sinergias na distribuição de produtos não-concorrentes e no fornecimento de inputs relacionados à produção. São poucos os casos de parcerias para lançamento conjunto de novos produtos, para

⁵¹ Fava Neto e Jank analisam as 55 principais iniciativas inter e intra-empresariais no agribusiness e suas principais conclusões foram aqui referenciadas. O “princípio da racionalidade limitada” (*bounded rationality*) afirma a impossibilidade de conhecer todas as variáveis do mercado *ex-ante* - (nesse caso, para uma empresa localizada no Brasil é mais difícil analisar por exemplo, se a sobrevalorização cambial gerada pelo Plano Cavallo persistirá após 1995). (FAVA NETO, Marcos; JANK, Marcos Sawa. Estratégias empresariais no agribusiness : um referencial teórico e exemplos no MERCOSUL. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 32., 1994, Brasília. Anais do... Brasília : SOBER, 1994. p.77-96.)

desenvolvimento de novas tecnologias de processo ou produto, de joint-ventures e de franquias. São poucos os casos também de criação de Empresas Binacionais, uma forma de joint-venture preconizada pelos Acordos Comerciais Brasil-Argentina.

A maior parte das iniciativas intra-empresas ocorre com firmas multinacionais que, na maioria dos casos, criam ou expandem parcerias comerciais entre as subsidiárias ou integram-se horizontalmente.

Assim, embora bastante interessantes, essas iniciativas não passam muito de operações do tipo “distribuição de produtos não concorrentes entre si”, “abertura de entrepostos comerciais” e “complementação entre subsidiárias”. Ou seja, a maioria dos contratos refere-se apenas a tímidas expansões horizontais de além fronteira das firmas.

Isso em parte pode ser explicado pelas incertezas decorrentes principalmente de problemas estruturais de competitividade e de dificuldades em visualizar aspectos que estimulem a especialização produtiva e/ou a complementaridade destas economias. Tal condição não é compatível com o papel comumente atribuído ao setor privado, de verdadeiro agente do processo. Essa atribuição ignora a divisão de interesses entre os segmentos industriais e os agrícolas e agroindustriais - e dentro destes, as representações de segmentos fragilizados. No conjunto das negociações, alguns segmentos empresariais vêm exercendo um razoável poder de veto e questionamento, influenciando decisivamente em determinadas decisões, como é o caso do segmento agrícola e agroindustrial.

Por outro lado, assiste-se por parte dos empresários a uma razoável mobilização e conscientização sobre a integração, expressa num ativo movimento de aprendizagem, interação e exploração de oportunidades de negócios, através de práticas múltiplas entre os setores produtivos dos quatro países, resultando num significativo aumento de reuniões, feiras, exposições conjuntas e seminários entre associações produtivas, organizações setoriais, câmaras empresariais, etc.

Um segmento ainda pouco presente no processo de negociação são os trabalhadores, cuja participação, até o momento, está totalmente subordinada às ações e aos resultados das decisões que envolvem os setores produtivos.

3.3 AS NEGOCIAÇÕES NO SGT-8 – POLÍTICAS AGRÍCOLAS E AGROINDUSTRIAS

A forma do desenvolvimento dos trabalhos no SGT 8, ao longo do processo de negociação, nos últimos quatro anos, oferece importantes elementos para avaliar a complexidade do processo de negociação e as dificuldades inerentes à construção de uma agenda e de um sistema de trabalho comuns.

As especificidades da temática desse subgrupo, que tratava de uma questão particularmente polêmica dentro do Mercosul, exigiram a abordagem, na estratégia de trabalho, de algumas questões com forte presença nos debates, tais como: a intensificação da concorrência entre os países do Mercosul nesse setor; a falta de informações sobre as reais vantagens competitivas naturais dos outros países, principalmente da Argentina; os impactos diferenciados do Mercosul entre as regiões brasileiras e dentro do próprio setor; o envolvimento de um grande número de agentes sociais, pelas próprias características do setor agrícola.

Todos esses fatores geraram, desde o início, uma forte resistência ao processo por parte dos produtores agrícolas. Além disso, a complexidade das questões envolvidas na proposta do Mercosul provocou a mobilização dos agentes econômicos do setor, desafiando as negociações governamentais. Como resultado disso tudo, a construção da estratégia, sob a pressão dos produtores brasileiros, que entendiam o processo muito mais da ótica dos efeitos destruidores, deu-se de modo mais conservador e cauteloso.

A coordenação brasileira do SGT 8 sintetiza a construção da estratégia, nesses quatro anos, em 4 pontos principais⁵².

- a) Avaliação dos níveis de sensibilidade e dos problemas a serem enfrentados pelo setor a partir dos acordos bilaterais que já vinham sendo implementados antes do Tratado de Assunção e das questões das barreiras não tarifárias para subsidiar a elaboração das listas de exceção ao setor.

No primeiro aspecto, as principais conclusões foram que, em vários produtos, o Tratado de Assunção provocaria poucas mudanças nos níveis de preferência já estabelecidos em acordos bilaterais entre Brasil e Argentina. No segundo, a principal conclusão foi a de que as barreiras não tarifárias estavam relacionadas a casos específicos, não sofrendo, portanto, grande alteração com a eliminação prevista pelo Tratado.

Para detectar, porém, a real sensibilidade das atividades agropecuárias e agroindustriais à proposta, tornou-se necessário analisar também os sistemas de produção, distribuição, comercialização e consumo, para que fossem identificados os segmentos com maior fragilidade diante da abertura de mercado, colocando-se como uma das metodologias de análise a abordagem das cadeias produtivas.

Esses diagnósticos preliminares constatarem o caráter estrutural de vários dos problemas do setor, tais como: alto custo dos insumos agrícolas devido à proteção tarifária; excesso de tributação; deficiência de infraestrutura; relações conflituosas em intersegmentos da cadeia produtiva etc.

⁵² MARTINEZ, Benjamin Martinez. Avaliação retrospectiva e factual do desenvolvimento das negociações no âmbito do SGT-8. *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília : MRE, n.13, p.149-155, abr./jun.1994.

b) Criação de um Espaço de Negociação

Para estabelecer um referencial metodológico único, em que as particularidades existentes em cada país pudessem ter um tratamento harmonizado, tornou-se necessário criar um espaço estratégico de negociação. Em consequência, as negociações foram encaminhadas tendo como referência as orientações do CMC e GMC, fundamentadas no Tratado, e direcionadas para a criação de condições políticas, técnicas e administrativas que levassem em consideração também os acordos que estavam sendo negociados nos foros internacionais.

Simultaneamente, as potencialidades, particularidades e especificidades de cada país foram regionalmente avaliadas, para que o processo de integração fortalecesse efetivamente a capacidade competitiva regional, baseada na cooperação, complementação, especialização e, acima de tudo, na solidariedade.

A existência dessas referências e dessa sistemática de negociações tem permitido a elaboração periódica de documentos básicos que orientam a harmonização de políticas, normas, legislação etc., como, por exemplo, o Acordo Sanitário e Fitossanitário. De modo mais amplo, o Acordo Agrícola, em negociação, serviria para a harmonização das medidas de política agrícola entre os quatro países. Nessa mesma linha estão vários encaminhamentos em assuntos específicos, tais como: reconversão, competitividade, pequena produção, sustentabilidade e meio ambiente, política tecnológica, agroquímicos, sementes e barreiras não-tarifárias.

c) Criação de uma consciência integracionista

Procurando facilitar a criação de condições objetivas para que os diferentes segmentos da sociedade, públicos e privados, pudessem opinar e participar do processo de integração, a coordenação do SGT8 desenvolveu ações específicas, apresentadas sob três formas principais:

- Seminários Quadripartites do Setor Privado

Mobilizando grande número de participantes, entre empresários, assessores, técnicos governamentais e representantes de entidades de classe, os 13 seminários realizados - com uma média de 9 cadeias produtivas por reunião - tiveram papel importante como subsídio e balizamento para as definições do SGT8.

O principal objetivo dos seminários era o de motivar um relacionamento formal entre os empresários dos 4 países que transformasse as resistências conflitivas, fruto de uma visão de competição predatória, em competição solidária, em que as ameaças e oportunidades pudessem ser discutidas em um ambiente integracionista.

- Foro Permanente de Consultas

Seu objetivo era evidenciar a posição da sociedade com relação ao processo de integração, comportando-se como um termômetro que identificava o nível de adesão da sociedade ao processo de integração. Tornou-se desnecessário e foi desativado com o fortalecimento de outras instâncias, como os seminários do setor privado e os fóruns de produtores.

- Comitê Técnico Estadual (CTE)

Para integrar os órgãos públicos estaduais ao processo negociador, a coordenação do SGT8 criou o CTE na qualidade de instância consultiva no encaminhamento das negociações. Fazem parte do CTE representantes das Secretarias de Agricultura dos 9 Estados que estão na área de influência mais imediata do processo de integração: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Goiás. Cada representante tem a responsabilidade de coordenação das atividades nos seus respectivos estados, articuladas à coordenação do SGT8.

- Dimensão Regional da Política Agrícola

O reconhecimento do processo de integração pelos diferentes órgãos que participam da formulação da política agrícola passou a exigir que o planejamento da produção e abastecimento alimentar levassem em consideração o novo espaço regional.

Concretamente, foi impossível, contudo, avançar no encaminhamento de definições comuns, principalmente no que se refere à harmonização e à coordenação das políticas agrícolas. A existência de grandes assimetrias impediu também que se colocasse em prática a proposta de um acordo agrícola para enfrentar uma possível desorganização do mercado a partir do início de 95. Diante disso, a última reunião do período de transição, ou Protocolo de Ouro Preto, aprovou apenas a definição de alguns temas genéricos para continuarem sendo pesquisados e trabalhados, como política tecnológica, reconversão produtiva, competitividade externa, pequenos produtores e sustentabilidade agrícola.

3.4 O PERMANENTE DESAFIO DOS PROBLEMAS ESTRUTURAIS

Uma avaliação conclusiva sobre o processo de implantação do Mercosul nesse período de transição deixa transparecer mais uma vez os desafios que representa pensar abertura/integração aliada ao avanço dessas economias.

É na falta de um modelo eficaz de crescimento, que articule dinamicamente os elementos necessários para a retomada do crescimento econômico e social desses países, que os propósitos do Mercosul esbarram e impedem que se crie o consenso necessário para avançar com segurança para as novas etapas. As potencialidades visíveis da integração só se verificariam pelo dinamismo do mercado de emprego e o de consumo oriundos de reordenamento produtivo e de uma opção política pela incorporação social. Trata-se, na verdade, de entender que uma das possíveis vertentes de crescimento dessas economias e da reestruturação competitiva poderia se verificar pelo próprio mercado interno ampliado.

Contudo, a incapacidade de retomada dos investimentos e a manutenção dos desequilíbrios macroeconômicos vêm impossibilitando pôr em prática acordos de reestruturação e ações que minimizassem impactos e rompessem resistências para se estabelecer um ambiente de confiabilidade entre os agentes envolvidos.

Igualmente, a própria ausência de um paradigma, para nortear uma estabilização duradoura dessas economias, reflete-se na prática integracionista. Nesse caso, as iniciativas argentina e brasileira, embora tenham permitido algum nível de controle inflacionário, fizeram com que outras variáveis, como as taxas de juros e cambiais, inibissem a retomada do crescimento, além de ameaçarem à própria estabilização dos preços. A realidade do México, por exemplo, deixou transparecer de forma mais nítida a fragilidade de ajustes dessa natureza.

Além disso, a ausência de um planejamento que permitisse a definição política dos rumos e do papel desse processo para as economias vem dificultando a criação de consenso. O processo foi colocado sem uma definição nítida que se baseasse em instrumentos efetivos de “políticas de estruturas”, que buscassem garantir as condições equitativas de concorrência entre os diferentes países e setores, consolidando um ambiente favorável para acordos e atividades conjuntas.

Nesse contexto, e sem negar os esforços de construção das negociações e os avanços propiciados nesse período, aponta-se para a falta de articulação sistêmica e de consolidação do processo.

A avaliação dos trabalhos dos SGTs mostra as impossibilidades de maiores definições institucionais por requererem decisões de ordem macroeconômicas ou setoriais, impossíveis de serem compatibilizadas e trabalhadas em nível quadripartite, sem definições nas próprias realidades nacionais.

Como expressão disso tudo as decisões do CMC e GMC (conforme quadros em anexo) deixam transparecer, de um lado, um grande volume de ações e decisões de caráter estritamente orgânico que visavam apenas sustentar as negociações e a relação institucional entre os países e, de outro, decisões que pretendiam simplesmente viabilizar as trocas comerciais.

Um setor que bem exemplifica as contradições e indefinições das tarefas negociadoras é o agrícola e agroindustrial.

Duas questões dificultaram sobremaneira a obtenção do consenso nesse segmento: as discussões sobre vantagens e desvantagens competitivas pontuais e os impactos diferenciados em segmentos e regiões. Possíveis diferenciais de competitividade a partir de vantagens naturais, similaridade de pautas de produção e problemas produtivos de vários agentes sociais do setor geraram insegurança com a perspectiva integracionista.

Nesse sentido, tornam-se bastante elucidativas as questões colocadas pelos agentes desse setor, inclusive para reforçar a idéia de que, até em um segmento aparentemente menos complexo como o agrícola, as questões estruturais do desenvolvimento pretérito dessas economias fazem emergir desajustes que tendem a se agravar, como o caso da pequena produção, demandando, portanto, ações que os capacite para enfrentar essa realidade. Essa é a questão a ser aprofundada no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 4

DIFERENCIAIS DE COMPETITIVIDADE E NECESSIDADE DE RECONVERSÃO PRODUTIVA - ESTUDOS DE CASO

Este capítulo apresenta uma breve análise dos estudos que, ao longo desses anos, abordaram alguns dos principais problemas do processo de negociação. Mostra, também, que a complexidade de tal processo exige um grande esforço no sentido de atualizar permanentemente as análises e dominar as inter-relações existentes.

Para cada um dos estudos enfocados⁵³ nesta dissertação será feita uma breve análise do contexto que provocou sua elaboração, dos problemas abordados e das principais conclusões. O trabalho sobre reconversão será apresentado em versão resumida, por trazer elementos importantes para a continuidade do processo.

Os trabalhos focalizados tiveram como referência a comparabilidade dos níveis de competitividade e a identificação de propostas para enfrentar os problemas advindos do processo. Os estudos se referem ao setor na região Sul dado os impactos que a integração vem tendo nessas economias.

4.1 DIFERENCIAIS DE COMPETITIVIDADE

Logo no início do processo de implantação do Mercosul, as preocupações sobre as condições de competitividade de alguns segmentos se generalizaram no Sul do país, diante da possibilidade de impactos diferenciados sobre produtos, regiões,

⁵³ A autora desta dissertação participou como técnica e coordenadora dos seguintes trabalhos publicados pelo IPARDES: O Paraná no MERCOSUL: análise preliminar de setores mais sensíveis (1991); MERCOSUL: custos e incidência tributária na produção agropecuária e agroindustrial (1992); MERCOSUL : custos FOB e impacto das medidas tributárias na produção agropecuária e agroindustrial (1993) e Política de reconversão (1994). Complementarmente, foram tomados como referência outros estudos, tais como: MERCOSUR: políticas agrícolas e integración agropecuaria - estudio de productos sensibles (FAO, IPARDES-Brasil, INTA-Argentina, INCADEPAR-Paraguai e OPYP-Paraguai), cujo relatório ainda não foi publicado; CUNHA, Cristiano José Castro de Almeida. *A competitividade da agricultura brasileira no MERCOSUL : estudos de casos*. Florianópolis : UFSC, 1993 e WILKINSON, John. *Competitividade do complexo agroindustrial*. Campinas : UNICAMP/IE, 1993. Projeto Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, consórcio UNICAMP/IE, UFRJ/IEI, Fundação Dom Cabral e FUNCEX.

estruturas produtivas e em função de concorrência nos mercados finais ou de matéria-prima doméstico ou de exportação, como demonstra os trabalhos Paraná no Mercosul e custos e incidência tributária.

A partir de uma avaliação qualitativa sobre o intercâmbio comercial de produtos, o primeiro destes estudos situa o Brasil numa posição privilegiada, por apresentar uma base industrial mais diversificada que a dos demais países. Essa posição concretiza-se nos elevados coeficientes de exportações de produtos industriais (acima de 80%) e num significativo coeficiente de importações de produtos primários e agroindustriais (cerca de 75% das importações totais).

O trabalho reconhece que o padrão competitivo de alguns segmentos envolvidos poderia ser redefinido no processo de consolidação do Mercosul e que alguns problemas se colocavam com urgência para a agropecuária e agroindústria nacional frente à possível substituição de produção interna pela entrada desses produtos de outros países. Embora a lista dos segmentos possivelmente ameaçados no âmbito do Mercosul pudesse ser ampla (incluindo, por exemplo, os grãos em geral) o estudo priorizou os produtos que fazem parte da pauta de importações do Brasil e estão presentes na estrutura produtiva paranaense, como o trigo, cevada, maçã e uva. Produtos lácteos e carne bovina foram considerados mais especificamente, tendo em vista que a Argentina apresenta forte tradição e produtividade nesses setores. Além disso, no caso dos produtos lácteos, existe uma concorrência direta da Argentina nos mercados brasileiro e paranaense, principalmente de queijo e manteiga; no caso da carne bovina, as preocupações derivam muito mais da concorrência, que se estabelece entre Brasil e Argentina, por fatias de terceiros mercados, que propriamente pelo volume das importações brasileiras.

Sem elementos suficientes para o início de uma análise comparativa dos diferenciais de produtividade entre os países, o trabalho se limitou a explicitar alguns pontos relevantes dos problemas internos dessa produção, buscando, contudo, relativizar a visão pessimista dada pela entrada desordenada de produtos de outros mercados. O trabalho assimila também a visão superficial e pouco embasada de que

entre os problemas que tornam a produção agropecuária e agroindustrial brasileira vulnerável no processo de integração, principalmente em relação à Argentina, estavam aqueles vinculados às questões de carga tributária, escoamento da produção, matriz de transporte, sistema portuário, e isso tudo aliado às vantagens comparativas naturais.

Vários dos elementos considerados e das conclusões desse trabalho foram melhor avaliados e complementados ao longo do tempo, destacando-se que, na realidade, com exceção das vantagens comparativas naturais, os demais fatores também são problemáticos para os outros países-membros e embora possam constituir, num caso ou outro, fator pontual de vantagens e desvantagens, estariam longe de explicar a verdadeira problemática de competitividade do setor.

4.1.1 Custos de Produção e Incidência Tributária

O segundo trabalho, que discute os custos e incidência tributária, parte das questões relacionadas à carga tributária que constituíram um dos temas mais polêmicos, do ponto de vista dos empresários do setor agrícola e agroindustrial, para explicar as desvantagens competitivas⁵⁴. Naquele momento, estavam muito presentes na realidade brasileira as propostas para a reforma tributária em discussão no Congresso Nacional. A explicação da necessidade de uma reforma tributária misturava aspectos de carga tributária com os problemas relacionados ao grande número de impostos e contribuições (e de seus mecanismos de arrecadação) incidentes em qualquer processo de produção e comercialização⁵⁵.

⁵⁴ Evidenciando essa preocupação no SGT8, o trabalho mencionado foi também fruto de preocupações da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), instituição representativa de parcela importante desses segmentos no Brasil. Pressionada pelos produtores associados, interessados na mesma temática, a OCB propôs-se, com apoio da Fundação Friedrich Naumann, a firmar um convênio de cooperação com o IPARDES, para o desenvolvimento de um trabalho sobre a carga tributária incidente nesse setor.

⁵⁵ Uma das primeiras ações dos SGT8 dos quatro países no sentido de embasar os seus trabalhos foi a busca de informações e planilhas de custos dos produtos agrícolas e agroindustriais para estabelecer uma sistema de comparabilidade e identificação dos determinantes de custos. Diferentes metodologias e fonte das planilhas de custos levaram a um amontoado desordenado de informações, impossível de ser trabalhado, e a pequena estrutura organizacional e de recursos humanos do SGT8 demandou a busca de instituições e convênios para a elaboração dessa tarefa).

A metodologia para chegar a esse resultado passava, antes de tudo, por definir a estrutura de custos de alguns produtos isoladamente e como componentes de custo em suas respectivas cadeias produtivas. A semelhança entre a pauta de produção dos três Estados do Sul do Brasil e a dos demais países levou à seleção de alguns dos produtos mais representativos dessa pauta. Como fonte de informação, além das planilhas de custo oficialmente trocadas entre os países, foi realizada uma pesquisa nos principais órgãos públicos e de representação empresariais e cooperativas de cada país, o que permitiu agregar informações qualitativas de outros elementos das estruturas de custo.

A heterogeneidade das metodologias utilizadas nas montagens das planilhas de custo de cada segmento produtivo envolveu uma metodologia complexa de compatibilização e crítica das informações, chegando-se a uma estrutura básica representativa que permitiu uma avaliação comparativa⁵⁶.

Para efeito do estudo comparativo, o procedimento para seleção dos produtos teve como critério o nível de importância na pauta produtiva agropecuária e agroindustrial dos países do Mercosul. O trabalho foi dividido em 3 itens básicos: custos de produção e carga tributária na lavoura e pecuária; custos de produção e carga tributária da agroindústria e os custos finais e carga tributária consolidada de cadeias produtivas agroindustriais.

No caso dos produtos agropecuários, foi possível traçar um comparativo entre os quatro países-membros, para boa parte dos produtos selecionados: soja, trigo, milho, algodão, cebola, alho, aves, suínos e bovinos. Essa etapa permitiu a avaliação de custos em 2 níveis: a) custos operacionais do produto in natura (gastos do produtor e restritos a atividade na fazenda) e b) custos agregando uma etapa de circulação do produto até o porto (custo FOB), incluindo os custos com frete e despesas portuárias e os impostos de circulação e sobre o valor adicionado.

⁵⁶ Em termos técnicos, as dificuldades de se montar uma metodologia para comparar custos e carga tributária e dos limites das informações e de seus resultados são conhecidas, mas um sistema organizado de informações comparáveis para embasar os trabalhos tem grande importância. Nesse sentido, a equipe responsável sempre ressaltou que o mérito do trabalho estava justamente em apresentar uma primeira aproximação, e que a problemática demandaria ainda bastante esforço e pesquisa até que se alcançassem informações totalmente afinadas com a realidade. As constantes alterações e distorções nas estruturas de custos relativos, particularmente, tornavam mais difíceis os ajustes. Assim, tecnicamente já se sabia que a abrangência da tarefa exigiria aproximações sucessivas e que o trabalho representaria apenas uma parte do processo.

Considerando que a principal característica do produto agropecuário in natura é a de se constituir em matéria-prima agroindustrial, foi necessário avaliar as condições e os custos operacionais do processamento industrial (agroindustrialização).

A elaboração dos custos e tributos relativos ao processamento agroindustrial e sua comercialização - configurando a cadeia produtiva de cada produto - foi essencial para a compreensão dos custos finais de produção e da carga tributária. Entretanto, a realização dessa totalização de custos só foi possível para Brasil e Argentina, porque estes países contam com uma agroindústria mais diversificada, alcançando melhores parâmetros de comparabilidade. Foram selecionadas as seguintes cadeias produtivas: soja (grão, esmagamento, farelo, óleo em bruto); trigo (grão e farinha); leite (in natura, em pó integral, longa vida, manteiga, queijo); aves (ração, avicultura de corte, abate-carcaça, corte, desossa); suínos (ração, suinocultura, carcaça, presunto); bovinos (bovinocultura de corte, abate-carcaça) e vinho (uva)⁵⁷.

No caso da produção agropecuária, o resultado obtido levou em conta não só os custos diferenciados entre os Estados brasileiros analisados (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), mas também, e principalmente, a compatibilização das informações entre os países em questão. Os custos agroindustriais - cadeia produtiva - foram realizados para Brasil e Argentina.

Duas tabelas-resumo do setor agropecuário, uma para custos internos (tabela 1) e outra para custos FOB (tabela 2); e as tabelas-resumo referentes ao mercado interno (tabela 3) e externo (tabela 4) com os respectivos custos e carga tributária na agroindústria, assim como a carga consolidada para a cadeia produtiva, mostram os resultados obtidos pelo trabalho⁵⁸.

⁵⁷ O custo analisado sofreu um processo de crítica pelo qual foi desconsiderado o custo de oportunidade da atividade, para permitir uma equalização da estrutura de custos entre os países.

⁵⁸ Considerando que a moeda argentina estaria sobrevalorizada, naquele momento, em função da política de câmbio fixo, determinada por lei do Congresso Argentino, estipulando a conversibilidade do peso argentino em dólar americano, foi estimada a defasagem cambial na Argentina, calculada desde o Plano Cavallo até maio de 1992 como sendo de 28,20% em relação ao dólar.

TABELA 1 - CUSTO E CARGA TRIBUTÁRIA DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS NOS ESTADOS-PARTES DO MERCOSUL
(TABELA-RESUMO)

PRODUTOS	CUSTO DE PRODUÇÃO (US\$/t)						CARGA TRIBUTÁRIA (%)					
	Brasil			Argentina	Paraguai	Uruguai	Brasil			Argentina	Paraguai	Uruguai
	PR	SC	RS				PR	SC	RS			
Soja	149,07	216,11	164,66	131,35	173,49	191,26	12,84	10,68	14,72	19,95	4,28	11,35
Trigo	169,43	...	196,27	71,40	198,25	84,40	9,57	...	11,83	23,28	3,02	16,18
Milho	113,56	118,66	122,70	75,47	99,57	82,18	12,40	13,87	13,62	20,58	5,94	14,00
Algodão ⁽¹⁾	11,61	...	...	...	10,88	...	14,44	...	...	...	8,09	...
Cebola	...	102,00	110,92	59,02	146,59	...	...	20,44	16,54	14,04	15,59	...
Alho	...	718,22	533,39	425,18	...	425,12	...	15,88	13,63	13,45	...	10,86
Leite ⁽²⁾	110,50	...	...	113,66	...	...	9,66	...	...	17,28	...	...
Bovinos	882,99	...	...	417,88	...	811,41	13,48	...	...	10,32	...	...
Frango	628,10	665,34	...	768,51	...	...	0,89	0,55	...	0,75	...	...
Suino	793,21	739,21	...	733,53	771,96	...	4,82	4,93	...	4,25	...	...

FONTE: IPARDES

NOTA: Sinal convencional utilizado:

... Valores pouco significativos/não disponíveis.

(1) US\$/Arroba.

(2) US\$/1.000 l.

TABELA 2 - CUSTO FOB E CARGA TRIBUTÁRIA DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS NOS ESTADOS-PARTES DO MERCOSUL
(TABELA-RESUMO)

PRODUTOS	CUSTO DE PRODUÇÃO (US\$/t)						CARGA TRIBUTÁRIA (%)					
	Brasil			Argentina	Paraguai	Uruguai	Brasil			Argentina	Paraguai	Uruguai
	PR	SC	RS				PR	SC	RS			
Soja	177,03	252,53	191,43	173,09	227,90	227,31	20,94	18,01	19,31	22,43	14,48	10,90
Trigo	203,88	...	230,01	106,87	...	105,68	17,97	...	18,66	21,48	...	4,81
Milho	141,11	138,98	145,36	109,02	132,53	110,09	19,56	20,71	20,61	21,45	10,08	12,42
Algodão ⁽¹⁾	17,65	...	...	...	17,09	...	19,41	...	...	...	12,45	...

FONTE: IPARDES

NOTA: Sinal convencional utilizado:

... Valores pouco significativos/não disponíveis.

(1) US\$/Arroba.

TABELA 3 - CUSTO INDUSTRIAL E CARGA TRIBUTÁRIA, CONSIDERANDO AGROINDÚSTRIA E CADEIA PRODUTIVA DOS PRODUTOS SELECIONADOS PARA O MERCADO INTERNO (TABELA-RESUMO)

PRODUTOS	CUSTOS AGROINDUST. (US\$/t)		CARGA TRIBUTÁRIA			
	Brasil	Argentina Câmb. Corrig. ⁽¹⁾	Agroindústria (%)		Cadeia Produtiva (%)	
			Brasil	Argentina	Brasil	Argentina
Farelo de Soja	210,64	158,67	18,71	18,70	28,48	29,88
Óleo de Soja	424,21	317,82	19,22	19,31	29,31	30,86
Farinha de Trigo	367,36	229,44	16,94	20,98	24,20	28,10
Leite em Pó	2 220,84	2 429,72	20,28	21,56	24,22	26,61
Leite Longa Vida	553,31	515,79	22,46	21,48	24,38	24,45
Manteiga	3 358,82	2 881,57	23,03	21,74	25,63	25,99
Queijo Prato	3 503,61	2 818,42	22,73	21,92	26,85	27,34
Carne Bovina	1 912,35	1 079,76	15,20	19,85	21,14	22,34
Carcaça de Suíno	1 093,62	1 050,10	19,74	21,43	23,27	24,37
Presunto	2 327,75	1 994,81	28,02	24,30	30,62	26,69
Frango Corte	919,35	1 101,06	21,48	21,07	22,06	21,54
Corte de Frango c/ Osso	1 328,07	1 453,79	20,91	21,86	21,67	22,50
Corte Franco Desossado	2 083,03	2 255,52	23,66	25,39	24,27	25,93

FONTE: IPARDES

(1) Fator de Correção Cambial 0,78.

TABELA 4 - CUSTO AGROINDUSTRIAL E CARGA TRIBUTÁRIA, CONSIDERANDO AGROINDÚSTRIA E CADEIA PRODUTIVA DOS PRODUTOS SELECIONADOS PARA O MERCADO EXTERNO (TABELA-RESUMO)

PRODUTOS	CUSTOS AGROINDUST.		CARGA TRIBUTÁRIA			
	(US\$/t)		Agroindústria (%)		Cadeia Produtiva (%)	
	Brasil	Argentina Câmb.Corrig. ⁽¹⁾	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina
Farelo de Soja	203,96	150,22	12,62	8,50	22,71	20,31
Óleo de Soja	389,56	291,31	10,24	9,07	21,22	21,66
Farinha de Trigo	-	211,86	-	10,95	-	18,66
Leite em Pó	-	2 182,13	-	11,51	-	17,12
Leite Longa Vida	-	485,46	-	11,37	-	14,53
Manteiga	-	2 582,68	-	11,70	-	16,45
Queijo Prato	-	2 526,71	-	11,91	-	17,97
Carne Bovina	1 813,31	985,41	8,36	9,62	14,62	12,34
Carcaça de Suíno	1 003,67	959,11	8,43	11,34	12,29	14,56
Presunto	1 966,15	1 796,58	12,75	14,54	15,82	17,20
Frango Corte	849,48	1 004,29	10,31	10,95	10,94	11,46
Corte de Frango c/ Osso	-	-	-	-	-	-
Corte Franco Desossado	1 912,61	1 939,56	12,52	8,83	13,19	9,46

FONTE: IPARDES

NOTA: Sinal convencional utilizado:

- O fenômeno não se aplica.

(1) Fator de Correção Cambial 0,78.

As conclusões do trabalho são bastante evidentes por essas tabelas e apontam para alguns pontos fundamentais:

- a) os diferenciais de custos agropecuários internos à própria região Sul e os grandes diferenciais desses custos em relação à Argentina, principalmente no que se refere ao trigo, milho e bovinos (tabela 1);
- b) a persistência desses diferenciais de custos quando se trata do custo FOB (tabela 2);
- c) os diferenciais ficam relativamente menores, embora não desapareçam totalmente, quando se trata da cadeia produtiva, dado o melhor padrão de desenvolvimento da agroindústria brasileira, considerando tanto para o mercado interno como externo (tabelas 3 e 4);
- d) a conclusão principal é de que os diferenciais de carga tributária não eram significativos, muito pelo contrário, eram bastante similares entre os dois países principais, Brasil e Argentina.

Tal conclusão, por si mesma muito polêmica, mostra claramente que os diferenciais de custos agrícolas são de fato um dos elementos centrais de possíveis problemas de competitividade entre esses países.⁵⁹

4.1.2 Custos Fob e Impactos das Medidas Tributárias

Uma pesquisa foi elaborada para medir os impactos e as alterações tributárias que se deram a partir da legislação desses países⁶⁰. As alterações foram feitas em função de mudanças na legislação tributária do Brasil e Argentina e o objetivo foi o de quantificar efeitos das mudanças das estruturas tributárias sobre custos, como elemento de continuidade de análise da competitividade.

Foram sistematizadas as principais alterações tributárias ocorridas no Paraguai, na Argentina e no Brasil, dimensionando os impactos dessas alterações, tendo por base as mesmas planilhas de custo utilizadas no trabalho anterior. Tratava-se, portanto, de um exercício que apenas incorporou as medidas tributárias nesses países ao longo de 1992/93, como modo de obter estimativas atualizadas para o custo FOB, carga tributária e cálculo do impacto individualizado de cada uma das medidas fiscais implementadas.

Na Argentina, as alterações de efeito tributário, em vigência a partir do pacote de outubro de 1992, complementares à reforma mais ampla e que tiveram impacto sobre o comércio externo de produtos agropecuários e agroindustriais, podem ser sintetizadas da seguinte forma: políticas de reembolsos - Reintegro (Resolução 1239/92); redução nos direitos de exportação (Resolução 1239/92); eliminação da contribuição ao INTA e do Imposto Nacional sobre Combustíveis e Lubrificantes; e elevação da taxa de estatística.

⁵⁹ Observe-se aliás que mesmo sem poder ser tomado como indicador definitivo e exato, dadas as dificuldades que envolvem comparações e trabalhos dessa natureza, esse estudo do IparDES continua como uma das únicas contribuições nessa matéria e é utilizado como parâmetro pelos quatro países.

⁶⁰ INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. MERCOSUL : custos FOB e impacto das medidas tributárias na produção agropecuária e agroindustrial. Curitiba : IPARDES, 1993. Convênio IPARDES, Organização das Cooperativas do Estado do Paraná-OCEPAR.

As alterações tributárias na Argentina, nesse período, foram as que tiveram maior impacto na carga tributária, como pode ser visto nas tabelas 5 e 6 analisadas adiante, destacando-se as relacionadas ao comércio exterior. O Reintegro, que já era praticado anteriormente, foi vinculado às alterações na política de exportações, objetivando racionalizar essa prática e tornando-a mais adequada à carga dos impostos indiretos sobre as exportações. A nova estrutura de reembolsos passou a variar de 0% a 20%, contra 0% a 10% da antiga estrutura, sendo que a média ponderada dos novos reembolsos passou de 3,6% para 6,3% para os produtos analisados. A elevação da taxa de estatística de 3% para 10% sobre o valor das exportações, proposta em caráter transitório, objetivou compensar, no curto prazo, os problemas cambiais.

No Brasil, de todas as discussões e propostas de reforma tributária, o único item aprovado foi o que criou o IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira. Foi considerada também a redução de alíquota de ICMS sobre o óleo diesel para 12%, adotada em vários estados em decorrência de resolução autorizada do Confaz.

No Paraguai, houve uma reforma tributária de caráter amplo, tornando o sistema tributário mais moderno. A reforma significou uma maior aproximação aos sistemas argentino e uruguaio, atendendo parcialmente aos objetivos de harmonização tributária preconizada pelo Mercosul.

Antes dessas alterações, o quadro era de uma grande similitude das cargas tributárias do Brasil, Argentina e Uruguai, e uma carga mais reduzida no Paraguai. Em geral, os custos dos produtos primários ou de menor elaboração eram significativamente menores na Argentina. Já para aqueles produtos mais elaborados, o Brasil mostrava uma posição mais vantajosa.

No Brasil, os custos e carga tributária permaneceram praticamente os mesmos, enquanto para a Argentina e Paraguai as alterações representaram reduções expressivas. Com isso, a carga tributária nas exportações brasileiras é, atualmente, superior em todos os casos analisados. Na realidade, as mudanças expressivas desses impostos relacionados ao comércio exterior visavam compensar os efeitos do Plano

Cavallo sobre a realidade cambial daquele país, que penalizava fortemente as suas condições exportadoras.⁶¹

Para os produtos agrícolas (tabela 5), as diferenças de carga tributária entre Brasil e Argentina são menos significativas. Isto se deve ao fato de que as alterações efetuadas na Argentina beneficiaram, em menor medida, os produtos em que o país é mais competitivo. No caso do Paraguai, a carga tributária sobre exportação de produtos agrícolas, que já era a mais baixa, situou-se num patamar ainda menor, com a reforma tributária.

TABELA 5 - CUSTO FOB E CARGA TRIBUTÁRIA DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS EM ESTADOS-PARTES DO MERCOSUL - 1993 (TABELA RESUMO)

PRODUTOS	CUSTO FOB (US\$)			CARGA TRIBUTÁRIA (%)		
	Brasil (Paraná)	Argentina	Paraguai	Brasil (Paraná)	Argentina	Paraguai
Soja	179,79	160,26	198,96	19,28	16,22	2,83
Trigo	202,78	95,72	...	16,99	12,33	...
Milho	140,31	97,49	127,06	18,53	12,16	2,76
Algodão	17,58	...	16,21	18,73	...	5,43

FONTE: IPARDES

NOTAS: 1 Valores em US\$/t para soja, trigo e milho e US\$/arroba para algodão em pluma.

2 Valores correspondentes a exercício com base em dados de custo de produção de 1991 e na legislação tributária vigente em 1993.

3 Sinal convencional utilizado:

... Valores pouco significativos/não disponíveis.

Quanto ao custo FOB de produtos agrícolas, a Argentina acentua sua vantagem frente aos demais países. No Paraguai, com a escassa importância dos tributos no custo final para exportação, o custo FOB resultou menor que o brasileiro, no algodão e no milho, mas manteve-se superior na soja.

No que se refere aos produtos agroindustriais (tabela 6), os diferenciais de carga tributária entre Brasil e Argentina, proporcionados pelas medidas implementadas pelo governo argentino, tornaram-se muito grandes. Para produtos menos elaborados, como farelo e óleo de soja, o impacto foi menor, mas para produtos mais elaborados as cargas tributárias da Argentina ficaram em patamares muito baixos. Em três casos – manteiga, frango de corte e cortes de frango desossado –, os níveis de Reintegro estabelecidos em relação aos impostos carregados pelos produtos significaram carga tributária negativa.

⁶¹ A proposta atual do Brasil de fusão do ICMS e IPI vem na mesma linha de beneficiar o segmento exportador.

TABELA 6 - CUSTO FOB E CARGA TRIBUTÁRIA DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS NO BRASIL E ARGENTINA - 1993
(TABELA-RESUMO)

PRODUTOS	CUSTO FOB (US\$)		CARGA TRIBUTÁRIA (%)	
	Brasil (Paraná)	Argentina	Brasil (Paraná)	Argentina
Farelo de Soja	200,88	168,37	21,53	8,85
Óleo de Soja	384,61	333,14	20,21	12,18
Farinha de Trigo	-	237,03	-	6,79
Leite em Pó	-	2 379,85	-	2,57
Leite Longa Vida	-	533,24	-	0,24
Manteiga	-	2 706,14	-	-2,23
Queijo Prato	-	2 682,16	-	0,93
Carne Bovina	1 811,23	1 142,43	14,52	3,07
Carcaça de Suíno	1 002,23	1 113,66	12,29	5,67
Presunto	1 965,22	2 080,72	15,78	8,35
Frango de Corte	848,78	1 134,80	10,87	-0,45
Corte de Frango Desossado	1 911,81	2 180,36	13,15	3,25

FONTE: IPARDES

NOTAS: 1 Valores em US\$/mil litros para Leite Longa Vida e em US\$/t para os demais tipos.

2 Valores correspondentes a exercício com base em dados de custo de produção de 1992 e na legislação tributária vigente em 1993.

3 Sinal convencional utilizado:
- O fenômeno não se aplica.

As diferenças atuais na política tributária para exportação de produtos agrícolas e agroindustriais dos dois países colocaram os tributos como elemento realmente importante na composição de custos e, portanto, na competitividade de seus produtos. Ainda assim, essas diferenças não se tornaram determinantes das condições de competitividade, tanto que o Brasil mantém menor custo FOB para 4 dos 7 produtos em que há base de comparação: carcaça de suíno, presunto, frango de corte e corte de frango desossado.

No que diz respeito à competitividade dos produtos agroindustriais frente ao mercado mundial, o trabalho salienta que a tributação sobre as exportações, na Argentina, não pode ser tomada isoladamente como referência para uma crítica à tributação vigente no Brasil. Devem ser consideradas, especialmente, as diferentes políticas cambiais adotadas por parte de cada país e o sistema tributário como um todo.

4.2 PRODUTORES SENSÍVEIS

Em meados de 1993, o IICA promoveu um foro internacional de discussão sobre a integração e a problemática da pequena produção. Algumas questões, que estavam fazendo parte também do trabalho de difusão junto à sociedade das questões

relacionadas ao Mercosul, foram sistematizados com o objetivo de contribuir para destacar os pontos relevantes sobre competitividade e relativizar o caráter genérico dos efeitos destruidores da integração.

Observa-se que a necessidade de uma reestruturação competitiva do setor agropecuário brasileiro se antepõe aos problemas que se colocaram com o Mercosul. Na realidade, o Mercosul vem adiantar e pôr em evidência todos os problemas estruturais da agropecuária, particularmente o da sobrevivência da pequena produção, que sempre se encontra ameaçada, tanto nos momentos de crise como em contextos de alteração dos padrões de competitividade, como o representado pela abertura da economia, da qual o Mercosul é uma face. Nesse caso, a busca de um novo processo de modernização, fundamental para se fazer frente à redefinição dos mercados, tem como um dos principais desafios encontrar mecanismos específicos que dêem sustentação e condições de sobrevivência a essa categoria de produtores, dada sua importância econômica e social.

Alguns pontos dessa análise relativizam uma possível fragilidade da posição brasileira nesse mercado. O argumento pode ser sintetizado pela similaridade da pauta de produção e as vantagens naturais dos outros países, determinando menores custos e diferenciais de produtividade, tornando alguns produtos sensíveis para o Brasil, diante de uma possível desorganização da produção interna, quando fossem eliminadas as barreiras comerciais. A esse argumento, que se generalizou principalmente no Sul do Brasil, contrapunha-se a necessidade de avaliações mais profundas como, por exemplo: a) necessidade de avaliar o verdadeiro potencial de expansão da agropecuária argentina, com base apenas em suas vantagens naturais (os limites do pampa úmido); b) necessidade de uma análise da capacidade de oferta/demanda, identificação de saldos exportáveis e potencial de expansão de áreas produtivas (principalmente de cereais) dos outros países; c) grande volume de vinho e leite em pó, por exemplo, e outros produtos subsidiados importados pelo Brasil dos Estados Unidos e Europa; d) anulação dos efeitos de similaridade pelas diferenças de tipos, qualidade e paladar dos produtos demandados em cada mercado (variedade de maçã, feijão-preto e de cor, tipo

de uva e padrão do vinho); e) necessidade de parâmetros mais completos para medir o grau de risco, dependendo do parque agroindustrial de cada país, considerando que a maioria desses produtos constituem insumos de cadeias agroindustriais (perdendo em muitos casos peso relativo na composição dos custos).

Nesse contexto, apontava-se a necessidade de entender as diferenças dos impactos da integração no setor em geral e as especificidades em relação à pequena produção e de desenvolver uma metodologia de identificação dos segmentos de produtores mais fortemente atingidos nesse processo, para antecipar problemas e manejar ações de ajuste. Naquele momento, começava a ser colocada em pauta a idéia da reconversão, embora muito difusamente e sem consenso claro das características que poderiam revestir um processo dessa natureza.

4.2.1 A Problemática da Reconversão

O tema da reconversão começou a surgir das discussões no âmbito do SGT8, prevendo-se que, para dar andamento à implantação do Mercosul no setor agropecuário e agroindustrial seria necessário iniciar um processo de adaptação desses setores, ramos de atividades e unidades de produção identificados como sensíveis a esse processo de mudança, de modo a capacitá-los para a competitividade quando de sua participação em um mercado integrado.⁶²

Tratava-se de um tema particularmente complexo porque sua discussão necessariamente recolocava em pauta a questão das políticas públicas, além de inexistirem instrumentos conceituais e metodológicos definidos para o seu tratamento, mas que tinha alta relevância porque qualquer ação resultante nesses termos não poderia prescindir da ação complementar do Estado.

⁶² O primeiro trabalho resultou do Termo de Referência apresentado pelo Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária/Secretaria de Política Agrícola (coordenação do SGT8) ao Ministério da Fazenda/Comissão Técnica do Empréstimo 2727-BR/IPEA.

Para se entender os impactos da integração no contexto do SGT8 necessitava-se de estudo que buscasse atender a três objetivos básicos:

- a) dar maior precisão ao conceito de Reconversão competitiva para permitir sua aplicabilidade prática;
- b) definir, em uma primeira aproximação, os recursos metodológicos e os estudos complementares necessários à avaliação das condições concretas de produção que permitissem identificar e localizar regiões, unidades produtivas e produtores fragilizados, como o público-alvo de projetos de reconversão;
- c) indicar alguns pressupostos voltados à formulação de políticas que orientassem a implementação de programas/projetos específicos de reconversão.

Com esse intuito o trabalho Política de Reconversão, embora com limitações, pode ser utilizado como referencial de conhecimento.

A abordagem metodológica buscou discutir, com maior profundidade, o conceito de reconversão competitiva para dar precisão ao termo e desfazer algumas interpretações que dificultam sua aplicabilidade prática e pela análise da experiência européia sobre o tema como referencial para a definição do conceito adotado no trabalho.

Na formulação do conceito de Reconversão, foram consideradas, como pano de fundo da análise, as diferenças entre o ambiente econômico anterior, de amplo intervencionismo estatal, e o novo ambiente econômico em que as negociações influem de forma mais significativa na capacitação competitiva e onde os agentes privados passam a ter maior poder de decisão. O papel do Estado neste novo contexto estaria mais voltado para a direção na condução do processo com funções chaves (além das de estabilização) como a inversão social e distributiva, o apoio à inserção internacional e a criação de mecanismos que viabilizem a incorporação do progresso técnico, para as quais se fazem necessárias determinadas condições como a introdução de inovações

institucionais indispensáveis, tais como mudanças no nível da organização empresarial e social e das formas de ações do Estado no mercado⁶³.

Além disso, aponta o caráter intervencionista que o Estado deve assumir para que se processem os ajustes necessários, onde responsabilidade política e social do Estado, no caso do processo de integração em curso, é traduzida pela necessidade de ações seletivas, definidas e dirigidas aos segmentos mais sensíveis a esse processo, como instrumentos que podem contribuir para minimizar os ônus da integração sobre determinados agentes econômicos e sociais.

4.2.1.1 Identificação dos Segmentos/Setores Sensíveis

A proposição metodológica objetivou identificar setores/regiões/produtores para projetos de Reconversão, elegendo a produção de milho na região Sul para estudo de caso⁶⁴. A produtividade física foi definida como referencial principal. Arbitrou-se um corte abaixo do qual consideraram-se os estabelecimentos como associados a produtores fragilizados. Era importante que o critério adotado fosse referenciado. Assim, buscaram-se parâmetros de comparação, especialmente relativos aos principais concorrentes ou a eventuais países e regiões fornecedoras.

Entre as possibilidades de parâmetros para referenciar a divisão dos estabelecimentos quanto ao nível de produtividade, elegeram-se as produtividades médias paranaense, brasileira e mundial, tendo sido adotada a média brasileira (1.878 Kg/ha) como critério de corte para seleção de produtores fragilizados.

A identificação de produtores fragilizados foi também referenciada à atividade desenvolvida. O critério definido para indicar se o produto é relevante na estrutura de produção do estabelecimento foi o de este estabelecimento ter no produto em questão pelo menos 30% do valor total da produção.

⁶³ Essa discussão teve como base a proposta da CEPAL no livro COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile: CEPAL, 1992.

⁶⁴ Na elaboração, optou-se pela utilização de dados censitários em nível de estabelecimento agropecuário. Os dados do censo reúnem as vantagens de serem universais em termos de abrangência, uniformes quanto à metodologia de pesquisa, exaustivos na caracterização dos estabelecimentos agropecuários e mais facilmente disponíveis.

Além disso, julgou-se importante tipificar os produtores quanto a sistemas de produção, ali considerados simplesmente como a combinação de atividades principais. Portanto, os estabelecimentos foram classificados conforme até três produtos principais, segundo o peso no valor total de produção, independentemente da posição ocupada pelo milho. Foram ainda considerados como diversificados os estabelecimentos onde nenhuma das atividades desenvolvidas ultrapassasse os 30% do valor total da produção. Para uma segunda ou terceira atividade figurar entre as três principais ela deveria representar ao menos 20% do valor total da produção.

O estudo de caso desenvolvido limitou-se à análise de um ramo específico da agropecuária e constituiu mais propriamente um exercício de aplicação da metodologia acima exposta. A escolha do caso do milho está associada à profunda diferenciação entre os produtores desse cereal e à sua importância em toda a Região Sul e em diversas cadeias produtivas.

O Censo Agropecuário de 1985 registrou um total de 326.442 estabelecimentos produtores de milho no Paraná. Destes, 140.442 declararam utilizar os tipos de cultivos consorciados, intercalado ou misto, sendo responsáveis por cerca de 25% da produção estadual de milho naquele ano. Embora significativos, esses estabelecimentos foram excluídos da análise, em função dos parâmetros estabelecidos.

Com o objetivo de destacar os estabelecimentos produtores de milho em cultivo simples, onde o milho é uma atividade importante na estrutura produtiva, foram selecionados os estabelecimentos agropecuários que tiveram nesse produto mais de 30% do valor da produção.

TABELA 7 - NÚMERO DE INFORMANTES, QUANTIDADE E ÁREA DE MILHO, SEGUNDO TIPO DE CULTIVO E PESO DO MILHO NO VALOR TOTAL DA PRODUÇÃO, NO PARANÁ - 1985

CATEGORIAS	INFORMANTES	QUANTIDADE (t)	ÁREA (ha)
Cultivo Consorciado ou Intercalado	141 105	1 052	625 027
Cultivo Simples e Valor do Milho menor que 30% do Valor da Produção	90 713	1 229 536	542 054
Cultivo Simples e Valor do Milho maior que 30% do Valor da Produção	89 686	1 812 891	741 119
Informação Incompleta ⁽¹⁾	4 938	56 044	32 441
TOTAL	326 442	4 150 534	1 940 642

FONTE: IPARDES - Tabulação Especial do Censo Agropecuário

(1) Refere-se aos registros com declaração incompleta para esta tabulação e aos estabelecimentos cujo Gênero de Atividade tem menor importância na Região Sul.

O próximo passo foi identificar, dentre eles, os que se encontram numa condição de fragilidade. De acordo com metodologia proposta, o critério para a identificação foi o nível de produtividade. Os resultados obtidos mostraram uma estrutura produtiva com grande variabilidade quanto à produtividade e uma participação importante dos produtores de baixo rendimento. Pelos critérios e parâmetros adotados, os estabelecimentos em condições de maior vulnerabilidade no Estado do Paraná somam 35.617 e foram responsáveis pela produção de 341.180 toneladas de milho no ano censitário, na exploração de uma área de 261.417 hectares.

TABELA 8 - NÚMERO DE INFORMANTES, QUANTIDADE PRODUZIDA E ÁREA DE MILHO EM CULTIVO SIMPLES DE PRODUTORES COM PRODUÇÃO DE MILHO SUPERIOR A 30% DO VALOR DA PRODUÇÃO E PRODUTIVIDADE MENOR QUE 1.878 KG/HA, SEGUNDO PRINCIPAIS GRUPOS DE ATIVIDADE PRINCIPAL, NO PARANÁ - 1985

GRUPOS DE ATIVIDADE PRINCIPAL	NÚMERO DE INFORMANTES	QUANTIDADE (t)	ÁREA (ha)
Milho > 60 VP	15 026	164 822	125 304
Milho e Feijão	11 768	76 171	59 920
Milho e Suínos	2 097	23 881	17 680
Milho e Bovinos	1 879	18 489	14 811
Milho e Soja	857	19 774	13 831
Milho e Arroz	809	3 544	3 411
Milho e Leite	650	7 965	5 980
Milho e Algodão	539	6 151	4 505
Milho e Café	250	2 952	2 512
Milho de Ovos	234	807	800
Milho e Trigo	98	2 230	1 932
Milho e Aves	37	61	53
TOTAL	35 617	341 180	261 417

FONTE: IPARDES

NOTA: Tabulação realizada a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1985, em nível de estabelecimento.

Por esse critério simples seriam considerados fragilizados apenas 10,92% dos estabelecimentos informantes sobre milho. No entanto, esse grupo constitui 7,63% do total de estabelecimentos recenseados que tinham como pessoal ocupado um contingente de 79.242 pessoas, e que detinham 4,83% da área de estabelecimentos agropecuários paranaenses.

Os produtores de milho considerados fragilizados foram classificados e agrupados segundo as combinações com milho que ocorreram com maior frequência. Destas combinações, cinco grupos foram formados para proceder a uma análise mais

detalhada, destacando-se os especialmente dedicados à cultura do milho e às combinações com feijão, suíno e ave.

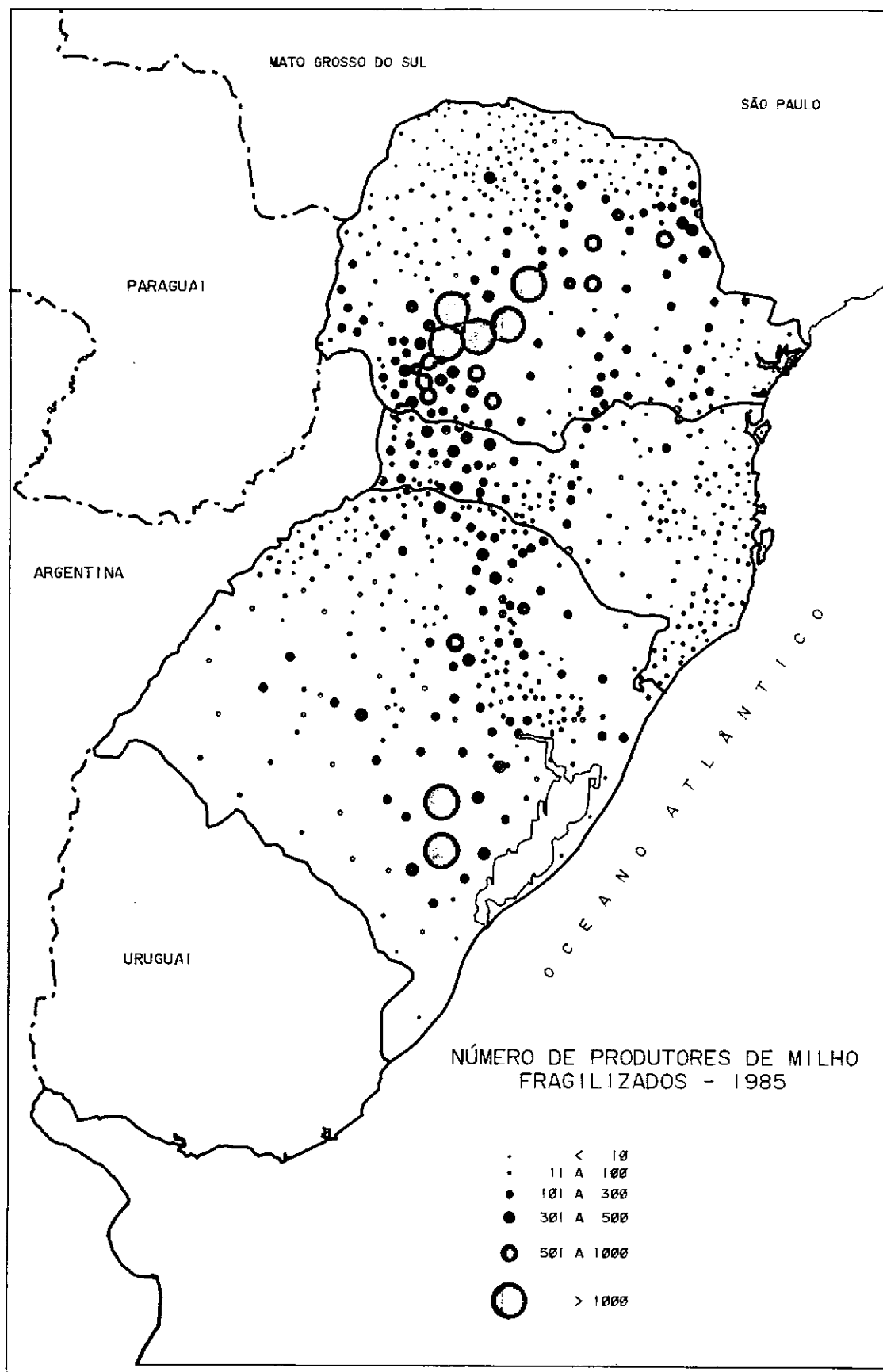
Do total de fragilizados, 42,19% têm no milho mais de 60% do valor da produção, 33,13% combinam milho e feijão; 5,90% combinam milho e suíno; apenas 0,10% combina milho e aves; e 18,68% correspondem a outras combinações. Desses produtores 58,08% são predominantemente proprietários que destinam sua produção de milho ao mercado, entregando-a principalmente a intermediários. Além disso, são pequenos produtores, que estão em geral no estrato de até 20 hectares de área total, utilizam basicamente mão-de-obra familiar, não utilizam a força mecânica, não realizam práticas de conservação de solo nem usam adubação.

A variável mais importante a destacar é o uso ou não de tecnologia no processo de produção. Observa-se que, em geral e em cada subgrupo de combinação, os mais tecnificados possuem maiores áreas médias. Além disso, pode-se dizer que os produtores de milho desta faixa de produtividade de menos de 1.878 Kg/ha e que empregam tecnologia apresentam um desempenho mais favorável, se comparado com o desempenho daqueles que não utilizam técnicas na sua produção.

Selecionados os produtores fragilizados, também tornou-se possível identificar em que regiões se concentra a ocorrência destes. Informações qualitativas contidas em estudos referenciais sobre as características físico-ambientais, avaliação de mercado e infra-estrutura constituíram o cenário real e o cenário de tendência que contribuíram para definir o quadro no qual estão inseridos os contingentes selecionados. O mapa 1 mostra, na região Sul, onde estariam concentrados os segmentos fragilizados.

4.2.1.2 Pauta Mínima para a Formulação de Critérios e Parâmetros para a Reconversão

O encaminhamento, no âmbito institucional dos quatro países, de uma política de Reconversão agrícola, nesse momento, contribuirá para garantir o caráter não-excludente desse processo, promovendo a transição com o menor custo social possível. Para isso é necessária uma política definida, na qual o Estado cumpra o papel de encaminhar ações de sustentação e ajuste dos segmentos fragilizados.



Numa perspectiva mais geral, a política de Reconversão visa a uma união de esforços dos quatro países para realizar um planejamento mínimo, com o propósito de buscar soluções para os problemas que advirão desse processo, priorizando os segmentos cujas condições próprias são insuficientes para viabilizar suas alternativas de adaptação ao novo ambiente.

Considerando as especificidades desses países, que apresentam problemas de desequilíbrios e desníveis sociais e de poucos recursos financeiros, a implantação de uma política de Reconversão é mais complexa de ser concebida e implementada. Para contribuir com esse processo é que se começou a elaborar uma pauta mínima, como base para iniciar o processo de discussão de uma Política de Reconversão Quadripartite:

- a) homogeneizar conceitos e metodologias de identificação dos setores sensíveis em cada país;
- b) definir mecanismos conjuntos que impeçam o aprofundamento dos desequilíbrios sociais entre os agentes produtivos em função da abertura e integração;
- c) criar mecanismos que potencializem os ganhos dos agentes produtivos com a complementaridade e a especialização;
- d) estimular a participação ativa dos agentes econômicos e produtivos envolvidos na definição das ações;
- e) criar organismo e instância institucional para pôr em prática a política de Reconversão;
- f) definir claramente as linhas de trabalho (projetos e programas), elegendo segmentos a serem priorizados;
- g) definir mecanismos que garantam o gerenciamento e monitoramento dos programas de projetos de Reconversão;
- h) propor a formação de um fundo com recursos de financiamentos externos e internos, taxas diferenciais de compensação e também a contrapartida dos agentes.

Essa proposta para uma política de Reconversão pressupõe o encaminhamento quadripartite a ser negociado para dar conta não só das proposições comuns, mas também da incorporação dos esforços que cada nação já vem empreendendo nesse sentido. Para tanto, a definição de projetos e programas nacionais localizados devem ser intensificados como etapas e movimentos em direção à própria política de Reconversão.

Esse estudo da Reconversão, a exemplo de outros estudos que a problemática da integração em curso vem colocando, deve ser considerado como etapa preliminar de conhecimento, demandando, portanto, aprofundamentos posteriores que possibilitem chegar a afinamentos maiores. Isto porque, tanto o processo de implantação do Mercosul traz em si indefinições de várias ordens como as questões colocadas são novas, representando quase sempre desafios de pesquisa.

Neste caso, as próprias dificuldades inerentes ao processo como um todo, a inter-relação dos agentes envolvidos e a necessidade de se traduzir em mecanismo de ação prática, específica e dirigida a determinados segmentos sociais tornam o tema particularmente complexo.

Seus resultados podem ser expressos, em primeiro lugar, pela apresentação de uma sistematização metodológica, como base do avanço técnico sobre a questão.

Em segundo lugar, pela constatação de que a identificação de segmentos/produtores sensíveis exige vários indicadores. O primeiro, desenvolvido pela pesquisa, mostrou-se bastante significativo, mas insuficiente. Então, tem-se tanto a possibilidade de completar e inter-relacionar mais variáveis a partir da própria base de dados censitários quanto a necessidade de buscar outras fontes de informações e de conhecimento empíricos sobre esses produtores.

Por último, tem-se que as definições, decisões e formas de operacionalização de uma política de Reconversão Quatripartite e sua relação com a nacional são elementos fundamentais para o encaminhamento prático da questão. A inter-relação entre esses pontos constitui a base sobre a qual pode-se buscar definir tecnicamente a elaboração de programas e projetos de Reconversão. Neste caso, entende-se que os

objetivos de cada um desses programas/projetos colocam questões específicas a serem consideradas, pressupondo, além da delimitação técnica, a relação com agentes envolvidos e a aderência à realidade regionalizada e pontual.⁶⁵

Do ponto de vista da abordagem desta dissertação, a questão da reconversão tratada pelo estudo do Iparde, bem como outros, é emblemática, porque está situada no contexto estrutural do modelo protecionista que necessita de uma revisão para ser recolocado em outras bases que se caracterizem por ações seletivas dirigidas a determinados segmentos para enfrentar os novos patamares de competitividade.

⁶⁵ Essa discussão oferece alguns elementos para um avanço planejado do processo. Recente movimento de produtores rurais em protesto contra a política de juros altos, baixo volume de recursos para financiamento, importações subsidiadas de terceiros países, ao lado de pressões por definições de uma política de fortalecimento e prioridades ao setor, já refletem os impactos em contexto de abertura e integração.

CONCLUSÃO

O tratamento e o manejo dos instrumentos postos em prática para implementar as etapas de Zona de Livre Comércio e de União Aduaneira, em que as negociações se concentraram na redução linear e a curto prazo das barreiras tarifárias e na coordenação ou pactuação de políticas para normas que viabilizem a liberalização do comércio, apresentam-se como a moldura do processo de conformação do Mercosul. A análise desse processo, ressaltando seus instrumentos, sua forma de condução e os limites e as dificuldades encontrados no cumprimento dos objetivos do Tratado de Assunção mostra que, até o momento, vem predominando a vertente comercialista.

Essa tendência coloca-se em clara oposição à vertente industrialista como parte de um projeto de mais de longo prazo, visando estratégias de definição de prioridades e formas de implementação da modernização/reestruturação competitiva dessas economias e que esteve ausente na implementação do Mercosul. Mesmo considerando os cenários de dificuldades de toda ordem das economias que formam o Mercosul, faltou entendê-lo como uma opção de política econômica, com prioridades industriais, apoio seletivo a determinados segmentos, projetos em infra-estrutura objetivando a produtividade sistêmica, etc.

Nesse aspecto, o Mercosul vem sendo avaliado inclusive como um retrocesso em relação ao Programa de Integração Econômica (PICE) firmado entre Brasil e Argentina, em 1986, que o antecede. Segundo Florencio⁶⁶, nesse programa “predominava uma visão que se poderia chamar de industrialista, que continha implicitamente as idéias de planejamento e política industrial”. O núcleo dinâmico do PICE, ao se assentar no setor de bens de capital, representava o início de uma

⁶⁶ FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima. MERCOSUL e intercâmbio Brasil-Argentina: explosão comercial ou crescimento sustentado : alguns elementos para reflexão. *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília : MRE, n.12, p.1-6, jan./mar.1994.

estratégia de articulação do setor industrial das duas economias, além de oferecer inúmeras possibilidades conjuntas de investimento e pesquisa e dispor de um poder de irradiação considerável sobre os outros setores⁶⁷.

Na realidade, sabe-se que a criação de um cenário favorável para vigorar uma postura industrialista no Mercosul ainda parece estar longe de concretizar-se. Nesse caso, torna-se difícil encontrar condições que permitam potencializar os ganhos de eficiência estáticos e dinâmicos de um processo de integração. Assim, os efeitos estáticos poderiam ocorrer, entre outros motivos, pela realocação de fatores produtivos, com a queda de barreiras tarifárias e não tarifárias, o que permite o aumento da competitividade; pelo crescimento do comércio intra-regional, o que possibilita diminuir as importações de terceiros mercados, levando à plena utilização de recursos ociosos e à dinamização dos mesmos.

Já os efeitos dinâmicos seriam dados, por exemplo, a partir de investimentos induzidos pelo crescimento do mercado e pelo maior estímulo à competição - fatores que contribuem significativamente para a exploração de economias de escala na produção, ampliação da eficiência técnica e da capacidade de inovação tecnológica da região.

A integração também poderá estimular a inovação tecnológica, decorrente de aprendizado e investimentos conjuntos em P&D, dada a correlação entre inovações e ganhos de escala, à medida que estes ganhos são indispensáveis para viabilizar os altos investimentos.

As negociações devem contemplar, ainda, temas envolvendo a gestão da distribuição dos custos de ajustamento e reestruturação nos setores menos desenvolvidos, bem como das estratégias de racionalização e de especialização das empresas.

Dificuldades de toda ordem que as principais economias vêm enfrentando no campo da macroeconomia somam-se a outras de caráter bem estrutural e peculiares ao

⁶⁷ HIRST, O Programa de Integração...

desenvolvimento industrial desses países nos últimos anos. Ao lado do esgotamento do modelo substitutivo de importações, não foi produzido outro modelo de cunho mais abrangente, que incluísse novos mecanismos de financiamento.

Além disso, as particularidades do desenvolvimento recente da estrutura industrial do Brasil aponta para um quadro de difícil solução quando se pensa na convergência de estratégias industriais sub-regionais, diante da influência que exerce, como maior economia, sobre as outras realidades. A implantação de boa parte da indústria brasileira de bens de capital e insumos básicos se deu nos últimos 25 anos e não levou estrategicamente em conta a oferta potencial dos outros países da região, o que limita os fluxos potenciais de comércio intra-industriais, com reflexos significativos sobre uma possível complementaridade e especialização produtiva, como corolário de uma política industrial convergente para o Mercosul.⁶⁸

Até agora, as discussões sobre o Mercosul têm buscado identificar a correlação entre o caráter comercialista e as instituições que se incumbiram de levar à frente as negociações. Bizzozero⁶⁹, por exemplo, mostra que o paradigma que orienta o Mercosul é o do espaço sub-regional comercial ou então o do Estado-comercial, uma vez que ainda não existem instituições e mecanismos supranacionais, como pressuposto para ir além das ações comerciais.

O Tratado de Assunção, que funcionou tendo por instância operacional o CMC e GMC, pouco desenvolve os instrumentos e a concepção da estrutura institucional definitiva para o Mercosul e estabelecia o prazo de 31/12/94 para que os Estados-partes determinassem “a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do mercado comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de adoção de decisões”.

⁶⁸ Ver essa discussão em ARAÚJO JR. A política comercial brasileira...

⁶⁹ BIZZOZERO, Lincoln J. Estado e espaço no surgimento de um processo de integração : os casos do MERCOSUL e da Comunidade Européia. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro : PUC/IRI, v.14, n.1, p.91-107, jan./jun.1992.

Porém, o não cumprimento dos prazos para a implantação do Mercado Comum protelou também a necessidade de estabelecer a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração supranacionais.

Dadas as indefinições de toda ordem e as questões que surgem do processo de implantação, uma reorientação dos rumos do Mercosul, que opte por uma articulação entre integração e desenvolvimento, coloca em primeiro plano a discussão sobre as relações entre planejamento e supranacionalidade.

A conformação definitiva do processo integracionista exige a criação de instituições permanentes, de caráter supranacional. Isto porque o funcionamento de uma união aduaneira e de um mercado comum requer um arcabouço institucional que se encarregue de sua operacionalização e dos mecanismos supranacionais necessários para a efetividade das decisões. A diversidade e multiplicidade dos interesses, que tornam altamente complexa a agenda para o funcionamento do mercado comum, não podem coexistir com o direito de veto dos Estados, capaz de afetar a concretização dos objetivos pretendidos. Nesse caso, não importa se serão criadas instituições supranacionais ou se simplesmente órgãos nacionais serão dotados de competência para tal.

O resgate do planejamento é efetivamente importante, porque não se trata mais só das articulações internas a um país, mas da sua inter-relação com o espaço de integração, desde a concepção política, passando pelas instâncias de negociação e decisão e pelas relações público/privado, até a nacionalidade/supranacionalidade.

Na realidade, as discussões sobre a inserção internacional dos países da AL já vinham colocando tal exigência. A nova etapa política de países como o Brasil, e outros da AL, necessitaria, para suas transformações produtivas e para uma inserção mais definitiva e em melhores condições no plano internacional, de alguns elementos básicos que expressassem uma mudança de postura, representados por: um segmento empresarial forte como agente principal e disposto a assumir o papel de liderança do processo de desenvolvimento; uma nova articulação orgânica entre esses agentes e uma

estrutura de Estado que equacione e coordene as ações necessárias, através de um sistema eficaz de planejamento⁷⁰.

A experiência internacional também é relevante para mostrar que as ações de planejamento continuam a desempenhar um papel importante na dinâmica econômica e social de vários países. Essas experiências têm mostrado que modelos de crescimento voltados para as exportações demandam políticas seletivas e orientadas de comércio exterior e de estímulo setoriais para aquisição de suas vantagens potenciais, não se colocando a neutralidade de incentivos nem a liberalização indiscriminada. O caso coreano é rico para demonstrar esse fato, quando esse país buscou o modelo de industrialização voltado para o mercado externo. “Na verdade, a liberalização da importação não figurou como parte importante na implementação da estratégia coreana. Ao contrário, ela deixou relativamente intocadas as estruturas protetoras que havia erguido antes e superpôs uma camada de fortes incentivos à exportação, incluindo mecanismos de draw back, alocação escassa de divisas estrangeiras e cotas de importação para os exportadores, créditos subsidiados, cancelamento de impostos”⁷¹.

A necessidade de políticas ativas e seletivas em processos de integração é mostrada pela experiência da CEE. Nesse sentido, a Comunidade sempre teve presente que a simples liberalização e os mecanismos de mercado seriam insuficientes para pôr em prática uma unificação que garantisse tanto o não aprofundamento das desigualdades de seus países como o avanço em bases sólidas de seus setores produtivos. Com os setores dinâmicos de sua indústria apresentando baixas taxas de expansão de produtividade e um baixo poder relativo de investimentos em P&D, seus países vinham perdendo posição relativa de competitividade em alguns segmentos

⁷⁰ SEMINÁRIO A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NOS ANOS 90, 1990, São Paulo. *A inserção...* São Paulo : SEADE : CORECON-SP, 1990.

⁷¹ AGOSIN; TUSSIE.

frente a várias economias não européias desenvolvidas, principalmente os Estados Unidos e o Japão.

Nesse contexto a CEE montou a sua estratégia de unificação a partir de formulação e implementação de políticas no âmbito comunitário para garantir e potencializar os efeitos dinâmicos da integração, dados pela intensificação tecnológica, na reestruturação de suas empresas diante de um ambiente mais competitivo e com a preocupação de um ajuste estrutural com minimização dos custos sócio-econômicos desse processo. “De uma maneira geral, pode-se admitir que as teses de combinar liberalização comercial intra-CEE com políticas industriais e tecnológicas concebidas e implementadas a nível de comunidade são, hoje, dominantes.”⁷²

Essa estratégia da CEE é muito definida e coloca em primeiro plano os interesses internos, embora reforce as preocupações sobre ressurgimento do protecionismo no mercado mundial. Os reflexos para os países em desenvolvimento, particularmente para a América Latina indicaram como essa política é extremamente excludente, à medida que, ao lado das restrições à importações de uma maneira geral, a Comunidade vem estabelecendo uma série de preferências para sua periferia mais imediata. Mas para os representantes da CEE “...se a construção européia visava viabilizar e acelerar a reestruturação e a modernização do parque produtivo da Comunidade, algumas medidas transitórias de proteção no âmbito da CEE haveriam de ser tomadas, para evitar que uma ampla abertura comercial pusesse em cheque os objetivos estratégicos.”⁷³

Assim, além das políticas e dos fundos setoriais que se destinam para o desenvolvimento dos transportes, energia, meio ambiente, ciência e tecnologia, a CEE mantém ao lado de sua política de preços e comerciais, base de sustentação de sua estratégia de administração agrícola e agroindustrial, uma verdadeira “política comum

⁷² VEIGA, Pedro da Motta. *O Brasil frente aos macro-blocos comerciais e o GATT*. Campinas : UNICAMP/IE, 1993. Projeto Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, consórcio UNICAMP/IE, UFRJ/IEI, Fundação Dom Cabral e FUNCEX. p.61

⁷³ VEIGA, *O Brasil frente aos...*p.62.

das estruturas” que representa o planejamento das transformações de suas estruturas regionais.

O esgotamento das estruturas de planejamento altamente centralizadas, fechadas, autoritárias, como as que caracterizaram a experiência brasileira de planejamento nos anos 60/80, demonstra a necessidade de um novo marco diante da complexidade do contexto internacional dos atuais processos de integração.

A capacidade de um país aproveitar as presentes oportunidades dependeria não só do nível de desenvolvimento já alcançado, mas também – e de maneira decisiva – de quão pronto e quanto plenamente se modifiquem as instituições na direção adequada. Para se alcançar a reestruturação institucional é necessário, no dizer de Carlota Perez, o

“establecimiento de un marco de planificación por consenso para guiar la transformación”.(...) “Este nivel exige, por consiguiente, no sólo transformaciones organizativas significativas, sino también profundos cambios de actitud en la burocracia gubernamental y en el sector privado”(...). “Para nosotros, estas opciones se sitúan en un plano distinto del debate entre planificación o mercados, el cual en este caso, consideramos una falsa dicotomía. La reestructuración competitiva de la economía de un país en desarrollo es una tarea demasiado compleja para ser realizada por una burocracia desde arriba, y demasiado imaginativa para que la hagan desde abajo las fuerzas ciegas del mercado”⁷⁴ (sem grifo no original).

Para além dessas discussões, ainda há que se considerar as diferenças de graus de desenvolvimento entre os países, e internamente a eles entre as diversas regiões, o que remete a questões relevantes como a distribuição dos benefícios e prejuízos para a coesão de interesses exigidos pelo funcionamento de um mercado comum. Ou seja, as próprias disparidades regionais internas aos países, aliadas a impactos diferenciados que a integração pode proporcionar, colocam maior complexidade para se pensar em intervenções de caráter comunitário. Daí a necessidade de novas concepções e de um aparato institucional que articule as diferentes negociações e interesses para efetivar o processo.

Um dos pontos importantes e se ressaltar é que nem tudo requer um planejamento centralizado e nem todos os setores ou segmentos sociais necessitam de

⁷⁴ PEREZ, Carlota. *Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo*. S.l. : ILPES, 1989. Texto distribuído aos participantes do Curso Laboratório Integrado de Desenho de Estratégias Regionais - Líder-95, promovido por ILPES e IPARDES em Curitiba, 1995. p.37

uma regulação extra-mercado. Esta é a linha de ação de planejamento comunitário da CEE.

Com base em alguns dos elementos definidores que caracterizam os programas da CEE, pode-se apontar para o Mercosul dois aspectos que, neste momento, são fundamentais: a definição de região como espaço de programas de ação dirigida e a seleção de mecanismos que consubstanciem a implementação dos programas.

A regionalização ou zoneamento de referência para o planejamento regional na CEE é definida a partir de objetivos considerados prioritários e estratégicos para a construção da própria Comunidade, enquanto unidade supranacional. Regiões atrasadas, regiões fortemente afetadas pela desindustrialização e pelo desemprego, regiões de readaptação das suas estruturas agrícolas, regiões de forte demanda por inserção profissional de jovens etc. constituem, antes de tudo, recortes espaciais definidos a partir desses objetivos prioritários.

Tal regionalização não exclui a hipótese de superposição de regiões definidas a partir de outros objetivos claramente explicitados: desenvolvimento de regiões atrasadas, reconversão de regiões fronteiriças ou em declínio industrial, combate ao desemprego e reestruturação ou reconversão de zonas rurais.

Para os programas de reconversão, existem dois tipos básicos de instrumentos estruturais: os que concedem subvenções e os que realizam empréstimos. Além desses fundos, há políticas setoriais que regulam financiamentos específicos para infra-estrutura, tecnologia, meio ambiente. Esses mecanismos funcionam de acordo com o princípio da adicionalidade; as ações e recursos financeiros da CEE são adicionais ou complementares às iniciativas e recursos nacionais (salvo algumas exceções). As contrapartidas de recursos nacionais não são lineares, variam de acordo com os objetivos do país ou região e do tipo de fundo. Tudo isso orientado pelo princípio da parceria, novo processo ou método de planejamento que estabelece uma concertação ajustada entre uma Comissão específica, o Estado-membro em questão, as autoridades competentes por ele designadas em nível nacional, regional ou local.

Da mesma forma, os projetos de reconversão que visam às adaptações de setores e regiões são planejados e explícitos. Por sua vez, as relações entre os diferentes participantes, atores públicos e privados, são intensamente negociadas antes da decisão de cada processo.

O interesse político em se estabelecer o equilíbrio fica evidente, por exemplo, pela alocação dos fundos estruturais para o período 1994/98, quando deverão ser aplicados aproximadamente US\$ 180 bilhões, mais que o dobro do período 1989/93. Desse total, em torno de 120 bilhões serão destinados a promover os países de menor nível relativo de desenvolvimento - Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda deverão receber 50% desse montante.

É evidente a distância entre as duas estruturas econômicas. Apesar de tudo, o Mercosul é uma realidade. Sua conformação mostra claramente os limites. Eles deixam antever a impossibilidade da importação pura e simples de modelos. As barreiras não são apenas alfandegárias; estão manifestas nas organizações sociais, econômicas, ambientais e, principalmente, nas concepções de desenvolvimento. E mais, os países ainda estão delimitados por uma realidade estrutural adversa e na busca de um novo modelo de crescimento, que permita superar os problemas advindos de uma industrialização periférica, somadas as questões sociais que hoje se avolumam nessas economias.

Paradoxalmente, esses mesmos limites guardam as potencialidades que poderiam tornar o Mercosul um indutor do avanço dessas sociedades, pela exploração criativa dos recursos regionais e pela descoberta de um fazer latino.

ANEXO

AVALIAÇÃO DOS SUBGRUPOS DE TRABALHO

A análise do conteúdo do esquema de trabalho do Cronograma de La Leñas evidenciou as seguintes características genéricas:

- 1) a estruturação dos trabalhos foi pontual (fragmentada e especializada), desconsiderando-se o macroambiente onde se processam as relações;
- 2) os Subgrupos de Trabalho deveriam atuar com total independência, segundo uma agenda própria de atividades, com raras previsões de intercâmbio intergrupal dos trabalhos. Esta condição de isolamento ocasionou uma indefinição na hierarquia das etapas de evolução do processo como um todo, gerando algumas duplicidades de atribuições e incompatibilidades nas decisões;
- 3) o Cronograma muitas vezes tinha sua ordem cronológica incompatível para a execução das tarefas. (ex.: SGT 2);
- 4) há desequilíbrio no nível de detalhamento dos trabalhos: alguns itens conseguem avançar mais em detalhamento, outros passam à análise sem estabelecimento de prazo para remessa de propostas;
- 5) de um modo geral, houve predomínio de procedimentos estritamente burocráticos da prática integracionista.

A análise individualizada da agenda de atribuições dos subgrupos de trabalho revelou que:

No SGT 1 Assuntos Comerciais

Este subgrupo, responsável pelo tratamento de políticas comerciais internas e relacionadas com terceiros países, à exceção da Tarifa Externa Comum (TEC), teve dificuldades em avançar, já que a determinação de políticas comerciais envolvem definições de políticas macroeconômicas. Mesmo com esta preocupação presente, já

que alguns itens de sua pauta de trabalho versam sobre temas típicos para a discussão de Política Industrial e/ou Macroeconômicas, o tratamento isolado destas questões desconsiderou o impacto que suas decisões poderiam ter em outras áreas. Além do que, verifica-se aqui a duplicidade de atribuições com o SGT 7. E ainda, para o estabelecimento de um calendário de intercâmbio de informações, faltou a previsão de uma base comum de dados.

No SGT 2 Assuntos Aduaneiros

O Programa de Trabalho tem predominantemente uma configuração operacional imediata nos pontos fronteiriços dos Estados-Partes.

No SGT 3 Normas Técnicas:

O Programa de Trabalho é essencialmente voltado para a sistematização de parâmetros a serem adotados pelos Estados-Partes e a identificação de alguns Agentes de Controle como o próprio assunto exige. Por este fato, suas atividades deveriam ser desenvolvidas em estreito relacionamento com os demais subgrupos de trabalho, tendo-se verificado maior integração com os SGTs 7 e 8. Foi o subgrupo que mais avançou, apesar das grandes dificuldades que envolviam suas atribuições, mas curiosamente objetivou a equiparação internacional dos padrões estabelecidos apenas para a Metrologia Científica e Industrial.

Nos SGT 4 e 10 Políticas Monetária e Fiscais Ligadas ao Comércio e Coordenação de Políticas Macroeconômicas:

Os SGTs 4 e 10 tratam de Assuntos correlatos e complementares referentes às Políticas Macroeconômicas e de Comércio. O Programa de Trabalho buscou um modelo abrangente, com a conseqüente harmonização dessas posturas assumida entre os Estados-Partes. Na prática, sua principal contribuição foi a proposta da Tarifa Externa Comum (TEC) e a compatibilização do Sistema Tributário.

Nos SGT 5 e 6 Assunto Transporte:

Os SGTs 5 e 6 tratam dos Transportes, com um Programa de Trabalho fragmentado, sem enfoque em uma Política para o Setor, concentrando-se também em questões operacionais imediatas, mesmo assim adotando uma postura desequilibrada para as várias modalidades de transporte. Apresentou também algumas duplicidades de atribuições com outros subgrupos (com referência à documentação aduaneira de carga ferroviária - atividade própria do SGT 2) e curiosamente pretendeu um resultado para embasamento político somente no que se refere ao transporte ferroviário.

Nos SGT 7 e 8 Políticas Agrícola, Industrial e Tecnológica:

Os SGTs 7 e 8 tratam das Políticas Setoriais Específicas, identificando as variáveis que interferem no assunto com o objetivo de estabelecer as bases para a reestruturação e reconversão dos Setores Agrícola, Agroindustrial e Industrial dos Estados-Partes. No caso específico do SGT 8 são enfocadas ações com vistas à preservação do Meio ambiente e, talvez em decorrência desta determinação, este subgrupo ficou responsável pelas determinações relativas a Agroquímicos e pela tentativa de realização de um Acordo Agrícola. Em alguns casos apresentou duplicidade de atribuições com outros subgrupos (assunto relativo às barreiras à livre circulação de produtos agropecuários - pertencentes ao SGT 2). As decisões destes dois subgrupos, embora as vezes não gerassem decisões finais, foram fundamentais para subsidiar outros subgrupos.

No SGT 9 Política Energética:

O SGT 9 é responsável pelas deliberações referentes à Política Energética a ser adotada, única Política Infra-Estrutural que mereceu tratamento diferenciado. Teve como atribuição desde a realização de um levantamento abrangente da situação no setor até a formulação das Diretrizes para o desenvolvimento de uma política pertinente específica e harmoniosa entre os Estados-Partes.

No SGT 11 Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social:

Este subgrupo funciona como representante de governos, trabalhadores e empresários e se divide em oito comissões temáticas. A equipe examinou 180 convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). As dificuldades inerentes ao assunto impediram definições mais conclusivas, mesmo porque são temas mais afetos ao mercado comum.

TIPOLOGIA DAS DECISÕES E RESOLUÇÕES DO CMC E GMC

DECISÕES DO CONSELHO DO MERCADO COMUM - CMC

ANO	DECISÕES DE CARÁTER ESTRITAMENTE ORGÂNICO
1991	Sistema de Soluções de Controvérsias Termos de Referência para os Acordos Internacionais Regulamento Interno do GMC Criação da Reunião de Ministros no âmbito do Mercosul Criação da Reunião de Ministros da Economia e Presidentes de Bancos Centrais Criação da Reunião de Ministros de Educação Criação da Reunião de Ministros da Justiça Criação de Reuniões Especializadas para tratamento de temas com modalidades operacionais distintas dos SGTs Delegação ao GMC da faculdade de aprovar os programas de cooperação técnica internacional de apoio ao Mercosul Aprovação do informe elaborado pelo GMC sobre os avanços dos trabalhos realizados desde a assinatura do Tratado de Assunção Tratamento da divulgação dos trabalhos do Mercosul Estabelecimento de normas para a realização de reuniões dos órgãos do Mercosul Coordenação nos foros internacionais Criação da Reunião de Ministros do Trabalho
1992	Cronograma de Las Lenas Cronograma de Medidas Adicionais Adoção de Critérios Comuns nas Negociações com outros Países da ALADI Criação da Reunião de Ministros de Agricultura
1993	Alteração do Cronograma de Las Lenas Instrução ao GMC para notificação dos projetos de regulamentos técnicos (SGT3) propostos para adoção Designação de Servidores para atuar na SA-GMC Medidas para garantir a presença de delegados às reuniões do processo de integração Ajuste do Cronograma de Las Leñas
1994	Criação da Comissão de Comércio do Mercosul Renovação do mandato do Grupo <i>ad-hoc</i> para definição do Regime de Adequação do setor açucareiro até o ano 2001 Instrução à Comissão de Comércio do Mercosul para criação de comitê técnico encarregado de Políticas Públicas que distorcem a competitividade Aprovação das pautas básicas sobre defesa na competência Aprovação da norma de tramitação de decisões, critérios e opiniões de caráter geral sobre classificação tarifária de mercadorias na Nomenclatura Comum do Mercosul

ANO	DECISÕES RELATIVAS A ASSUNTOS COMERCIAIS
1991	Regime de Sanções e Falsificações em certificados de origem
1992	Aprovação do "Procedimento de Queixas e Consultas sobre Práticas Desleais de Comércio"
1993	Aprovação do "Regulamento Relativo à Defesa contra Importações que sejam objeto de Dumping ou Subsídios"
1994	Estabelecimento de levantamento consolidado de restrições não tarifárias às importações e exportações Estabelecimento do "Regime de adequação final à União Aduaneira" Aprovação do regime de origem do Mercosul Estabelecimento do regime aplicável às Zonas Francas, Zonas de Processamento e Exportação e Áreas Aduaneiras especiais Harmonização da Aplicação e utilização de incentivos às exportações por parte dos países integrantes do Mercosul Estabelecimento de critérios no comércio intra-Mercosul para produtos não incluídos na TEC (Regime de Origem) Aprovação da lista de produtos integrantes ao Regime de Adequação final à União Aduaneira

continua

conclusão

ANO	DECISÕES RELATIVAS A ASSUNTOS ADUANEIROS
1991	Estabelecimento de canais diferenciados nos portos e aeroportos para os residentes do Mercosul
1992	Ratificação da "Convenção Interamericana sobre Restituição Internacional de Menores" Instrução aos Órgãos Competentes Visando à Adoção de Medidas para Implementar Controles Integrados de Fronteiras Instrução aos organismos competentes de fronteira dos Estados partes para adução das medidas necessárias à coordenação interna
1993	Aprovação do "Acordo para Aplicação dos Controles Integrados de Fronteira" - Acordo de Recife Aprovação do "Acordo Sanitário e Fitossanitário" Aprovação do "Protocolo Adicional Regulamentando o Acordo de Recife sobre Procedimentos Operacionais"
1994	Aprovação da "Norma de Aplicação sobre despacho aduaneiro de mercadorias" Aprovação da "Norma de Aplicação sobre avaliação aduaneira de mercadorias" Aprovação do Código Aduaneiro do Mercosul

ANO	DECISÕES RELATIVAS A NORMAS TÉCNICAS
1992	Aceitação de Valores e Tolerâncias dos Conteúdos de Produtos Industriais Pré-Medidos
1993	Notificação à Secretaria Administrativa sobre projetos de regulamentação de Normas Técnicas
1994	Aprovação do Regime de Origem Mercosul Aprovação da "Norma de Aplicação relativa ao regime de equipagem do Mercosul"

ANO	DECISÕES RELATIVAS A TRANSPORTE
1994	Acordo sobre transporte de mercadorias perigosas no MERCOSUL Complementação do Acordo de Transporte de Produtos Perigosos (inclusão artigo 11) Aprovação do "Acordo sobre transporte multimodal no âmbito do Mercosul"

ANO	DECISÕES RELATIVAS ÀS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS
1991	Aprovação dos Termos de Referência para os Acordos Setoriais
1993	Aprovação do "Regulamento mínimo de Mercado de Capitais" Adoção dos princípios e normas básicas do Comitê da Basileia para sistemas financeiros Aprovação do "Protocolo de Colonia para a promoção e proteção recíproca de inversões no Mercosul"
1994	Aprovação do projeto da TEC Aprovação do Protocolo sobre promoção e Proteção de Inversões provenientes de Estados não Partes do Mercosul Aprovação da TEC

ANO	DECISÕES RELATIVAS A RELAÇÕES TRABALHISTAS, EMPREGO E SEGURIDADE SOCIAL
1992	Aprovação do "Plano Trienal de Educação" no contexto Mercosul Medidas para Evitar o Emprego Não-Registrado
1994	Aprovação do Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de nível primário e secundário não técnico

ANO	DECISÕES RELATIVAS A QUESTÕES JURÍDICAS
1992	Aprovação do "Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa"
1994	Aprovação do Protocolo sobre Jurisdição Internacional em Matéria Contratual

RESOLUÇÕES DO GRUPO MERCADO COMUM - GMC

ANO	ACORDOS
1991	Acordo sobre Valores Imobiliários Acordo Setorial Siderúrgico Acordo Setorial do Arroz Acordos de Alcance Regional
1993	Acordos para Aplicação dos Controles Integrados nas Fronteiras dos Países do Mercosul (Recife) Acordos Bilaterais com outros Países da ALADI

ANO	REUNIÕES, COMITÊS, COMISSÕES, COMISSÕES <i>AD HOC</i> , GRUPOS <i>AD HOC</i>
1991	Reunião Especializada de Turismo
1992	Comitê Mercosul de Normalização Comissão sobre Seguros Comissão sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimento - SGT 4 Comissão do Complexo Açúcar-Álcool SGT 8 Reunião Especializada de Meio-Ambiente Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia Comissão de Propriedade Intelectual - SGT 7 Comitê de Cooperação Técnica do GMS Comissão sobre Harmonização, Estruturação e Reconversão de Atividades Agropecuárias e Agroindustriais - SGT 8 Comissão de Produtos Veterinários -SGT 3 Reunião Especializada de Cultura Comissões (?) nos SGTs 2, 3 e 6 - aprovação e criação Comissão de Estatística - SGT 10 Comissões (?) nos SGTs 2, 7 e 10 - criação
1993	Grupo <i>ad hoc</i> sobre Aspectos Institucionais Comissão <i>ad hoc</i> sobre Critérios Comuns de Negociação com outros países da ALADI Comissão de Alimentos - SGT 3 Comissão <i>ad hoc</i> de Desenvolvimento Regional Grupo <i>ad hoc</i> sobre Documentos de Viagem Único Comissões (?) no SGT 8 - aprovação e criação
1994	Comissão de Comércio do Mercosul Comitê Técnico Têxtil subordinado à Comissão de Comércio

ANO	RESOLUÇÕES DE ESTRITO CARÁTER ORGÂNICO
1991	Elevação ao CMC projetos de Decisão Convocação para adoção de um Acordo sobre Valores Imobiliários Criação da Reunião especializada de Turismo
1992	Criação do Comitê Mercosul de Normalização Modificação da denominação do SGT-11 para Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social Estabelecimento de critérios de representação do setor privado no SGT-11 Designação de funcionários que integrarão a Comissão Técnica da Reunião de Ministros da Justiça Projetos de Decisão ao CMC Convocação de Reunião para estabelecer pautas e critérios para os acordos com terceiros países da ALADI Criação de Comissão sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos Criação de Comissão Complexo Açúcar/Álcool
1992	Criação da Reunião Especializada do Meio-Ambiente Criação da Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia Criação da Comissão de Propriedade Intelectual Criação do Comitê de Cooperação Técnica do GMC Criação da Comissão sobre Harmonização, Estruturação e Reconversão de Atividades Agropecuárias e Agroindustriais Criação de Produtos Veterinários Prorrogação do prazo do Cronograma de Las Lenas Criação da Reunião Especializada de Cultura Recomendação aos institutos de normalização dos Estados Partes que intercambiem e difundam seus planos e cronogramas de trabalho Prorrogação do prazo do Cronograma de Las Lenas Convite a observadores para participar das reuniões do Mercosul Instrução ao Comitê de Cooperação Técnica de exame das iniciativas de cooperação Aprovação da criação de Comissões nos SGTs 2, 3 e 6 Elevação ao CMC da criação da Reunião de Ministros da Agricultura Criação da Comissão de Estatística
1993	Prorrogação do prazo do Cronograma de Las Lenas Criação no âmbito do GMC, do Grupo <i>ad hoc</i> sobre Aspectos Institucionais Disposição sobre a entrada em vigência e a aplicação de Decisões e Resoluções Cooperação Mercosul-CEE

continua

continuação

ANO	RESOLUÇÕES DE ESTRITO CARÁTER ORGÂNICO
1994	Criação da Comissão <i>ad hoc</i> sobre Critérios Comuns de Negociações com outros países da ALADI Elevação ao CMC de propostas de Decisões Criação da Comissão de Alimentos Estabelecimento do Coordenador Nacional como canal de comunicação entre os SGTs Aprovação de projetos financiados com os Fundos Especiais da Cooperação CEE-Mercosul Criação da Comissão <i>ad hoc</i> de Desenvolvimento Regional Criação do Grupo <i>ad hoc</i> sobre documento de viagem único Prorrogação do prazo do Cronograma de Las Leñas Aprovação da criação de Comissões no SGT-8 Prorrogação do prazo do Cronograma de Las Leñas Estabelecimento da sede da Secretaria Técnica do Comitê Mercosul de Normalização em São Paulo Regulamento da Reunião de Ministros Proposta de Decisões Prorrogação do Cronograma de Las Leñas

ANO	RESULTADOS ALCANÇADOS PELOS SUBGRUPOS DE TRABALHO (ORGANIZADOS, EM ORDEM CRONOLÓGICA, POR ITEM DA PAUTA DE TRABALHOS)
	SGT 1 - ASSUNTOS COMERCIAIS
	ITEM 1 - Regulamento relativo a defesa contra importações que sejam objeto de "dumping" ou de subsídios provenientes de países não membros
1993	Aprovação do "Procedimento de Intercâmbio Informativo para o caso de Investigações de Dumping por Importações provenientes de países integrantes do Mercosul"
1994	Prorroga em caráter excepcional os procedimentos de intercâmbio informativo para o caso de investigações de <i>dumping</i> por importações provenientes de alguns dos Estados integrantes do Mercosul
	ITEM 2 - Política comum de salvaguardas
1994	Instrui a Comissão de Comércio a apresentar ao GMC até 31/03/95 um projeto de regulamentação comum sobre práticas desleais de comércio extra-zona e regulamento comum de salvaguardas frente a terceiros países
	ITEM 3 - Regime aduaneiros especiais
1991	Recomendação da harmonização do regime Drawback e Admissão Temporária
	ITEM 4 - Sistemas e instrumentos de promoção e estímulo às exportações
1992	Comercialização de Produtos Industrializados
1993	Comercialização de leite em pó
	Estruturas nacionais de acreditação
	Procedimentos para comercialização de produtos florestais
	Comercialização de maioneses e molhos similares
	Estabelecimento de normas para comercialização de produtos industrializados
	ITEM 5 - Nomenclatura comum
1992	Determinação da elaboração da nomenclatura harmonizada do Mercosul até 30/11/93
	ITEM 6 - Normas administrativas das importações e exportações
1992	Substituição do Artigo nº 1 da Res. nº 9/91 (relativa a regras de comercialização de veículos)
1994	Instrução à Comissão de Comércio do Mercosul para apresentação ao GMC, antes de 31/03/95, projeto de regulamentação comum sobre importação de bens usados
	ITEM 7 - Incidência de restrições não tarifárias (RNT's)
1991	Eliminação do imposto sobre fretes (AFRMM)
1992	Impedimento de restrições à comercialização de produtos alimentícios embalados
	Eliminação dos limites para a obtenção de divisas relacionadas com serviços de turismo e viagens
	Determinação de que os Estados-Partes assegurem a disponibilidade e livre comercialização de óleos lubrificantes destinados aos veículos do Mercosul, observadas as normas de qualidade recomendadas pelos fabricantes de veículos

continua

continuação

1993	Impedimento da imposição de restrições à comercialização, certificação e uso de veículos que cumpram com os requisitos estipulados no Anexo A desta Resolução (pneumáticos, aros e válvulas)
	Eliminação de medidas não tarifárias
1994	Instrução à Comissão de Comércio para constituir um Comitê Técnico encarregado de acompanhar o processo de eliminação das restrições não tarifárias
	ITEM 9 - Acordo de intercâmbio de informações de comércio exterior
1992	Intercâmbio de informações estatísticas de comércio exterior
1993	Estabelecimento de troca de informações sobre as bases de dados utilizados na Administração do Espectro Radioelétrico
	ITEM 10 - Avaliação dos acordos bilaterais firmados com terceiros países
1992	Determinação de instruções para os Acordos de Alcance Regional
1993	Autorização de acordos bilaterais com outros países da ALADI
1994	Mercosul-ALADI 1 - Negociações efetuadas entre demais países da ALADI e Mercosul.
1994	MERCOSUL-ALADI 2 - Caducidade dos Acordos de Alcance Parcial bilaterais ou plurilaterais assinados no âmbito da ALADI para não alterar a TEC
SGT 2 - Assuntos Aduaneiros	
	ITEM 3 - Controles informatizados
1992	Aprovação dos Princípios Gerais e Específicos de Quarentena Vegetal aplicados ao comércio entre os Estados-Partes, conforme proposto pela FAO
1993	Aprovação dos Princípios Fitossanitários Básicos relativos ao trânsito internacional de produtos de origem vegetal
	Adoção de "Normas e Procedimentos para a Declaração e Reconhecimento de um País ou Zona Livre de Enfermidades Transmissíveis"
	Aprovação das "Normas Sanitárias para a importação de Animais, Sêmen, Embriões e Ovos Férteis não pertencentes ao Mercosul"
1994	Instrução à Comissão de Comércio para elaborar uma proposta de normas que definam os delitos e penalidades em matéria aduaneira
	Gestões necessárias para implementação dos controles informatizados de cargas que circulem em território aduaneiro do Mercosul
	ITEM 5 - Simplificação em fronteira
1991	Controle integrado de fronteira
	Funcionamento permanente das aduanas
	Formulário comum de carga
	Reconhecimento mútuo de lacres
1992	Estabelecimento da data 01/01/93 para o funcionamento dos controles integrados de fronteira
	Estabelecimento da data 01/06/92 para a vigência do formulário aduaneiro TIF/DTA
1993	Acordo de Recife
1994	Pontos de Fronteira
	Pautas gerais para despacho aduaneiro das mercadorias diretrizes que deverão orientar as normas de aplicação sobre despacho aduaneiro
	Gestões necessárias para obtenção de recursos financeiros e humanos necessários ao pleno funcionamento dos controles integrados de fronteira
	Aprovação das características comuns dos documentos de identificação e circulação entre os Estados partes
	Aprovação da norma sobre mercadorias carregadas em aduanas distintas do país de partida com um mesmo MIC/DTA e na mesma unidade de transporte
	Estabelecimento de horários e dias hábeis em pontos de fronteira
	ITEM 6 - Valorização aduaneira e controle migratório
1994	Pautas gerais para a Valoração Aduaneira das mercadorias - diretrizes que deverão orientar a elaboração das normas de aplicação em matéria de valoração aduaneira
	Documentos hábeis de cada Estado-Parte para traslado de pessoas no MERCOSUL
	ITEM 9 - Controle fitozoossanitário
1992	Aprovação do Certificado Fitossanitário Único e Respetivos procedimentos de validação
	Determinação de estudos para estabelecer um Sistema Regional Harmonizado de Registros e Controles de Produtos Fitossanitários
	Aplicação de procedimentos quarentenários

continua

continuação

1993	Encomenda de Estudos e Ações destinadas a estabelecer um Sistema Regional Harmonizado de Produtos Fitossanitários Certificado Fitossanitário Único Adoção de Procedimentos de quarentena para produtos agrícolas Medidas quarentenárias
1994	Estabelece prazos para elaboração do Código Aduaneiro do Mercosul
SGT 3 - Normas Técnicas	
	ITEM 2 - Normas técnicas - Marco voluntário
1992	Encomenda da elaboração de normas relativas aos produtos do Setor Celulósico - Papeleiro Aprovação da definição de termos relativos a aditivos alimentares
1993	Aprovação da Lista Geral Harmonizada de Corantes Mercosul Estabelecimento da Norma Mercosul sobre Normas Técnicas Aprovação do uso de sais corantes Estabelecimento de dosagem máxima de monômetro de cloro de vinil residual Cooperação Técnica para Regime de Origem Controle do conteúdo de mercadorias pré-embaladas Produtos industrializados embalados Aprovação dos "Critérios de Manutenção da Lista Geral de Aditivos Alimentícios" Modificação da Resolução 31/92 - definição de ingredientes, aditivos alimentícios, coadjuvante de elaboração, contaminantes e princípios fundamentais ao emprego de aditivos na área de alimentos industrializados Aprovação do "Regulamento Técnico Mercosul de Aditivos Aromatizados/Saborizantes"
1994	Aprovação das estratégias de adequação sobre vigilância sanitária Aprovação do registro de produtos domissanitários Declaração dos aditivos na lista de ingredientes Aprovação das categorias atribuídas aos aditivos alimentares Incorporação dos aditivos alimentares à Lista Geral de Aditivos Alimentares Inserção obrigatória na declaração de ingredientes de um alimento de todos os aditivos que tenham sido utilizados em suas matérias primas Consideração de amidos modificados quimicamente como ingredientes e sua inclusão na Lista de Ingredientes como amido modificado Inclusão na lista harmonizada de aditivos alimentares da função "agente de massa"
	ITEM 7 - Padrões de identidade e qualidade
1992	Aprovação do Regulamento Técnico para a Fixação de Identidade e Qualidade de Alimentos
1994	Identidade e qualidade do mel Identidade e qualidade de "caseinatos" alimentício Definições relativas a bebidas alcoólicas Indicação sobre o número de folhas de cadernos Regulamento para a fixação de identidade e qualidade de pescado fresco Identidade e qualidade do alho Identidade e qualidade de caseína alimentícia Aprovação do Regulamento Técnico do Mercosul para identidade e qualidade do alho Aprovação do Regulamento Técnico do Mercosul para identidade e qualidade do tomate Aprovação do Regulamento Técnico do Mercosul para identidade e qualidade da cebola consumida "in natura"
	ITEM 8 - Contaminantes
1992	Adoção das normas do Codex Alimentarius FAO/OMS relativos a resíduos de inseticidas em produtos agrícolas comercializados entre os países do Mercosul
	ITEM 9 - Rotulação de alimentos nutridos dietéticos ou de uso medicinal
1992	Estipulação do cumprimento das Normas Mercosul para Rotulagem de Alimentos Determinação de utilização das normas de rotulagem de produtos alimentícios estabelecidas pela Resol. 10/91 Estabelecimento de regras para a rotulagem de produtos embalados
1993	Modificação da Resolução 41/92 do GMC - Rótulos de Produtos Industrializados Aprovação do Regulamento Técnico para a Rotulagem de Alimentos Embalados

continua

continuação

1994	Rotulação nutricional de alimentos embalados
	ITEM 10 - Padrões microbiológicos e padrões microscópicos
1993	Aprovação dos "Princípios Gerais para o Estabelecimento de Critérios e Padrões Microbiológicos para Alimentos
1994	Resíduos praguicidas em produtos agrícolas "in natura"
	Aprovação dos limites máximos de tolerância para contaminantes inorgânicos em alimentos
	Aprovação, com caráter recomendatório, dos Princípios Gerais para o estabelecimento de níveis máximos de contaminantes químicos em alimentos
	ITEM 11 - Embalagens e materiais em contato com alimentos
1992	Determinação do cumprimento dos Critérios Gerais de Embalagens e Equipamentos em contato com alimentos
	Aprovação da classificação estabelecida no documento "Embalagem e Equipamentos Plásticos em contato com Alimentos - Classificação de Alimentos e Simuladores"
	Determinação do cumprimento das Disposições Gerais para Embalagens e Equipamentos Plásticos em contato com Alimentos
	Estabelecimento de Normas e Padrões para Embalagens e Equipamentos de Vidro ou Cerâmica que entrem em contato com alimentos
	Estabelecimento de Normas e Padrões para Embalagens e Equipamentos de Plástico que entrem em contato com alimentos
1993	Disposições para vasilhames plásticos retornáveis
	Regulamentação de Embalagens de Alimentos
	Regulamentação de Corantes e Pigmentos de Embalagens e Equipamentos de Plástico
1994	Embalagens e equipamentos em contato com alimentos
	Aprovação da lista de aditivos para materiais plásticos destinados à elaboração de vasilhames e equipamentos em contacto com alimentos
	ITEM 12 - Produtos para saúde
1992	Aprovação do regulamento sobre Práticas Adequadas para a Fabricação e Inspeção da qualidade de medicamentos
	Estabelecimento de guias para inspeção em estabelecimentos da indústria farmacêutica
	Aprovação da "Guia para Inspeção de Estabelecimento da Indústria Farmacêutica"
1993	Revogação da Resolução 66/92 do GMC - dispõe sobre a aprovação da "Guia para Inspeção de Estabelecimento da Indústria Farmacêutica"
	Aprovação de documentos de inscrição para produtos farmacológicos, produtos biológicos e alimentos com medicamentos
1994	Aprovação do regulamento técnico para produção e controle de qualidade de hemoderivados
	ITEM 13 - Indústria automobilística
1991	Harmonização de Normas Técnicas relativas a requisitos de segurança, ruídos e emissões de veículos
1993	Regras sobre Vidros de Segurança
1994	Fixação de bancos
	Instalação e uso de cintos de segurança
	Fechaduras e bisagras de portas laterais
	Superfícies refletivas
	Limpa-parabrisas
	Tanque de combustível
	Espelhos retrovisores
	Sistema de controle de direção
	"Desalojamento" do sistema de controle de direção e método de ensaio de colisão contra barreiras
	Classificação de veículos
	Combustível de referência
	Dispositivos de sinalização refletiva de emergência
	Equipamento obrigatório
	ITEM 14 - Metrologia legal: instrumento
1992	Estipulação de parâmetros e datas para adequação da legislação metrológica dos Estados-Partes
	Estipulação de parâmetros e datas para adequação da atividade metrológica dos Estados-Partes
1993	Harmonização dos aspectos relacionados à "Segurança Física dos Sistemas de Telecomunicações"
1993	Aprovação do Regulamento Técnico Mercosul sobre Interconexão de Sistemas de Telecomunicações em Zonas Limítrofes
	Aprovação do Regulamento Mercosul sobre Especificações Gerais de Interfaces de Transmissão Digital para Sistemas de hierarquia Plessiócrona

continua

1994	Uso de ondas de frequência Harmonização de novas tecnologias em Telecomunicações Interfaces de transmissão Digital PHD ITEM 16 - Qualidade industrial
1992	Recomendação aos Estados-Partes para utilização generalizada das normas da Série ISO 9000 Recomendação aos Estados-Partes da adoção dos sistemas de certificação pela ISO Aprovação dos requisitos para certificação de produtos, processos e serviços, para a avaliação de sistemas de qualidade ITEM 17 - Metodologia científica e industrial
1993	Reconhecimento mútuo de Certificados de Calibração ITEM 18
1992	Estipulação de parâmetros e datas para a harmonização das normas de segurança para brinquedos ITEM 19 - Comissão de Produtos Veterinários
1992	Determinação de estudos para estabelecer um Sistema Regional e Controles de Produtos de uso sanitário
1993	Encomenda de propostas de harmonização dos Sistemas Nacionais de Registro e Controle de Produtos de Uso Veterinário Aprovação do Marco Regulatório para Produtos Veterinários Aprovação do "Sistema de Convalidação de Certificado de Registro de Produtos Veterinários"
SGT 4 - Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio	
1992	ITEM 1 - Regime cambial Autorização de desconto de documento a prazo (ALADI/CCR) originados em operações efetuadas dentro dos Estados Partes ITEM 4 - Seguros
1992	Aprovação das Condições Gerais para o Seguro de Responsabilidade Civil do Proprietário e/ou Condutor de Veículos Terrestres não-Matriculados no País de Ingresso em Viagem Internacional
SGT 5 - Transporte Terrestre	
1992	ITEM 2 - Transporte terrestre de passageiros Aprovação do Regulamento Único de Trânsito e Segurança Viária Aprovação da inclusão no formulário MIC/DTA dos registros solicitados pelo SGT-5
1994	Implantação, em caráter obrigatório, de seguro que cubra a responsabilidade civil do proprietário ou condutor de veículos terrestres, não matriculados no país de ingresso, em viagens internacionais Projeto de normas relativas à circulação de veículos comunitários do Mercosul de uso particular, exclusivo dos turistas residentes nos Estados partes ITEM 4 - Regime trabalhista no transporte automotor e requisitos para condução de veículos
1994	Alteração da Res. 1/94 (Agentes Aduaneiros que acompanham veículos de carga)
SGT 6 - Transporte Marítimo	
1992	Atribuição ao SGT-6 do tratamento dos temas relativos ao transporte fluvial e a assuntos portuários
SGT 7 - Política Industrial e Tecnológica	
1994	ITEM 1 - Harmonização de políticas de promoção e reconversão industrial regional ou setorial Metodologia para medir os efeitos das políticas de promoção industrial ITEM 2 - Política tecnológica comum
1993	Uniformização de softwares usados pelos Estados-Partes e pela SA-GMC em termos comuns ITEM 3 - Harmonização da legislação nacional e estadual sobre o meio ambiente
1993	Adoção do "Código de Conduta Regional para Introdução e Liberação no Meio Ambiente de Agentes de Controle Biológico"
1994	Diretrizes básicas em Matéria de Meio Ambiente ITEM 4 - Harmonização das políticas de qualidade e produtividade
1993	Aprovação do "Programa de Cooperação Mercosul de Qualidade e Produtividade"
1994	Aprovação do "Registro de Estabelecimento: requisitos mínimos para o cumprimento de boas práticas de manufatura e controle"

conclusão

SGT 9 - Política Energética	
1993	ITEM 1 - Legislação energética e aspectos institucionais e organizacionais dos mercados energéticos Aprovação do documento "Diretrizes de Políticas Energéticas do Mercosul"
SGT 10 - Coordenação de Políticas Macroeconômicas	
1994	ITEM 5 - Harmonização da legislação sobre a defesa do consumidor no Mercosul Instrução à Comissão de Defesa do Consumidor para elaboração de um regulamento comum para defesa do consumidor do Mercosul
1993	ITEM 6 - Tratamento dos serviços no Mercosul Recomendação aos Estados-Partes para adoção das "Normas Básicas do Comitê da Basileia sobre Regulamentos Bancários e Práticas de Supervisão"
Acordos de Caráter Abrangente	
1992	Aprovação do Acordo Setorial Siderúrgico Aprovação do Acordo Setorial do Arroz e solicitação de sua exclusão no ACE 18
Resoluções Alteradas	
1993	Modificação da Resolução 27/93 do GMC
Aspectos Institucionais	
1994	Seguimento de procedimentos de solução de controvérsias e da interpretação uniforme de fontes jurídicas do Mercosul. Aplicação e cumprimento.

NOTA: Classificação própria a partir de listagens das decisões do CMC e GMC.
Critérios de classificação dos resultados alcançados pelos subgrupos de trabalho conforme distribuição original do cronograma, mesmo que os trabalhos tenham sido desenvolvidos por comissões específicas desmembradas ao longo do processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 AGOSIN, Manuel R.; TUSSIE, Diana. Globalização, regionalização e novos dilemas da política comercial para o desenvolvimento. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro : FUNCEX, n.35, p.47-62, abr./jun.1993.
- 2 ALMEIDA, Paulo Roberto de. Dois anos de processo negociador no MERCOSUL : caminhos e instrumentos da integração. **Boletim de Integração Latino-Americana**, Brasília : MRE, n.especial, p.1-9, 1993.
- 3 ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O MERCOSUL no contexto regional e internacional**. São Paulo : Aduaneiras, 1993.
- 4 ARAGÃO, José Maria. Tarifa externa comum : ponderações sobre sua definição. **Boletim de Integração Latino-Americana**, Brasília : MRE, n.10, p.13-19, jul./set.1993.
- 5 ARAÚJO JR., José Tavares de. Uma estratégia não liberal para a abertura da economia brasileira. **Nova Economia** : Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG, Belo Horizonte, v.2, n.2, p.29-51, nov.1991.
- 6 ARAÚJO JR., José Tavares de. Os fundamentos econômicos do programa de integração Argentina-Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo : Brasiliense, v.8, n.3, jul./set.1988.
- 7 ARAÚJO JR., José Tavares de. A política comercial brasileira e a integração latino-americana. **Ensaio FEE**, Porto Alegre : FEE, v.11, n.2, p.407-428, 1991.
- 8 ARAÚJO JR., José Tavares de. O Programa de Integração Argentina-Brasil e as tendências atuais da economia mundial. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.10, n.2, p.181-188, 1989.
- 9 ARAÚJO JR., José Tavares de; CORRÊA, Paulo Guilherme; CASTILHO, Marta Reis. **Oportunidades estratégicas da indústria brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro : UFRJ/IEI, 1992. (Série documentos, 6).
- 10 BALASSA, Bela. El comercio intraindustrial y la integración de los países en desarrollo dentro de la economía mundial. **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires : INTAL, v.4, n.37, jul.1979.
- 11 BALASSA, Bela. **Teoría de la integración económica**. 2.ed. Lisboa : Livraria Clássica, s.d.
- 12 BALASSA, Bela. Teoría de la integración económica. In: CURSO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO AGROINDUSTRIAL NO MERCOSUL, 1., 1992, Curitiba. **Textos distribuídos**. Curitiba : IPARDES, 1992.
- 13 BAUMANN, Renato. **Os bens de capital e a integração entre Brasil e Argentina**. Brasília : IPEA/IPLAN, 1989. (Texto para discussão, 25).

- 14 BEKERMAN, Marta. Abertura e integração na América Latina : uma perspectiva dinâmica. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro : PUC/IRI, v.14, n.2, p.269-284, jul./dez.1992.
- 15 BIZZOZERO, Lincoln J. Estado e espaço no surgimento de um processo de integração : os casos do MERCOSUL e da Comunidade Européia. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro : PUC/IRI, v.14, n.1, p.91-107, jan./jun.1992.
- 16 BRASIL. Presidência da República. **Programa de Reconstrução Nacional**. Brasília, 1991.
- 17 CANO, Wilson. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional**. Campinas : Ed. da UNICAMP, 1993. (Coleção momento)
- 18 CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES SOBRE EL ESTADO. **Evolución reciente de la integración Argentina-Brasil**. Buenos Aires : Fundación Friedrich Ebert : CISEA, 1991.
- 19 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Equidad y transformación productiva** : un enfoque integrado. Santiago de Chile : CEPAL, 1992.
- 20 CORREA, Paulo Guilherme; MACHADO, João Bosco M.; VEIGA, Pedro da Motta. A agenda de Las Leñas e a integração no MERCOSUL. **Boletim de Integração Latino-Americana**, Brasília : MRE, n.7, p.7-13, out./dez.1992.
- 21 COSTA, Lígia Maura. Estratégia de integração entre empresas no âmbito do MERCOSUL : o exemplo das joint ventures. **Boletim de Integração Latino-Americana**, Brasília : MRE, n.10, p.87-92, jul./set.1993.
- 22 CUNHA, Cristiano José Castro de Almeida. **A competitividade da agricultura brasileira no MERCOSUL** : estudos de casos. Florianópolis : UFSC, 1993. Projeto BRA/91/014. Convênio Banco Mundial, PNUD, IPEA.
- 23 FAVA NETO, Marcos; JANK, Marcos Sawa. Estratégias empresariais no agribusiness : um referencial teórico e exemplos no MERCOSUL. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 32., 1994, Brasília. **Anais do...** Brasília : SOBER, 1994. p.77-96.
- 24 FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima. MERCOSUL e intercâmbio Brasil-Argentina: explosão comercial ou crescimento sustentado : alguns elementos para reflexão. **Boletim de Integração Latino-Americana**, Brasília : MRE, n.12, p.1-6, jan./mar.1994.
- 25 HAAS, Ernst B. El reto del regionalismo : sugerencias para el estudio de las relaciones internacionales. In: CURSO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO AGROINDUSTRIAL NO MERCOSUL, 1., 1992, Curitiba. **Textos distribuídos**. Curitiba : IPARDES, 1992.
- 26 HIRST, Monica. O Programa de Integração Argentina-Brasil : concepção original e ajustes recentes. In: VEIGA, Pedro da Motta (Org.). **Cone sul** : a economia política da integração. Rio de Janeiro : FUNCEX, 1991. p.71-88.

- 27 HIRST, Monica. **El Programa de Integración Argentina-Brasil** : concepción original y ajuste recientes. Buenos Aires : INTAL, 1991. BID/INTAL/DP 427/90.
- 28 HIRST, Monica. Reflexiones para un análisis político del MERCOSUR. In: CURSO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO AGROINDUSTRIAL NO MERCOSUL, 1., 1992, Curitiba. **Textos distribuídos**. Curitiba : IPARDES, 1992.
- 29 HIRST, Monica; STREB, Maria Luísa. Desenvollos recientes del proceso de integración en América Latina. In: CURSO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO AGROINDUSTRIAL NO MERCOSUL, 1., 1992, Curitiba. **Textos distribuídos**. Curitiba : IPARDES, 1992.
- 30 INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **MERCOSUL** : custos e incidência tributária na produção agropecuária e agroindustrial. Curitiba : IPARDES, 1992. 63p. Convênio IPARDES, OCB, Fundação Friedrich Naumann.
- 31 INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **MERCOSUL** : custos FOB e impacto das medidas tributárias na produção agropecuária e agroindustrial. Curitiba : IPARDES, 1993. 22p. Convênio IPARDES, OCEPAR.
- 32 INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **O Paraná no MERCOSUL** : análise preliminar de setores mais sensíveis. Curitiba : IPARDES, 1991. 69p.
- 33 INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Política de reconversão** : critérios e parâmetros para a formulação de um projeto de reconversão. Brasília : IPEA, 1994. 170p. (Estudos de política agrícola. Documentos de trabalho, 9).
- 34 LAREDO, Iris Mabel. Definición y redefinición de los objetos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990). **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires : INTAL, n.171-172, p.3-25, set./oct.1991.
- 35 KOSACOFF, Bernardo; AZPIAZU, Daniel. **La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales**. Buenos Aires : Centro Editor de América Latina : CEPAL, 1989.
- 36 MACADAR, Beky Moron de. **A integração latino-americana** : da ALALC ao MERCOSUL. Porto Alegre, 1993. 242p. Dissertação (Mestrado), UFRS.
- 37 MACADAR, Beky Moron de; BELLO, Teresinha da Silva. A integração latino-americana face às transformações da economia mundial. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.10, n.2, p.189-211, 1989.
- 38 MACEDO, Mariano de Matos. **Experiências de planejamento em contextos de integração econômica**. Campinas, 1994. 165p. Tese (Doutorado), UNICAMP.
- 39 MACHADO, João Bosco M. Harmonização comercial, convergência cambial e política industrial no MERCOSUL. **Boletim de Integração Latino-Americana**, Brasília : MRE, n.11, p.5-22, out./dez.1993.

- 40 MACHADO, João Bosco Mesquita; ARAÚJO JR., José Tavares de. **Impacto das políticas comercial e cambial sobre o padrão de comércio internacional dos países da ALADI : o caso do Brasil.** Campinas : UNICAMP/IE, 1992. (Texto para discussão, 10)
- 41 MARTINEZ, Benjamin Martinez. Avaliação retrospectiva e factual do desenvolvimento das negociações no âmbito do SGT-8. **Boletim de Integração Latino-Americana**, Brasília : MRE, n.13, p.149-155, abr./jun.1994.
- 42 MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio : contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira.** 3.ed. São Paulo : Brasiliense, 1984.
- 43 MUÑOZ VALENZUELA, Heraldo; ORREGO VICUÑA, Francisco (Comp.). La cooperación regional en América Latina : diagnóstico y proyecciones futuras. In: CURSO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO AGROINDUSTRIAL NO MERCOSUL, 1., 1992, Curitiba. **Textos distribuídos.** Curitiba : IPARDES, 1992.
- 44 PENSAMIENTO IBEROAMERICANO. Comercio, apertura y desarrollo : las nuevas temáticas. Madrid : ICI, n.especial, jul./dic.1991.
- 45 PEREIRA, Lia Valls. Integração do Cone Sul : algumas reflexões. In: VEIGA, Pedro da Motta (Org.). **Cone sul : a economia política da integração.** Rio de Janeiro : FUNCEX, 1991. p.61-70.
- 46 PEREZ, Carlota. **Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo.** S.l. : ILPES, 1989. Texto distribuído aos participantes do Curso Laboratório Integrado de Desenho de Estratégias Regionais - Líder-95, promovido por ILPES e IPARDES em Curitiba, 1995.
- 47 SEMINÁRIO A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NOS ANOS 90, 1990, São Paulo. **A inserção...** São Paulo : SEADE : CORECON-SP, 1990.
- 48 SERRA, José. O desenvolvimento da América Latina : notas introdutórias. In: SERRA, José (Org.). **América Latina: ensaios de interpretação econômica.** 2.ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1979.
- 49 SUZIGAN, Wilson. Situação atual da indústria brasileira e implicações para a política industrial. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília : IPEA, n.6, p.121-143, dez.1991.
- 50 TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro : ensaio sobre economia brasileira.** Rio de Janeiro : Zahar, 1977.
- 51 TIGRE, Paulo Bastos. Como a América Latina se enquadra na alta tecnologia? **Ensaio FEE**, Porto Alegre. v.10, n.2, p.212-224, 1989.
- 52 VALENTE, Marta Mitico. Estrutura institucional para o MERCOSUL. **Boletim de Integração Latino-Americana**, Brasília : MRE, n.10, p.85-87, jul./set.1993.
- 53 VALENTE, Marta Mitico; FARIA, Rodrigo Moura de Araújo. Investimentos e tributação no MERCOSUL. **Boletim de Integração Latino-Americana**, Brasília : MRE, n.12, p.158-160, jan./mar.1994.

- 54 VEIGA, Pedro da Motta. **O Brasil frente aos macro-blocos comerciais e o GATT**. Campinas : UNICAMP/IE, 1993. Projeto Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, consórcio UNICAMP/IE, UFRJ/IEI, Fundação Dom Cabral e FUNCEX.
- 55 VEIGA, Pedro da Motta (Org.). **Cone sul : a economia política da integração**. Rio de Janeiro : FUNCEX, 1991.
- 56 VEIGA, Pedro da Motta. A gestão da interdependência em uma economia multipolar : coordenação e conflito. **Nova Economia** : Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG, Belo Horizonte, v.2, n.2, p.93-119, nov.1991.
- 57 VEIGA, Pedro da Motta. Indústria do Brasil : um novo ciclo de crescimento? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro : FUNCEX, n.42, p.11-17, jan./mar.1995.
- 58 VEIGA, Pedro da Motta; NOFAL, Beatriz. Competitividade internacional e reestruturação industrial no MERCOSUL. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro : FUNCEX, n.42, p.29-34, jan./mar.1995.
- 59 VELLOSO, João Paulo dos Reis; FRITSCH, Winston (Coord.). **A nova inserção internacional do Brasil**. Rio de Janeiro : J.Olympio, 1994.
- 60 WILKINSON, John. **Competitividade do complexo agroindustrial**. : nota técnica do complexo. Campinas : UNICAMP/IE, 1993. Projeto Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, consórcio UNICAMP/IE, UFRJ/IEI, Fundação Dom Cabral e FUNCEX.