Publicação resultante do Projeto Temático "Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana" desenvolvido pela Fundap/PUC/Cedec com auxílio recebido da FAPESP (Processo 98/11002-2), à qual agradecemos.

RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NO MERCOSUL: OS INTERESSES SUBNACIONAIS

Cadernos Cedec nº 69 - 2001

Ricardo Glöe Mendes

RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NO MERCOSUL: OS INTERESSES SUBNACIONAIS

Cadernos Cedec nº 69 - 2001

Ricardo Glöe Mendes

CADERNOS CEDEC N° 69

COORDENADOR EDITORIAL

Ronaldo Baltar

CONSELHO EDITORIAL

Amélia Cohn, Brasílio Sallum Jr., Eduardo Kugelmas, Gabriel Cohn, Gildo Marçal Brandão, José Álvaro Moisés, Leôncio Martins Rodrigues, Lúcio Kowarick, Marcelo Coelho, Marco Aurélio Garcia, Maria Teresa Sadek, Maria Victoria de Mesquita Benevides, Miguel Chaia, Pedro Roberto Jacobi, Regis de Castro Andrade, Tullo Vigevani e Valeriano Mendes Ferreira Costa

DIRETORIA

Presidente: Amélia Cohn

Vice-Presidente: Tullo Vigevani

Diretor-Tesoureiro: Paulo Eduardo Elias

Diretor-Secretário: Ronaldo Baltar

Cadernos Cedec - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
São Paulo: Cedec, 2001

Periodicidade: Irregular

ISSN: 0101-7780

APRESENTAÇÃO

Os *Cadernos Cedec* têm como objetivo a divulgação dos resultados das pesquisas e reflexões desenvolvidas na instituição.

O Cedec é um centro de pesquisa, reflexão e ação. Como entidade civil sem fins lucrativos, reúne intelectuais e pesquisadores diferenciados no tocante à formação e às posições teóricas e político-partidárias. Fundado em 1976, com sede em São Paulo, o Cedec dedica-se ao estudo de problemas da realidade brasileira nas suas dimensões locais e internacionais e à sua vocação de espaço plural de debates. Em ambos os casos o foco incide sobre alguns temas centrais: os direitos e a justiça social, a constituição e consolidação da cidadania, as instituições e as práticas democráticas, as políticas públicas vistas da perspectiva do seu caráter público, as relações internacionais e a integração regional.

Suas atividades incluem projetos de pesquisa, seminários, encontros e *workshops*, uma linha de publicações em que se destaca a revista *Lua Nova*, e a promoção de eventos em conjunto com fundações culturais, órgãos públicos como o Memorial da América Latina, e centros de pesquisa e universidades como a USP, com a qual mantém convênio de cooperação.

SUMÁRIO

RESUMO 5

INTRODUÇÃO 6

I PARTE - O SURGIMENTO DE DISPUTAS NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO 6

1. MECANISMOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NO MERCOSUL 8
1.1. A Estrutura do Mercosul *8*
1.2. Os Mecanismos de Resolução de Controvérsias *12*
1.2.1. Período de Transição 13
1.2.2. Período Pós-Protocolo de Ouro Preto 16
1.3. Mecanismos Informais de Influência *19*
2. LEVANTAMENTO DAS DISPUTAS 21
2.1 Os Conflitos no Mercosul *21*
2.2. Período de Transição (1991 a 1994) *24*
2.3. Período Pós-Protocolo de Ouro Preto (1995 a 2000) *34*
3. CONCLUSÃO I PARTE 44

II PARTE - OS INTERESSES SUBNACIONAIS 46

4. SELEÇÃO DAS DISPUTAS 46
4.1. A Especificidade do Estado de São Paulo no Mercosul *47*
4.2. Critérios para a Análise das Disputas Selecionadas *48*
5. ANÁLISE DAS DISPUTAS 49
5.1. Setor Açucareiro *50*
5.1.1. Histórico do Complexo Sucroalcooleiro 51
5.1.2. O Conflito no Mercosul 53
5.1.3. Notas Finais da Análise do Setor Açucareiro 54
5.2. Setor Automotriz *58*
5.2.1. Histórico do Setor 58
5.2.2. O Conflito no Mercosul 59
5.2.3. Notas Finais da Análise do Setor Automotriz 62
6. CONCLUSÃO II PARTE 64

APÊNDICE 66

BIBLIOGRAFIA 72

RESUMO

Este *Caderno* se baseia em dois relatórios científicos elaborados no âmbito da pesquisa de iniciação científica intitulada "A participação de governos subnacionais na resolução de disputas no Mercosul", que tem por objetivo analisar aquelas disputas que tiveram impacto significativo sobre determinados estados subnacionais, abordando principalmente as que afetaram o estado de São Paulo. Trata-se de captar os mecanismos formais e informais utilizados pelos governos subnacionais para influenciar a solução das controvérsias verificadas nas negociações realizadas no Mercosul, e sua interação às diversas instâncias de governo, nacionais ou internacionais.

A primeira parte apresenta uma análise do surgimento de disputas em processos de integração, uma descrição dos mecanismos formais e informais de resolução de controvérsias, e um levantamento das disputas no Mercosul que envolvem interesses do estado de São Paulo. A segunda parte analisa em maior profundidade as disputas ocorridas nos setores automotriz e açucareiro e sua evolução nas estruturas institucionais do Mercosul, através das atas do Conselho Mercado Comum (CMC), do Grupo Mercado Comum (GMC), da Comissão do Comércio do Mercosul (CCM) e do acompanhamento do *Boletim de Integração Latino-Americano (BILA)*, bem como através da realização de entrevistas com quadros técnicos do Mercosul, do governo federal e do governo do estado do Rio Grande do Sul.

INTRODUÇÃO

O Mercosul, como não poderia deixar de ser, causou e continuará a causar diferentes impactos – tanto de natureza econômica quanto político-institucionais – nos Estados que dele fazem parte, além de atingir a diplomacia e a condução da política externa (ALMEIDA, 1996; BRANDÃO, LOPES e PEREIRA, 1998 e GUIMARÃES, 1996). Embora ainda de forma incipiente, o Mercosul tem o potencial de dinamizar, inclusive, a participação da sociedade na integração (FONSECA JR. *et alii*, 1997; VIGEVANI e VEIGA, 1991). Mas foi na área econômica onde se verificaram os maiores avanços e, conseqüentemente, foi nesta área onde ocorreram os maiores impactos sobre os países.

Salienta-se o fato de que uma parte significativa do fluxo comercial intrabloco se efetua entre as regiões Sudeste e Sul do Brasil e as províncias fronteiriças da Argentina. Neste quadro, o estado de São Paulo vem lentamente orientando seu comércio para a Argentina nos últimos anos, já tendo sido constatado o surgimento de um fluxo comercial significativo entre a cidade de São Paulo e a cidade de Buenos Aires (CEDEC, FUNDAP e PUC/SP, 1998).

I PARTE - O SURGIMENTO DE DISPUTAS NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO

O aumento no volume de comércio e intensidade das relações entre os países integrantes do Mercosul trouxeram consigo um aumento nas disputas políticas e comerciais envolvendo seus membros. Paulo Roberto de Almeida (1998b: 117) afirma que "Essas disputas correspondem a uma situação de abertura progressiva (...)". Celso Lafer (1997: 255) concorda, dizendo que "(...) a existência de disputas econômicas, por vezes sérias, no âmbito do Mercosul não põe em risco o relacionamento estratégico, e na verdade constitui um subproduto inevitável da integração (...)". Almeida (1998b: 117) nos diz também que "(...) o Mercosul não parece politicamente ameaçado por alguma catástrofe irreversível, nem por algum conflito econômico de grandes proporções, a não ser por suas próprias escaramuças comerciais, de pouca magnitude intrínseca, aliás."

Da mesma maneira, Barros Charlín (1991) afirma que "La ejecución de un proceso de integración entre dos o más países que compromete al universo arancelario de bienes y que puede extenderse a otros factores de producción (capitales, servicios, trabajo) aspirando incluso a coordinar políticas macroeconómicas y a armonizar ciertas legislaciones nacionales, es un quehacer que necesariamente provocará controversias y problemas de interpretación jurídica. La controversia y aun la crisis, resultan, de alguna manera, consustanciales con estos procesos. Ciertamente no hay que temer la controversia y no es de manera alguna grave que esta se produzca".

Em resumo, disputas entre Estados envolvidos em um processo de integração são esperadas e não podem ser consideradas como indicativas de insucesso. A criação de uma instituição regional não elimina os conflitos nem reduz sua incidência, mas a demonstração de que são

efetivamente solucionados é um sinal inequívoco de estabilidade no relacionamento entre estes Estados perante o sistema internacional. No caso do Mercosul, seria o modo de o Brasil e a Argentina explicitarem que "têm em comum o interesse e o projeto de promover ao mundo sua condição de centros de uma sub-região estável e pacífica, que não ameaça a paz e a segurança internacionais; de pólos de um processo de integração dinâmico e aberto; e de parceiros, no plano dos valores, na construção de uma ordem internacional baseada na democracia e nos direitos humanos" (LAFER, 1997: 260).

Estas constatações adquirem importância primordial no atual momento por que passa o Mercosul, assolado por inúmeros conflitos entre seus parceiros, principalmente entre Argentina e Brasil. As disputas comerciais foram intensificadas após a crise do Sudeste Asiático e a desvalorização da moeda brasileira, adquirindo conotação política.

Ao longo da maior parte do período de transição, Argentina e Brasil tiveram divergências tanto macroeconômicas quanto microeconômicas e setoriais, pois na Argentina criaram-se as condições para um regime de câmbio fixo, com certa estabilidade e recuperação no nível da atividade econômica, enquanto que no Brasil ocorreu desvalorização crescente do câmbio, com taxas altas de inflação; o país manteve uma taxa de câmbio subvalorizada, obtendo assim vantagens comerciais em relação à Argentina e provocando desequilíbrio comercial naquele país (FERRER e LAVAGNA, 1992). As disputas setoriais ocorreram principalmente devido aos diferentes graus de competitividade entre os setores econômicos dos Estados: os menos competitivos reivindicavam compensações ou restrições de caráter protecionista, assim como buscavam influenciar na elaboração da Tarifa Externa Comum (TEC) e, em alguns casos, solicitavam sua inclusão nas listas de exceção[1].

Esta situação era insustentável para o processo de integração econômica e precisava ser superada, pois poderia inviabilizar seu avanço. A solução encontrada foi permitir a aplicação de medidas compensatórias que limitavam as importações (a princípio ilegais no Mercosul) por parte da Argentina. Após a implantação do Plano Real e a conseqüente estabilidade cambial brasileira, as medidas corretivas deixaram de ser necessárias.

Com a desvalorização do Real, voltaram as divergências entre os dois maiores sócios do Mercosul. Anteriormente, durante o período de transição, a divergência foi resolvida com a permissão de uma ação ilegal no âmbito jurídico do Mercosul, mas amparada pela

[1] Em 1° de janeiro de 1995, o Mercosul se tornou uma união aduaneira incompleta com a inauguração oficial da área de livre comércio entre seus Estados-membros e a definição de uma tarifa externa comum cobrindo 85% das importações do bloco. O Protocolo de Las Leñas, de junho de 1992, definiu uma agenda de negociações para a formação do mercado comum, mantendo o prazo final estipulado pelo Tratado de Assunção, ou seja, 31 de dezembro de 1994. Devemos lembrar que o Mercosul pressupõe a formação de um Mercado Comum cujo processo de formação teria, inicialmente, duas etapas: a primeira corresponderia a um período de transição, durante o qual uma Área de Livre Comércio entre os países se transformaria gradualmente numa União Aduaneira, enquanto a segunda representaria um aprofundamento e consolidação da União Aduaneira com o propósito de permitir a constituição do Mercado Comum. Esse primeiro período resultou na formação de uma União Aduaneira imperfeita porque sua formação implicava uma Tarifa Externa Comum (TEC), à qual não se chegou de forma plena porque ela ainda não engloba todos os produtos da região. O Protocolo de Las Leñas já previa a manutenção das listas de exceções à TEC para o período posterior a 31 de dezembro de 1994, pois naquele momento reconhecia-se a impossibilidade de se chegar a um acordo sobre todas as possíveis controvérsias, mesmo com a aceleração dos prazos das negociações. Os governos tomaram uma decisão pragmática: resolver tudo o que fosse possível dentro da programação inicial e deixar para a próxima etapa os pontos de maior divergência. A conclusão da primeira etapa do Mercado Comum foi, assim, postergada em relação à previsão inicial. De acordo com o programa de liberalização, todas as restrições ao comércio intrabloco deveriam ser removidas a partir de 1° de janeiro de 1999, no caso da Argentina e do Brasil, e em 2001 para o Uruguai e Paraguai. Durante o período, foram permitidas listas de exceção, que deveriam gradualmente ser reduzidas até atingir a tarifa zero.

compreensão mútua de que a cooperação e, portanto, a continuação do processo de integração, se sobrepunha às questões nacionais.

Condizente com os objetivos que moveram estas nações a formar um bloco econômico que aspirava a se tornar um mercado comum – dentre eles, a consolidação da democracia em países recém-libertos do autoritarismo militar e a reinserção competitiva no sistema internacional, através de ganhos de escala na produção e da ampliação do mercado consumidor interno –, a pronta resolução dos conflitos gerados pela nova conjuntura macroeconômica do Brasil em grande medida se torna condição *sine qua non* para atingir aqueles objetivos. A situação atual requer solução adequada, mas adaptada ao novo perfil do bloco pós-período de transição, mantendo este mesmo espírito de cooperação.

Em meio ao discurso mais amplo sobre a integração nacional, uma lenta transformação está ocorrendo na gestão estratégica dos governos subnacionais (CEDEC, FUNDAP e PUC/SP, 1998). Até mesmo no nível local vem ocorrendo maior conscientização da necessidade de mudança face aos processos de globalização e regionalização (ROMERO, 1999).

1. MECANISMOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NO MERCOSUL

Embora qualquer processo de integração, não importam suas dimensões ou natureza, provoque controvérsias entre os Estados participantes, o modo como são encaminhadas e negociadas as soluções para os conflitos varia conforme os processos. A forma que adquirem os mecanismos formais e informais de resolução de controvérsias depende dos objetivos do processo de integração e de como ocorre sua institucionalização, assim como depende de variáveis externas e internas nos Estados participantes. Torna-se necessário, portanto, fazer uma breve descrição da evolução e atual conformação da estrutura institucional do Mercosul antes de iniciar a análise dos mecanismos de resolução de controvérsias propriamente ditos. As variáveis internas e externas serão consideradas na medida em que seja possível verificá-las e segundo sua importância para compreender o objeto de estudo. A exposição do quadro institucional do Mercosul, seus principais objetivos e características essenciais é elaborada com o intuito de permitir maior compreensão dos mecanismos de resolução de controvérsias, identificando as implicações para o sistema deles decorrentes.

Não se trata de fazer uma análise histórica do processo de integração, tampouco uma descrição detalhada de sua estrutura institucional, funcionamento etc. Com efeito, analisar-se-á a evolução estrutural do Mercosul a partir do Tratado de Assunção até o Protocolo de Ouro Preto, buscando nesta descrição identificar os elementos que foram condicionados pelos objetivos que cada Estado possuía ao se iniciar o processo de integração e os motivos atuais que continuam a movê-lo.

1.1. A Estrutura do Mercosul

O Tratado de Assunção, firmado em 26 de março de 1991 e entrando em vigor após a entrega do terceiro instrumento de ratificação no Ministério de Relações Exteriores do Paraguai, em 29 de novembro de 1991, inaugura um processo ainda em evolução, que aspira à construção de um mercado comum do sul, como o próprio nome do bloco antecipa. O Tratado de Assunção é

"claramente intergovernamental, uma vez que ele não comporta nenhum procedimento de tipo comunitário, nem prevê órgãos supranacionais" (ALMEIDA, 1993: 128). Isto é, o processo de tomada de decisões e a coordenação das ações no bloco se realizam através de órgãos nacionais responsáveis dos quatro países, sendo que as decisões são alcançadas consensualmente entre os Estados-Partes. Ou seja, qualquer curso de ação ou decisão tomada necessariamente envolverá a apreciação de todos os interesses nacionais, já que as decisões no Mercosul deve ser tomadas por consenso.

A estrutura criada pelo Tratado compõe-se dos seguintes órgãos:

a) Conselho do Mercado Comum (CMC). Composto pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos Estados-membros, é o órgão superior do processo, cabendo-lhe a condução política para assegurar que os objetivos e os prazos estabelecidos para a constituição do mercado comum sejam cumpridos. O órgão constitui o centro de tomada de decisões, sendo que todas elas devem ser tomadas por consenso e exigem a presença de todos os Estados participantes. A presidência deste Conselho é exercida de forma rotativa entre os quatro Estados-membros, em ordem alfabética e por um período de seis meses. Além dos participantes acima definidos, outros ministros ou equivalentes podem participar das reuniões do Conselho quando necessário e/ou quando convocados.

b) Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do Mercosul. É composto por quatro membros titulares e outros quatro alternos por país, representantes dos seguintes órgãos públicos: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia, um ministério das áreas de indústria, comércio exterior e/ou coordenação econômica e um do Banco Central. Suas funções são zelar pelo cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho; propor medidas concretas referentes à aplicação do Programa de Liberalização Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de acordos com terceiros; e, por fim, fixar programas de trabalho que garantam os avanços para o estabelecimento do mercado comum. Na estrutura do Mercosul o papel do GMC concentra a função de negociador efetivo, preparando as pautas de discussão e contribuindo na formulação das políticas regionais.

   No plano nacional, os coordenadores de cada seção nacional do GMC são os articuladores das políticas dos Estados. O peso e a importância do coordenador formal dependem da situação política de cada país, da relação entre os diferentes ministérios e, em alguns casos, do peso específico do ministro no quadro político. O GMC pode criar Subgrupos de Trabalho para auxiliá-lo com temas técnicos, assim como pode criar Grupos *ad hoc* para tratar de questões específicas.

c) Secretaria Administrativa; com sede em Montevidéu. Sua função principal é guardar documentos e efetuar a comunicação das atividades do GMC.

d) Comissão Parlamentar Conjunta, órgão informal, não fazendo parte da estrutura institucional, que representa os parlamentos nacionais no âmbito do Mercosul. Com caráter meramente consultivo, não possuía maiores funções nem cumpria papel

relevante na integração. Sua competência foi modificada com o Protocolo de Ouro Preto, que elevou seu *status* para órgão formal do Mercosul.

O Tratado é acompanhado por três anexos, sendo que o terceiro e o quinto se referem diretamente ao processo de resolução de controvérsias. O Anexo III se refere à Solução de Controvérsias, e será analisado posteriormente. O Anexo V, por sua vez, é composto da listagem dos dez Subgrupos de Trabalho (SGT) iniciais: 1-Assuntos Comerciais; 2-Transportes Aduaneiros; 3-Normas Técnicas; 4-Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio; 5-Transporte Terrestre; 6-Transporte Marítimo; 7-Política Industrial e Tecnológica; 8-Política Agrícola; 9-Política Energética; 10-Coordenação de Políticas Macroeconômicas. Posteriormente, foi criado o Subgrupo de Trabalho-11, de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

Os Subgrupos de Trabalho foram criados pelo GMC para auxiliá-lo na formulação de propostas. Não possuem poder decisório. As recomendações que surgem deles são enviadas ao GMC que, por sua vez, seleciona aquelas a serem enviadas ao CMC, a fim de que seus membros tomem as decisões. Cabe ressaltar que, durante o período de transição, foi crescente a participação do setor privado nesses órgãos técnicos, como resultado do grande interesse do empresariado, dos sindicatos e dos demais segmentos da sociedade no processo de constituição do Mercosul. Em diversas oportunidades, tiveram participação, como fóruns de debate, nas disputas entre os Estados-membros. Por exemplo, quando, no início de abril de 1997, as organizações representativas do setor farmacêutico argentino ameaçaram pedir ao seu governo o fechamento do mercado interno para medicamentos brasileiros alegando falta de cumprimento da Resolução 23/95 do GMC, que dispunha sobre a harmonização das medidas de registro e aprovação de medicamentos, não apenas foi o SGT N° 3 que elaborou a proposta de harmonização, como foi este Subgrupo que se reuniu, no dia 7 de abril, para pacificar as relações. O Tratado criou uma estrutura de poder decisório concentrada nos Ministérios de Relações Exteriores e de Economia (estes são os únicos ministérios com poder efetivo de tomada de decisão), enquanto os demais órgãos e setores sociais participaram somente quando convocados, sendo consultados e fazendo recomendações em alguns casos.

A concentração das decisões no Conselho do Mercado e no Grupo Mercado Comum acarretou algumas vantagens e alguns inconvenientes (ALMEIDA, 1993: 132):

a) "(...) obriga os quatro Estados a chegar a um acordo para adotar uma decisão válida, ou seja, exige uma negociação exaustiva de cada ponto relevante da agenda comum, o que certamente confere legitimidade ao processo decisório na fase de transição;

b) introduz certa rigidez estrutural no encaminhamento dos problemas, ao colocar os quatro países em igualdade, independentemente de seu peso econômico relativo ou da magnitude de seus interesses na construção da nova área de integração;

c) durante a fase de transição, esse sistema traz uma certa garantia para os Estados menores, eventualmente ameaçados de terem seus interesses preteridos".

Estas características determinam um padrão de resolução de controvérsias essencialmente político-diplomático e consensual, como será visto em seguida, pois as instâncias julgadoras

dos conflitos são justamente o GMC e o CMC. O Protocolo de Brasília, que atendeu à disposição contida no Tratado de Assunção que exigia a criação de um sistema de solução de controvérsias, será visto adiante. Analisaremos agora o Protocolo de Ouro Preto.

O Protocolo de Ouro Preto, com a função de fornecer a estrutura definitiva do Mercosul, foi firmado pelos presidentes dos quatro Estados-Parte em 17 de dezembro de 1994 e deu personalidade jurídica ao Mercosul, possibilitando a seus órgãos representá-lo em foros internacionais e assinar tratados, tendo marcado também o fim do período de transição.

Abaixo a nova feição institucional do Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto:

a) Conselho Mercado Comum. Continua sendo o órgão superior do Mercosul, incumbido da condução política do processo e da tomada de decisões. Suas características funcionais permaneceram inalteradas, e seus integrantes são os mesmos do período de transição.

b) Grupo Mercado Comum. Mantém sua função de órgão executivo do Mercosul e outras características do período de transição; também permanecem inalterados os seus membros.

c) Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), criada pelo Protocolo. Suas funções são assistir ao Grupo Mercado Comum, zelando pela aplicação dos instrumentos de política comercial acordados pelos quatro Estados, acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais, com o comércio interno do Mercosul e com o realizado com terceiros países. Integrada por quatro membros titulares e outros quatro alternos por país, é coordenada pelos Ministérios de Relações Exteriores. Suas reuniões são mensais ou sempre que solicitadas pelo Grupo Mercado Comum. Cabe a ela apreciar as reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais do GMC e decidir, em primeira instância, as recomendações pertinentes para a resolução das disputas; portanto, o Protocolo confere força de execução às suas diretrizes. A CCM pode formar Comitês Técnicos para auxiliar no tratamento de questões específicas no que tange ao comércio.

d) Comissão Parlamentar Conjunta. É o órgão representativo dos Parlamentos nacionais no âmbito do Mercosul. Integrada por igual número de parlamentares representantes de cada nação, a serem designados pelos respectivos Parlamentos, sua função, a partir do Protocolo de Ouro Preto, é acelerar os procedimentos legislativos internos correspondentes em cada Estado, para a pronta entrada em vigor das normas legais do Mercosul.

e) Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES), órgão criado pelo Protocolo para representar os setores econômicos e sociais de cada país. Pode-se dizer que ele substitui parcialmente os Subgrupos de Trabalho, onde esse tipo de participação ocorria. Assim como os Subgrupos e como seu próprio nome indica, o Fórum tem uma função estritamente consultiva, e as recomendações que dele emergem devem ser encaminhadas ao Grupo Mercado Comum.

f) Secretaria Administrativa. Tal como anteriormente, permanece como um órgão de apoio operacional, responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do Mercosul.

Particularmente importantes para a integração comercial, os Comitês Técnicos criados pela CCM podem ser considerados responsáveis pelo cotidiano do bloco econômico. Diversas vezes trabalharam em conjunto com SGTs que tratam de questões semelhantes. Como já observado, são tributários da CCM, que se reúne de 15 em 15 dias; portanto, tratam de casos específicos e pontuais.

O sexto capítulo introduz modificações ao Sistema de Solução de Controvérsias de Brasília, a serem analisadas adiante. O Protocolo reiterou a opção pela intergovernabilidade; portanto, a essência dos mecanismos de resolução de disputas permaneceu inalterada. Basicamente, no que concerne ao Sistema propriamente dito, as modificações permitiram o acesso, embora limitado, de particulares aos mecanismos de solução de disputas, antes restrito aos Estados-membros.

Mesmo após as mudanças introduzidas pelo Protocolo de Brasília e pelo Protocolo de Ouro Preto, a essência política-diplomática do sistema não se alterou, fato ressaltado por Baptista (1998: 147): "Em nenhum momento dos aspectos das instituições do Mercosul o caráter político e diplomático ficou tão evidente como no sistema de solução de disputas. Desde o Tratado de Assunção, passando pelo Protocolo de Brasília e até a implementação definitiva pelo Protocolo de Ouro Preto, vemos o predomínio da atividade diplomática sobre qualquer outra."

Esta natureza político-diplomática, própria do sistema de solução de controvérsias, significou a criação de um procedimento baseado em etapas sucessivas de negociação, realizadas pelos órgãos intergovernamentais do Mercosul. Devido à exigência do consenso na tomada de decisões, cada Estado possui um poder de veto capaz de travar o processo se recusar a ceder e buscar o consenso. Ademais, esta natureza político-diplomática, aliada à institucionalidade pouco desenvolvida, em comparação com a União Européia, acabou favorecendo a informalidade como meio de resolução de conflitos, como veremos a seguir.

1.2. Os Mecanismos de Resolução de Controvérsias

Os mecanismos de solução de conflitos adquiriram renovado vigor e importância neste século, devido ao maior entrelaçamento de interesses e densidade de relações entre Estados, cujos efeitos geralmente são atribuídos ao processo de globalização e de regionalização (HURRELL, 1995). Em conseqüência desta intensificação, tem se exigido cada vez mais mecanismos eficientes e eficazes para resolver as disputas entre as nações, o que em parte explica o retorno da arbitragem para resolver os conflitos internacionais (TEIXEIRA, 1998). Mas, considerando que ocorre uma intensificação ainda maior das relações entre Estados que participam de um processo de regionalização e formação de um bloco regional, a necessidade de mecanismos adequados para solucionar as disputas entre eles se torna mais premente (BAPTISTA, 1998).

Tendo em vista esta demanda, os condutores políticos do Mercosul e os formuladores de seu tratado constitutivo previram, desde o início, um mecanismo provisório de resolução de controvérsias (art. 3 do Tratado de Assunção e Anexo III). Em sua primeira reunião de

Presidentes, realizada em 17 de dezembro de 1991, o CMC emitiu sua Decisão N° 1, adotando o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias durante o processo de transição, como previsto no Tratado de Assunção. Este Protocolo, provisório a princípio, acabou por ser institucionalizado junto com o restante da estrutura orgânica do Mercosul pós-período de transição.

Existem, portanto, duas etapas distintas quando se trata de solução de controvérsias: a etapa de transição e a definitiva. O período de transição está determinado no Tratado de Assunção (art. 3), com duração a partir da entrada em vigor do mesmo até 31 de dezembro de 1994. A partir desta data, deveria se seguir a constituição de um mercado comum junto com a adoção de um sistema de resolução de controvérsias definitivo.

1.2.1. Período de Transição

O Tratado de Assunção previa expressamente que os Estados-Partes adotassem um sistema de solução de controvérsias (art. 3 do Anexo III) para vigorar durante o período de transição. O sistema previsto no anexo III, caracterizado como simples e não jurisdicional (COPELLO, 1995b), concedia espaço somente às controvérsias entre os Estados-Partes. Tampouco podia se referir a assuntos que não fossem conseqüência da aplicação do Tratado de Assunção, seus protocolos e as normas emanadas de seus órgãos competentes (art. 1 do Anexo III).

O procedimento se dividia em duas etapas sucessivas (art.1 do Anexo III). A primeira consistia somente de negociações diretas entre os Estados em conflito. Caso não fosse resolvida, a divergência seria submetida à consideração do GMC, que teria 60 dias para fazer as recomendações adequadas para pôr fim à divergência. O GMC poderia convocar painéis de especialistas ou grupos de peritos para assessoramento técnico. Se, no âmbito do GMC, a questão não fosse resolvida, ela seria submetida ao CMC, que então emitiria as recomendações definitivas para solucioná-la.

As falhas mais explícitas no Anexo III se verificam na falta de prazo determinado para que o CMC emitisse suas recomendação para a resolução da disputa e na ausência de meios de acesso ao procedimento para particulares, pois somente Estados podiam acioná-lo contra outro Estado. Mas o próprio Anexo III previa que dentro de 120 dias a partir da entrada em vigor do Tratado de Assunção, o GMC levaria aos governos dos Estados-Partes uma proposta de um Sistema de Solução de Controvérsias para vigorar durante o período de transição. A elaboração da proposta ficou a cargo de um Grupo Ad Hoc criado antes da entrada em vigor do Tratado, na terceira reunião do GMC, em outubro de 1991. Posteriormente, soube-se que a proposta havia sido apresentada ao GMC antes mesmo de o Tratado de Assunção entrar em vigor, sendo aprovada com pequenas modificações pelo Conselho de Ministros em 17 de dezembro de 1991 (BAPTISTA, 1998).

O projeto, após sua aprovação, veio a ser chamado de Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias. O Grupo Ad Hoc se reuniu duas vezes em novembro de 1991, utilizando como base um projeto da Chancelaria argentina, que foi examinado em conjunto com as disposições sobre solução de conflitos contidas no Acordo de Livre Comércio celebrado entre os Estados

Unidos da América e o Canadá em 2 de janeiro de 1998; o Acordo de Complementação Econômica entre Chile e México celebrado em 22 de setembro de 1991; o Protocolo de Solução de Controvérsias da ALALC de 1967; o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e realizou consultas aos regulamentos dos Tribunais de Justiça das Comunidades Européia e Andina (COPELLO, 1995b).

O Protocolo de Brasília procurou sanar as principais deficiências do Anexo III. Seu âmbito de aplicação compreende as controvérsias que possam ocorrer sobre (art. 1): a interpretação das normas originais e derivadas; a aplicação das normas originais e derivadas; e a falta de cumprimento das normas originais e derivadas. As fontes do ordenamento jurídico do Mercosul são normalmente divididas pelos juristas em originais e derivadas. As originais se constituem do Tratado de Assunção e acordos celebrados no âmbito do mesmo; as decisões do CMC e resoluções do GMC constituem as fontes derivadas.

O Protocolo reconhece dois procedimentos distintos, dependendo de quem lhes dá início, um Estado-Parte ou um particular. A possibilidade do particular acionar o sistema de solução de controvérsias constitui importante inovação em relação ao Anexo III, que não concedia esta possibilidade. No entanto, ela tem suas limitações.

Em primeiro lugar, vejamos o procedimento adotado quando a controvérsia se faz entre Estados-membros do Mercosul. As partes em conflito devem procurar, antes de tudo, resolver a controvérsia através da negociação direta. As únicas exigências nesta primeira fase são que o GMC seja informado, através da Secretária Administrativa, sobre a evolução do processo e sua resolução, caso ocorra, e que as negociações tenham o limite máximo de quinze dias (art. 3). Se não for possível obter um acordo nesta primeira fase, qualquer dos Estados envolvidos pode submeter a controvérsia ao GMC, que, após a devida apreciação, com ou sem assessoria técnica de um painel de especialistas, formulará as recomendações aos Estados litigantes (art. 5). Esta fase deve durar trinta dias a partir da data de comunicação da questão à Secretaria Administrativa do Mercosul.

Se ainda persistir a divergência entres os Estados, mesmo após as recomendações do GMC, inicia-se o procedimento arbitral. Este começa quando um Estado insatisfeito com a solução apresentada pelo GMC comunica à Secretaria Administrativa sua intenção de recorrer ao referido procedimento. Esta, por sua vez, comunica tal ocorrência aos Estados envolvidos e ao GMC, que se encarregará da tramitação da questão.

Primeiro, ocorre a formação de um Tribunal Arbitral para solucionar a questão. O Tribunal Arbitral é composto de três árbitros, escolhidos conforme as especificações do artigo 13. As características essenciais do procedimento de arbitragem consistem:

a) na obrigatoriedade *ipso facto* e sem necessidade de acordo especial da jurisdição do Tribunal Arbitral, que se constitui para resolver todas as controvérsias reconhecidas no Protocolo de Brasília (art. 8);

b) no caráter institucional do Tribunal Arbitral, ao qual se deve recorrer para a solução do conflito e sem acordo especial;

c) na arbitragem de direito ou de eqüidade.

O Tribunal Arbitral pode, enquanto não emitir decisão, determinar medidas provisórias quando houver pedido de uma das partes e verificar se há a ocorrência de danos graves e irreparáveis na manutenção da atual situação. Os efeitos e duração destas medidas também são determinados pelo Tribunal.

A controvérsia deve ser resolvida dentro de sessenta dias, prorrogáveis por mais trinta, por decisão da maioria dos árbitros. A decisão se expressa através de uma lauda, obrigatória para o Estado infrator, sem possibilidade de impugnação. A partir do recebimento da lauda, o infrator deve cumprir suas determinações dentro de quinze dias. Caso o Estado não cumpra as determinações dentro de trinta dias, o Estado prejudicado pode adotar medidas compensatórias até que o Estado faltoso cumpra a decisão do Tribunal. Entretanto, as laudas não gozam de execução forçada, ou seja, dependem da cooperação jurídica dos Estados para fazerem-se cumprir.

Quanto ao procedimento adotado no caso de particulares, este se inicia com o exame da reclamação pela Seção Nacional do GMC onde reside ou tenha sede de negócios o particular (art. 26). Oteiza (1992) afirma que tal procedimento consiste simplesmente em: "una simple denuncia de violación del derecho aplicable por el Tratado de Asunción y sus normas derivadas. Los Estados se reservan indirectamente, mediante el control de admisibilidad ejercido por el Grupo derecho a rechazar la petición de los particulares. Es claro el dominio que los Estados tienen sobre el Grupo Mercado Común, que es coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de cuatro Estados, que lleva a pensar que esta vía de acceso a los intentos de solución de controversias constituye simplemente el derecho de personas de sugerir que se contemple determinada situación." De fato, pode-se afirmar que o acesso de particulares ao sistema de solução de controvérsias permanece limitado, considerando estas características peculiares de acesso.

A única participação do particular no trâmite da questão se restringe ao fornecimento dos elementos necessários à Seção Nacional para determinar se há violação ou ameaça de prejuízo. Violações são definidas como a sanção ou aplicação de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias, ou de concorrência desleal, em desacordo com o Tratado de Assunção e acordos celebrados em seu âmbito, bem como das decisões do CMC e do GMC (art. 25).

Uma vez detectada a violação ou ameaça de prejuízo, a Seção Nacional do GMC pode ou entrar em contato com a Seção Nacional do GMC do Estado a quem se atribui a violação, para tentar uma solução imediata para a questão, ou submeter a questão diretamente ao GMC. Caso o contato com a Seção Nacional do Estado infrator não produza resultados dentro de quinze dias após o seu início, a Seção Nacional que efetuou a comunicação pode, a pedido do particular, submeter a questão ao GMC. Já nas mãos do GMC, este avaliará a validade da questão, podendo rejeitá-la ou não. Aceita a reclamação, ocorrerá a convocação de um grupo de especialistas, que deve emitir um parecer dentro de trinta dias após sua formação. O particular e o Estado a quem se atribui a violação terão oportunidade de serem consultados durante este período.

O artigo 30 explicita como se forma o grupo de especialistas. Estes entregarão seu parecer ao GMC; sendo constatada a procedência da reclamação, qualquer outro Estado-Parte pode requerer ao Estado infrator medidas corretivas ou a anulação das medidas. Se o Estado infrator não cumprir as determinações dentro de quinze dias, o Estado que efetuou o requerimento pode recorrer ao procedimento arbitral.

O Protocolo de Brasília concede legitimação ativa e passiva somente aos Estados-membros do Mercosul, vedando a possibilidade de atuação de órgãos comunitários; caso se desejasse efetuar o "salto" para a supranacionalidade, esta disposição teria que ser necessariamente alterada. Os particulares, deste modo, continuam não possuindo acesso direto ao Tribunal; na verdade, continuam a não possuir acesso direto ao sistema de solução de controvérsias, mesmo em suas fases iniciais. Isto porque os procedimentos são aplicados por qualquer dos Estados-membros, em função dos pedidos de particulares.

1.2.2. Período Pós-Protocolo de Ouro Preto

O Protocolo de Ouro Preto, no qual supostamente deveria ter sido incluída a criação de um mecanismo de solução de controvérsias definitivo em oposição à transitoriedade do Tratado de Assunção, pouco veio a acrescentar. O Protocolo atribui à recém-criada CCM o papel de examinar as reclamações feitas pelos Estados-membros. Com poder de emitir apenas recomendações, igual ao GMC, a CCM pode decidir imediatamente sobre a questão ou formar um comitê técnico com trinta dias para emitir parecer. O Estado objeto de reclamação deve cumprir o determinado no prazo estipulado. O GMC passou a ter jurisdição quando: 1) não se obtém sucesso na fase de negociações diretas; 2) a controvérsia tenha sido solucionada de forma parcial pelos Estados litigantes, e ao ser enviada a CCM, esta não puder efetivamente solucioná-la. A CCM ganhou papel relevante na solução de disputas, justificando um exame de suas reuniões e atas. Isto se verifica também observando os Comitês que ela formou, como o CT N° 6, Práticas Desleais e Salvaguardas.

A estrutura intergovernamental do bloco determinou a criação de um sistema de resolução de disputas no qual prevalece a negociação diplomática e política, buscando sempre um acordo entre as partes antes de recorrer ao procedimento arbitral (BAPTISTA, 1998). Foi conferida maior institucionalidade ao Mercosul para diminuir as incertezas que potencialmente criassem conflitos (VIGEVANI, 1998), sendo que uma parte desta maior institucionalidade se fez justamente através da criação deste sistema, sem, no entanto, isentar-se da natureza intergovernamental do bloco.

Como observado, esta maior institucionalidade, tanto na estrutura do Mercosul propriamente dita quanto no seu mecanismo de solução de controvérsias, não significou a criação de órgãos supranacionais ou de um sistema jurídico permanente. Atualmente, no âmbito do Mercosul, exceto no que se refere à última fase do processo de solução de controvérsias, o procedimento se ampara na solução político-diplomática, já que após a primeira fase de negociação direta entre as partes a questão é submetida à CCM e posteriormente ao GMC, órgãos nos quais predomina a negociação política dos Estados. Ademais, o sistema em vigor não permite a

formação de jurisprudência, pois as primeiras fases são soluções negociadas caso a caso, dependendo das circunstâncias políticas que atravessam o Mercosul, e o Tribunal Arbitral só se forma, do mesmo modo, para solucionar caso a caso.

Atualmente, a resolução de disputas continua seguindo o mesmo padrão encontrado na fase de transição anterior. Primeiramente, são realizadas reuniões no âmbito dos SGTs, dos Comitê da CCM, dos Grupos Ad Hoc do GMC, nas quais participam órgãos dos governos e são consultados os setores econômico-sociais envolvidos. Nessas reuniões, são apresentadas as recomendações para dirimir o conflito, que são então encaminhadas para apreciação do órgão ao qual se subordina. Na fase de transição, havia somente os Subgrupos de Trabalho e Grupos Ad Hoc encarregados destas tarefas. Quando se cria a CCM, os Comitês Técnicos passam a desempenhar a função primeira de fornecer as informações para resolver as disputas. Entretanto, após enviar suas análises para a CCM, a resolução se insere no sistema político de negociação intergovernamental e consensual característico do Mercosul. O mesmo ocorre com os SGTs e nos Grupos Ad Hoc.

Na medida em que for se aprofundando a integração econômica, e as exigências por políticas de coordenação macroeconômica forem aumentando, a possibilidade de se modificar a estrutura atual é mais freqüentemente advogada, pois "a complexidade relativa, e não apenas do ponto de vista político, de um mercado comum recomendaria assim uma estratégia de implementação gradual das futuras instituições permanentes, cuja entrada em função estaria condicionada à operacionalização da zona de livre-comércio e da união aduaneira" (ALMEIDA, 1993: 136). A evolução rumo à supranacionalidade que um bloco regional deve seguir é bem descrita por Baptista (in TEIXEIRA, 1998), ao afirmar que antes da instituição de uma Corte comunitária, a experiência de integração passa pelas fases de uma Corte Arbitral Ad Hoc e depois uma Corte Arbitral permanente.

O debate em torno da intergovernabilidade em oposição à supranacionalidade se iniciou cedo, quando o Mercosul ainda dava seus primeiros passos, ou seja, ele nasceu em meio a um debate sobre si mesmo. Somente dois anos após sua criação, Pedro Scuro Neto já se posicionava ao lado dos defensores da supranacionalidade, dizendo: "Com efeito, assumir posição em favor da rotinização do Mercosul significa defender a formação de uma estrutura econômica e política comunitária, com órgãos supranacionais permanentes (...)" (NETO, 1993: 125). Desde diplomatas até juristas e mesmo teóricos da integração econômica postulam a necessidade de órgãos supranacionais, na medida em que se aprofunda a integração, para efetivamente conduzir políticas macroeconômicas do bloco (ALMEIDA, 1996; BAHIA, 1998; BASTOS, 1998; TEIXEIRA, 1998).

A posição dos juristas se pautou pela defesa da supranacionalidade; a discussão no seio jurídico se conflagrava sobre quando seria o melhor momento para se criar um Tribunal Supranacional no Mercosul. No V Encontro de Cortes Supremas do Cone Sul em Ouro Preto, Sepúlveda Pertence, presidente da Suprema Corte brasileira na época, disse que não tinha posição definida sobre a criação de um tribunal supranacional. Julio Salvador Nazareno, presidente da Corte Suprema de Justiça Argentina se posicionou em contrário, defendendo a criação imediata desta instituição (GRAMACHO, 1996). Paralelamente ao Encontro, ocorreu o Congresso Internacional de Direito Comunitário, que tratou da solução de controvérsias, coordenado pelo

juiz paulista Luiz Sabato. No Congresso, procurou-se mostrar a importância da criação de um mecanismo de solução de controvérsias, seja supranacional, de arbitragem, ou de arbitragens Ad Hoc, tal como existe até agora.

Embora se discuta o momento adequado para criar órgão jurisdicionais permanentes, os chamados "institucionalistas" concordam no seguinte: para dar segurança aos investidores, são necessárias três questões fundamentais. De acordo com Félix Peña, estas são: acesso irrestrito aos mercados dos países sócios; preservação dinâmica dos interesses entre os sócios; e nivelamento do campo de jogo (ALMEIDA, 1998c). Isto é, a institucionalização de órgãos jurisdicionais traria segurança para os investidores, assim como para outros atores envolvidos, dado que o sistema atual, marcado pela negociação político-diplomática, altera constantemente as regras do jogo de acordo com interesses políticos.

A perspectiva do governo brasileiro, em particular do MRE e do Itamaraty, se pautou pela defesa da intergovernabilidade, ao menos até o presente momento, pois os condutores da política exterior brasileira preferem aperfeiçoar os instrumentos já existentes, ao invés de criar novos instrumentos administrativos necessários à negociação. Portanto, defende-se a permanência dos atuais órgãos de coordenação, que contam com a colaboração plena das instâncias administrativas e políticas que detêm os conhecimentos e sabem quais são os espaços que favorecem, em termos relativos e/ou absolutos, os interesses nacionais. Esta posição afirma que a criação de uma estrutura supranacional acarretaria a burocratização do Mercosul, tornando-o lento e até mesmo travando as negociações. Sobretudo em relação ao Brasil, cuja economia não depende tanto do Mercosul, com uma pauta de exportações e interesses mais diversificados, se advoga que a adoção de órgãos supranacionais limitaria a margem de manobra de sua política exterior (ALMEIDA, 1996).

Além disto, com o aumento da utilização das formas consensuais de solução de conflitos entre Estados, tais como a arbitragem e mediação, argumenta-se que a concepção de soberania está ultrapassada, e que as formas de imposição soberana de soluções, via mecanismos legais sancionados, não estão afinadas com as tendências do moderno Direito Internacional Público (LIMA, 1996).

Em outras palavras, afirma-se que, por serem intergovernamentais, desburocratizadas e baseadas na decisão por consenso é que as disputas têm sido resolvidas rapidamente, sendo a maior prova disso o fato de que até 1999 o procedimento arbitral ainda não tinha sido acionado[2]. Até então, todas as controvérsias tinham sido resolvidas em negociações diretas ou com a mediação da CCM e do GMC.

José Botafogo Gonçalves (in BAHIA, 1998) declara, contrapondo-se a Oteiza, que "a ninguém é lícito afirmar que o acesso de qualquer parte interessada, governo ou particular, à etapa

[2] O primeiro laudo arbitral foi emitido a 28 de abril de 1999, fixando um prazo até dezembro do mesmo ano para o Brasil retirar a exigência de licenças não automáticas para importação de produtos sob controle do Departamento de Comércio Exterior. O segundo laudo foi emitido a 27 de setembro de 1999, decidindo-se não dar procedência à acusação argentina de subsídios brasileiros à carne de porco. Com relação à disputa sobre as salvaguardas argentinas aos produtos têxteis brasileiros, o Tribunal Arbitral Ad Hoc foi acionado no final de 1999, sendo marcada para março de 2000 sua decisão final. O laudo foi favorável ao Brasil, atestando a ilegitimidade das salvaguardas argentinas e determinando um prazo para sua eliminação.

arbitral do mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul tenha sido, por qualquer motivo, dificultado ou obstaculizado".

No que se refere à participação de São Paulo no procedimento de resolução de disputas, no que tange ao debate entre a manutenção do formato intergovernamental ou a opção pela criação de órgãos supranacionais, para poder avaliar qual formato melhor lhe conviria falta ainda analisar os meios até agora utilizados pelo estado subnacional para influenciar o procedimento da solução de disputas. Será necessário investigar se outra forma de solução de controvérsias seria mais eficiente e/ou poderia abarcar formalmente as reivindicações subnacionais.

1.3. Mecanismos Informais de Influência

De acordo com Tullo Vigevani e Karina Mariano (1997: 6), a política externa adotada por um Estado não é ditada por um ator único ou grupo específico. Ao contrário, as decisões e ações que o Estado realiza são um produto dos conflitos e negociações entre os setores governamentais envolvidos na questão. Esta afirmação encontra amparo em um pressuposto da teoria intergovernamentalista (MORAVCSIK, 1994), pois para esta teoria, "as preferências são agregadas pelas instituições políticas nacionais, e que os fins governamentais da política externa podem variar conforme as pressões domésticas realizadas por grupos sociais e/ou burocráticos" (VIGEVANI e MARIANO, 1997: 7). Ou seja, as decisões e ações dos governos resultam de conflitos e negociações entre os órgãos ou funcionários envolvidos, quando se atinge uma posição de consenso ou um dos grupos adquire supremacia. Os órgãos ou funcionários envolvidos possuem interesses distintos em relação ao curso da ação, assim como capacidades de influência diferenciadas.

O artigo citado retoma uma análise feita a pedido do Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), que mapeou os órgãos nacionais responsáveis pela coordenação burocrática e política da integração regional do Mercosul. A análise realizada por Vigevani e Mariano chegou à conclusão de que é a diplomacia, enquanto grupo burocrático, que exerce influência decisiva na condução do Mercosul.

Utilizando o esquema elaborado por Gabriel Almond[3] (1950) no caso do Mercosul, o estudo alcança a seguinte configuração: 1) no círculo central, se encontram os órgãos e atores governamentais responsáveis pela coordenação de fato do Mercosul, entre eles, os que participam do CMC e do GMC, e em menor grau, a CCM; 2) o círculo seguinte é composto pelos grupos sociais e econômicos diretamente envolvidos, que, através da mobilização, procuram influenciar as decisões e ações tomados no círculo central e pelo público que se mantém informado sobre o tema; e 3) o público alheio.

[3] O esquema criado por Almond tem como função explicar as influências existentes no processo de tomada de decisões na política externa, expondo os diferentes níveis de participação, interesse e influência presentes em uma sociedade no que se refere às relações internacionais. O modelo se compõe de um conjunto de círculos, ou, em outras palavras, de esferas sobrepostas de influência, onde o centro representa os atores que efetivamente participam das negociações e tomada de decisões. O círculo seguinte representa as elites formadoras de opinião relacionadas ao tema da política externa; o próximo, por um público interessado e informado sobre o assunto; e, por último, no círculo externo, o público em geral, alheio às questões de política externa, a não ser em momentos raros nos quais temas específicos ganham destaque nos meios de comunicação, como por exemplo, no caso de guerras ou quando atingem a vida cotidiana do cidadão comum.

A análise identificou a influência de diversos outros órgãos públicos que, embora sem capacidade decisória de fato, intervieram informalmente no curso das negociações e decisões adotadas. Nos três estudos de caso, constatou-se que havia mecanismos institucionais na administração pública federal destinados a incorporar outros atores não diretamente envolvidos nas negociações e decisões, inclusive governos subnacionais. Contudo, não houve capacidade suficiente para a incorporação destes atores no processo. A via que o setor privado e os governos subnacionais (estados e municípios) utilizaram para inserir suas demandas no Mercosul foi direcioná-las para seus interlocutores tradicionais e, por intermédio destes, fazê-las chegar aos órgãos decisórios do Mercosul. Esta constatação lhes permitiu sugerir a existência de articulações informais na definição das políticas de integração regional, como, por exemplo, o Ministério de Agricultura no caso dos produtores rurais, Ministério do Trabalho no dos sindicatos, Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo e da Fazenda no dos empresários, dentre outras.

Partindo deste modelo, poder-se-ia dizer que um governo subnacional, por sua vez, buscaria influenciar as políticas de integração regional através de sua capacidade de influência nos órgãos burocráticos e políticos da estrutura federal que participam na definição destas políticas. Por exemplo, um governo subnacional poderia pressionar diretamente o Ministério da Fazenda para que este transmitisse suas demandas aos órgãos competentes do Mercosul.

Além disso, com relação ao segundo círculo, fizeram a seguinte observação (VIGEVANI e MARIANO, 1997): os partidos políticos também fazem parte deste círculo. Estes, assim como os outros componentes do círculo, tentam inserir suas demandas com relação ao processo de integração junto aos mecanismos decisórios formais do Mercosul, de acordo com sua possibilidade. Pode-se dizer que os governos subnacionais também compõem o segundo círculo no Mercosul e, portanto, também possuiriam a capacidade de influenciar as decisões e ações da burocracia federal responsável pela condução do Mercosul, no âmbito da CCM e do GMC, embora não pelas vias formais.

É importante ressaltar que estas formas de influência não esgotam as possibilidades. Salienta-se o fato de que a influência pode partir de um órgão governamental estadual, em virtude das negociações acima ou por outra forma. A estrutura atual do Mercosul, por se apoiar na negociação e coordenação político-diplomática, resolver os impasses consensualmente e, sobretudo, compartilhar a definição das políticas e tomada de decisões entre diversos órgãos nacionais, incentiva os procedimentos informais. Como estas características se estendem ao sistema de solução de disputas do bloco, os procedimentos informais também ocupam papel de destaque neste âmbito.

Por conseqüência, se ocorre a participação de São Paulo na resolução de disputas envolvendo interesses do Estado, esta se efetua através destes canais, já que falharam as tentativas institucionais de incorporar a esfera subnacional ao processo (VIGEVANI e MARIANO, 1998: 18). Estes canais informais se constituíram para atender aos grupos excluídos de efetiva capacidade decisória no processo de integração.

Esta influência, tanto sobre o processo de tomada de decisão como sobre a resolução de controvérsias, vai repercutir nas esferas do governo federal que participam dos órgãos do

Mercosul aos quais compete a função de resolver os conflitos: o CMC, o GMC, a CCM e o Tribunal Arbitral, quando for o caso. Se esta influência de fato existir, cabe indagar se ela deriva da gestão pública estratégica do governo subnacional ou se é fruto de iniciativas individuais e/ou pontuais. Por isso, se justifica o exame dos órgãos estaduais envolvidos com a formulação da GPE e com as disputas propriamente ditas.

2. LEVANTAMENTO DAS DISPUTAS

2.1 Os Conflitos no Mercosul

Embora decorrentes de diferenças macroeconômicas existentes entre os dois maiores membros do Mercosul, as inúmeras disputas comerciais e políticas que surgiram recentemente no bloco evidenciam o nível elevado de integração e abertura comercial alcançado. A questão que se coloca envolve a harmonização das políticas macroeconômicas entre os membros, bem como a forma como as disputas são encaminhadas e resolvidas.

Na fase de transição, a solução de disputas obedeceu ao critério da informalidade (VIGEVANI, 1998). As reuniões para discutir e resolver controvérsias eram realizadas principalmente pelas chancelarias dos Estados, juntamente com os órgãos de governo responsáveis e representantes do setor privado.

Em diversas ocasiões, o governo concedia ao setor privado a oportunidade de negociar um acordo entre as partes e somente intervinha quando estes não o alcançavam[4]. As controvérsias principais ocorreram em torno da elaboração da TEC, quando se procurou avançar nas áreas em que havia consenso e deixou-se as matérias controversas para futura resolução. Os conflitos tinham como uma de suas justificativas a diferença cambial entre a Argentina e o Brasil. Os governos utilizavam a cláusula de salvaguarda, prevista nos acordos bilaterais entre a Argentina e o Brasil (ACE-14) e no Tratado de Assunção, para proteger a indústria nacional de ameaças ou danos graves à produção. Após a estabilização da moeda brasileira, os conflitos adquiriram um caráter mais pontual, concentrando-se principalmente em acusações de *dumping*[5].

É importante observar que, nesse período, a Argentina adotou uma série de medidas de contenção de importações e o Brasil, de incentivo às importações provenientes da Argentina. De 1995 em diante, duas questões permearam a agenda do Mercosul: a solução das disputas e a negociação de acordos de livre comércio com os outros Estados. Desde que entrou em vigor a TEC, surgiu uma série de conflitos entre os quatro países, especialmente entre Brasil e Argentina, motivados pelo descompasso entre os interesses internos de cada Estado. O

[4] Tal situação ocorreu na questão da farinha de trigo argentina. As importações de farinha de trigo necessitavam de licenças prévias, autorizadas pelo Departamento de Abastecimento e Preços (DAP) do Brasil. As reclamações da indústria de trigo argentina provocaram uma reação da chancelaria argentina, que passou a denunciar o mecanismo como uma barreira não-tarifária e levou os dois governos, em reunião com o setor privado e o diretor da DAP, Celsius Lodder, a decidir liberar a importação e conceder ao setor privado a oportunidade de negociar as condições, quantidade e preços da farinha a ser importada pelo Brasil. Caso não conseguissem um consenso, a questão seria decidida no nível governamental.

[5] Houve, por exemplo, uma acusação de *dumping* contra a Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), que não prosseguiu com a aplicação de salvaguardas ou direitos de compensação por parte da Argentina, e a comprovação de *dumping* feita pela empresa paulista NGK (de velas de ignição) no mercado argentino e a conseqüente taxação de 16,55% em direitos de compensação sobre importações de velas.

primeiro conflito importante foi sobre o acordo automotivo, assinado no final de 1994, e que logo que entrou em vigor foi fortemente questionado no Brasil, por ter sido considerado desvantajoso. Em seguida, vieram as disputas em torno do açúcar, dos calçados etc., que serão analisadas mais adiante.

Ao se finalizar o período de transição, com a conseqüente adoção do Protocolo de Ouro Preto em 1995, e no intuito de aumentar o grau de previsibilidade e diminuir a incerteza nas relações entre os parceiros comerciais do bloco (VIGEVANI, 1998), definiu-se a estrutura institucional do Mercosul. No mesmo Protocolo, adotou-se o sistema de solução de controvérsias definitivo, que, na verdade, continuou a ser o próprio Protocolo de Brasília, sistema de solução de controvérsias em vigor na fase de transição, com algumas ligeiras modificações.

Entretanto, ao deixar de cumprir as exigências de harmonização das políticas macroeconômicas e com a indefinição quanto às normas estritas de competição e normatização, persistiram fontes de desentendimentos e controvérsias que poderiam ter sido eliminadas, como: níveis da TEC, exceções aceitáveis, ritmo de convergência, barreiras ao intercâmbio, normas industriais e regulamentos técnicos, padrões de proteção à propriedade intelectual, medidas de defesa comercial e regras aplicadas aos setores "sensíveis" (ALMEIDA, 1998b e BASTOS, 1998). Essas fontes de conflitos podem ser agrupadas em três áreas:

a) fontes relacionadas aos aspectos jurídicos e institucionais previstos ou existentes no âmbito jurídico do Mercosul e/ou exigidos pela evolução da integração. Fonseca (1991) nos aponta as ambigüidades contidas nos artigos 5° e 8° do anexo II ao Tratado, por exemplo; Bastos (1998) nos indica a demanda por um Tribunal do Mercosul;

b) litígios decorrentes de entraves macroeconômicos e a ação de grupos econômicos contrários à harmonização das legislações e políticas macroeconômicas (DUPAS, 1991); e

c) aquelas decorrentes da "existência de disparidades econômicas e sociais intrazonais a níveis nacionais e regionais" (FONSECA, 1991: 53).

A despeito do fato de o autor não citar diferenças subnacionais especificamente no terceiro item, reconhece que essas diferenças, nos níveis nacionais e regionais, são potencialmente geradoras de conflitos.

O pressuposto do qual a pesquisa partiu era de que o estado de São Paulo constituía uma região geográfica específica, com uma posição diferenciada no Mercosul. No levantamento das disputas realizado são evidenciados os principais conflitos que ocorreram no Mercosul e que envolveram diretamente interesses do governo subnacional de São Paulo, como encarregado da gestão pública estratégica do Estado. Este levantamento procura, sobretudo, identificar estas disputas quanto aos interesses envolvidos, suas causas, soluções encontradas e atores participantes.

Para auxiliar na identificação dos interesses de São Paulo, elaborou-se uma lista dos perfis econômicos regionais do Estado com base na divisão da própria administração estadual:

1) Região de Araçatuba: localizada no Oeste paulista, cerca de 160 mil habitantes. Na região, predomina a atividade pecuária, sendo o principal centro de comercialização de bovinos do Estado; há também cultivo de milho, feijão e cana-de-açúcar.

2) Região de Barretos: localizada no Norte do Estado, com cerca de 400 mil habitantes. Praticamente 50% da área está ocupada por laranjais, sendo realizados o plantio e o processamento de cítricos. O processamento da indústria de carnes e seus derivados também se concentra na área.

3) Região de Bauru: localizada no centro do estado, cerca de 900 mil habitantes. A região é beneficiada pelo entroncamento de diversas ferrovias e pela hidrovia Tietê-Paraná. Predomina a atividade agroindustrial, especialmente de açúcar e álcool.

4) Região de Campinas: composta por 83 municípios e 4,4 milhões de habitantes. Possui o segundo maior parque industrial do país, superado apenas pela região metropolitana de São Paulo. A produção de cana-de-açúcar representa 18% do total do Estado, a de laranja 26%, a de batata 44% e a de café beneficiado, 33%.

5) Região Central: a agroindústria, baseada principalmente no processamento de cítricos, representa 50% da produção industrial da região.

6) Região de Franca: possui 530 mil habitantes e abriga o maior pólo calçadista do país, de onde sai a maior parte dos sapatos de exportação.

7) Região de Marília: possui 800 mil habitantes, é uma das grandes produtoras agrícolas do Estado, com tradição no cultivo do café.

8) Região de Presidente Prudente: possui uma economia baseada no setor primário, com destaque para pecuária extensiva e o cultivo de cana-de-açúcar e milho.

9) Região de Registro: menor densidade demográfica e menor índice de urbanização do Estado, mas com destaque na agricultura e pesca artesanal.

10) Região de Ribeirão Preto: região mais rica e de maior renda *per capita* do Estado, possui 1 milhão de habitantes. Destacam-se o açúcar e o álcool, responsáveis por mais da metade do valor agregado industrial regional.

11) Região de Santos: população de 1,3 milhão de habitantes, é um dos principais pólos produtores de insumos básicos do país, com grandes fábricas petroquímicas e siderúrgicas. O porto de Santos é o maior do país em volume de mercadorias.

12) Região de São José do Rio Preto: possui 1,1 milhão de habitantes e suas principais atividades são a agricultura e a pecuária (de leite e corte).

13) Região de São José dos Campos: presença de várias instituições de investigação que formam um pólo de tecnologia dirigido principalmente à produção aeroespacial.

14) Região de Sorocaba: possui mais de 2 milhões de habitantes, agricultura diversificada – a produção de feijão representa 53% do total do Estado, a de batata 47% e a de cebola, 46%.

Organizado por temas e dividido em dois períodos cronológicos, segue abaixo o levantamento dos conflitos ocorridos.

2.2. Período de Transição (1991 a 1994)

Setor automotivo

O Acordo de Complementação Econômica N° 14 (ACE-14), assinado em dezembro de 1990, incorporava os 24 protocolos de cooperação econômica assinados entre o Brasil e a Argentina entre 1986 e 1990, sendo que o Protocolo 21 se referia ao setor automotriz. O ACE-14 determinava as condições sob as quais o comércio de veículos e autopeças deveria se efetuar durante o período de transição no Mercosul e fixava as cotas de importação permitidas para os Estados-Partes que se beneficiavam de uma tarifa alfandegária zero. Enquanto ainda se negociavam as listas de autopeças que gozariam da alíquota zero entre a Argentina e o Brasil, o aumento nas taxas estatísticas de 3% para 10% anunciado em outubro pela Argentina dava início a uma série de conflitos relacionados ao fato de que ônibus e caminhões foram considerados como bens de capital, portanto sujeitos ao aumento tarifário.

Além disso, os esforços do Brasil para aumentar suas importações da Argentina impunham constantes negociações sobre a determinação das cotas de importação. Neste sentido, para equilibrar um comércio que era favorável ao Brasil, representantes do setor da Argentina e do Brasil se reuniram no dia 15 de novembro de 1992, fixando as cotas de importação em 40 mil veículos de passeio e 1.400 veículos comerciais (ônibus e caminhões) para o ano de 1993, válidas para ambos os Estados. O acordo de intenção, a ser ratificado pelo governo, incluía ainda o índice de nacionalização necessário para gozar da alíquota zero (70% de componentes produzidos na região). As novas cotas significavam um aumento considerável em relação aos anos anteriores: em 1991, o intercâmbio foi de 18 mil veículos; em 1992, de 25 mil veículos e 700 veículos comerciais. Fernando Henrique Cardoso, então ministro da Economia brasileiro, garantia ainda, no mesmo espírito de cooperação, que a cota de 25 mil automóveis de 1992 poderia ser cumprida no ano seguinte (além da cota normal para o ano de 1993).

No entanto, no início do ano, as negociações ainda não haviam terminado e o acordo de intenção não estava ratificado. Apenas no fim de março as autoridades dos governos da Argentina e do Brasil, em conjunto com representantes do setor, encerraram as negociações e alcançaram um acordo. A cota de importação foi determinada em 20 mil veículos, ligeiramente inferior ao volume de 1992, e 1.400 veículos comerciais, com isenção de tarifas. O acordo continha uma cláusula permitindo o aproveitamento, no ano seguinte, da cota não preenchida do ano anterior. Em março, a Secretária do Comércio Exterior do Ministério da Indústria, Comércio e do Turismo prorrogava os acordos de complementação industrial entre as

montadoras e fabricantes de autopeças, aprovado para o ano anterior, até 31 de dezembro de 1993.

Já no fim de 1993, funcionários da área de indústria e comércio da Argentina e do Brasil iniciavam conversações para discutir a situação do setor no ano seguinte. Em reunião na primeira quinzena de dezembro, no Rio de Janeiro, após verificar que ambos os países não haviam completado sua cota de exportação, decidiu-se prorrogar o prazo de utilização das cotas até 31 de dezembro de 1994 e ampliar a cota de cada país no ano de 1994 para 35 mil veículos de passeio e 3,5 mil ônibus e caminhões. Também se firmou um novo acordo de complementação industrial entre as montadoras e fabricantes de autopeças para 1994. Os acordos do setor automotivo para o ano de 1994 foram aprovados no dia 23 de dezembro pelo secretário de Comércio Exterior, Renato Marques, após uma reunião com o presidente da Anfavea, Luiz Adelar Scheuer. No mesmo dia, a Secex enviava para o *Diário Oficial* o acordo de complementação industrial entre empresas de autopeças, publicado no dia 4 de maio de 1994.

Trigo

No final de 1991, a Argentina solicitou ao governo brasileiro providências para anular o desequilíbrio entre os preços de trigo norte-americano e os ofertados pela Argentina, tendo em vista que as 700 mil toneladas de trigo ofertadas pelos EUA ao Brasil haviam sido subsidiadas, em desacordo com o Art. 4 do Tratado de Assunção, que condena práticas desleais de comércio e determina a aplicação de direitos de compensação aos importadores. O então ministro de Agricultura, Antônio Cabrera, e o presidente da Companhia Nacional de Abastecimento (CNA), João Moura Boschero, afirmaram que não haviam sido feitas ofertas ao governo, mas ao setor privado. Um funcionário do governo explicou que a medida só caracterizaria quebra do Tratado de Assunção se a oferta tivesse sido dirigida ao governo e se a compra tivesse sido consumada. Uma reunião entre o subsecretário de Agricultura da Argentina, Marcilio Regunaga, e o ministro Antônio Cabrera, no final de maio, não resolveu o impasse.

Anteriormente, a importação de trigo estava a cargo do governo brasileiro, que distribuía o produto para a industria tritícola nacional. O ACE-14 havia firmado um compromisso brasileiro de comprar o trigo argentino. Devido à privatização das importações de trigo, o Brasil já não tinha o compromisso de adquiri-lo da Argentina. A Argentina tentava se colocar como fornecedor privilegiado do produto ao Brasil, forçando o país a considerar os EUA apenas como um fornecedor eventual, nos casos em que não conseguisse atender à demanda pelo produto no Brasil.

É importante ressaltar que os preços argentinos haviam aumentado de US$70 por tonelada no inicio de 1992, para US$115, recuando em maio após a oferta dos EUA. Neste mesmo mês, o chanceler Francisco Rezek garantiu que o problema com a Argentina já havia sido contornado, embora não tivesse confirmado a compra do trigo norte-americano. Até a época, nem o Itamaraty nem o Ministério da Economia haviam esclarecido se a oferta havia sido feita para o governo ou para o setor privado. No entanto, no dia 6 de junho, a empresa brasileira Cotia Trading negociou a compra de 131.000 toneladas de trigo da empresa norte-americana Alliance Grain com subsídios de US$29,9 por tonelada. O preço final, ao chegar no porto de Santos, era de US$120 por tonelada (frete incluso). O trigo argentino, com os custos de transporte,

chegava ao mercado brasileiro a US$142. Marcelo Regunaga e Juan Schiaretti, subsecretário de Indústria argentino, afirmaram que o governo brasileiro havia aceitado impor um imposto extra ao produto de modo que ele não chegasse com valor inferior ao argentino. Três dias depois, outras 36.000 toneladas de trigo eram vendidas com subsídio de US$29,02 por tonelada para outro importador brasileiro, levando Alieto Guadagni, subsecretário de Relações Econômicas Internacionais da Argentina, a instar novamente o Itamaraty a impor tributos compensatórios sobre o trigo importado.

Até outubro de 1992, não se tinha certeza se estava sendo aplicado um imposto adicional, a título de compensação, sobre as importações de trigo dos EUA. A Sociedade Rural Brasileira (SRB) iria entrar na justiça contra o governo, alegando que a Coordenação Técnica de Tarifas do Departamento de Comércio Exterior (DECEX) ainda não havia determinado a tarifa compensatória, de acordo com a Lei Agrícola, regulamentada através da Circular n° 371 do DECEX.

Em outubro de 1993, uma nova oferta de trigo subsidiado para o Brasil, agora do Canadá, no volume de 1,4 milhão de toneladas, forçava Alieto Guadagni, embaixador argentino, a vir ao Brasil para tentar impedir a transação. A Argentina iniciou investigações para comprovar que o trigo canadense era subsidiado, enquanto o governo brasileiro anunciava que aguardaria o recebimento de guias de importação de trigo para decidir se aplicaria taxas de compensação ou não. A despeito dos protestos, a Abitrigo informava que os moinhos brasileiros iriam solicitar, nas primeiras semanas de dezembro, as guias de importação do trigo canadense por US$104 por tonelada, abaixo do preço no mercado internacional.

O Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial (DTIC) confirmou o recebimento das guias já em dezembro, iniciando a análise técnica para submetê-las à apreciação da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX). O diretor do Departamento ressaltou que a decisão de aplicar sobretaxas ao trigo era de caráter político. Domingo Cavallo, à época ministro da Economia da Argentina, após conversações com o governo brasileiro, confirmava a intenção do Brasil de taxar o trigo importado do Canadá quando o preço fosse inferior a US$118 por tonelada. A pedido dos produtores nacionais e argentinos e com base na Resolução 3/92 do GMC, o governo brasileiro iniciou suas próprias investigações para comprovar a existência de subsídios.

Pouco depois do anúncio da abertura parcial às exportações brasileiras de carne suína para Argentina, o Ministério da Fazenda emitiu a Portaria n° 168, de 5 de abril de 1994, determinando a elevação da alíquota de importação do produto de 10% para até 20%. Se o preço fosse inferior a US$110, a alíquota era de 20%; entre US$110 e US$125, de 19%; entre US$125 e US$140, de 18%, entre US$140 e US$160, de 17%, entre US$160 e US$190, de 16%, e acima de US$190, de 15%. A data de entrada em vigor da Portaria foi alterada pela Portaria n° 478, de 31 de agosto, que a adiou para 15 de outubro de 1994 até 31 de janeiro de 1995. De acordo com o Ministério de Agricultura, a medida visava conter o aumento de preços em decorrência das geadas no ano de 1994, que afetaram a qualidade e disponibilidade do trigo no início da safra.

No entanto, as reivindicações argentinas para que cessassem as importações de trigo subsidiado não foram atendidas. Tendo em vista a incapacidade da produção argentina de suprir as necessidades totais de consumo brasileiras, julgava-se necessário manter a possibilidade de importações de terceiros Estados. Além disso, com a proximidade de 1° de janeiro de 1995, começavam as discussões quanto à definição da TEC do produto, alterando o foco das controvérsias. A TEC referente ao trigo foi definida em 10%, sendo que, de janeiro até março de 1995 (período de comercialização da safra brasileira de trigo), aplicou-se um adicional de até 10%, conforme o preço por tonelada do cereal importado. Firmou-se, entre os setores privados da Argentina e do Brasil, um acordo de longo prazo garantindo a compra de todo o excedente de trigo argentino exportável a preços médios históricos.

Farinha de trigo

De acordo com a norma complementar n° 19, do Acordo de Complementação Econômica n° 14 (ACE-14), firmado bilateralmente entre Argentina e Brasil e em vigor desde 31 de dezembro de 1990, a importação de farinha de trigo necessitava de autorização prévia do Departamento de Abastecimento e Preços (DAP) do Brasil. Devido a queixas constantes dos produtores nacionais de farinha de trigo, a Argentina passou a exigir a liberação das importações, caracterizando a medida brasileira como uma restrição não-tarifária. Em reunião no dia 14 de novembro de 1991, na qual estiveram presentes representantes da Junta Nacional de Grãos, as chancelarias da Argentina e do Brasil, e o diretor do Departamento de Abastecimento e preços (DAP) do Ministério da Economia, Celsius Lodder, foi decidido que o setor privado teria até 31 de dezembro para negociar um acordo para o comércio tritícola. Também se firmou o compromisso brasileiro de liberar as importações argentinas de farinha de trigo, que passariam a estar sujeitas às mesmas tarifas cobradas para o trigo, com margens de preferência de 54%.

Houve duas reuniões, em janeiro e março de 1991, entre a Federação Argentina da Indústria Moageira (FIAM) e a Associação Brasileira da Indústria de Trigo (Abitrigo), uma em Buenos Aires e outra no Rio de Janeiro. Os empresários do setor moageiro argentino e da indústria brasileira de massas se reuniram no dia 28 de novembro, no seminário "Mercosul – impactos e conseqüências no mercado de trigo e seus derivados" para tentar chegar a um acordo. Entretanto, uma divergência impediu o consenso: a perspectiva de importação, em janeiro, de 250 mil toneladas de farinha de trigo argentina, por US$260 a US$265 para São Paulo[6] (incluindo o frete). O custo médio da farinha brasileira era de US$316 a US$326. A indústria moageira brasileira alegou *dumping* argentino. Walter Otto Bing, presidente do Sindicato da Indústria do Trigo do Rio Grande do Sul, e Antenor de Barros Leal, presidente da Abitrigo, sugeriram a aplicação de uma tarifa de 30 a 35% sobre o produto até 1995. Na sede da Abitrigo, em São Paulo, onde representantes da indústria moageira nacional se reuniram com representantes argentinos no dia 11 de dezembro, foi comunicada a intenção da Argentina de exportar 600 mil toneladas de farinha de trigo por US$240 a tonelada a partir de janeiro. A transação havia sido aprovada pelo DAP no dia 13 de novembro, embora para uma quantia menor: 250 mil toneladas.

[6] De acordo com João Paulo Uriartt, em reportagem na *Gazeta Mercantil* de 18 de dezembro de 1991, São Paulo produzia 26% do trigo do país, enquanto Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul produziam 28% e 10%, respectivamente.

Diante desta comunicação, as negociações privadas fracassaram e os governos decidiram, em junho de 1992, definir se a importação de farinha de trigo seria liberada nesse ano ou não. A diplomacia argentina insistiu que a decisão caberia ao governo brasileiro. Na reunião de governos da Argentina e Brasil no dia 5 de junho, o DAP propôs deduzir as importações de farinha de trigo do volume fixado no acordo bilateral entre os dois Estados para o trigo, de um mínimo de 2 milhões de toneladas por ano. Na reunião, acabou-se por autorizar a importação de 200 mil toneladas de farinha de trigo da Argentina sem necessidade de licenças prévias. Entretanto, devido a entraves burocráticos e desorganização operacional, das 150 mil toneladas previstas até 20 de setembro de 1992, menos de 20 mil toneladas haviam sido importadas até o final desse mês, e a Argentina solicitava a prorrogação do prazo. Pelo acordo, as 200 mil toneladas deveriam ser importadas em dois lotes, de 150 mil até setembro e de 50 mil até 20 de outubro. Celsius Lodder afirmou que existia a possibilidade de que o ministro Marcílio Marques Moreira prorrogasse o prazo. Entretanto, em 29 de setembro, o governo brasileiro decidiu não prorrogá-lo, determinando a realização de discussões para definir a política do setor para o ano seguinte. Quando o prazo de 20 de outubro se aproximou, novamente a Argentina pediu prorrogação. Devido à crise global entre os dois Estados provocada pelo *déficit* na balança comercial da Argentina em relação ao Brasil, pelas medidas argentinas de caráter restritivo às importações para reverter o *déficit* e a promessa do Brasil de aumentar as importações provenientes da Argentina, o prazo foi prorrogado para 31 de março de 1993. Em fevereiro, através de comunicação do MRE, o Brasil concordou em aumentar a cota anual de importação de trigo da Argentina para 320 mil toneladas em 1993. Em 1994, a cota de importação foi mantida no mesmo nível.

Leite em pó

Ao mesmo tempo em que a Argentina pedia providências quanto à oferta de trigo subsidiado dos EUA, no final de 1991 o Brasil pediu diplomaticamente à Argentina a aplicação de direitos compensatórios para o leite em pó importado da Argentina, pois ele havia sido comprado da CEE, Finlândia e Suécia, a preços subsidiados de 67%, 150% e 150%, respectivamente. Suspeitava-se ainda que produtos lácteos, como o leite em pó importado subsidiado, estavam sendo reexportados para o Brasil com tarifa zero. Até outubro, não se tinha certeza se estava sendo aplicado um imposto adicional, a título de compensação, sobre as importações de leite em pó.

Linhas de crédito

Uma decisão do governo brasileiro, no fim de janeiro de 1992, reabria linhas de crédito para o financiamento de exportações e investimentos em atividades industriais, provocando reclamações da União Industrial Argentina (UIA), que dirigiu carta a Domingo Cavallo, então ministro da Economia da Argentina, afirmando que os benefícios outorgados à indústria brasileira aprofundavam as assimetrias no Mercosul. A Argentina, por dificuldades de caixa e por considerá-los um estímulo à ineficiência, havia retirado todos os financiamentos e incentivos às exportações. O Brasil havia aberto uma linha de crédito de US$1,16 bilhões para investimentos industriais e liberado mais US$500 milhões para financiamento pré e pós-embarque de exportações.

Cotas de importação/papel

No dia 25 de março de 1992, o governo argentino comunicou à embaixada do Brasil em Buenos Aires que passaria a impor cotas de importação ao papel brasileiro, invocando a cláusula de salvaguardas. A cláusula poderia ser invocada unilateralmente por qualquer Estado signatário do Tratado de Assunção durante o período de transição, caso se verificasse a existência de ameaças ou danos graves, comprovados, à produção nacional; podia vigorar por um ano, prorrogável por mais um ano. As cotas de importação do papel eram definidas pela Secretaria de Indústria e Comércio da Argentina. A indústria argentina citou o aumento de 1.688% nas importações do papel tipo Kraft brasileiro nos primeiros sete meses de 1991, em relação ao mesmo período do ano anterior. No setor de papel do tipo "estucado", as importações aumentaram 20% de janeiro a julho de 1991, representando 38,5% do papel comercializado no Estado nesse ano.

O Itamaraty já vinha negociando com Buenos Aires e o setor privado brasileiro em busca de uma conciliação durante um ano; esforços foram feitos para que o setor privado restringisse voluntariamente suas exportações. O embaixador Rubens Barbosa ressaltou que as salvaguardas eram legítimas, mas que o fluxo de comércio não seria interrompido, pois o papel importado pela Argentina dentro das cotas por ela estabelecidas continuaria se beneficiando das margens de preferência negociadas no ACE-14 e 18. Somente o que ultrapassasse a cota não se beneficiaria das margens e entraria como qualquer produto extrazona. O presidente da Associação Paulista dos Fabricantes de Papel e Celulose, Osmar Elias Zogbi, defendeu um acordo com a Argentina, via Mercosul, estabelecendo cotas de exportação máxima de papel.

O secretário da Associação, Marcello Lettiere Pilar, que desde 1989 representou os fabricantes do Brasil nas negociações com os membros do Mercosul, lamentou que não houvessem chegado a um acordo antes de a decisão ser declarada. Afirmou que os fabricantes haviam recebido um aviso de Buenos Aires comunicando a decisão em 14 de novembro de 1991. Não obstante, enfatizou que os níveis de exportação de papel para a Argentina não se alterariam significativamente. Isto porque, de acordo com o secretário, a Argentina aplicava uma tarifa de importação de 22% para papel de embalagens e 11% para papel de imprimir e escrever, enquanto que, no acordo estabelecido no âmbito do Mercosul, havia uma isenção de 54% na época. As exportações de papel de embalagem que excedessem as cotas pagariam uma tarifa apenas 6% maior, e as exportações de papel de imprimir e escrever, 12% maior.

O papel brasileiro, nestas condições, continuaria competitivo, afirmou. Entretanto, há que se observar que as margens de preferência dentro do Mercosul estavam a 54% neste período, mas semestralmente eram sujeitas a aumentos de 7%, que corroíam progressivamente a competitividade do papel brasileiro exportado que excedesse as cotas.

Em setembro de 1993, em resposta aos esclarecimentos argentinos sobre o uso da cláusula da salvaguarda, *dumping* e as medidas de restrição de importações em geral que esta adotara, o Brasil recomendou que se aplicassem as disposições contidas no ACE-14 e ACE-18, ou seja, que se excluísse o papel de origem dos Estados-membros do Mercosul das cotas mundiais fixadas pela Argentina pela Resolução 684/93, com base no GATT. O Brasil anunciou medidas administrativas para suspender as margens de preferência concedidas à Argentina aos bens de capital, ao amparo do anexo 6 do ACE-14, no intuito de forçar o governo argentino a

reconhecer a validade dos acordos de complementação econômica e excluir os produtos brasileiros das cotas. Não obstante, as cotas de importação aplicadas em julho de 1993 foram prorrogadas, na data de sua expiração em abril do ano seguinte, até dezembro de 1994.

Dumping/Cosipa

A Câmara Argentina de Distribuição de Aço acusou a Cosipa de *dumping*, supostamente de posse de documentos da alfândega de Rosário atestando a entrada de aço comercializado pela Cosipa a preços abaixo do mercado internacional. Os preços praticados pela Cosipa, conforme uma guia de fevereiro de 1992, mostravam vendas de aço a US$232 por tonelada. Outra guia, de US$227 por tonelada, em junho, contrastava com o preço que a Ignacio Wasserman S. A., empresa argentina de aço, comprava da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN): US$320. A Ignacio Wasserman pediu o cancelamento do contrato com a CSN, de compra de 6 mil toneladas de aço, porque não conseguiria competir com os preços da Cosipa. José Francisco Gonzalez Davos, diretor comercial da Cosipa, defendeu-se mostrando cópias de notas fiscais em que a distribuidora de aço da Wasserman comprava da siderúrgica argentina Somisa ao preço de US$245 por tonelada, incluindo o frete. Afirmou que o preço praticado pela Cosipa era de US$262 por tonelada FOB. A investigação foi iniciada no começo de 1993, sendo a denúncia aceita e feita a imposição de valores mínimos de referência de US$400, US$324, US$1,43 (por quilo) por tonelada para diversos produtos de aço.

Dumping/velas de ignição

A Secretaria de Indústria e Comércio Exterior da Argentina (SICE), após examinar e constatar a prática de *dumping* de velas de ignição por parte da empresa paulista NGK, estabeleceu a cobrança de 16,66% de direito alfandegário a todas as importações de velas com preços inferiores a US$0,63 FOB por unidade. Uma das fabricantes argentinas que se queixaram ao governo foi a Beaumont, que teria falido devido à concorrência desleal. A investigação foi iniciada em agosto de 1992, tendo sido a denúncia aceita após 6 meses e impostos valores mínimos de referência de US$0,60.

Crise da balança comercial

Até 1992, o ACE-14 e o Tratado de Assunção haviam elevado significativamente as exportações brasileiras para a Argentina, em conseqüência do câmbio subvalorizado, que favorecia os exportadores. A deterioração da balança comercial bilateral provocava reclamações dos setores argentinos mais atingidos pelos importados brasileiros. Em resposta, a Argentina adotou uma série de medidas de subsídios às exportações e restrições às importações. No dia 28 de outubro de 1992, o ministro de Economia, Domingo Cavallo, e o das Relações Exteriores, Guido Di Tella, da Argentina, se reuniram com o então ministro de Relações Exteriores do Brasil, Fernando Henrique Cardoso e outros ministros brasileiros para explicar o conteúdo e a natureza das medidas adotadas pelo governo argentino para reforçar o saldo comercial e reverter o crescente *déficit* com o Brasil. As medidas contemplavam um aumento de 3% para 10% nas taxas estatísticas. Embora os bens de capital exportados pelo Brasil fossem excluídos do aumento, a nova taxa incidia sobre os bens de consumo brasileiros.

Ao mesmo tempo, Fernando Henrique garantia que a cota de 25 mil automóveis de 1992 poderia ser cumprida no ano seguinte (além da cota normal paro o ano de 1993), que o prazo para a importação de farinha de trigo seria estendido para dezembro, e que a Petrobrás

estudaria a elevação das importações de petróleo. A partir deste momento, verificou-se uma reorientação na política externa brasileira, que passou a privilegiar o aspecto político da integração. Isto é, houve de fato um esforço para elevar as importações brasileiras da Argentina visando preservar o ainda incipiente processo de integração do Mercosul. A declaração do embaixador Rubens A. Barbosa, subsecretário-geral de Integração, Assuntos Econômicos e de Comércio Exterior do Itamaraty, atesta esta posição de forma clara: "Do ponto de vista do Mercosul, e diante dos desequilíbrios da balança comercial argentina, as medidas foram as menos traumáticas possíveis" (in SAFATLE, 1992). Na IV Reunião do GMC, em Brasília, as medidas de aumento de importações brasileiras da Argentina foram confirmadas. Também se decidiu taxar em 27,9% as importações de trigo subsidiado dos Estados Unidos.

Com esta decisão política, os conflitos entre a Argentina e o Brasil aumentaram. O governo argentino sugeriu a formação de comissões especiais para avaliar caso a caso os problemas relacionados com bens de capital, salvaguardas e *dumping*, o que foi considerado uma forma de protelar uma solução concreta. Em agosto, a embaixada argentina entregou um documento explicativo sobre a perda de preferências nas exportações de bens de capital, devido à decisão, adotada desde maio, de estender a tarifa zero de importação para Estados de fora do bloco. O documento propunha a formação de uma comissão especial conjunta para averiguar os impactos das medidas argentinas. O governo brasileiro novamente se mostrou insatisfeito e, em represália à imposição de cotas no intercâmbio dos ônibus e caminhões, considerados bens de capital pela Argentina, ameaçou romper com o protocolo 21, do setor automotriz.

No início de setembro, o embaixador Rubens Barbosa anunciou a adoção de medidas de reciprocidade em relação aos processos de *dumping* e a aplicação de salvaguardas contra o Brasil. As medidas suspendiam as margens de preferência para a importação de bens de capital e reduziam de 6 para 2 mil toneladas a cota de fios de poliamida de alta tenacidade da Argentina, como se verá adiante. No documento enviado à embaixada argentina também constava a convocação de uma reunião para examinar o protocolo automotriz e a questão das cotas de importação de ônibus e caminhão.

No entanto, uma semana depois destas medidas administrativas serem adotadas, os então ministros de Economia da Argentina, Domingo Cavallo, e Fernando Henrique, do Brasil, concordaram em criar grupos técnicos encarregados de examinar as questões de bens de capital, têxteis e automóveis. Os dois ministros se encontraram novamente no dia 7 de setembro, para fixar um calendário de reuniões nas quais seriam discutidas as questões da elevação tarifária, cotas de importação e salvaguardas, dentre outras.

Setor têxtil

Em setembro de 1992, empresários do setor têxtil dos quatro Estados integrantes do Mercosul negociaram um acordo que estabelecia cotas de importação, critérios de origem e porcentagem de nacionalização para que os tecidos pudessem se beneficiar das isenções tarifárias. Este acordo funcionou adequadamente até o anúncio das medidas de incentivo às exportações e restrições às importações da Argentina, em outubro. Já em 31 de julho de 1993, a embaixada argentina divulgava uma série de resoluções com o objetivo de restringir as importações de produtos têxteis. As importações de 189 desses produtos de todos os países, incluindo os do Mercosul, correspondentes a 20% dos tipos de tecido fabricados na própria Argentina, seriam

limitadas até 31 de janeiro de 1995, com direito a prorrogação por mais seis meses. A resolução nº 811, de 3 de agosto, do Ministério da Economia argentino, determinava a aplicação de direitos compensatórios sempre que a tarifa aduaneira fosse menor que o valor do direito. A lista dos produtos taxados pela nova política tarifária continha produtos têxteis com aplicação de margens de preferência e os que integravam as listas de exceção da Argentina, e portanto, as margens de preferência não os beneficiavam. Segundo cálculos da Associação Brasileira de Vestuário, as exportações brasileiras para este mercado foram de US$28,7 milhões em 1992, um aumento de 275% sobre o valor do ano anterior.

As medidas eram amparadas nas regras do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), o que levava o Brasil a encorajar o uso das disposições do Tratado de Assunção ao invés de normas externas ao bloco em se tratando dos Estados-Partes. Além disso, questionava-se a duração da medida, prevista para além de 1º de janeiro de 1995, quando seria estabelecido o livre-comércio nos Estados do Mercosul. O Itamaraty iniciou conversações com a indústria nacional de têxteis, com o objetivo de avaliar os impactos das medidas argentinas, e também com o Paraguai e Uruguai.

Após um mês de conversações com os integrantes do Mercosul e empresários do setor têxtil, o Brasil anunciou medidas administrativas para suspender as margens de preferência concedidas à Argentina para os bens de capital, ao amparo do anexo 6 do ACE-14, no intuito de forçar o governo argentino a reconhecer a validade dos acordos de complementação econômica e excluir os produtos brasileiros das cotas. Em represália direta às restrições de importações de têxteis, anunciou também a redução de 6 para 2 mil toneladas da cota argentina de fios de poliamida de alta tenacidade.

Agricultura

Diversas medidas de restrição às importações foram adotadas pelos dois sócios maiores do Mercosul a partir do anúncio da nova política comercial da Argentina, em outubro de 1992. No dia 29 de março de 1993, o Brasil proibiu a importação de maçã argentina alegando razões fitossanitárias, iniciando assim uma série de medidas e contramedidas no setor agrícola. A portaria editada pelo Departamento de Defesa Vegetal do Ministério da Agricultura brasileiro afirmava que havia encontrado lotes de maçã da safra argentina contaminadas com a praga *Cidia pomonella*, que provoca o apodrecimento precoce de frutas. A portaria foi justificada como forma de impedir a infecção de toda produção nacional.

Embora Jorge Iturrizi, chefe da delegação argentina, ao participar das negociações sobre agricultura no âmbito do SGT 8, em Florianópolis (SC), tenha negado que a decisão de proibir a importação de banana, tomate, melancia, uva, mamão e melão, sob o mesmo argumento de risco de infecção, tomada na semana seguinte (dia 5 de abril), era uma represália à ação do Ministério da Agricultura, ele temeu que a medida fosse interpretada nesta perspectiva. O Itamaraty e a embaixada argentina negavam a existência de uma crise no setor.

A delegação brasileira solicitava a revogação das proibições às importações de frutas. O embaixador Rubens Barbosa afirmava que tudo seria resolvido no espírito de cooperação que norteou a formação do Mercosul, que os conflitos eram esperados na medida em que a

integração avançava, e que eles seriam resolvidos com a utilização do mecanismo de solução de controvérsias, já disponível (KUCK, 1993).

A formação do mercado comum e da tarifa externa comum

Com a aproximação de 1° de janeiro de 1995, os Estados-membros do Mercosul começaram a dedicar atenção às questões da integração necessários para a formação do mercado comum, da área de livre-comércio interna, e da definição da tarifa externa comum, tendo em vista a proliferação de conflitos no ano anterior. No final de 1993, no dia 18 de novembro, a Comissão Parlamentar Conjunta convidava Eduardo Zavaglia, presidente da Sociedade Rural Argentina (SRA), para participar de uma discussão sobre a integração do setor primário no Mercosul, juntamente com o presidente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Antonio de Salvo, e o secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Benjamin Martinez. No dia seguinte, discutiram os pontos de divergência restantes para a liberalização do comércio agrícola. Uma das questões levantadas pelos agricultores argentinos com relação à Tarifa Externa Comum era a de permitir, por um período de três a quatro anos, a importação de bens de capital com alíquota zero. Argumentava-se que o Brasil continuaria podendo competir, mesmo com a alíquota zero, e que os agricultores argentinos precisavam ter acesso a bens de capital. Na ocasião, as duas entidades aprovaram a criação de grupos técnicos bilaterais para discutir os conflitos existentes e buscar soluções no âmbito do Mercosul; foi elaborada também uma lista de produtos que seriam analisados caso a caso para resolver os focos de divergência: trigo, carne, laticínios, tabaco, cana-de-açúcar, maçã, automóveis, dentre outros.

Entretanto, com o fracasso dessas negociações no nível técnico, após uma reunião entre os então ministros de Economia, Domingo Cavallo e Fernando Henrique Cardoso, e os ministros de Relações Exteriores, Guido Di Tella e Celso Amorim, foi criada uma comissão bilateral Argentina-Brasil, em 10 de dezembro de 1993. Amorim explicava assim os objetivos da comissão: tendo em vista as sanções comerciais impostas pela Argentina para diversos produtos brasileiros, os dois Estados deveriam escolher entre formar um mercado comum, no qual os conflitos fossem resolvidos internamente, ou uma zona de livre-comércio, cujos impasses seriam resolvidos externamente, no âmbito do GATT (MALTA, 1993).

Foram realizadas duas reuniões ministeriais nos dias 3 e 10 de dezembro de 1993, nas quais participaram os vice-ministros da Fazenda e da Economia, Winston Fritsch e Carlos Sanches, do Brasil e da Argentina, respectivamente; Rubens Barbosa, subsecretário de Integração, Assuntos Econômicos e do Comércio Exterior do MRE; e Renato Marques, secretário de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, do Brasil; do lado argentino, participaram Alieto Guadargni, subsecretário de Integração Econômica da Chancelaria, e o diretor do Departamento Mercosul, Jorge Faurie. Os trabalhos que vinham sendo realizados para a identificação dos bens de capital que necessitariam de proteções tarifárias mesmo após 1° de janeiro de 1995 seriam discutidos nas reuniões.

Como se sabe, as alterações no cronograma original estabelecido pelo Tratado de Assunção para a formação da União Aduaneira foram consolidadas no Protocolo de Lãs Leñas, no qual se previu a manutenção das listas de exceção à TEC. As negociações de fato iniciaram-se no final de 1993, com a formação destas primeiras comissões bilaterais, e prosseguiram durante todo o ano de 1994. Na primeira reunião do dia 3, os representantes dos governos brasileiro e

argentino chegaram a uma posição conjunta de flexibilização das negociações da TEC. A proposta previa a extensão, até 2001, do processo de conclusão da tarifa externa para determinados itens do setor da pauta de importações, sobretudo bens de capital e informática. Os Estados-membros do Mercosul deveriam elaborar uma lista de exceção de produtos que estariam sujeitos a maior ou menor proteção tarifária após a formalização da TEC e da área de livre-comércio interna. Os conflitos surgiram em decorrência da dúvida sobre quais produtos deveriam integrar as listas de exceção e qual o grau de proteção tarifária requerido.

Setor de bens de capital/Setor de informática

Quando a Argentina adotou sua nova política comercial, no intuito de interromper a deterioração de sua balança comercial, em outubro de 1992, uma das medidas implementadas retirou as margens de preferência do Brasil como membro do Mercosul ao reduzir as tarifas alfandegárias para todos os países. A definição da tarifa externa comum, com relação aos bens de capital e ao setor de informática, foi postergada para meados de 1994 em decorrência desta medida argentina. Os bens de capital e alguns produtos eletrônicos representavam os 15% do universo tarifário ainda não definido.

Na reunião do dia 14 de janeiro de 1994, o GMC tinha o propósito de examinar a questão. A delegação argentina apresentou uma proposta em que figurava uma alíquota de importação de 12%, enquanto os representantes brasileiros pediam uma proteção de 14% a 15% para bens de capital. A Argentina, no intuito de manter alguma vantagem para os membros do Mercosul em relação a terceiros países, oferecia uma preferência de 10%, na forma de um reintegro às importações provenientes do Mercosul. Com relação aos bens de informática, a Argentina e o Brasil discordavam sobre a tarifa externa a ser aplicada: de acordo com a posição argentina, a tarifa deveria ser de 0 a 4%, enquanto que a posição brasileira pleiteava uma tarifa de 18% ou superior.

Alho/frutas

A partir de julho de 1994, o Ministério da Agricultura do Brasil passou a exigir testes de tolerância, conforme um padrão pré-estabelecido de qualidade, para a entrada de alho importado da Argentina. A Portaria n° 242 definia padrões mínimos de qualidade, estocagem e qualidade de embalagem para o produto, amparados na Portaria n° 644, que exigia de produtos importados qualidade correspondente à dos produtos nacionais, no intuito de oferecer proteção ao produtor e consumidor brasileiros. Com base na Portaria, um carregamento de alho importado da Argentina foi impedido de ingressar no Brasil neste mesmo mês. Em agosto do mesmo ano, as alfândegas argentinas passaram a reter frutas brasileiras por em média 4 dias, até que amostras da carga fossem enviadas a Buenos Aires e analisadas para verificação de resíduo de uso de defensivos agrícolas. Os produtores nacionais consideraram a medida argentina uma retaliação direta à retenção do alho.

2.3. Período Pós-Protocolo de Ouro Preto (1995 a 2000)

Setor de Açúcar

De acordo com a Decisão 19/94 do CMC, o regime de exceção do setor de açúcar deveria ser eliminado e o setor deveria ser integrado à União Aduaneira até 2001. Na reunião de 16 a 17 de dezembro de 1996 do CMC, o prazo para que o Grupo Ad Hoc encarregado do tema

apresentasse uma proposta de adequação para o setor foi definido para até 31 de maio de 1997. Nos dias 19 e 20 do maio, delegados da Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai reuniram-se em Buenos Aires para tentar alcançar um acordo. A proposta da delegação do Brasil previa a adoção, a partir de 1° de julho de 1997, de um cronograma de desgravação progressiva e automática, visando implementar o livre-comércio setorial o quanto antes. Beatriz Paglieri, uma representante da delegação argentina, afirmou que a proposta brasileira não contemplava a existência de assimetrias e a necessidade de se criar mecanismos para eliminar desequilíbrios no setor.

A alegação argentina era de que a política para o setor sucroalcooleiro do Brasil subsidiava indiretamente o açúcar, pois a produção de cana-de-açúcar no Brasil seria voltada para o álcool, beneficiado por leis que definiam a mistura obrigatória do álcool à gasolina; dessa forma, o açúcar terminava sendo um subproduto, beneficiado por incentivos indiretos. Os produtores brasileiros afirmavam que a relutância argentina era fruto da pressão das províncias produtoras argentinas, que não teriam condições de competirem com a produção brasileira.

Logo após estas discussões, que terminaram indefinidas, o congresso da Argentina aprovou a Lei do Açúcar N° 24.822, que protegia a produção das províncias do norte ao taxar as importações brasileiras em 20%. Imediatamente em resposta, apresentou-se um projeto de decreto legislativo pelo secretário-geral da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Paulo Bornhausen, proibindo todas as autorizações de importação de trigo, pois "sabidamente a Argentina exporta trigo a partir de uma cultura fortemente subsidiada" (Art. 2). A União Agroindústria Canavieira de São Paulo (Unica)[7] repudiou a decisão da Argentina, afirmando ainda que se eliminassem os subsídios ao álcool, a produção do combustível desapareceria, aumentando a produção de açúcar e tornando-o mais competitivo. Em janeiro de 1998, Alieto Guadagni, secretário de Indústria argentino, e Francisco Dornelles, ministro da Indústria e Comércio do Brasil, iniciaram conversações no intuito de eliminar as restrições no setor.

Contudo, no fim de março, Jorge H. Zorreguieta, presidente do Centro Açucareiro Argentino, declarou que "Não há nenhuma possibilidade de se chegar a um acordo sobre o comércio do açúcar no Mercosul". Na última reunião do GMC, em 16 e 17 de junho em Assunção, o Brasil havia pedido a liberação do comércio intra-regional, mas a Argentina continuou argumentando que as assimetrias impediam a adequação.

Em setembro, a Unica apresentou reclamação formal junto à CCM contra as restrições argentinas às importações de açúcar, alegando a inconstitucionalidade da Lei 24.822. Novamente, Zorreguieta afirmou que a solução era não integrar o produto, ao menos enquanto vigorasse a situação de concorrência desleal. O subsecretário argentino de Comércio Exterior, Félix Peña, anunciou que a Argentina iria pedir compensações, a partir da liberação do setor, pelos subsídios concedidos à produção de cana-de-açúcar nas negociações bilaterais entre Argentina e Brasil, no dia 10 de maio de 1999, apenas 15 dias após uma redução de 23% para 20,7% na tarifa fixa sobre o produto[8].

---

[7] A Unica congrega 211 usinas de açúcar concentradas no interior do estado de São Paulo.

[8] A Argentina havia instituído um mecanismo de tarifas que variava conforme as cotações do produto no mercado internacional. Quando as cotações diminuíam, a tarifa aumentava.

Setor Automotivo

Foram dois os principais setores econômicos que entraram na fase definitiva do Mercosul, após o Protocolo de Ouro Preto e o estabelecimento do livre comércio intrazona, com regimes de exceção: o setor de açúcar e o automotivo. Durante o período de transição, o Protocolo 21, assinado ainda no âmbito do acordo bilateral entre Argentina e Brasil (ACE-14), fixava cotas de importação para ambos os Estados e a alíquota zero para veículos e autopeças exportadas dentro do limite das cotas. Decisão 29/94 do CMC estabeleceu que um regime comum deveria ser definido para o setor automotriz até 1997, para vigorar a partir de 1° de janeiro de 2000. Por recomendação dos ministros de Indústria, a CMC, na cúpula de Montevidéu de dezembro de 1997, decidiu prorrogar o prazo para 30 de abril de 1998. Entretanto, esse prazo foi sucessivamente prorrogado até o fim de 1999, quando se definiu o regime de transição para vigorar entre 2001 e 2003, até atingir o livre-comércio em 2004.

O regime de exceção para o setor permitia a definição de tarifas externas individuais para os Estados-membros. Em 1999, a Argentina aplicava 33,5%, o Brasil 35%, e Uruguai e Paraguai 23%. A tarifa externa para autopeças era de 2% para a Argentina e 10,8% para o Brasil. Estabeleceu-se ainda um regime de intercâmbio compensado entre o Brasil e Argentina: cada dólar importado pelas montadoras em veículos acabados ou peças teria que ser compensado com 1 dólar em exportações.

Para ser considerado produto originário do Mercosul, o índice de nacionalização estava fixado em 60% do valor final do veículo em peças fabricadas obrigatoriamente na região. Conforme o cronograma acertado entre os Estados-membros em 1994, o novo regime automotivo deveria vigorar a partir de 2000.

Ainda no começo de 1996, Argentina e Brasil firmaram acordos bilaterais para o setor automobilístico, em que o Brasil reconheceu o *déficit* comercial argentino – de 85 mil unidades, equivalente a cerca de US$850 milhões – no intercâmbio automotor bilateral no período 91/94, permitindo à Argentina exportar para o Brasil, até 1998, essa mesma quantidade de veículos sem pagar qualquer compensação. Este *déficit* comercial argentino foi tema de uma nova ação realizada entre os dois Estados em 27 de abril de 1997, no Rio de Janeiro, quando foi decidido que durante os anos de 1998 e 1999 o comércio de automóveis entre os Estados do Mercosul seria mais flexível. Uma quantidade determinada de veículos poderia ser comercializada entre Argentina e Brasil sem necessidade de compensar exportações com importações e com alíquota zero.

Em 1997, em Buenos Aires, a M&M Consultores divulgou dados sobre os investimentos das indústrias automobilísticas no Mercosul. Previa-se que US$4,4 bilhões fossem investidos na Argentina até 1999, sendo US$600 milhões parte de um plano de investimento da Fiat. A montadora investiria ainda US$1 bilhão no Brasil. A decisão da Iveco, do grupo Fiat, de instalar uma fábrica de caminhões no Brasil suscitou protestos na Argentina contra a política de alguns estados brasileiros de concessão de benefícios fiscais para a atração de indústrias automobilísticas. O então presidente da Associação de Fábricas de Automotores (Adefa), Horácio Losoviz, criticou a política brasileira, afirmando que tais isenções eram incoerentes com um processo de integração como o Mercosul. Criticou-se a política adotada por alguns

estados brasileiros, que alteravam o ICMS para conceder benefícios às montadoras, ferindo acordos realizados no âmbito do Mercosul.

Estas discussões influenciaram a decisão da Câmara de Indústrias Automobilísticas do Uruguai (Ciau) de reclamar junto ao governo uruguaio a adoção de medidas para alinhar as políticas nacionais às praticadas pelos outros Estados do bloco, ou seja, conceder isenções tributárias. O tema deveria ser tratado no âmbito do Grupo Ad Hoc de Políticas Públicas, encarregado de analisar políticas que prejudicam a competitividade, e no qual casos semelhantes como a questão de subsídios ao setor de açúcar brasileiro haviam sido discutidos, mas a Argentina insistia que as isenções fiscais estaduais para as montadoras fossem discutidas em conjunto com o regime automotivo. O Comitê Técnico n° 9, Setor Automotriz, deveria levar uma proposta para o setor antes de 31 de dezembro de 1997.

Em 14 e 15 de dezembro de 1997, na Cúpula de Presidentes, foram discutidos os pontos de divergência no Mercosul, tendo sido as regras para a indústria automobilística consideradas um tema prioritário. O governo brasileiro só aceitaria negociar novos acordos de livre-comércio se fossem definidas as regras de acesso ao setor.

Em 6 de fevereiro de 1998, os titulares das pastas da Indústria e Comércio do Brasil e da Argentina, Francisco Dornelles e Alieto Guadagni, afirmaram que o regime comum para a indústria automobilística seria conhecido em 30 de abril, na forma de um acordo global, depois que se chegasse a um consenso com relação a todos os pontos em discussão no momento, e depois que eles fossem compatibilizados com as posições do Uruguai e Paraguai. O novo regime automobilístico do bloco se basearia em dois pontos: Tarifa Externa Comum e liberdade de comércio entre os sócios do bloco. Na mesma ocasião, Dornelles afirmou que os incentivos que o Brasil oferecia à indústria automobilística terminariam em 1999 e que no ano de 1998 nenhuma nova empresa se beneficiaria de incentivos fiscais.

Ainda no início de 1998, empresários e autoridades uruguaias reclamaram, junto a seus pares brasileiros, o cumprimento dos acordos feitos no Mercosul, reivindicando a definição do acesso dos veículos uruguaios ao Brasil. A discussão alcançou seu ponto crucial quando o governo Fernando Henrique Cardoso reclamou que a empresa Renault do Brasil deveria compensar as importações de veículos uruguaios da mesma marca dentro do padrão do Acordo de Complementação Econômica N° 2. Em uma carta enviada pela Câmara de Indústrias do Uruguai para a Confederação Nacional de Indústrias do Brasil respondeu-se a tal exigência afirmando que "(...) se afasta dos termos dos acordos realizados, na medida em que o conceito de compensação nunca esteve no espírito dos negociadores e nem foi objeto de acordo algum."

Esperava-se que no dia 30 de abril de 1998 houvesse uma definição quanto ao regime automotivo comum, que determinaria as regras para o setor a partir de 1° de janeiro de 2000, mas não se alcançou um acordo a tempo. Os principais temas da negociação ainda pendentes eram a definição da TEC para importação de carros extrazona, a porcentagem de peças que deveriam ser locais para o produto ser considerado originário do Mercosul, e a eliminação do câmbio compensado. Alieto Guadagni, secretário de Indústria, Comércio e Mineração da Argentina, confirmou que o regime automotivo para 2000 só seria definido em julho, na reunião do CMC. Uma proposta conjunta da Anfavea e da Associação de Fábricas Argentinas

de Componentes (Adefa) solicitava que, a partir de 2000, a TEC para veículos e autopeças extrazona fosse de 35% e de autopeças de 16 a 18%.

No final de 1998, em dezembro, foi estabelecido que o regime automotivo definitivo do Mercosul contemplaria livre-comércio interno, TEC de 35% para veículos, e entre 16% e 18% para autopeças, porém ele se daria através de um regime de transição a vigorar entre 1° de janeiro de 2000 até 31 de dezembro de 2003. Somente em 1° de janeiro de 2004 seria atingido o livre comércio interno. Havia sido acordado ainda que as Associações de produtores de automóveis negociariam, no início de 1999, o regime de transição para vigorar entre 2000 e 2003. Caso não conseguissem um consenso, a questão seria decidida pelos governos em julho.

Uma proposta conjunta da Associação Nacional de Fábricas de Veículos Automotores do Brasil (Anfavea) e da Associação de Fábricas Argentinas de Componentes (Adefa) fixava a TEC em 35% para veículos completos importados (alíquota especial de 17,5% para modelos de veículos das montadoras instaladas na região) e de 14% a 18% para autopeças de terceiros Estados fabricadas na região (alíquota de 2% para autopeças não fabricadas na região). As divergências se tornaram mais evidentes a partir da desvalorização do Real, focando-se nas negociações quanto ao índice de nacionalização. Ao mesmo tempo, a Argentina passou a dificultar a entrada de veículos, obrigando os importadores a apresentarem uma declaração detalhada da mercadoria. Além disso, solicitou à Organização Mundial do Comércio (OMC) a prorrogação do regime automotivo nacional, suscitando ameaças do Brasil de submeter os veículos importados da Argentina à TEC.

No final do prazo para definir as regras do setor a vigorar a partir de 2000, em virtude principalmente das divergências sobre o índice de nacionalização de peças, estabeleceu-se um acordo provisório para vigorar até 29 de fevereiro, enquanto as negociações prosseguiam. O acordo provisório estabelecia tarifa alfandegária zero para o comércio bilateral Brasil-Argentina de veículos e autopeças, mantendo o intercâmbio de compensação de 1 dólar importado para cada dólar exportado. O acordo provisório foi prorrogado no dia 29 de fevereiro, por mais 60 dias.

Prazo de financiamento reduzido para têxteis e vestuário

O diretor de Integração e Mercosul da chancelaria uruguaia, Augustín Espinoza, comunicou aos integrantes da Comissão de Relações Externas do Mercosul, reunidos em Montevidéu em maio de 1996, que o Uruguai se negaria a assinar convênios internacionais de consenso entre os quatro membros do Mercosul enquanto o Brasil não eliminasse as restrições tarifárias impostas às importações de vestuários e têxteis, e que esta posição havia sido objeto de tentativa, por parte da administração Sanguinetti, de encontrar solução junto ao Poder Executivo brasileiro, inclusive através de contato telefônico entre os presidentes. A decisão de impor medidas restritivas foi atribuída à ex-ministra da Indústria Dorothéa Werneck, que reduziu para 30 dias o prazo de validade das guias de importação de aproximadamente 500 produtos têxteis e peças de vestuário. No dia 8 de maio, o embaixador uruguaio em Brasília, Mario Fernández, recebeu a resposta oficial brasileira ao protesto diplomático uruguaio: alegando razões conjunturais tanto macroeconômicas quanto setoriais, o Brasil não eliminaria de imediato a medida, como requeria o Uruguai. Imediatamente, a Associação dos Industriais de Vestuário do Mercosul dirigiu uma carta aos Estados componentes do Mercosul instando os

governos da Argentina, Paraguai e Uruguai a pressionarem o Brasil para excluir os produtos originários do bloco do alcance da medida. A indústria de vestuário argentina também iniciou gestões junto ao seu governo através de carta enviada aos ministros Guido di Tella e Domingo Cavallo expondo os prejuízos causados pela medida brasileira. No dia 30 de maio de 1996, o Brasil divulgou uma lista de Estados sujeitos a restrições por cotas de exportações têxteis (portaria interministerial), dentre eles, China, Coréia e Taiwan. Embora Uruguai, Paraguai e Argentina estivessem excluídos da lista, a exigência de pagamento em 30 dias foi mantida para todos. O setor têxtil brasileiro sofria forte crise devido à concorrência externa, atribuída à concorrência desleal de Estados asiáticos e do Panamá, também incluído na lista. Francisco Dornelles, novo ministro da Indústria, do Comércio e do Turismo do Brasil, não quis comentar o assunto que, segundo ele, estava ligado ao Ministério de Relações Exteriores. No dia 6 de junho, o novo embaixador no Uruguai, Luis Augusto de Araújo Castro, em reunião com Julio Maria Sanguinetti, afirmou que a decisão política de rever o prazo de 30 para 180 dias para os Estados do Mercosul já estava tomada, mas aguardava-se o momento de implementá-la sem suscitar reclamações de Estados de fora do bloco. O presidente da Cámara de la Industria de la Vestimenta (CIV) uruguaia, Daniel Dymenstein, declarou acreditar que a eliminação das restrições brasileiras ocorreria somente na próxima Cúpula de Presidentes, a se realizar no dia 25 de junho de 1996, na Argentina.

Batata-semente/Harmonização fitossanitária

Ao se iniciar a negociação referente à elaboração de uma lista de produtos agropecuários complementares às economias da Argentina e Brasil, surgiu a questão das restrições não-tarifárias que impediam a importação de batata-semente da Argentina. Na Conferência Mundial sobre Febre Aftosa, realizada em Brasília na primeira semana de julho de 1996, Felipe Solá, secretário argentino de Agricultura, Pesca e Alimentação, expressou sua irritação com relação ao assunto. Argumentou-se que havia um *lobby* brasileiro pressionando por proteção federal, já que a Argentina supostamente teria condições de vender o produto no mercado do Brasil a US$15 a saca, contra os US$35 ou US$40 a saca comercializada pelos produtores brasileiros.

A Argentina iniciou consulta junto à CCM, em sua reunião de 28 a 30 de agosto de 1996, para solicitar a retirada das medidas brasileiras. Representantes da Sociedade Rural Argentina (SRA) e do governo da Argentina afirmaram que *lobbies* brasileiros pressionavam para evitar o ingresso de produtos em determinados períodos, através de barreiras não-tarifárias. Solá citou o caso da batata-semente argentina, que havia sido proibida de entrar no mercado brasileiro sob a alegação de que era tratada com um antibrotante isopropil carbomato (IPC) não registrado no Ministério da Saúde. O argumento de Solá, expresso na 110ª Exposição de Pecuária, Agricultura e Indústria Internacional, realizada entre os dias 14 até 25 de julho, em Palermo, era que interesses estaduais dificultavam o ingresso de mercadorias específicas.

Na reunião da CCM de 28 a 30 de agosto, Felipe Solá afirmou que a Argentina iria pedir ressarcimento de US$75 milhões pelo prejuízo acumulado. No dia 11 de agosto, Arlindo Porto, ministro da Agricultura do Brasil, declarou que o Estado estava travando o comércio do produto e que iria liberar a comercialização, o que não ocorreu até o fim de agosto. O conflito se iniciou no dia 21 de fevereiro de 1995, quando foi emitida a Portaria nº 69 do Ministério da Agricultura estabelecendo que toda batata consumida no Estado deveria ser tratada com um único antibrotante, a hidrazida maleica, não utilizada pelos produtores argentinos. Em 1994, a

Argentina exportou para o Brasil 150 mil toneladas de batatas; em 1995 e 1996, as exportações diminuíram drasticamente devido à Portaria (14.144 toneladas em 1996).

Em abril de 1996, a Argentina reivindicou a retirada da exigência alegando que os produtores brasileiros tampouco utilizavam o antibrotante. Decidiu-se liberar a importação de batatas tratadas com o IPC, autorizado na Argentina, enviando-se uma instrução de serviço para as zonas de fronteira. Na primeira semana de junho, entretanto, a Associação de Produtores de Batata do estado do Paraná conseguiu novamente proibir a entrada do produto através de decisão judicial, pois o IPC havia sido classificado como cancerígeno. Imediatamente, a Procuradoria de São Paulo proibiu o desembarque de uma carga de batatas argentinas. Paradoxalmente, na reunião do Comitê de Sanidade Vegetal do Mercosul, realizada entre 5 e 9 de agosto, concluiu-se que a Portaria n° 69 consistia em uma barreira não-tarifária que devia ser modificada. O IPC foi aprovado na reunião, mas a entrada de batatas continuou proibida. Em 26 de agosto, Solá reafirmou que havia um pequeno *lobby* das batatas junto ao Ministério da Agricultura. Até setembro de 1997, a disputa ainda se encontrava pendente na CCM, sendo analisada pelo Grupo Ad Hoc de Certificação de Materiais de Propagação e Multiplicação Vegetal do STG N° 8.

Setor farmacêutico/Harmonização

A Resolução 23/95 do GMC dispõe sobre os requisitos para o registro de produtos farmacêuticos e elaborados em um Estado-membro produtor e similares aos produtos do Estado-membro receptor. Até 1997[9], o Brasil não havia feito as mudanças legislativas para a incorporação da norma, impedindo a entrada de produtos procedentes da Argentina e dos outros sócios do Mercosul e suscitando ameaças de fechamento do mercado interno argentino por parte de representantes do setor, reivindicado junto à Chancelaria e à Secretaria da Indústria da Argentina. O diretor executivo do Centro Industrial de Laboratórios Farmacêuticos argentinos (Cilfa), Pablo Chillu, caracterizou a falta de cumprimento como uma barreira não-tarifária. A Abifarma interveio, afirmando que a resolução da Secretária de Vigilância protegia o consumidor e não a indústria. Ela também defendeu a permanência no cargo do secretário de Vigilância Sanitária do Ministério, Elisaldo Carlini, que, segundo ela, estava sendo pressionado pelo embaixador argentino Diego Guelar. Representantes do Ministério da Saúde do Brasil justificavam o adiamento devido à falta de definição quanto à análise interna das normas legais, ao controle de qualidade, à terceirização da produção e à definição de empresa produtora. Na ata da Reunião Técnica do setor registrou-se o adiamento intencional por parte da delegação brasileira.

Em termos práticos, o que ocorreu é que já se havia alcançado um acordo no Subgrupo de Trabalho de Regulamentos Técnicos abreviando os procedimentos de registro para produtos vindos do Mercosul, mas o Brasil não o implementava. Na reunião do grupo técnico do setor de medicamentos, realizada no âmbito do Subgrupo 3 no dia 7 de novembro de 1996, em Assunção, e depois que Carlini já havia sido exonerado, a polêmica já havia se dissipado.

[9] O Paraguai também demorou para internalizar a norma, enquanto a Argentina, por meio da Disposição Anmat n° 3554/96, de 1/8/96, da Administração Nacional de Medicamentos, Alimentos e Tecnologia, e o Uruguai, por meio do Decreto 388/94 de 31/8/94, já o haviam feito.

Após a reunião, o governo brasileiro se comprometeu a enviar ao Congresso, em maio, um projeto de lei permitindo a internalização da Resolução 23/95. Até novembro de 1999, a questão ainda não havia sido resolvida, e esperava-se que a Argentina recorresse ao procedimento arbitral para forçar o cumprimento da norma no Brasil.

No dia 14 de janeiro de 1997, a Portaria n° 9, elaborada sem consulta à Câmara de Comércio Exterior, alterava as regras de controle sanitário dos alimentos importados, que teriam que ter suas amostras submetidas ao controle prévio dos laboratórios oficiais. O embaixador argentino, Diego Guelar, declarou que este controle era complexo, burocrático e lento. Atendendo ao apelo, o ministro de Saúde prometeu estender o prazo para 180 dias para negociar as regras com os importadores e exportadores. As normas da Portaria foram suspensas no dia 30 de janeiro.

Maçã/Harmonização fitossanitária

Em represália às restrições brasileiras impostas à importação de batatas argentinas, a Argentina proibiu a entrada de dez carregamentos de tomate provenientes do Brasil, exigindo a apresentação do certificado fitossanitário que comprovava que a carga estava livre da praga Bactrocera carambolae. Carlos Lehmacher, presidente do Instituto Argentino de Sanidade e Qualidade Vegetal (Iascav), explicou que a medida estava prevista no Acordo Sanitário e Fitossanitário da OMC e que o Brasil havia comunicado a existência da praga, conhecida como "mosca de carambola", no norte do Estado.

Lentes oftálmicas/Sanção contra concorrência desleal

A Argentina aplicou, em setembro, sanções contra a suposta concorrência desleal de lentes oftálmicas e implementos agrícolas brasileiros, através de 3 resoluções ministeriais, assinadas por Roque Fernández, ministro da Economia da Argentina, dispondo: 1) aplicar direitos antidumping retroativos de US3,6 a US$7,5 (variando conforme a dioptria das lentes) para cada par de cristais oftálmicos para óculos corretivos importados desde 8 de dezembro de 1993; as empresas brasileiras afetadas pela resolução foram a Ialo (Indústria Amazonense de Lentes Oftálmicas S. A.) e a Macprado Produtos Oftálmicos Ltda.; 2) impor valores mínimos de exportação entre US$1,1 e US$1,4 por quilo de direitos antidumping retroativos a discos e cutelos exportados para a Argentina desde janeiro de 1993 pelas empresas brasileiras Marchesan S. A., Cia. Semeato de Aceros e Baldan Implementos Agrícolas S. A., estendendo tais medidas às futuras operações da Marchesan e Semeato; 3) eximir a empresa Metisa-Metalúrgica Timboense da aplicação de direitos antidumping e liberar as garantias constituídas em janeiro de 1993, quando se iniciou investigação sobre operações supostamente desleais; e, 4) não impor sanções aos medidores de energia elétrica exportados para a Argentina pelas empresas brasileiras Ferragem e Aparelhos Elétricos S. A., Inepar S. A. Eletroeletrônica e Schlumberger Indústrias Ltda. A reclamação da Asea Brown Boveri/Galileo La Rioja S. A. não foi julgada procedente, pois apesar de comprovada a existência de *dumping*, não havia ameaça de prejuízos graves.

Financiamento

A Medida Provisória 1.569 passou a exigir que as importações com financiamento inferior a 360 dias (com exceção das compras de petróleo e derivados e importações até o limite de US$10 mil) fossem pagas à vista, afeta potencialmente US$4 bilhões em exportações

argentinas, na maioria alimentos, têxteis e *commodities*. Os ministros de Economia Roque Fernández e Pedro Malan se reuniram na semana seguinte; dessa reunião, surgiram três exceções para os Estados do Mercosul, Chile e Bolívia. As importações destes Estados passariam a ser garantidas pelo Convênio de Créditos Recíprocos (CCR) da Aladi, através do qual os bancos centrais assumiam o risco e o pagamento podia ser feito 90 dias após sua liberação. A outra medida previa que as compras até US$40 mil não sofreriam restrições. Para os demais Estados, foi mantida a exigência de pagamento à vista, bem como que as compras a prazo seriam autorizadas somente até US$10 mil.

A decisão foi motivada pelo *déficit* brasileiro na balança comercial, já que as restrições não só limitavam as importações, mas desincentivavam o comprador brasileiro. Com o financiamento, o comprador podia pagar ao exportador estrangeiro 360 dias após ter recebido o valor pela Antecipação de Contrato de Câmbio (ACC). Durante esse período, aplicava o dinheiro no mercado financeiro doméstico a juros altos. Esperava-se que na reunião de 23 de abril, no Paraguai, o Brasil prorrogasse as exceções para os Estados do Mercosul, mas nenhum resultado foi alcançado na reunião.

No dia 2 de maio de 1997 o presidente Juan Carlos Wasmosy se encontrou informalmente com Fernando Henrique Cardoso e, alegando que as exportações de algodão e soja estavam sendo prejudicadas, obteve o compromisso do Brasil de eliminar as restrições no dia 7 de maio, através de acordo bilateral. No entanto, pelo Tratado de Assunção, tratados bilaterais são extensivos a todos os integrantes do bloco. O compromisso não foi cumprido, sob a alegação de que a análise dos impactos da medida ainda não havia sido concluída. A solução definitiva ocorreu na XII Cúpula do Mercosul, realizada entre 16 e 19 de junho do mesmo ano, na qual os ministros de Economia aceitaram a proposta brasileira de prorrogar a flexibilização às restrições. No dia 15 de outubro, o Banco Central divulgou a Circular 2.778, estendendo até 28 de fevereiro de 1998 a exceção, que venceria no dia 30 de outubro de 1997.

A segunda prorrogação das exceções foi atribuída à visita de Bill Clinton a Buenos Aires, e objetivou evitar tensões políticas com a Argentina e impedir uma aproximação bilateral com os EUA. O BC prorrogou pela terceira vez as exceções, para 30 de junho. Entretanto, o chefe do Departamento de Câmbio do BC, Geraldo Magela, afirmou que as exceções tinham caráter transitório e seriam eliminadas a qualquer momento.

Certificado de Pré-embarque

A partir de 29 de novembro de 1997, a Argentina decidiu que passaria a exigir, através da resolução 1.177/97, um certificado de pré-embarque para importações acima de US$3.000, de qualquer Estado, inclusive dos integrantes do Mercosul. Cada certificado custava 0.8% do valor FOB do embarque. Os honorários mínimos eram de US$250. Empresas brasileiras solicitaram ao presidente da Administração Federal da Receita Pública da Argentina (Afip), Carlos Silvani, que excluísse dessa exigência os Estados-membros do Mercosul. Estiveram presentes Luis Felipe Seixas Corrêa, embaixador brasileiro na Argentina, e representantes da Arisco, Brahma, Banco do Brasil, Cotia Trading, Petrobrás, Banrisul e Padilla Indústrias Gráficas. A partir de outubro, o limite mínimo de importações foi reduzido para US$800. A lista de produtos, no início de 1999, era composta de 1.520 itens, e a Argentina estudava a possibilidade de incluir mais 680.

Triangulação leite em pó

Com o aval da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), produtores brasileiros de leite em pó denunciaram uma triangulação do produto pela Argentina. Como o leite em pó integra a lista de exceções do Brasil, a tarifa de importação era de 27%, contra 19% da TEC. Os importadores argentinos supostamente compravam o produto de Estados fora do bloco pagando 19% de tarifa e reexportavam-no para o Brasil, beneficiando-se da alíquota zero interna. O secretário de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura do Brasil, Ênio Marques, confirmou a intenção de elevar a TEC para 33%. O Uruguai não aprovava a elevação, pois temia a exigência de algum tipo de compensação caso ela se concretizasse. Cabe ressaltar que, desde 1997, o Brasil passou a exigir anuência prévia (Decreto 37/97, Decreto n° 2.498/98) para importação de produtos lácteos, mas os integrantes do Mercosul exigiam que fossem excluídos da medida. Através do Comunicado n° 37, os Estados do bloco ficaram isentos dessa anuência prévia, a partir de 26 de dezembro de 1997. No fim de fevereiro do ano seguinte, foi aprovada a elevação da TEC e reduzido de 360 para 30 dias o prazo de financiamento para importações de leite e derivados.

Um acordo foi negociado na penúltima semana de março, entre Arlindo Porto, Felipe Solá e Sergio Chiesa, respectivamente ministros da Agricultura do Brasil, Argentina e Uruguai. Nessa ocasião, acertou-se negociar licenças automáticas para dez produtos lácteos. De acordo com Porto, a medida havia sido adotada para impedir a arbitragem de taxas de juros praticada pelos importadores, que aplicavam no mercado financeiro o dinheiro financiado em 360 dias e assim podiam vender o litro de leite em pó por US$0,66 no Brasil, enquanto que no mercado interno da Argentina e Uruguai vendiam a US$1,11 e US$0,88 por litro, respectivamente.

Salvaguardas argentinas/têxteis

No fim de julho de 1995, uma decisão argentina passa a impor quotas de importações de têxteis e calçados, amparada no recurso de salvaguardas (Acordo de Têxteis e Vestuário - ATV) da OMC. As medidas afetavam as exportações brasileiras, chinesas e paquistanesas. Segundo Mário Marconini, secretário de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, as salvaguardas só podiam ser aplicadas durante o período de transição. Como previsto pela OMC, ao adotar a medida os Estados têm 60 dias para alcançar um acordo; caso contrário, a Organização tem 30 dias para emitir um parecer. Os presidentes do Brasil e da Argentina, acompanhados de seus ministros de Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia e Guido Di Tella, em reunião no dia 29 de julho, acordaram a revogação da resolução 911 (têxteis) do Ministério da Economia da Argentina e os dois Estados reataram relações bilaterais. Um diplomata brasileiro afirmou que o governo brasileiro usou as negociações do setor automotriz para pressionar a Argentina. Entretanto, as restrições continuaram por meio do ATV.

Na reunião extraordinária do GMC, convocada pelo Uruguai e realizada no dia 6 de agosto em Montevidéu, a Argentina propôs medidas especiais e transitórias para neutralizar os efeitos da desvalorização cambial brasileira. Entretanto, o Brasil não aceitou a proposta e por isso decidiram estender as negociações, que continuaram sem sucesso até o final de 1999, quando o Brasil acionou o tribunal arbitral. O laudo arbitral, emitido em março de 2000, atestou a inconstitucionalidade das salvaguardas argentinas.

Barreiras argentinas às importações de calçados

Em meados de 1998, reuniram-se os calçadistas brasileiros e argentinos; os argentinos se comprometeram a pedir ao seu governo a exclusão do Brasil da resolução 977 (exigindo licenças de importação) e os brasileiros a limitarem suas exportações, embora não houvesse decisão sobre qual seria esse limite. Em nova reunião marcada para o dia 27 de agosto, ficou de se decidir se a limitação seria de 4 milhões de pares por ano, como queriam os argentinos, ou acima de 11 milhões, como queriam os brasileiros. A reunião seguinte fracassou, e no dia 30 de agosto, a Argentina editou nova resolução, de n° 607, aumentando as barreiras não-tarifárias.

O Brasil ameaçou levar a questão para o Tribunal Arbitral, porém, no início de outubro de1998 houve um acordo empresarial dos produtores de calçados argentinos e brasileiros, ampliando as exportações brasileiras para 11 milhões de pares no total em 1999 e, no primeiro semestre de 2000, para 4,4 milhões de pares. O acordo foi estabelecido entre a Câmara da Indústria do Calçado da Argentina (CIC) e a Associação Brasileira da Indústria de Calçados (Abicalçados).

Em setembro de 1999, como resposta às restrições têxteis, de calçados, papel de embalagem e aço da Argentina, o governo do Brasil autorizou o Ministério da Agricultura a aplicar retaliações contra os produtos lácteos e derivados importados, através de entraves técnicos. Um alto funcionário do Ministério confirmou que se tratavam mesmo de retaliações, e que os produtos haviam sido escolhidos por serem altamente perecíveis.

3. CONCLUSÃO I PARTE

Os diferentes níveis de competitividade entre os setores econômicos têm sido um fator de divergências no Mercosul, dando margem ao surgimento tanto de reivindicações protecionistas (*ESTADO DE S. PAULO*, 1992) relacionadas com a implantação da TEC e burlas ocultas aos acordos aprovados – verdadeiras "perfurações não visíveis" à TEC (LAVIOLA, 1996) –, quanto de posições extremas, como a exigência de exclusão de um país do mercado regional. Além destas divergências de caráter econômico, algumas dificuldades provêm da burocracia governamental e de outros setores políticos, inclusive subnacionais, que burlam dispositivos dos tratados, protocolos e acordos do Mercosul (LAVIOLA, 1996).

Araújo e Florêncio (1997: p. 19) nos alertam para a existência de uma área geradora de conflitos, em potencial, decorrentes da "(...) tensión entre las políticas nacionales y el proyecto integracionista, el avance del MERCOSUR genera nuevos puntos de intersección entre las políticas adoptadas por los países, individualmente, y la normativa común". Mas, feitas as afirmações acima, pode-se dizer que a tensão pode ocorrer, também, em virtude de políticas subnacionais, ou seja, da gestão pública estratégica (GPE) do governo estadual.

Comum a todas as causas de divergência se infiltra a questão das diferenças econômicas e sociais intrazonais nacionais, regionais, e até subnacionais. No Brasil, as disparidades são patentes. As regiões Sudeste e Sul concentram em seu entorno geográfico a maior parcela da produção industrial, da composição do produto interno bruto, dos serviços e dos recursos. Em 1997, o estado de São Paulo sozinho respondia por 43% do produto interno bruto (PIB) do país, concentrando 45% da indústria metalúrgica, 53% da indústria mecânica, 43% da indústria de material elétrico, 60% da indústria de material de transporte, 59% da indústria química,

64,5% da indústria de plásticos, 71% da indústria farmacêutica e 48% das empresas de informática (SEVERO, 1997).

A despeito da desindustrialização, o Estado se destaca no processo de integração. Considerando-se a proporção do volume de comércio transacionado entre São Paulo e a Argentina, evidencia-se a posição particular que o Estado ocupa. Em 1996, São Paulo "importou" da Argentina US$3 bilhões em mercadorias, ou cerca de 40% de um total de US$6,8 bilhões importados pelo Brasil, superando o segundo maior parceiro comercial da Argentina, os Estados Unidos, com US$2,1 bilhões (GONZALEZ, 1997). Em comparação com o ano de 1995, a Argentina exportou US$2,092 em mercadorias para o Estado, o que significa que houve um aumento de 40% em 1996. Pode-se afirmar que este intercâmbio continuou com tendência de alta, ao menos até 1999. De acordo com Gonzalez (1997), o intercâmbio comercial entre eles se concentrou em mercadorias alimentícias, petróleo, trigo, fios e têxteis, veículos e autopeças.

Na formulação de sua Gestão Pública Estratégica (GPE), os governos subnacionais têm tradicionalmente relegado ao segundo plano "(...) as oportunidades emergentes dos processos de inserção internacional e integração regional, em curso há mais de uma década, campo relacional que sempre esteve associado às políticas federais. Mesmo quando inserido na agenda estadual, esse tema aparecia ou de forma pontual ou incorporado no âmbito de outras políticas. Essa questão nunca adquiriu *status* de problema estratégico, no nível subnacional" (CEDEC, FUNDAP e PUC, 1998: p. 7).

A natureza informal do processo de tomada de decisões e de definição das políticas de integração no Mercosul (VIGEVANI e MARIANO, 1997), e a extensão desta natureza informal, baseada na negociação política, ao sistema de solução de controvérsias (BAPTISTA, 1998), encontrou comprovação empírica no levantamento dos conflitos.

As disputas, em sua grande maioria, obedeceram ao mesmo padrão de resolução: nos casos de acusação de *dumping* e/ou concorrência desleal, a aplicação de restrições não-tarifárias e a imposição de salvaguardas e/ou cotas de importação. Tanto o motivo inicial que gerou o conflito como as negociações para sua resolução passaram ao largo dos órgãos formais do Mercosul. O motivo gerador de conflitos nos casos de aplicação de restrições não-tarifárias unilaterais era uma portaria ou uma resolução, emitida por um órgão do governo nacional, não necessariamente integrante do Mercosul. Em diversos dos casos relatados, ocorria a discussão dos conflitos nos encontros de ministros de Economia e presidentes do Bancos Centrais, previstos pelo GMC, mas de caráter consultivo. Após as reuniões, alteravam-se as medidas objetos do conflito ou se editavam exceções para os Estados-Parte. Novamente, era o Ministério da Agricultura ou o Ministério da Economia que emitia a medida. Nos casos em que o conflito concernia a definição das regras de intercâmbio comercial no período de transição, a definição dos regimes de exceção e o regime definitivo, tentava-se resolver os impasses em reuniões com os representantes dos órgãos do Mercosul, com a presença do setor privado e representantes dos órgãos nacionais encarregados da área.

II PARTE - OS INTERESSES SUBNACIONAIS

4. SELEÇÃO DAS DISPUTAS

Antes de prosseguir na análise das disputas travadas ao longo do período de transição (1991-1994), torna-se necessário determinar quais, dentre as levantadas, atingem os interesses do estado de São Paulo e determinam sua eventual participação nas resoluções. Os critérios para a seleção das disputas foram baseados nos indicadores econômicos do Estado, principalmente no intercâmbio comercial externo. Foram selecionadas as principais disputas no Mercosul do período de 1991 a 2000 que representassem – em termos de volume e valor total – itens significativos da pauta comercial do Estado.

Deve-se observar que a evolução da pesquisa – a escolha das disputas a serem analisadas e a abordagem das análises – foi condicionada pela obtenção de entrevistas com representantes relevantes do governo, na medida em que elas completavam as informações disponíveis nas atas do CMC, GMC, CCM e no *Boletim de Integração Latino-Americana*. Tendo em vista essa consideração, as disputas analisadas corresponderam aos setores automotriz e açucareiro, e desconsideraram a divisão por períodos de análise, mesmo porque o fim do período de transição e a entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto e do Protocolo de Brasília não trouxeram alterações significativas nas negociações destes setores (PEREIRA, 2000 e ABAD, 2000).

De acordo com a análise elaborada anteriormente, as principais disputas ocorridas durante o período de transição se relacionaram a: 1) setor automotivo; 2) setor tritícola; 3) restrições brasileiras à importação de leite e derivados; 4) imposição de cotas de importação sobre papel brasileiro; 5) setor têxtil; 6) concessão de linhas de crédito para financiamento de exportações brasileiras; 7) acusações de *dumping*; 8) determinados produtos agrícolas, entre eles o alho e frutas; 9) Setor de Bens de Capital e Setor de Bens de Informática e Telecomunicações; e 10) setor do açúcar.

O levantamento dos conflitos ocorridos no período pós-Protocolo de Ouro Preto apontou a existência de disputas relativas a: 1) setor automotivo; 2) setor do açúcar; 3) determinados produtos agrícolas, entre eles a batata-semente e a maçã; 4) harmonização zôo e fitossanitária; 5) setor têxtil; 6) setor de calçados; 7) restrições brasileiras à importação de leite e derivados e acusações de *dumping*; 8) exigência de certificado de pré-embarque para importações argentinas; e 9) prazo de financiamento para importações brasileiras.

Resumindo, pode-se afirmar que os conflitos nos setores automotivo, têxtil, calçados e açúcar continuaram após o fim do período de transição, sendo que os setores açucareiro e automotivo foram mantidos em regimes de adequação. Perduraram também as disputas no setor de leite e derivados, que ainda figuram como produtos nas listas de exceção. Apenas as disputas relativas aos setores tritícola e de papel não prosseguiram após 1995.

A seguir, apresenta-se um panorama dos indicadores econômicos relevantes do estado de São Paulo, utilizados para a identificação das disputas que ocorreram no Mercosul, que representam itens importantes na pauta comercial e que portanto atingem interesses do Estado.

4.1. A Especificidade do Estado de São Paulo no Mercosul

O estado de São Paulo se configura como um espaço econômico de grande destaque no Mercosul, desempenhando uma função importante no bloco regional, tanto pelos efeitos que o processo de integração provoca no Estado, como pelo papel que pode vir a desempenhar politicamente. Sua importância pode ser avaliada através da evolução dos indicadores econômicos do Estado *vis-à-vis* o Brasil e o Mercosul como um todo.

Pode-se afirmar que o estado de São Paulo concentra, com pequenas variações, aproximadamente 21% da população, gera 36% do produto interno bruto (PIB) e 40% da produção industrial brasileira (PECHT, 2000). Ao considerarmos o estado de São Paulo no Mercosul, sua importância se torna mais evidente ainda. Separadamente, São Paulo representaria aproximadamente 17% da população e 25% do PIB do bloco; apenas para efeito ilustrativo, a Argentina concentrava, em 1997, 17,3% da população e 28,4% do PIB do bloco (idem).

Quanto ao comércio intrabloco, cabe ressaltar o valor estratégico do Mercosul como canal de escoamento da produção industrial brasileira (MACHADO, 2000). Dados brutos apontam para a tendência do aumento da exportação de produtos industriais brasileiros ao Mercosul em comparação com a exportação industrial extrabloco. Enquanto as exportações brasileiras de produtos industriais aumentaram de 60% para 73% no período de 1980 a 1999, para os países do Mercosul as exportações de produtos industrializados aumentaram de 87% para 94% no mesmo período (idem). Ou seja, embora a proporção de exportações de produtos industriais intrabloco já fosse mais alta em relação ao total, parece válido afirmar que o Mercosul permitiu o aumento da participação destes produtos na pauta exportadora do Brasil (idem). Na medida em que gera 40% da produção industrial do Brasil, São Paulo participa e se beneficia do fluxo comercial propiciado pelo surgimento do Mercosul.

De 1991 a 1997, a participação do intercâmbio comercial do estado de São Paulo no Mercosul, em relação ao total, passou de 9,9% para 17,4%. As importações provenientes do Mercosul se mantiveram estáveis – em torno de 12% –, enquanto as importações totais aumentaram em mais de 120%. As exportações, por outro lado, experimentaram um aumento em relação ao total de 10,2% para 26,4%, que, se não foi suficiente para cobrir o *déficit* comercial do Estado (de aproximadamente US$8 bilhões), serviu para diminui-lo. Ou seja, São Paulo é deficitário no seu intercâmbio comercial, porém apresenta seu único *superávit* comercial exatamente com os países do Mercosul (PECHT, 2000): em 1997, por exemplo, ele foi de US$1,9 bilhões (exportações de US$4,8 bilhões e importações de US$ 2,9 bilhões).

A composição do fluxo comercial do Estado para os países do Mercosul se constitui quase na sua totalidade de produtos manufaturados. Como sugerem as tendências apontadas por Furtado *et alii* (1992) e os dados referentes ao ano de 1997, as exportações do Estado para o Mercosul se concentram em: material de transporte (35,9%); bens de capital, como máquinas, aparelhos e

material elétrico (22%), e produtos das indústrias químicas e conexas. As importações, por outro lado, se concentram nos produtos primários: produtos do reino vegetal (15,9%) e produtos minerais (14%).

4.2. Critérios para a Análise das Disputas Selecionadas

Destaca-se primeiramente a forte presença do setor automotriz no Estado, cujos produtos são agrupados no Capítulo XVII da NCM – Material de Transporte, englobando veículos de passageiros, veículos utilitários, veículos de carga, bem como o setor subsidiário de autopeças. Como já salientado acima, as exportações de Material de Transporte do estado de São Paulo representavam 39,9% do total das exportações para os países do Mercosul; pode-se afirmar que elas se mantiveram relativamente estáveis desde 1991 (Furtado *et alii*, 1992), sofrendo pequeno decréscimo mais recentemente com a implantação de novas fábricas automotivas em outros estados da Federação.

No que se refere ao Mercosul, as negociações e conflitos no setor têm sido constantes, e podem ser evidenciados pela dificuldade tanto em se acordar um regime de adequação comum para o setor ainda em 1997 (e novamente em 1999), quanto em se definir o índice de nacionalização das peças.

Podemos também ressaltar as negociações e conflitos que ocorreram na definição da TEC para o setor de Bens de Capital. Embora não afete diretamente o comércio intra-Mercosul, a definição da TEC atinge os interesses de São Paulo na medida em que este se configura como o maior produtor nacional desses bens, compondo 22% das exportações do Estado para os países do Mercosul.

Por último, deve-se observar a importância do setor de açúcar, em termos da participação do Estado na produção e exportação do produto no Brasil, e do que ele pode vir a representar quando o livre-comércio interno para o setor for estabelecido no Mercosul. O Brasil detém a maior participação nas exportações mundiais do açúcar, evoluindo de 8% em 1986/87 para 19,4% e 20,7% em 1995/96 e 1998/99, respectivamente (MORAES, 2000). Do total de exportações brasileiras, a participação da região Centro-sul apresenta tendência de crescimento (18,8% no período 1988-1999), chegando atualmente a representar 83% do total (idem).

O estado de São Paulo, por sua vez, concentra 40,18% das usinas produtoras de cana-de-açúcar e 56,58% da área cultivada (ha) (idem). Neste sentido, a solução da disputa entre o Brasil e a Argentina sobre o regime de adequação para o setor e o estabelecimento do livre-comércio intra-bloco têm implicações diretas sobre o Estado.

Embora os dados sejam incompletos e baseados em diversas variáveis, de acordo com os indicadores econômicos do estado de São Paulo que foram utilizados, pode-se afirmar que os setores econômicos automotriz, açucareiro e de Bens de Capital consistem nos mais significativos itens da pauta comercial do Estado com os países do Mercosul. Este trabalho concentrou sua análise nas disputas relativas aos setores automotriz e açucareiro, devido principalmente ao fato de que foi possível obter entrevistas com funcionários do governo federal

que tratam das negociações destes setores, que em muito auxiliaram na identificação dos atores envolvidos e na evolução dessas negociações.

5. ANÁLISE DAS DISPUTAS

As negociações para a definição da TEC, das listas de exceção à TEC e do Regime de Adequação Final à União Aduaneira começaram tardiamente, já no final de 1993. A Decisão n° 13, de 1993, do Conselho do Mercado Comum (Dec. 13/93)[10] aprovou a "Consolidação da União Aduaneira e Transição do Mercado Comum", documento inicial no qual eram estabelecidos os prazos finais para a definição das tarifas externas comuns específicas para cada posição da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). O prazo máximo para a revisão e consolidação da TEC foi fixado para 31 de maio de 1994.

A Dec. 7/94 (de 1994) aprovou as pautas básicas da TEC, as listas de exceções apresentadas pelos Estado-membro, e a adoção de mecanismos de convergência à TEC nos prazos acordados. A Decisão do CMC criou também Grupos de Trabalho Ad-Hoc para definir os regimes de adequação dos setores automotriz e açucareiro. O Regime de Adequação Final à União Aduaneira, criado pela Dec. 5/94, permite aos Estados-partes aplicar alíquotas ao comércio intra-Mercosul, de acordo com os prazos definidos no referido instrumento, para um conjunto de itens restritos (os principais itens a serem incluídos no regime de adequação se relacionavam aos setores automotriz e açucareiro).

As negociações prosseguiram até a VII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Ouro Preto entre 16 e 17 de dezembro de 1994, e que, através da Dec. 22/94, resolveu: a) aprovar a Tarifa Externa Comum (TEC), com base na Nomenclatura do Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias; b) aprovar as Listas Básicas de Convergência do setor de Bens de Capital[11], Bens de Informática e Telecomunicações[12]; c) aprovar as Listas Básicas de Exceções Nacionais à Tarifa Externa Comum[13], excluindo deste número os correspondentes a Bens de Capital, Informática e Telecomunicações; e d) aprovar as Listas de produtos excetuados da TEC em virtude do Regime de Adequação Final à União Aduaneira. Tanto a TEC quanto as listas de exceção e as de produtos do regime de adequação entraram em vigor a partir de 1° de janeiro de 1995.

A partir de 1° de janeiro de 1995, com o fim do período de transição, o Programa de Liberalização Comercial havia estabelecido o livre-comércio sobre a quase totalidade do universo tarifário, excluídos os itens constantes nas listas de exceção de cada Estado-parte, cuja eliminação fora postergada para 1999, no caso da Argentina e do Brasil, e 2001 para o Paraguai

---

[10] Aprovada na V Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Colonia del Sacramento no dia 17 de janeiro de 1994.

[11] De acordo com a Dec. 7/94, estes produtos irão convergir de forma linear e automática até uma tarifa externa comum de 14% em 1° de janeiro de 2001, estabelecendo-se um Grupo Ad-Hoc para tratar da evolução do setor e de decisões consensuais para estabelecer posições com níveis inferiores a esta tarifa. Para o Paraguai e o Uruguai, o prazo para a convergência se estende até 1° de janeiro de 2006.

[12] A convergência destes produtos será linear e automática até alcançar uma tarifa externa comum de 16% em 1° de janeiro de 2006. Criou-se um Grupo Ad-Hoc para determinar os itens com níveis inferiores à tarifa de 16% e assegurar a consistência da estrutura tarifária respectiva.

[13] A Argentina, o Brasil e o Uruguai podiam manter, até 1° de janeiro de 2001, um número máximo de 300 itens tarifários da NCM; para o Paraguai, estabeleceu-se um número máximo de 399.

e Uruguai, enquanto a Tarifa Externa Comum (TEC) abarcava somente 85% dos produtos de importação.

As negociações para a definição da tarifa externa comum para os produtos incluídos na zona de livre-comércio cessaram após 1° de janeiro de 1995, restando apenas as negociações referentes aos produtos constantes nas listas de exceção e nos regimes de adequação (açúcar, setor automotivo).

Como pode ser observado no levantamento das disputas do período pós-Protocolo de Ouro Preto, os focos de conflitos permaneceram praticamente os mesmos do período anterior. Isto se deveu à estratégia adotada pelos Estados-Partes, que buscaram alcançar acordos nos temas nos quais houvesse consenso, enquanto aqueles mais controversos foram deixados para futura negociação (VIGEVANI, 1998). Pode-se concluir, por um lado, que os produtos incluídos na zona de livre-comércio sem maiores dificuldades resultaram de consenso entre as Partes, enquanto, por outro, aqueles que entraram nas listas de exceção e regime de adequação representavam os temas controversos. Nesse sentido, as principais disputas no período Pós-Protocolo de Ouro Preto foram "herdadas" do período anterior.

As exceções ao livre-comércio interno e à TEC no período pós-Protocolo de Ouro Preto se concentram nos setores de Bens de Capital, Informática e Telecomunicações, nas negociações de alguns itens das listas de exceção (basicamente dos setores siderúrgico, têxtil e de calçados) e nos produtos incluídos nos regimes de adequação. Em seguida, será feita a análise específica das disputas e negociações nos setores açucareiro e automotriz, que integram o Regime de Adequação Final à União Aduaneira, buscando verificar se o estado de São Paulo participou de alguma etapa dessas negociações.

5.1. Setor Açucareiro

O açúcar foi um dos produtos mantido como exceção, portanto não sujeito ao livre-comércio interno e incluído no Regime de Adequação Final à União Aduaneira. Enquanto os negociadores técnicos brasileiros inúmeras vezes apresentaram propostas de convergência tarifária externa e desgravação tarifária interna, os negociadores argentinos, pressionados pelos seus produtores de açúcar, continuaram acusando os produtores brasileiros de receber subsídios indiretos, impedindo que o produto fizesse parte da zona de livre-comércio.

A acusação argentina se concentrava na questão do incentivo à produção de álcool no quadro do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), sob a alegação de que a produção de cana-de-açúcar no Brasil se destinava ao álcool, e que o açúcar era produzido apenas como um subproduto, beneficiado por incentivos indiretos. Para compreender o conflito e as negociações resultantes, torna-se necessário abordar alguns elementos históricos do setor no Brasil, inclusive porque a forma de intervenção estatal nesse setor é importante para a definição dos principais atores nacionais envolvidos atualmente.

5.1.1. Histórico do Complexo Sucroalcooleiro

O complexo sucroalcooleiro brasileiro engloba principalmente a produção de álcool e de açúcar, além do mel residual. A agroindústria canavieira no inicio da década de 1930 se encontrava em dificuldades devido à Grande Depressão e ao excesso de produção. Nestas condições, a intervenção estatal se instaurou a pedido dos próprios canavieiros, em 1933, através do Decreto n° 22.789, que criou o Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) com as funções de reorganizar o mercado interno e controlar a produção anual de acordo com as demandas interna e externa.

As condições de distribuição e as relações entre fornecedores de cana e produtores de açúcar e álcool passaram a ser regidas pelo Estatuto da Lavoura Canavieira de 1941, sendo os preços regulados pelo IAA. Durante este primeiro momento de intervenção estatal, estabeleceram-se limites de produção para cada Estado produtor. As regiões Norte e Nordeste detinham 62,8% da produção total, enquanto se impunha à região Sudeste um limite de 37,2%.

Entretanto, a região Centro-Sul foi lentamente expandindo seu número de usinas e sua participação na produção total, até vir a ocupar a posição de maior produtor e exportador do Brasil, como salientado acima. A produção paulista, por sua vez, ultrapassou a produção pernambucana, até então a maior do Brasil, já na safra de 1951/52, situação que se mantém até hoje.

A expansão da produção da região Centro-Sul, em contraposição à do Norte e Nordeste, pode ser atribuída a algumas características, tais como a maior capacidade financeira da região, o fato de ser o maior mercado consumidor do país e possuir um parque industrial moderno, com condições agrícolas favoráveis, dentre outras (MORAES, 2000). Com o Decreto-Lei n° 1974, de 1966, dividiu-se o país em duas regiões produtoras: a Norte-Nordeste e a Centro-Sul, sendo que a transferência de açúcar entre regiões passou a depender de autorização da IAA, na tentativa de proteger os produtores nortistas e nordestinos da concorrência do Sudeste, que oferecia preços competitivos na transferência do produto para aquela região, mesmo incluindo o frete (idem).

Objetivando tornar o país auto-suficiente no abastecimento de combustíveis e incentivar a utilização de um produto renovável, em 14 de novembro de 1975, através do Decreto-Lei n° 76.593, o governo criou o Proálcool, modificando a estrutura produtiva do setor e passando a incentivar a produção de álcool. O Programa pode ser dividido em duas fases (MORAES, 2000): a primeira, de 1975 a 1978, estabelece a proporção de 20% de álcool na mistura com a gasolina para combustível carburante e a implantação de destilarias anexas às plantações de cana-de-açúcar. Também corresponde a esta fase o início do envolvimento da indústria automotiva na produção de carros a álcool. A segunda fase, a partir de 1979, inicia em larga escala a produção de álcool hidratado, para ser usado em veículos movidos somente a álcool. O Programa contemplava operações de financiamento das instalações, modernização e ampliação das destilarias e de crédito rural, correspondendo inicialmente a 100% dos valores orçados, com juros de 7% a. a. e prazos de pagamentos de 2 a 12 anos. No começo da década de 1980, o Proálcool vive sua fase final, em decorrência do processo de esgotamento de recursos governamentais e do descompasso entre a oferta e a demanda de álcool (idem).

O complexo sucroalcooleiro inicia uma nova fase a partir do final da década de 80 e começo da de 90. Como se sabe, este período corresponde ao início da abertura econômica e da desregulamentação estatal no Brasil, promovidas pelo ex-presidente Collor de Mello. Ele corresponde também à intensificação do processo de integração, com a assinatura e entrada em vigor do Tratado de Assunção em 1991, que lançava as bases para a formação da união aduaneira e do mercado comum entre a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai (BARBOSA, 1991 e BARBOSA, 1992b). A reforma administrativa implementada pelo governo Collor cria um novo aparato institucional para a política do álcool e do açúcar, no âmbito da liberalização econômica do país como um todo. Em linhas gerais, o planejamento estatal passou a ter caráter apenas indicativo, efetuando-se gradualmente a desregulamentação do setor.

A Portaria n° 64 (1996) do Ministério da Fazenda estabeleceu um regime de preços liberados para o complexo sucroalcooleiro que deveria vigorar a partir de 1° de janeiro de 1996. No entanto, a entrada em vigor dessa Portaria foi sendo sucessivamente postergada, primeiro através da Portaria n° 294, que estabelecia distintas datas para a liberação do álcool anidro e dos demais produtos (maio de 1997 para o álcool anidro, como de fato ocorreu; e maio de 1998 para os demais produtos, incluindo o açúcar e outros tipos de álcool). Após este primeiro adiamento, a data de liberação dos preços foi postergada mais duas vezes; finalmente, em 1° de fevereiro de 1999, foram liberados os preços da cana-de-açúcar, do açúcar cristal *standard*, do álcool hidratado para fins carburantes, do álcool para fins não carburantes e do mel residual. É importante ressaltar que a intervenção estatal nos preços do setor só foi eliminada em 1999, há pouco mais de um ano, tendo ocorrido portanto simultaneamente a quase todo o período de conflitos no Mercosul.

Foram diversas as alterações decorrentes do processo de desregulamentação que ocorreram na administração pública; elas merecem destaque, pois são importantes para a identificação dos atuais atores envolvidos nas discussões do setor e demonstram a existência de atores presentes no estado de São Paulo. Ainda em março de 1990, várias entidades da Administração Pública Federal foram extintas, dentre elas o IAA, cujas atribuições foram temporariamente transferidas para a Secretaria do Desenvolvimento da Presidência da República. Buscando centralizar a tomada de decisões sobre o setor, em 1997 o governo federal criou o Conselho Ministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA), composto por dez ministros e respectivos secretários executivos de cada Ministério, sendo que estes, juntamente com um representante da Casa Civil da Presidência da República, compõem o Comitê Executivo do CIMA.

Em dezembro de 1995, foi instituída a Câmara Paulista do Setor Sucroalcooleiro, como parte do Programa de Desenvolvimento e Competitividade do Estado de São Paulo, com o objetivo de se discutir as questões econômicas, ambientais e sociais relativas ao setor, e da qual originou o "Pacto pelo Emprego no Agronegócio Sucroalcooleiro". Em novembro de 1997 é criada a Associação dos Municípios Canavieiros do Estado de São Paulo (AMCESP), com o objetivo de exercer uma ação política visando pressionar os governos federal e estadual.

No que se refere ao setor privado, foram criadas duas associações importantes no estado de São Paulo: a União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (Unica), em 1997, que congregava

diversas associações e entidades do complexo sucroalcooleiro paulistas[14] e visava unificar as ações frente à desregulamentação do setor; e a Associação Paulista da Agroindústria Sucroalcooleira, em 1999, com o objetivo de promover a integração dos agentes produtivos e o desenvolvimento da agroindústria canavieira paulista.

5.1.2. O Conflito no Mercosul

O reconhecimento da existência de conflito entre os produtores argentinos e brasileiros de açúcar no Mercosul e as dificuldades para a negociação do setor levaram à criação, na V Reunião do GMC, realizada entre 30 de março e 1° de abril de 1992, de uma Comissão no âmbito do SGT 8 – Política Agrícola, que, com a intervenção do SGT 7 – Política Industrial e Tecnológica e do SGT 9 – Política Energética, era responsável por propor alternativas para a formulação de uma política regional do complexo sucroalcooleiro.

Como as negociações prosseguiam sem a definição de uma proposta de política regional para o setor até agosto de 1994, o CMC constituiu um Grupo Ad-Hoc, encarregado oficialmente de estudar o regime de adequação do setor açucareiro. De acordo com a Decisão 7/94, que criou o Grupo Ad-Hoc, deveria ser elaborada – e apresentada no máximo até novembro de 1995 – uma proposta de adequação final do produto que contemplasse os parâmetros para a liberalização gradual do comércio intra-Mercosul e neutralizasse as distorções que resultassem em assimetrias entre as políticas nacionais. Em novembro de 1995, o prazo foi prorrogado pelo GMC para junho de 1997, seguindo a Recomendação n° 1/96 do Grupo Ad-Hoc do setor açucareiro, não obstante a insistência do Brasil para que se apressasse essa adequação. No entanto, na XXIV Reunião em Fortaleza, de 12 a 14 de dezembro de 1996, o GMC, após analisar a questão e concluir que não havia consenso sobre a adequação, declarou sua intenção de submetê-la à consideração do CMC. Nos dias 19 e 20 de maio de 1997, em reunião do GMC, o Brasil apresentou uma proposta de desgravação tarifária progressiva e automática até a implementação do livre-comércio, prevista para vigorar a partir de 1° de julho de 1997; entretanto, utilizando-se novamente da alegação de subsídio indireto à produção de açúcar através do Proálcool, a delegação argentina impôs reservas à proposta.

Depois que as discussões ocorridas em maio de 1997 ficaram indefinidas, e pressionado pelos produtores de açúcar das províncias do Norte do país, o governo argentino editou a Lei do Açúcar n° 24.822, impondo taxas de importação no valor de 20%. Imediatamente em resposta, o secretário-geral da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC), Paulo Bornhausen, apresentou um projeto de decreto legislativo proibindo todas as autorizações de importação de trigo, pois "sabidamente a Argentina exporta trigo a partir de uma cultura fortemente subsidiada (Art. 2)". Em seguida, a Unica repudiou a decisão da Argentina, afirmando que se fossem eliminados os subsídios ao álcool, a produção do combustível desapareceria, mas aumentaria a produção de açúcar, tornando-o ainda mais competitivo. Alegando a inconstitucionalidade da Lei 24.822, a União apresentou reclamação formal junto à CCM contra

[14] A Unica congrega as seguintes entidades: 1) Cooperativa dos Produtores de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (Copersucar); 2) Associação da Indústria Sucroalcooleira do Estado de São Paulo (Sucresp); 3) Sociedade dos Produtores de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (Sopral); 4) Associação das Destilarias Autônomas (ADA); 5) Sindicato da Indústria do Açúcar do Estado de São Paulo (Siaesp); 6) Sindicato da Indústria de Fabricação de Álcool do Estado de São Paulo (Sifaesp); 7) Cooperativa dos Produtores de Álcool e Aguardente do Estado de São Paulo (Copacesp), e 8) União das Destilarias do Oeste Paulista (UDOP).

as restrições argentinas às importações de açúcar. Desta reclamação resultaram a eliminação das taxas de importação aplicadas ao açúcar brasileiro pela Argentina e a retirada do projeto de decreto legislativo apresentado pelo secretário-geral da CPC.

Durante o período de transição, ainda no âmbito da Comissão do Açúcar do SGT 8 – Política Agrícola, o impasse surgiu devido à recusa dos argentinos em negociar uma posição de consenso a partir das propostas dos negociadores brasileiros (FAVERO, 2000). Em 1994, com a criação do Grupo Ad-Hoc do Setor Açucareiro, as negociações saíram do âmbito técnico e passaram a ser realizadas com a presença dos respectivos ministros de Economia e de Agricultura dos Estados-Partes do Mercosul. Entretanto, não se acordou um regime de adequação para o setor nos prazos previstos, e as negociações continuaram após o fim do período de transição.

Em 1996, as negociações para definir os níveis tarifários intermediários e o percentual de redução tarifária foram submetidas ao CMC, que se encarregou da questão a partir desta data. O Grupo Ad-Hoc do Setor Açucareiro solicitou ao CMC a prorrogação, para 30 de junho de 1997, do prazo para a apresentação de um projeto de regime de adequação. Na data prevista, o Grupo informou ao CMC que não havia conseguido cumprir seu mandato e que não havia sido alcançado um acordo para o setor. O CMC decidiu prorrogar o mandato do Grupo até 31 de dezembro de 2000, incumbindo-o de continuar as diligências para a formulação de um regime de adequação que contemplasse a eliminação das tarifas aduaneiras e das barreiras não-tarifárias ao comércio do açúcar no bloco, em atenção ao pedido paraguaio de que até aquela data não fosse estabelecido um regime de livre comércio, para que os produtores nacionais pudessem gradualmente se adequar ao novo ambiente.

As negociações têm evidenciado, por um lado, a posição argentina de restringir ao máximo as reduções tarifárias (FAVERO, 2000), exigindo a definição de compensações para seus produtores a partir da liberação do comércio intrabloco. Por outro lado, de acordo com participantes do setor privado brasileiro nas negociações, o governo federal não tem atendido às suas reivindicações e exigências de reduções mais significativas nas tarifas, preferindo adotar posições de consenso com o governo argentino, em nome do bom relacionamento no Mercosul. As negociações continuam, tendo em vista a aproximação de janeiro de 2001, quando supostamente os regimes de adequação e exceção serão eliminados, de acordo com as disposições definidas no Tratado de Assunção e nos acordos complementares.

5.1.3. Notas Finais da Análise do Setor Açucareiro

A participação de representantes do governo estadual paulista ou de quaisquer outras unidades da Federação não foi constatada em nenhuma das instâncias e etapas de negociação do setor açucareiro no Mercosul (PEREIRA, 2000 e FAVERO, 2000). Pelo contrário, ela tem se restringido, em geral, aos atores do setor privado[15] (PEREIRA, 2000), por meio de associações vinculadas aos setores econômicos, entidades de classe e entidades sindicais (VIGEVANI, 1998).

[15] O II Encontro de Ministros da Economia e Presidentes dos Bancos Centrais do Mercosul incentivou a participação privada em etapas pré-determinadas das negociações no Mercosul, porém mantendo a prerrogativa do governo na tomada de decisões. A forma e o número de representantes privados nos SGTs e CTs ficaram a critério dos próprios Subgrupos e Comitês Técnicos.

No entanto, Pereira (2000) reconhece que todos os atores do cenário nacional influem de alguma forma nas ações do governo, e que, portanto, as unidades federativas podem intervir no processo de integração indiretamente[16]. Particularmente no caso do setor açucareiro, as unidades federativas, e principalmente o estado de São Paulo, parecem dispor de recursos que as capacitam a influenciar significativamente as políticas nacionais do complexo sucroalcooleiro (ver Tabela 1).

O processo de redemocratização do país iniciado a partir de 1985 – associado à abertura econômica, à promulgação da Constituição Federal de 1988 e à crise fiscal do Estado – ensejou a reorganização da estrutura institucional responsável pela definição e condução das políticas do complexo sucroalcooleiro e criou uma nova forma de relacionamento entre os atores privados, federais e estaduais. A desregulamentação propiciou o surgimento de diversas associações privadas que passaram a influenciar as políticas do setor e pressionar não somente o governo federal, como também os governos estaduais e municipais, que se viram obrigados a organizarem-se para atender às novas demandas.

A Tabela 1 apresenta os atores e recursos de poder envolvidos nos processos decisórios das políticas relativas ao setor sucroalcooleiro atualmente:

[16] Gilberto Amato (2000) afirma que o estado do Rio Grande do Sul chegou a enviar representantes para as negociações do setor tritícola em 1991, quando a Argentina iniciou suas acusações contra o governo brasileiro de importar trigo subsidiado dos Estados Unidos.

TABELA 1

Atores		Poder Atual	Recursos de Poder	Limites de Poder
Executivo Federal	Presidente da República	Baixo	Incentivo ao combustível renovável, não poluente	Outras prioridades (ajuste fiscal etc.)
	CIMA	Alto	Centralização das decisões, canal de comunicações dos produtores; fórum discussão	Falta de recursos
	Agencia Nacional de Petróleo (ANP)	Alto	Regulamentação e fiscalização dos mercados de combustíveis, executor das políticas referentes ao setor (regulação de estoque)	Outras prioridades (combustíveis fósseis etc.), falta de instrumentos para fiscalização
Executivos Estaduais	Governadores	Alto	Representação de interesses estaduais frente ao governo federal, capacidade de articulação política	Limitação de recursos e guerra fiscal
	Secretários Estaduais de Agricultura	Alto	Poder dos respectivos governadores, capacidade de ação coordenada	Falta de instrumentos próprios da política
Executivos Municipais	Prefeitos	Alto	Representação de interesses municipais frente ao governo estadual, capacidade articulação política	Limitação de recursos
Congresso Nacional	Senadores e Deputados	Alto	Barganha entre políticas e apoio político ao Executivo, acesso ao Executivo, audiências públicas, demanda por regulamentação e execução de políticas	Falta de preparo específico dos parlamentares, dificuldades de atuar em bloco
	Industriais	Médio a Alto	Acesso ao CIMA; acesso ao Governo do Estado; articulação com os parlamentares	Dificuldade de coordenação, grupos muito amplos, dispersos e heterogêneos, falta de legitimidade junto à opinião pública
	Fornecedores	Médio a Alto	Acesso ao CIMA; articulação com parlamentares	Dificuldade de coordenação entre as duas regiões produtoras, dificuldade de formar alianças urbanas
	Alimentação	Alto	Legitimidade opinião pública, apelo social	
	Química e Farmacêutica	Alto	Legitimidade opinião pública, apelo social	Heterogeneidade Grupos amplos
	Metalurgia	Alto	Legitimidade opinião pública, apelo social	Dificuldade de coordenação Heterogeneidade Grupos amplos
		Médio	Acesso aos Governos	
		Médio a Alto	Acesso imprensa	

Fonte: Extraído de MORAES, 2000.

Algumas iniciativas específicas buscando influenciar a política para o setor podem ser atribuídas diretamente aos produtores de açúcar e ao governo do estado de São Paulo. Diante das dificuldades do governo federal em definir a política do álcool (SANTOS, 1993), e visando inserir a discussão na pauta do Congresso Nacional – que tradicionalmente se mantinha distante e desinformado sobre a questão do álcool – o Sindicato da Indústria do Açúcar do Estado de São Paulo (SIAESP) e o Sindicato da Indústria de Fabricação de Álcool do Estado de São Paulo (SIFAESP) apoiou a criação, em 1996, da Frente Parlamentar do Setor Sucroalcooleiro no Congresso Nacional. Inicialmente composta por deputados federais dos estados de São Paulo, Alagoas e Pernambuco, o objetivo da Frente Parlamentar é representar a defesa dos interesses dos estados produtores no Congresso. Atualmente, a coligação suprapartidária é formada por parlamentares dos estados sucroalcooleiros de todo o Brasil (PR, SP, MT, GO, MG, RJ e PE).

Por outro lado, de acordo com Moraes (2000), os próprios governos estaduais e municipais emergiram como agentes de pressão, na medida em que reconheceram a importância da agroindústria açucareira como fonte de receitas e empregos. Em 1999, após manifestações ocorridas em Araraquara (SP), Ribeirão Preto (SP) e em outras regiões, o governador Mario Covas solicitou e obteve uma audiência com o presidente da República para discutir os problemas da agroindústria açucareira. Essas manifestações culminaram com a assinatura pelo governador Covas, em agosto de 1999, do "Pacto pelo Emprego no Negócio Sucroalcooleiro", que pleiteava políticas estaduais para o setor. O Pacto envolvia o próprio Estado, o governo estadual, governos de diversos municípios canavieiros, a indústria automobilística, a indústria de açúcar e álcool, os trabalhadores do setor e as distribuidoras de combustíveis.

Em outras palavras, a influência dos estados subnacionais sobre a definição das políticas nacionais do complexo sucroalcooleiro ocorreu por duas vias: através do Congresso Nacional e de um canal direto com a Presidência. Além de deter uma posição privilegiada devido à sua condição de maior produtor e exportador, que lhe confere um papel importante no setor, o estado de São Paulo declara seu interesse na questão do açúcar, expressando-o, por exemplo, através da assinatura do "Pacto pelo Emprego no Negócio Sucroalcooleiro". Ou seja, se os estados dispõem de recursos que os capacitam a exercer uma influência ativa nas políticas do complexo sucroalcooleiro, podemos supor que particularmente o estado de São Paulo teria todo o interesse em buscar influenciar as posições do governo federal nas negociações referentes ao setor açucareiro no âmbito do Mercosul.

Entretanto, a política do governo federal com relação ao processo de integração prevê somente a participação do setor privado nas negociações, como tem sido constatado na questão do setor açucareiro (conforme assinalado, o setor privado paulista participa através da Unica e de suas entidades associadas). Dessa forma, a participação do Estado na resolução de controvérsias no Mercosul só se viabiliza através de mecanismos informais (VIGEVANI e MARIANO, 1997), conforme a hipótese formulada na I PARTE. Especificamente no que se refere ao conflito do setor açucareiro, se ocorre a participação e influência do Estado, ela deve se dar através da articulação política junto ao governo federal e através do Congresso Nacional, conforme indicado na Tabela 1. Conseqüentemente, para verificar se e como ocorre a participação do estado de São Paulo nas negociações do setor açucareiro, por mecanismos informais de

influência, é necessário analisar os diversos atores envolvidos na definição das políticas nacionais do complexo sucroalcooleiro (ver Tabela 1).

5.2. Setor Automotriz

5.2.1. Histórico do Setor

O Protocolo n° 21, referente à indústria automobilística, foi assinado em Brasília em 7 de abril de 1988, por Dante Caputo e Roberto de Abreu Sodré, e constituiu o arcabouço jurídico sob o qual se desenvolve a integração do setor, embora suas disposições tenham sido implementadas somente com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (PICE), assinado em novembro de 1988, e a Ata de Buenos Aires, de julho de 1990.

Essencialmente, o Protocolo determinava um regime de comércio bilateral entre a Argentina e o Brasil, que impunha cotas de importação iguais para ambos os países, e isentava-os de tarifas aduaneiras. O acompanhamento da execução da política setorial ficou a cargo de um Grupo de Trabalho Intergovernamental Permanente, responsável pela realização de reuniões bilaterais periódicas para a definição das cotas de importação anuais e dos índices de nacionalização correspondentes.

Ainda em 1988, o Grupo de Trabalho estabeleceu cotas de 5 mil unidades automotivas para 1989 e 10 mil para 1990, com índice de nacionalização de 85%, e fixou o valor máximo de intercâmbio de partes, peças e componentes em US$150 milhões. O limite máximo para o desequilíbrio comercial foi definido em 15% do valor de intercâmbio efetivamente realizado no período; caso ultrapassado este limite, seriam aplicadas medidas corretivas, através da autorização para expansão das exportações do país deficitário.

Entretanto, com a eleição dos presidentes Menem e Collor, a política de integração regional desenvolvida pelos dois países foi acelerada e intensificada (BARBOSA, 1991), com os dois governos se apresentando como decididamente liberais em termos econômicos, particularmente no que se refere ao comércio internacional (VIGEVANI e RICUPERO, 1995).

O PICE previa a criação de um espaço econômico comum em dez anos, a partir de sua assinatura (portanto, até novembro de 1998), tendo a Ata de Buenos Aires, de 1990, alterado este prazo para 31 de dezembro de 1994. A aceleração do processo de integração promovida durante os governos Collor e Menem reduziu o tempo disponível para que as montadoras efetuassem a reestruturação produtiva necessária para capacitá-las a competirem em um ambiente de abertura econômica (ROLDÁN, 1996), o que motivou pressões por parte da indústria automobilística para se estabelecer uma regulamentação que promovesse o equilíbrio do intercâmbio comercial. Foi neste momento que se convidou as empresas do setor automotriz a apresentarem programas que lhes permitissem usufruir dos benefícios do acordo setorial; estes programas resultaram na definição de novos limites para o intercâmbio bilateral: US$300 milhões e 10 mil veículos para 1991, US$500 milhões para 1992.

Em dezembro de 1990, é assinado o Acordo de Complementação Econômica n° 14 (ACE 14), cujo Anexo VIII dispunha especificamente sobre o comércio do setor automotriz. O ACE-14

detalhava as deliberações do Anexo IV do Protocolo nº 21, assinado em junho de 1990, definindo a cota de importação para o ano de 1991, mantida em 10 mil veículos, mas com um valor limite para o intercâmbio ampliado para US$600 milhões e, para 1992, uma cota de 25 mil veículos. Segundo Roldán (1996), o ACE-14 teria sido motivado pelas montadoras, pois "mais de 100 empresas do setor teriam se encontrado em Montevidéu em setembro, para negociar o universo tarifário, as preferências, as cotas e as exceções"; o ACE-14 foi assinado três meses depois.

O PICE delineava as principais diretrizes da integração regional, desenhando o formato dos órgãos que, a partir de 1991, passaram a ter caráter formal e foram integrados à estrutura institucional do Mercosul. Com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, o processo integracionista se amplia, integrando o Paraguai e o Uruguai, que já vinham participando das negociações bilaterais como convidados (ALMEIDA, 1998a). Os Grupos de Trabalho bilaterais são submetidos ao GMC, modificando sua denominação para Subgrupos de Trabalho (SGTs); dentre eles, o Grupo de Trabalho Intergovernamental Permanente, encarregado da política setorial automotriz.

5.2.2. O Conflito no Mercosul

Com a criação da estrutura institucional transitória do Mercosul, as negociações do setor automotriz passaram a ser realizadas no âmbito do Subgrupo de Trabalho nº 7 – Política Industrial e Tecnológica que, em março de 1992, propunha a criação de uma comissão para estudar a exportação conjunta para terceiros países e apresentar as bases para um acordo setorial de autopeças. Os representantes dos governos se encarregavam do auxílio técnico e da verificação da compatibilidade com as normas ditadas pelo Tratado de Assunção, enquanto que os acordos eram negociados pelo setor privado, que se encarregava efetivamente das negociações do universo tarifário, cotas, índice de nacionalização e exceções. O setor era representado, do lado argentino, pela Associação de Fábricas de Automotores (Adefa) e, do lado brasileiro, pela Associação Nacional de Fábricas de Veículos Automotores (Anfavea). Até setembro do mesmo ano, foram realizadas três reuniões empresariais do setor automotriz, que produziram propostas de programas de importação e exportação, complementação econômica e integração setorial.

Desde a assinatura do ACE-14 e do Tratado de Assunção, o comércio intrabloco sofreu significativa elevação, principalmente entre 1990 e 1992. As exportações brasileiras aumentaram, devido à manutenção de um câmbio subvalorizado, provocando a deterioração da balança comercial argentina. O fluxo crescente de importações atingiu particularmente os setores industriais da Argentina, inclusive o setor automotivo, o que provocou um recuo nas negociações que vinham sendo realizadas para definir as cotas para o ano de 1993.

Em 15 de novembro de 1992, reuniram-se representantes dos governos da Argentina e do Brasil (do lado brasileiro, participaram membros do Ministério de Economia, do Trabalho, de Indústria, Comércio e Turismo e, posteriormente, do Ministério de Desenvolvimento), e representantes da Adefa e Anfavea, para elaborar uma carta de intenções que fixava as cotas de importação em pouco mais de 40 mil veículos e um índice de nacionalização de 70% das peças originárias dos países-membros do Mercosul com direito a tarifa zero.

Paralelamente à contínua deterioração da balança comercial argentina, a ratificação e entrada em vigência deste acordo vinham sendo postergadas, na medida em que a Argentina não cumpria a cota de exportações para o Brasil que possuía. As negociações prosseguiram até março de 1993, quando se celebrou o Anexo V ao Protocolo n° 21, vigente a partir do dia 31 do mesmo mês, fixando as cotas para 1993 em pouco mais de 20 mil veículos (o índice de nacionalização foi mantido em 70%).

O Anexo V marca uma reorientação na política externa brasileira, que passou a privilegiar o aspecto político da integração, uma vez que, visando proteger a indústria automotiva argentina, não só estabelecia uma cota inferior para o ano de 1993 em relação a 1992, como também prorrogava para 31 de dezembro de 1993 o prazo para a Argentina completar o restante da cota de exportações não cumprida em 1992, além da cota normal prevista para o ano. É significativo o fato de que o Anexo V foi inteiramente elaborado pelos representantes de governo, tendo sido posteriormente submetido à apreciação dos representantes privados, que pouco podiam fazer para alterá-lo, já que as negociações e as decisões sobre o setor estiveram inteiramente restritas ao Conselho do Mercado Comum (ABAD, 2000).

Simultaneamente, e para preservar o ainda incipiente processo de integração do Mercosul, houve um esforço para elevar as importações brasileiras da Argentina (DAYRELL, 2000). A declaração do embaixador Rubens A. Barbosa, subsecretário-geral de Integração, Assuntos Econômicos e de Comércio Exterior do Itamaraty, sobre as medidas adotadas pelo Brasil para elevar as importações argentinas, evidencia de forma clara esta posição: "Do ponto de vista do Mercosul, e diante dos desequilíbrios da balança comercial argentina, as medidas foram as menos traumáticas possíveis" (in SAFATLE, 1992).

Em 1994, com a aproximação do fim do período de transição, as negociações se tornavam mais urgentes. A Anfavea continuava a pressionar o governo brasileiro para aumentar as cotas de exportações e estabelecer um regime comum para o setor o mais rapidamente possível (DAYRELL, 2000). No entanto, a Decisão 29/94 do CMC – contemplando uma proposta apresentada pelo setor privado uruguaio e criando um Comitê Técnico Ad-Hoc na futura Comissão do Comércio do Mercosul (CCM), que se encarregaria da elaboração de uma proposta de Regime Automotriz Comum para o bloco – evidenciou as dificuldades dos governos em atender simultaneamente às reivindicações dos setores privados nacionais e os objetivos da integração (ABAD, 2000).

O Comitê Técnico Ad-Hoc deveria apresentar para aprovação da CCM, até 31 de dezembro de 1997, uma proposta completa do Regime Automotriz Comum que contemplasse os seguintes itens: 1) liberalização do comércio intrazona para os produtos do setor automotriz; 2) uma tarifa externa comum; e 3) a exclusão de incentivos nacionais que distorcessem a competitividade na região. De acordo com a Dec. 29/94, o regime comum deveria entrar em vigor a partir de 1° de janeiro de 2000; durante o período intermediário e até o estabelecimento

do regime comum, vigorariam os acordos bilaterais celebrados entre a Argentina e o Brasil[17], Argentina e Uruguai, e Brasil e Uruguai.

Frente à dificuldade de se obter uma proposta consensual no âmbito do Comitê Técnico, o CMC editou a Dec. 21/97, prorrogando para 30 de abril de 1998 o prazo final para a apresentação dessa proposta. Este prazo foi sucessivamente prorrogado até o fim de 1999, quando se definiu o regime de transição para vigorar entre 2001 e 2003, até atingir o livre-comércio em 2004. O regime de exceção para o setor permitia a definição de tarifas externas individuais para os Estados-membros. Em 1999, a Argentina aplicava 33,5%, o Brasil 35%, e Uruguai e Paraguai 23%. A tarifa externa para autopeças era de 2% para a Argentina e 10,8% para o Brasil. Estabeleceu-se ainda um regime de intercâmbio compensado entre o Brasil e a Argentina: cada dólar importado pelas montadoras em veículos acabados ou peças teria que ser compensado com 1 dólar em exportações, sendo o índice de nacionalização fixado em 60%.

Ainda no início de 1996, Argentina e Brasil firmaram acordos bilaterais para o setor automobilístico, nos quais o Brasil reconheceu o *déficit* comercial argentino – de 85 mil unidades, equivalente a cerca de US$850 milhões – no intercâmbio automotor bilateral no período 91/94, e permitiu à Argentina exportar para o país, até 1998, a mesma quantidade de veículos sem pagar qualquer compensação. Este *déficit* comercial argentino foi tema de uma nova ação realizada entre os dois Estados, em 27 de abril de 1997, no Rio de Janeiro, quando foi decidido que, durante os anos de 1998 e 1999, o comércio de automóveis entre os Estados do Mercosul seria mais flexível; uma quantidade determinada de veículos poderia ser comercializada entre Argentina e Brasil sem necessidade de compensar exportações com importações e com alíquota zero.

Em dezembro de 1998, foi estabelecido que o regime automotivo definitivo do Mercosul contemplaria o livre comércio interno, TEC de 35% para veículos e entre 16% e 18% para autopeças, porém seria por meio de um regime de transição a vigorar entre 1° de janeiro de 2000 e 31 de dezembro de 2003. Somente em 1° de janeiro de 2004 seria atingido o livre comércio interno. Acordou-se que as Associações de produtores de automóveis, no início de 1999, negociariam o regime de transição para vigorar entre 2000 e 2003.

Uma proposta conjunta da Anfavea e da Adefa fixava a TEC em 35% para veículos completos importados (alíquota especial de 17,5% para modelos de veículos das montadoras instaladas na região) e de 14% a 18% para autopeças de terceiros Estados fabricadas na região (alíquota de 2% para autopeças não fabricadas na região).

As divergências se tornaram mais evidentes a partir da desvalorização do Real, concentrando-se nas negociações quanto ao índice de nacionalização. Ao mesmo tempo, a Argentina passou a dificultar a entrada de veículos, obrigando os importadores a apresentarem uma declaração detalhada da mercadoria. Além disso, solicitou à OMC a prorrogação do regime automotivo nacional, suscitando ameaças do Brasil de submeter à TEC os veículos importados da Argentina.

[17] O acordo bilateral Brasil-Argentina para o setor automotriz estabeleceu um índice de nacionalização de 60% e admitia a vigência dos regimes automotivos nacionais de ambos os países até 31 de dezembro de 1999. As cotas de importação-exportação não foram definidas no acordo.

No final do prazo para a definição das regras do setor a vigorarem a partir de 2000, em virtude principalmente das divergências sobre o índice de nacionalização de peças, estabeleceu-se um acordo provisório para vigorar até 29 de fevereiro, enquanto as negociações prosseguiam. Este acordo estabelecia tarifa alfandegária zero para o comércio bilateral Brasil-Argentina de veículos e autopeças, mantendo o intercâmbio de compensação de 1 dólar importado para cada dólar exportado. No dia 29 de fevereiro, ele foi prorrogado por mais 60 dias.

5.2.3. Notas Finais da Análise do Setor Automotriz

Temos observado que, via de regra, não tem ocorrido nenhuma tentativa significativa de intervenção direta dos atores subnacionais no processo de integração, seja participando das negociações nas instâncias institucionais do Mercosul, seja procurando se manter informados daquelas que ocorrem no plano federal (PEREIRA, 2000). Celebrando acordos setoriais e participando dos Subgrupos de Trabalho do GMC e Comitês Técnicos da CCM, sob a supervisão e coordenação dos governos nacionais diretamente encarregados da condução das políticas de integração, tem predominado nesse processo a participação do setor privado. Diferentemente das negociações no setor açucareiro, as realizadas no setor automotriz foram conduzidas, desde a assinatura do Protocolo nº 21 em 1988 até meados de 1992, primeiramente pelos representantes do setor privado; depois, com a assinatura do Tratado de Assunção e a criação dos órgãos do período transitório, elas foram crescentemente sendo acompanhadas pelos representantes de governo.

Foi somente com o acirramento da crise da balança comercial argentina que o setor automotriz efetivamente adquiriu caráter político no processo de integração, passando a ser utilizado para diminuir o *déficit* comercial da Argentina com o Brasil (DAYRELL, 2000 e ABAD, 2000). A partir de 1993, o foco da tomada de decisões no setor se concentrou no CMC, que anteriormente mantinha uma política de aprovação quase automática dos acordos celebrados entre as montadoras.

De fato, o alto grau de avanço na integração do setor automotivo, com a implementação de programas de complementaridade e especialização, e o intenso comércio intrafirma observado, principalmente entre as montadoras da Argentina e do Brasil, conferiram importância fundamental ao setor no processo de integração (VIGEVANI e VEIGA, 1997). Este padrão de intensa complementaridade entre as montadoras argentinas e brasileiras foi mantido mesmo após 1993, quando os Estados-partes do Mercosul passaram a intervir diretamente nas negociações entre os setores privados, sujeitando os programas e os acordos aos ditames do processo de integração como um todo (DAYRELL, 2000).

Neste sentido, embora os acordos para o setor automotriz incentivassem a liberalização progressiva do comércio intra-regional, as negociações evidenciam a força da política industrial existente na Argentina, em contraposição às indefinições e desorientação reinantes no Brasil (VIGEVANI e VEIGA, 1997). Primeiramente, a Anfavea pressionava os dirigentes governamentais pela definição de um regime comum no Mercosul, objetivando sua equiparação às regras para o setor vigentes na Argentina. O regime automotivo argentino, implementado a partir de 1992 e válido até 1999, foi bem-sucedido na atração de investimentos

externos diretos até meados de 1995, o que desestimulava o governo daquele país a negociar um regime comum. O governo brasileiro, por sua vez, mantinha uma política de incentivo às importações que visava impedir a elevação dos preços internos, não lhe interessando a definição de regras semelhantes às argentinas.

Com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto e a instabilidade macroeconômica experimentada no Brasil, ocorre uma reorientação da política comercial externa do país. Atendendo às pressões das montadoras e do segmento de autopeças, em junho de 1995 o governo brasileiro editou uma Medida Provisória estabelecendo o regime automotivo brasileiro. Devido ao crescente *déficit* na balança comercial – prejudicada pela crise mexicana em dezembro de 1995 –, as tarifas de importação de veículos foram elevadas para 32% em fevereiro e para 70% em fevereiro de 1995. Durante um breve período, o Brasil impôs cotas de importação para veículos, ocasionando uma grave crise diplomática com a Argentina durante o ano de 1999, contornada apenas após a determinação da OMC de alterar a medida e finalmente rejeitá-la.

No entanto, o regime automotivo obteve sucesso em promover a atração de investimentos externos diretos para o Brasil, eliminando a situação de favorecimento à economia Argentina (VIGEVANI e VEIGA, 1997). A partir de 1995 e até meados de 1999, as negociações do setor automotriz prosseguiram lentamente, já que vigorou durante o período um regime de intercâmbio compensado, quando cada dólar importado teria que ser compensado com um dólar exportado. Neste período, a Anfavea passou a apoiar a definição de um regime de livre-comércio intrabloco, uma tarifa externa única, e não uma equiparação às regras argentinas.

Aponta-se a seguir alguns indícios que explicam por que o estado de São Paulo se manteve distante das negociações do setor. Ressalte-se no entanto que, em geral, não tem ocorrido a participação direta dos estados subnacionais no processo de integração (PEREIRA, 2000); no caso específico do setor automotriz, outros fatores colaboraram para desestimular a participação estadual nas negociações do setor.

Em primeiro lugar, devido à prematura participação do setor privado na integração, desenvolveu-se um canal direto de comunicação entre os governos nacionais e os representantes da indústria automotiva. Ainda em 1988 – e uma vez que a política adotada pelo Estados-partes foi de incentivar a celebração de acordos setoriais privados e a participação do setor privado nos Subgrupos de Trabalho – o setor foi convidado pelos governos da Argentina e do Brasil a participar ativamente na elaboração de acordos e programas de complementação, o que ocorreu ao longo do período de 1991-2000. Assim, as negociações do setor têm sido conduzidas pelo setor privado, representados pela Anfavea do lado brasileiro, e pela Adefa do lado argentino, e pelos representantes dos governos, cabendo aos Ministérios de Economia e do Desenvolvimento a prerrogativa da tomada de decisões (DAYRELL, 2000).

Em segundo lugar, na medida em que as decisões sobre o setor passaram a ser consideradas de caráter político pelo governo federal, visando manter um bom relacionamento com a Argentina em favor da integração, as negociações se tornaram menos permeáveis às influências de atores subnacionais e da sociedade civil (ABAD, 2000).

Em terceiro lugar, deve-se considerar a política do Estado em relação ao setor. De acordo com declarações do governador Mário Covas, o governo estadual considerava a chamada "guerra fiscal" nociva aos interesses nacionais e estaduais, pois embora promovesse o desenvolvimento econômico e a geração de empregos nos estados que obtinham sucesso em atrair montadoras e novos investimentos, esses benefícios se dariam à custa da concessão de isenções tributárias e de outras vantagens às montadoras. Esta política parece indicar que o governo do Estado preferiu se manter distante da questão – provocando inclusive reclamações por parte da Argentina – e não adotar nenhuma política específica para o desenvolvimento da indústria automotiva no Estado.

6. CONCLUSÃO II PARTE

A análise das disputas no setor automotriz e açucareiro, bem como as experiências vivenciadas pelo estado do Rio Grande do Sul nas negociações relativas ao setor de calçados e trigo (ver apêndice), permitem concluir que, na condução das políticas de integração, tem prevalecido o governo federal, enquanto que nos conflitos localizados e setoriais, o setor privado tem sido responsável pelos acordos entre as partes. Uma frase do Coordenador Técnico do Gabinete exemplifica e comprova qual tem sido a forma de negociação adotada nas disputas analisadas: "Exatamente, eu até diria que está tudo concentrado no acerto do setor privado e o setor público vai a reboque (AMATO, 2000)".

Conseqüentemente, nos casos analisados não se verificou a ocorrência de uma influência direta do estado de São Paulo sobre as instâncias de negociação e tomada de decisão no Mercosul. É importante salientar que não existem no Estado instituições análogas às do estado do Rio Grande do Sul, responsáveis pelas políticas estaduais frente ao processo de integração e inserção internacional. Reconhece-se que o Tratado de Assunção previa a realização de acordos setoriais privados e, com a evolução do Mercosul, o CMC decidiu inclusive regulamentar a participação do setor privado nas negociações.

De acordo com as disposições contidas na Ata do II Encontro de Ministros da Economia e Presidentes dos Bancos Centrais do Mercosul, realizado em 8 de novembro de 1991, os Subgrupos de Trabalho deveriam empreender esforços para incentivar e regulamentar a forma de participação do setor privado nas negociações. No conjunto das medidas adotadas pelos órgãos do Mercosul, as reuniões do Conselho Industrial do Mercosul, integrando diversas entidades representativas das indústrias dos quatro países, passaram a ser incluídas na documentação oficial do Mercosul, e o Conselho obteve o direto de participar na formulação de propostas nas negociações relevantes. Através do Protocolo de Ouro Preto criou-se o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES), órgão responsável por representar os setores econômicos e sociais de cada país.

A participação direta dos governos subnacionais na estrutura do Mercosul não é vista como adequada para representar os interesses estaduais e municipais frente ao processo de integração regional. Para o Ministério de Relações Exteriores, porta-voz das políticas adotadas nesse processo, são atores válidos nas negociações internacionais apenas aqueles sujeitos ao Direito

Internacional Público, excluindo, portanto, os atores subnacionais, que devem endereçar ao governo nacional suas demandas relativas ao Mercosul (PEREIRA, 2000).

Em 1997, na XXVII Reunião do GMC, foi discutido o pedido das Seções Nacionais do Grupo de fomentar a participação de autoridades estaduais, provinciais e municipais nas negociações dos órgãos integrantes do Mercosul. Reiterou-se que as Seções Nacionais desses órgãos – portanto, o governo federal, no caso do Brasil – constituem o fórum legítimo de representação de todos os níveis governamentais. Também se recordou que o FCES e a Comissão Parlamentar Conjunta constituem os canais para a participação dos diversos setores da sociedade civil. Neste sentido, José Botafogo Gonçalves afirmou que a aprovação dos acordos e protocolos pelo Congresso Nacional demonstravam a aprovação, por parte dos estados, dos rumos do processo de integração (GONÇALVES, 1995). Outro exemplo significativo desta posição foi a negação da solicitação do MercoCidades – entidade que reúne diversos municípios dos quatros Estados-membros do Mercosul – para se integrar oficialmente à estrutura institucional do Mercosul (PEREIRA, 2000). De acordo com Pereira (2000), se atendida, a solicitação provocaria vários problemas de representatividade, ensejando questionamentos sobre os critérios da escolha das cidades e o surgimento de novas solicitações por parte de outros atores da sociedade civil.

Para atender às demandas dos estados e municípios, o governo criou as Assessorias de Relações Federativas e manteve Escritórios de Representação do Ministério de Relações Exteriores nos estados; estes órgãos serviriam como canais específicos entre os governos estaduais e o governo federal nas questões relativas ao processo de integração e inserção internacional. As experiências de criação de secretarias estaduais encarregadas dessas questões – como o Gabinete do Mercosul no Rio Grande do Sul – também são bem-vistas pelo MRE, na medida em que elas podem coordenar as ações em parceria com os escritórios de Representação (PEREIRA, 2000).

A criação do Gabinete do Mercosul no Rio Grande do Sul, com o objetivo de realizar a "boa integração do Rio Grande do Sul no Mercosul" (AMATO, 2000) (ver Apêndice), corresponde ao pressuposto de que as disputas entre os membros do Mercosul acarretam efeitos regionalmente localizados e, portanto, poderiam incentivar a participação dos estados buscando influenciar nas negociações e na sua resolução. A ausência de estruturas com funções semelhantes, no plano institucional do estado de São Paulo, pode indicar tanto que não existe esta percepção por parte do governo paulista, quanto que não que haveria interesse político e/ou econômico que validasse a criação de uma estrutura como aquela no Estado.

APÊNDICE

1. O RIO GRANDE DO SUL FRENTE AO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

Devido à existência de estruturas de governo diretamente responsáveis pela condução das políticas estaduais frente ao processo de integração e ao histórico de intenso relacionamento internacional do Estado, principalmente com a Argentina e o Uruguai, o estudo comparativo do Rio Grande do Sul pode oferecer indicações importantes para a análise das alterações provocadas pela integração na gestão pública estratégica dos governos subnacionais, particularmente do estado de São Paulo.

A seguir, com base em pesquisa empírica efetuada em Porto Alegre, apresenta-se um resumo descritivo do histórico e da atuação do Rio Grande do Sul frente ao Mercosul. Ressalte-se que este resumo pretende apenas oferecer uma descrição da atuação do governo do Estado frente ao Mercosul; a discussão sobre a possibilidade de se constituírem alternativas a serem adaptadas para o estado de São Paulo deverá ser realizada posteriormente.

1.1. Histórico

Durante a década de 80, foram implementadas nos estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, nas gestões de Leonel Brizola e Pedro Simon, respectivamente, as primeiras iniciativas de políticas externas federativas (RODRIGUES, 2000). Dado o relacionamento histórico e cultural existente entre o Rio Grande do Sul e a Argentina, o estado tem tradicionalmente cultivado uma atuação internacional intensa na região (TEIXEIRA, 2000). A partir da aproximação entre a Argentina e o Brasil iniciada em meados de 1980 (BANDEIRA, 1987), e posteriormente com a assinatura do Tratado de Assunção, o Estado gradualmente centralizou as ações de política externa, antes dispersas entre as diversas secretarias de Estado, e construiu estruturas executivas diretamente responsáveis pelas relações internacionais e pela coordenação das políticas relativas ao Mercosul. Atualmente, o Rio Grande do Sul dispõe de três estruturas executivas que se encarregam dos assuntos internacionais e do Mercosul e uma Comissão do Mercosul na Assembléia Legislativa.

1.2 Comissão do Mercosul na Assembléia Legislativa

Não foi possível obter informações diretas com os deputados e/ou assessores da Comissão do Mercosul na Assembléia; entretanto, o Dep. Vicente Marques (2000), embora não sendo um membro da Comissão, pôde nos oferecer uma avaliação de como ela funciona. De acordo com ele, a Comissão teria pouca capacidade de iniciativa e poder no âmbito da Assembléia, sendo utilizada principalmente como espaço suprapartidário para debates de questões sobre o Mercosul. Uma vez debatidas as questões na Comissão, os Deputados membros – que participam também de outras Comissões na Assembléia – transferem a discussão e a decisão final para outra Comissão. Como exemplos, Marques (2000) citou as discussões sobre arroz,

leite, frango e transgênicos, que ocorreram na Comissão do Mercosul, mas que foram decididas na Comissão da Agricultura.

1.3. Conselho de Desenvolvimento da Região Sul

O CODESUL foi criado em 15 de junho de 1961, através de convênio estabelecido entre os estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul, posteriormente à incorporação do Mato Grosso do Sul. Seus objetivos principais são fomentar o desenvolvimento da região, coordenar ações e encontrar soluções para problemas comuns aos quatro estados. Embora seja uma associação que visa promover o desenvolvimento e a integração estritamente entre os quatro estados brasileiros membros, a percepção de que o surgimento do Mercosul poderia acarretar impactos sobre o desenvolvimento da região conferiu-lhe um papel de destaque na integração, maior do que o anteriormente previsto. Formalmente, o CODESUL elabora projetos e planos de ação para implementar as grandes políticas determinadas pelo Banco Regional de Desenvolvimento (BRDE)[18], que repassa as linhas de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) para o setor privado da região. Os projetos estão voltados para a promoção e incentivo das pequenas e médias empresas (PMEs) da região, desenvolvimento de um pólo de informática, educação e transporte multimodal.

Como já salientado, o surgimento do Mercosul obrigou o CODESUL a desenvolver uma interface internacional, primeiramente com a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino e Litoral (Crecenea)[19], estabelecendo-se um Fórum de Governadores composto pelos governadores dos quatro estados brasileiros e seis províncias argentinas, no qual se procura definir projetos comuns para as duas regiões. Como exemplos, Silva (2000) citou a questão dos focos de dengue do lado argentino da fronteira, para os quais se busca desenvolver um programa de erradicação conjunto, o projeto para conter as enchentes do Rio Uruguai, programas educacionais e o Programa de Oficial de Enlace[20]. Durante este ano, o CODESUL e a Crecenea desenvolveram ainda um acordo de cooperação técnica com a Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa (CRPM), criando três Comitês de Trabalho: Comércio, Relações Transfronteiriças, e Integração, Cultura e Universidades.

Por outro lado, essas articulações internacionais, exemplos do que poderíamos chamar de política externa federativa (RODRIGUES, 2000), passaram a exigir um contato maior entre o governo federal e o CODESUL, além do estritamente institucional, via BRDE e repasse de linhas de crédito. No que se refere ao Mercosul, existe uma reivindicação conjunta do CODESUL-Crecenea por maior participação nos Subgrupos de Trabalho, já tendo sido assinado acordo de participação na Reunião Especializada de Turismo (RET) para possivelmente

---

[18] Em 1992, o Mato Grosso do Sul foi oficialmente incorporado ao CODESUL. Os três estados originários do CODESUL (Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina) possuem participações iguais no BRDE. O trâmite para o ingresso do Mato Grosso do Sul foi recusado pelo Banco Central.

[19] A Crecenea agrupa as seis províncias de fronteira da Argentina (Missiones, Entrerios, Corrientes, Chaco, Formosa, Santa Fé), visando promover o desenvolvimento conjunto da região no contexto da integração.

[20] O Programa de Oficial de Enlace visa promover o intercâmbio de policiais estrangeiros de fronteira. Assinou-se a carta de intenções entre a Crecenea e o CODESUL, sendo que policiais argentinos foram os primeiros a se transferirem para o Brasil. Imediatamente, a Polícia Federal os mandou de volta para a Argentina, pois não se permite atividade policial estrangeira no território nacional. O ocorrido gerou um pequeno embaraço diplomático (SILVA, 2000), sendo necessário auxilio técnico do Itamaraty para alterar a carta de intenções e criar oficiais brasileiros encarregados unicamente com os turistas argentinos, o mesmo acontecendo na Argentina.

ampliar o PRODETUR – programa de turismo desenvolvido pelo CODESUL – para o Brasil (PROMERCOTUR).

1.4. SEDAI

Desde a passagem de Ricardo Seitenfuss pelo governo riograndense, o estado já contava com a Secretaria de Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI), que auxiliava o desenvolvimento do comércio internacional no Estado. A partir de 1991, o governo estadual centralizou a coordenação de suas políticas externas e relativas ao Mercosul, delegando à SEDAI maiores poderes e responsabilidades, anteriormente distribuídos entre as Secretarias de Estado de acordo com o tema.

A SEDAI coordena suas ações com o Gabinete do Mercosul, que se encarrega dos aspectos políticos do relacionamento do Estado com os outros países do Mercosul e junto ao governo federal. No entanto, diferentemente do Gabinete do Mercosul, a atuação da SEDAI não se restringe aos países do Mercosul; embora reconheça sua importância, busca promover o desenvolvimento e o comércio do Estado com outros parceiros comerciais (TEIXEIRA, 2000). No momento, a SEDAI está concentrada no desenvolvimento de parcerias que foram formadas com um centro médico do Canadá e na organização dos "20 anos do Convênio de Fraternidades RS e Shiga/Japão".

1.5. Gabinete do Mercosul

Conforme assinalado, o Gabinete do Mercosul foi criado em 1999 com o objetivo de "fazer a boa integração do Rio Grande do Sul no contexto do Mercosul" (AMATO, 2000). A proximidade cultural, de identidade, climática e fronteiriça, principalmente com a Argentina e o Uruguai, teria motivado sua criação, já que as estruturas produtivas destas regiões são semelhantes (lácteos, vinhos, trigo etc.). Além disso, existiria o receio de que se formasse um eixo Brasília-Minas Gerais-São Paulo com Córdoba-Buenos Aires, prejudicial aos interesses do Rio Grande do Sul (idem). Para exemplificar essa possibilidade, Amato (2000) citou os casos do arroz, carne e calçados, que representa "bilhões de dólares de produção total", e o acordo no setor automotriz, que teria "custado um número incrível de empregos aqui (RS), que foi a diminuição do teor de peças nacionais".

Com respeito à atuação do Gabinete do Mercosul junto ao governo federal, merecem ser ressaltadas algumas de suas ações específicas. Em meados de agosto de 2000, o secretário extraordinário para Assuntos do Mercosul[21], Rinan Kurtz, enviou uma carta para o ministro Botafogo, que por sua vez, autorizou a Secretaria a fazer um levantamento dos problemas existentes e se comprometeu a ir à "fronteira" pessoalmente para verificá-los (SILVA, 2000). Como afirmou Amato (2000), o Gabinete tem um canal direto com o ministro Botafogo, sendo que um funcionário da Divisão do Mercado Comum do Sul (DMC), do Departamento de Integração Latino-Americana (DIN), confirmou e disse conhecer o secretário Rinan Kurtz. O Gabinete também dispõe de canais de acesso através da Comissão Parlamentar Conjunta, cujo

[21] A despeito de a repartição se chamar Gabinete do Mercosul, tanto o Secretário da repartição, Rinan Kurtz, quanto o próprio governador, referem-se a ela como Secretaria do Mercosul.

presidente, Julio Redecker, é da região da Grande Porto Alegre, e através do Legislativo, com a senadora do Estado (AMATO, 2000).

Entretanto, não existe nenhum mecanismo ou canal formal de comunicação entre o Gabinete e o governo federal no que se refere às questões do Mercosul. Podemos observar que as relações entre eles se fazem por meios indiretos e informais; a participação direta na estrutura institucional do Mercosul não ocorre, a despeito de o coordenador técnico do Gabinete do Mercosul, Gilberto Amato, afirmar que tem sido permitido ao Estado participar dos Subgrupos de Trabalho nos temas de interesse. De fato, o que se verifica, por exemplo, no que se refere às negociações para definir normas comuns para o arroz, é a participação do Instituto Rio Grandense do Arroz (IRGA) nessas negociações e mesmo na definição de normas para o setor; porém, não se trata da participação do executivo estadual nos Subgrupos de Trabalho.

Amato (2000) afirma que o Gabinete do Mercosul formula posições sobre os interesses mais amplos do Estado, no contexto do processo de integração, inclusive orientando o governador. Neste sentido, o governador nomeou cerca de 100 especialistas para compor um Conselho, escolhidos pelas secretarias de estado, com o qual o Gabinete do Mercosul trata informalmente para estabelecer uma posição do Estado em geral e alcançar um consenso com a iniciativa privada.

2. A RESOLUÇÃO DAS DISPUTAS NOS SETORES DE CALÇADOS E TRIGO

O Rio Grande do Sul atribui ao setor de calçados importante papel na geração de empregos e em termos de produção total; no entanto, não houve nenhuma tentativa por parte do Estado de influenciar as negociações no âmbito do Mercosul, mesmo considerando que o presidente da Comissão Parlamentar Conjunta, Julio Redecker, seja originário daquela região produtora de calçados (AMATO, 2000 e SILVA, 2000). Houve um acordo empresarial entre a Câmara da Indústria do Calçado da Argentina (CIC) e a Associação Brasileira da Indústria de Calçados (Abicalçados), no início de outubro de 1998, ampliando as exportações brasileiras para 11 milhões de pares no total em 1999 e, no primeiro semestre de 2000, de 4,4 milhões de pares.

A disputa no setor tritícola, iniciada no final de 1991, foi motivada pelos produtores argentinos, que acusavam o governo brasileiro de importar trigo subsidiado dos Estados Unidos, embora tivessem condições de colocar seu produto no mercado brasileiro a preços inferiores aos preços nacionais. O conflito se estendeu ao longo de todo o período de transição, pois a política declarada do governo brasileiro era manter as possibilidades de importações de terceiros Estados, enquanto a Argentina reivindicava a condição de parceiro principal e privilegiado.

Uma posição de consenso foi atingida após a tarifa externa comum do produto ter sido definida em 10% e os setores privados brasileiro e argentino firmarem um acordo de longo prazo garantindo a compra de todo o excedente de trigo argentino exportável a preços médios históricos; o restante das necessidades brasileiras seria suprido pela produção nacional e importações de terceiros Estados. Embora não veja relação entre a criação do Mercosul e a política adotada para o setor, Amato (2000) afirma que o Rio Grande do Sul, maior produtor nacional, vinha gradualmente diminuindo sua produção de trigo desde antes de 1991. Segundo

ele, esta política foi adotada pelo Estado por ter reconhecido a maior competitividade da Argentina no setor, sem influência do governo federal.

3. A PERCEPÇÃO DO ITAMARATY SOBRE O RIO GRANDE DO SUL FRENTE AO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

As iniciativas do governo do Rio Grande do Sul visando o desenvolvimento do comércio externo do Estado em geral e a criação de instâncias específicas para tratar das questões de integração, descritas acima, foram apoiadas pelo governo federal, que mantém não somente contato direto com o Gabinete do Mercosul e com o CODESUL, mas, através do Escritório de Representação do Ministério de Relações Exteriores no Estado, fornece auxílio técnico para a formulação das propostas e projetos desenvolvidos por estas instâncias e, por sua vez, elabora planos para serem implementados no Estado em resposta às suas demandas.

Por isso, a percepção do Escritório de Representação do MRE no Rio Grande do Sul, presidido pelo embaixador Jorge Ribeiro, sobre a atuação do Estado frente ao Mercosul, é significativa como estudo de caso para a compreensão do objeto do projeto temático sobre a gestão pública estratégica dos governos subnacionais frente ao processo de integração e inserção econômica (CEDEC, FUNDAP e PUC, 1998 e CEDEC, FUNDAP e PUC, 2000).

De 1991 até 1993, sob a coordenação da SEDAI, foram eficazes a implementação dos projetos e as ações desenvolvidas pelo Estado relativas à integração e à promoção do comércio. A partir de 1993, de acordo com Brummer (2000), assistente executiva do Escritório de Representação, houve certa descontinuidade na política "externa" do Estado, que dividiu novamente a coordenação das ações, entre a SEDAI e o Gabinete do Mercosul. Paralelamente a essa divisão, teria havido uma relativa realocação do quadro de técnicos do Estado, retirados da SEDAI e do Gabinete do Mercosul, comprometendo a eficiência destas instâncias. Conseqüentemente, os planos elaborados e as propostas estratégicas do MRE para o Estado passaram a ser de difícil implementação, devido ao despreparo técnico e à falta de apoio político destas instâncias.

Entre outras ações e programas que vinham sendo desenvolvidos pelo Estado e que foram gradualmente desativados, BRUMMER (2000) cita o acompanhamento das discussões dos Subgrupos de Trabalho, cujas atas eram repassadas pelo Escritório de Representação, que se deu até 1992, quando foi abandonado devido à falta de capacidade para assimilar as informações e formular estratégias adequadas. Em outras palavras, o governo do estado do Rio Grande do Sul alterou sua política deliberadamente e/ou não teve suficiente capacidade executiva para continuar mantendo uma política estrategicamente definida frente ao processo de integração, passando a exercer uma atuação pontual e passiva frente aos impactos provocados pela evolução do Mercosul (idem).

Em decorrência desta nova situação, o Gabinete do Mercosul, por sua vez, se concentrou na promoção de iniciativas internas, tais como a publicação do "Mercosul do Cidadão", a organização de encontros culturais e comerciais[22] e seminários internacionais[23], e o

[22] I e II Encontro Bolívia – Rio Grande do Sul, por exemplo, que promoveu diversos encontros empresariais e culturais entre as pequenas e médias empresas (PMEs) de ambas as regiões.

[23] Seminário "Problemas de Fronteira", envolvendo os municípios fronteiriços dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul, em conjunto com o CODESUL.

desenvolvimento de programas visando o aumento da eficiência nos trâmites burocráticos no âmbito do Mercosul[24] e educacionais[25], em conjunto com a SEDAI e o CODESUL.

Por último, deve-se ressaltar uma tentativa por parte do governo estadual de formar um Conselho de Coordenação das Ações do Estado (Cocae), com o objetivo de integrar todos os órgãos do Estado no estabelecimento de uma política do Rio Grande do Sul para o Mercosul. Esta iniciativa, datada de abril de 1991, ainda não foi efetivamente implementada, aparentemente devido à falta de recursos ou de vontade política (BRUMMER, 2000).

[24] Programa MercoFÁCIL, que agilizou o prazo de entrega de correspondência na zona de fronteira, os trâmites aduaneiros para exportações de mercadorias, e implementou o acesso de pequenas aeronaves brasileiras no aeroporto de Rivera, Uruguai.
[25] Programa MercoPRÊMIO, que consiste em um concurso de monografia visando acolher a contribuição dos cidadãos para a solução dos problemas do Mercosul, oficialmente, e Programa UNIMERCO, que procura promover a celebração de convênios regionais entre as universidades do Rio Grande do Sul e dos países do Mercosul.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Sérgio de e FLORÊNCIO, Lima. "O modelo brasileiro de industrialização diante das novas realidades da integração no hemisfério: Mercosul e NAFTA". In: GUILHON, José Augusto (org). *Sessenta anos de política externa brasileira. Diplomacia para o desenvolvimento*. São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP (NUPRI)/Cultura Editores Associados, 1996.

ALBERTO JÚNIOR, Carlos Alberto. Divergências para um tribunal. *Gazeta Mercantil Latino-Americana*. São Paulo: 2 -8/dez/1996, p. 22.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. "Relações internacionais do Brasil: introdução metodológica a um estudo global". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 13, n° 2, 1991.

_____. "Solução de controvérsias no Mercosul: o Protocolo de Brasília ao Tratado de Assunção". *Boletim de Integração Latino-Americano*, Brasília: MRE/GETEC, n° 4, jan./mar. 1992.

_____. "Estatuto das empresas binacionais Brasil-Argentina". *Boletim de Integração Latino-Americano*, Brasília: MRE/GETEC, n° 5, abr./jun. 1992.

_____. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

_____. "A economia da política externa: a ordem internacional e o progresso da nação." *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 39, n° 1, 1996.

_____. *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. São Paulo: Ed. LTr, 1998a.

_____. "O Mercosul no contexto global". In: BASTOS, Celso Ribeiro e FINKELSTEIN, Cláudio (coord). *Mercosul: lições do período de transitoriedade*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC), 1998b.

ALMEIDA, Hamilton. "Solução de conflitos divide opiniões." *Gazeta Mercantil Latino-Americana*. São Paulo: 12-18/01/1998c, p. 11.

ALMEIDA-MEDEIROS, Marcelo de. "Relações externas do Mercosul: uma abordagem brasileira". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 32, n° 2, 1995.

_____. "O Mercosul e a União Européia: uma abordagem comparada do processo de formação de instituições". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 18, n° 1, 1996.

ARAÚJO, Ernesto e FLORÊNCIO, Sérgio. *Mercosur, proyecto, realidad y perspectivas*. Brasília: Vest-Con, 1997.

ARAUJO, Nadia de; MARQUES, Frederico V. Magalhães e REIS, Márcio Monteiro. *Código do Mercosul: tratados e legislações*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1998.

ATAS DAS REUNIÕES DO CCM. *Boletim de integração latino-americana*. Brasília: Ministério de Relações Exteriores (MRE)/GETEC, 1991- 1999.

ATAS DAS REUNIÕES DO CMC. *Boletim de integração latino-americana*. Brasília: Ministério de Relações Exteriores (MRE)/GETEC, 1991- 1999.

ATAS DAS REUNIÕES DO GMC. *Boletim de integração latino-americana*. Brasília: Ministério de Relações Exteriores (MRE)/GETEC, 1991- 1999.

BAHIA, Saulo José Casali. "A supranacionalidade no Mercosul". In: BASTOS, Celso Ribeiro e FINKELSTEIN, Cláudio (coord). *Mercosul: lições do período de transitoriedade*. São Paulo: IBDC, 1998.

BALASSA, Bela. *Teoría de la integración económica*. Ciudad de México: Ed. Hispano-Americano, 1980, pp. 1-19; pp. 111-131.

BANDEIRA, Moniz. *O Eixo Argentina - Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: Universidade de Brasília (UNB), 1987.

BAPTISTA, Luis Olavo. "Assuntos Comerciais". In: SEITENFUS, Ricardo (org). *Mercosul: impasses e alternativas*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados (IEA)/Universidade de São Paulo (USP), n° 18, set. 1991.

_____. "O impacto do Mercosul sobre o sistema legislativo brasileiro". *Boletim de Integração Latino-Americano*, Brasília: MRE/GETEC, n° 5, abr./jun. 1992.

_____. *O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: Ed. LTr, 1998.

BARBOSA, Rubens A. *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Ed. Aduaneiras, 1991.

_____. "A integração regional e o Mercosul". *Política Externa*, São Paulo: Ed. Paz e Terra/Programa de Política Internacional e Comparada/USP, vol. 1, n° 2, 1992a.

_____. "Mercosul: balanço do primeiro ano". *Boletim de Integração Latino-Americano*. Brasília: MRE/GETEC, n° 4, jan./mar. 1992b.

_____ e CÉSAR, Luís Fernando Panelli. "A integração sub-regional, regional e hemisférica: o esforço brasileiro". In: FONSECA JÚNIOR, Gelson e CASTRO, Sergio Henrique de (orgs). *Temas de política externa brasileira II, vol 1*. São Paulo: Ed. Paz e Terra/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)/Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 1994.

BASTOS, Celso Ribeiro e FINKELSTEIN, Cláudio. "A institucionalização do Mercosul e a harmonização das normas". In: BASTOS, Celso Ribeiro e Finkelstein, Cláudio (coord). *Mercosul: lições do período de transitoriedade*. São Paulo: IBDC, 1998.

BEKERMAN, Marta. "Abertura e integração na América Latina. Uma perspectiva dinâmica". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 14, n° 2, 1992.

BIEBER, León E. "Europa e América Latina: análise comparativa dos processos históricos de integração". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 36, n° 1, 1993.

BING, Walter Otto. "Perspectivas da agroindústria de trigo no Mercosul". In: AUOZANI, Laudir Luiz, KUSIAK, Paulo Roberto de Oliveira e LOPES, Paulo Vianna (orgs.). *Perspectivas da agroindústria no Mercosul*. Cruz Alta, Rio Grande do Sul: Relatório do 2° Seminário Regional de Economia Agrícola, 6-8 de novembro, 1991.

BOLETIM DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA. Brasília: Ministério de Relações Exteriores (MRE)/GETEC, 1991- 1999.

CACHAPUZ, Rozane da Rosa. *Arbitragem: alguns aspectos do processo e do procedimento na Lei n° 9.307/96*. Leme, São Paulo: Ed. de Direito, 2000.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Arbitragem*. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2° ed. revista, 1997.

CAMARGO, Gustavo Corrêa de. *O Mercosul sem confeitos – implicações para o Brasil*. Campinas: Núcleo de Estudos Estratégicos (NEE), dez. 1996 (Caderno Premissas, n° 14)

CASTRO, Maria Silvia Portella de. "A estratégia da ação sindical no Mercosul". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 39, n° 2, 1996.

_____ e WACHENDORFER, Achim. "El sindicalismo del MERCOSUR: su trayectoria y sus perspectivas en un contexto de ampliación comercial hemisférica". In: CASTRO, Maria Silvia Portella de e WACHENDORFER, Achim (coords). *Sindicalismo y globalización: la dolorosa inserción en un mundo incierto*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1996.

CEDEC, FUNDAP e PUC/SP. Gestão pública estratégica dos governos subnacionais frente ao processo de inserção internacional e integração latino-americana. São Paulo: Projeto Temático apresentado à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), 1998.

_____. Gestão pública estratégica dos governos subnacionais frente ao processo de inserção internacional e integração latino-americana. São Paulo, 2000 (1° relatório científico)

CHARLÍN, Raimundo Barros. "Derechos y controversias". *El País*, Montevidéu, 15/06/93.

CLAINCHE, Roberto Martinez Le. *La ALALC/ALADI*. Ciudad de México: El Colegio de México, 1984.

COPELLO, Belter Garré. "La creación de un Tribunal de Justicia en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Regímenes de derecho comparado". In: ABELLA, Martha Jardí; COPELLO, Belter Garré *et alii*. *Estudios multidisciplinares sobre el Mercosur*. Montevidéu: Fundación de Cultura Universitaria, 1995a.

_____. "Solución de controversias en el Mercado Común del Sur". In: ABELLA; Martha Jardí; COPELLO, Belter Garré *et alii*. *Estudios multidisciplinares sobre el Mercosur*. Montevidéu: Fundación de Cultura Universitária, 1995b.

COSTA, Kátia Radjá Cardoso da e MARCON, Fabiana. "A competência internacional no Brasil e no Mercosul". In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). *Solução de controvérsias no Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

D'ARCY, François. *Construção européia e transformação dos Estados europeus*. Franca: Editora da Universidade Estadual Paulista, UNESP, 1999.

DUPAS, Gilberto. "Política fiscal, cambial e monetária relacionada com o comércio". In: SEITENFUS, Ricardo (org). *Mercosul: impasses e alternativas*. São Paulo: IEA/USP, set. n° 18, 1991.

DÜRR, Frederico Gunnar. "Perspectivas da agroindústria de leite e derivados no Mercosul". In: AUOZANI, Laudir Luiz, KUSIAK, Paulo Roberto de Oliveira e LOPES, Paulo Vianna (orgs.). *Perspectivas da agroindústria no Mercosul*. Cruz Alta, Rio Grande do Sul: Relatório do 2° Seminário Regional de Economia Agrícola, 6-8 de novembro 1991.

ELIZECHE, Marco Antonio. "El Mercosur: un ensayo sobre el objetivo y naturaleza jurídica del Tratado de Asunción. El Sistema de Solución de Controversias. Los conflictos fiscales. Necesidad de un Tribunal de Justicia permanente y supranacional". In: CAMPOS, Dejalma de (coord). *O sistema tributário e o Mercosul*. São Paulo: Ed. LTr, 1998.

ESPINOSA, Iván S. "Estado-nación, formulación clásica y práctica latinoamericana: notas para un contrapunto. A propósito de la supranacionalidade en el Mercosur". Rosario: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosário (CEFIR), out. 1998 (Cuadernos de Política Exterior da Argentina, série Docência, n° 47)

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda; (coord) FERREIRA, Marina Baird; Anjos, Margarida dos; (equipe) FERREIRA, Elza Tavares *et alii. Minidicionário da língua portuguesa.* Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1993.

FERRER, Aldo e LAVAGNA, Roberto. "Mercosul e a coordenação de políticas econômicas". Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro: FUNCEX, nº 31, 1992.

FONSECA, Roberto Giannetti da. "Assuntos aduaneiros". In: SEITENFUS, Ricardo (org). *Mercosul: impasses e alternativas.* São Paulo: IEA/USP, n° 18, set. 1991.

FONSECA JÚNIOR, Gelson; GONÇALVES, José Botafogo; HIRST, Monica; PEÑA, Félix *et alii. O Mercosul: mais do que a economia. Encontro de culturas.* Brasília: FUNAG, 1997.

_____. "Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil". In: DUPAS, Gilberto e VIGEVANI, Tullo (orgs). *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional.* São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1999.

FRITSCH, Winston. "A América Latina num mundo em transformação." *Contexto Internacional,* Rio de Janeiro, vol. 13, n° 1, 1991.

FURTADO, João; PRESSER, Mário Ferreira; SARTI, Fernando e VALLE, Maurício R. do. "São Paulo: evolução e especificidades em termos da composição da produção e da produtividade industriais e da evolução face à crise econômica". In: *Características e evolução recente das economias dos países do Mercosul: elementos para a integração.* Campinas: Universidade Estadual de Campinas/Instituto de Economia/Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (CERI)/Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT), 1992, pp. 60-180.

GAZETA MERCANTIL. São Paulo: 1991-1996.

GAZETA MERCANTIL LATINO-AMERICANA. São Paulo, 1996-2000.

_____. Argentina e Brasil querem mais. São Paulo, 9-15/08/99, p. 31

GIAMBIAGI, Fabio. "Moeda única do Mercosul: notas para o debate". *Revista Brasileira de Política Internacional,* Brasília, ano 41, n° 1, 1998.

GONÇALVES, José Botafogo. "Os tribunais do Mercosul". *Boletim de Integração Latino-Americano,* Brasília: MRE/GETEC, n° 18, jan./jun. 1996.

GONZALEZ, Nora. São Paulo é o principal parceiro. *Gazeta Mercantil Latino-Americana,* São Paulo, 10-16/03/97, p. 4.

_____. Investimentos abaixo da expectativa. *Gazeta Mercantil Latino-Americana,* São Paulo, 7-13/04/97, p. 18.

GRAMACHO, Wladimir. Concílio de juízes. *Gazeta Mercantil Latino-Americana,* São Paulo: 16-22/09/96, p. 11.

GRANDI, Jorge e SCHUTT, Daniel. "O Mercosul em 1996: consolidação ou incerteza? Notas sobre as conquistas e dificuldades de uma União Aduaneira em formação". *Contexto Internacional,* Rio de Janeiro, vol. 18, n° 2, 1996.

GRINBERG, Mauro. Questões legais do Mercosul. *Gazeta Mercantil Latino-Americana,* São Paulo, 27/05-2/06/96, p. 4.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. "Aspectos econômicos do Mercosul". *Revista Brasileira de Política Internacional,* Brasília, ano 39, n° 1, 1996.

HERINGER, Rosana e PYTANGUY, Jacqueline (coords.) "Políticas sociais compensatórias no Mercosul". *Cadernos Fórum Civil*, Rio de Janeiro: Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (CEPIA), ano 1, n° 1, 1999.

HIRST, Mónica. "Condicionantes y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina". *Integración latinoamericana*, Buenos Aires: BID/INTAL, jan./fev. 1992.

HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.

HURRELL, Andrew. "O ressurgimento do regionalismo na política mundial". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 17, n° 1, 1995.

JAGUARIBE, Hélio. "A América Latina no presente contexto internacional". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, n° 7, 1988.

KEOHANE, Robert O. "Neoliberal institutionalism: a perspective on world politics". In: KEOHANE, Robert O. *International institutions and state power*. São Francisco: Westview Press, 1989.

_____ e NYE JUNIOR, Joseph S. "Globalization: what's new? What's not? (and so what?)". *Foreign Policy*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.

KNOPF, Jeffrey W. "Beyond two-level games: domestic-international interaction in the intermediate-range nuclear forces negotiations". *International Organization*, Cambridge: The MIT Press, vol. 47, n° 4, 1993.

KRATOCHWILL, Hermann. "Migraciones, circulaciones de personas y política migratoria en el Mercosur". In: PATARRA, Neide Lopes (coord.). *Migrações internacionais: herança XX, agenda XXI*. São Paulo: Oficina Editorial, 1996.

KUCK, Claudio. Itamaraty e embaixada da Argentina negam que haja crise na relação bilateral. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 7/05/93.

KUNZLER, Jacob Paulo. *Mercosul e o comércio exterior*. São Paulo: Ed. Aduaneiras, 1999.

LAFER, Celso. "Novas dimensões da política externa brasileira". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs)/Ed. Cortez, n° 3, vol. 1, fev. 1987.

_____. "Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 19, n° 2, 1997.

LAREDO, Iris Mabel. "Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990)". *Integración latinoamericana*, Buenos Aires: BID/INTAL, set./out. 1989.

LAVIOLA, Mauro. A face oculta do Mercosul. *Gazeta Mercantil Latino-Americana*, São Paulo, 7-13/10/96, p. 4.

LIMA, Cláudio Vianna. Tribunal é um retrocesso. *Gazeta Mercantil Latino-Americana*, São Paulo, 19-25/08/96, p. 4.

LIMA, Marcos Costa. "A frágil consistência de um bloco regional emergente e a necessidade de aprofundar a integração". In: ALMEIDA-MEDEIROS, Marcelo de, DANTAS, Ivo e LIMA, Marcos Costa (orgs.). *Processos de integração regional: o político, o econômico e o jurídico nas relações internacionais*. Curitiba: Ed. Juruá, 1999.

MACHADO, João Bosco M. *Mercosul: processo de integração: origem, evolução e crise*. São Paulo: Ed. Aduaneiras, 2000.

MAIOR, Luiz A. P. Souto. "América Latina: o regionalismo continental revisitado". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 39, n° 2, 1996.

MALTA, Cynthia. Tentativa de aproximação com Argentina. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 11/12/93.

MARQUES, Renato L. R. "Mercosul: origens, evolução e desafios". *Boletim de Integração Latino-Americano*, Brasília: MRE/GETEC, n° 2, set 1991.

MELO, Suzana Soares e NETO, Orlando Celso da Silva. "Considerações sobre a cooperação jurisdicional no âmbito do Mercosul". In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). *Solução de controvérsias no Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

MOAVRO, Horacio. *La decisión: aportes para la integración latinoamericana*. Caracas: Ediciones Nueva Política, 1992.

MONTOYA, Marcos Antonio. "Interdependência estrutural entre a produção e a demanda no Mercosul". *Ensaios FEE*, Porto Alegre: Federação de Economia e Estatística, vol. 21, n° 1, 2000.

MORAES, Márcia Azanha Ferra Dias de. *A desregulamentação do setor sucroalcooleiro do Brasil*. Americana, São Paulo: Caminho Editorial, 2000.

MORAVCSIK, Andrew. "Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach". In: BULMER e SCOTT (eds.) *Economic and political integration in Europe: international dynamics and global context*. Cambridge: Blackwell Publishers, 1994.

MUJALLI, Walter Brasil. *A nova lei de arbitragem: lei n° 9.307 de 23.09.1996*. Leme, São Paulo: Ed. de Direito, 1997.

MUÑOZ, Heraldo. *A nova política internacional*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1996.

O ESTADO DE S. PAULO. São Paulo: 1991-2000.

_____. Argentina teme concorrência brasileira. São Paulo, 16/07/92.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *A política externa brasileira: a ciência e a tecnologia nos esforços de industrialização*. Brasília: UnB, 1994 (Cadernos de Relações Internacionais, n° 9)

OTEIZA, E. "Mercosur: crítica del sistema arbitral del Protocolo de Brasília". *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, Montevidéu, n° P, 1992.

PABST, Haroldo. *Mercosul: direito da integração*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1998

PASTOR, Manuel e WISE, Carol. "The origins and sustainability of Mexico's Free Trade Policy". *International Organization*, Cambridge: The MIT Press, vol. 48, n° 3, 1994.

PARIZATTO, João Roberto. *Arbitragem: comentários à lei 9.307, de 23-9-96*. Leme, São Paulo: Ed. de Direito, 1997.

PECHT, Waldomiro. Integração econômica e comércio exterior regional. O estado de São Paulo e a integração econômica no Mercosul. São Paulo: Relatório para discussão interna do projeto temático, maio 2000.

PONIEMAN, Alejandro. Quem irá resolver os conflitos. *Gazeta Mercantil Latino-Americana*, São Paulo, 23-29/09/96, p. 4.

RATTNER, Henrique. *Quem salvará o Mercosul?* São Paulo: FEA/USP-Prolides, 2000.

RAUPP, Klaus da Silva. "Solução de controvérsias entre os Estados-Partes do Mercosul". In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). *Solução de controvérsias no Mercosul.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

RIVAS, Alfredo Benítez. "La solución de conflictos en el Mercosur". In: CAMPOS, Dejalma de (coord.). *O sistema tributário e o Mercosul.* São Paulo: Ed. LTr, 1998.

ROCHA, José de Albuquerque. *A lei de arbitragem (Lei 9.307, de 23.9.1996): uma avaliação crítica.* São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. "Mercosul: alguns conceitos básicos necessários à sua compreensão". In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). *Solução de controvérsias no Mercosul.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

_____. "Mercosul: alguns conceitos básicos necessários à sua compreensão". In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). *Solução de controvérsias no Mercosul.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. "Política externa federativa". *Observatório de Relações Internacionais*, São Paulo: PUC/SP, n° 3, abr./jun. 2000

ROMERO, María Del Huerto. "El rol de las ciudades en la integración del Mercosur". In: ALMEIDA-MEDEIROS, Marcelo de, DANTAS, Ivo e LIMA, Marcos Costa (orgs.). *Processos de integração regional: o político, o econômico e o jurídico nas relações internacionais.* Curitiba: Ed. Juruá, 1999.

SACCONE, María Alejandra. "El Mercosur de la post-transición. Balance y perspectivas". *Cuadernos de Política Exterior da Argentina*, Rosario: CEFIR, nov. 1995 (Série Documento de Trabajo, n° 7).

_____. "El Mercosur de la post-transición. Balance y perspectivas. II parte". *Cuadernos de Política Exterior da Argentina*, Rosario: CEFIR, nov. 1996 (Série Documento de Trabajo, n° 9).

SAFATLE, Claudia. Medidas foram as menos traumáticas. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 30/10/92, p. 7.

SANTANA, Josefina Maria de. "Mercosul". In: CAMPOS, Dejalma de (coord.). *O sistema tributário e o Mercosul.* São Paulo: Ed. LTr, 1998.

SANTOS, M. H. C. *Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool.* Rio de Janeiro: Notrya, 1993.

SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. *Mercosul e arbitragem internacional comercial: aspectos gerais e algumas possibilidades.* Belo Horizonte: Ed. Livraria Del Rey, 1997.

SCURO NETO, Pedro. "A rotinização do Mercosul". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 36, n° 1, 1993.

SEVERO, José Antônio. Governo paulista expõe para a Europa oportunidades de negócios no estado. *Gazeta Mercantil Latino-Americana,* São Paulo, 7-13/04/97, p. 17.

SILVA, Olavo Cesar da Rocha e. "A coordenação de políticas econômicas no Mercado Comum do Sul (Mercosul)". *Boletim de Integração Latino-Americano*, Brasília: MRE/GETEC, n° 2, set. 1991.

_____. "Câmbio e Mercosul: distorções afetam a integração?". *Boletim de Integração Latino-Americano*, Brasília: MRE/GETEC, n° 4, jan./mar. 1991.

SIMOENS, Luiz Afonso da Silva. Organismos financeiros internacionais e política de integração financeira no Mercosul. Trabalho apresentado na Fundap, 16/06/00 (mimeo).

SOARES, Esther Bueno. *Mercosul: desenvolvimento histórico*. São Paulo: Ed. Oliveira Mendes, 1997.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. "A arbitragem como meio de solução de conflitos no âmbito do Mercosul e a imprescindibilidade da Corte Comunitária". In: BASTOS, Celso Ribeiro e FINKELSTEIN, Cláudio (coords.). *Mercosul: lições do período de transitoriedade*. São Paulo: IBDC, 1998.

VÁSQUEZ, Maria Cristina. "Análisis de algunos aspectos de la integración en el Mercosur, desde el punto de vista del derecho administrativo". In: ABELLA, Martha Jardí; COPELLO, Belter Garré *et alii*. *Estudios multidisciplinares sobre el Mercosur*. Montevidéu: Fundación de Cultura Universitária, 1995.

VEIGA, João Paulo Cândia. A indústria automobilística nas Américas: as perspectivas da integração MERCOSUL/NAFTA. São Paulo: Centro de Estudos da Cultura Contemporânea (Cedec), 1999 (Relatório para a FAPESP)

_____. Mercosul 2000 – "relançamento" ou estagnação? Estratégias de empresas e governos na formação do bloco regional. Trabalho apresentado na PUC, 07/06/00 (mimeo).

VIANA, Duval. *Lei de arbitragem: comentários à lei 9.307, de 23-9-96, DOU de 24-9-96*. Rio de Janeiro: Ed. Esplanada, 1998.

VIEIRA, Debora Cristina. "O exercício da advocacia no Mercosul frente à livre circulação de serviços e trabalhadores". In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). *Solução de controvérsias no Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

VIGEVANI, Tullo e VEIGA, João Paulo. "Mercosul e os interesses políticos e sociais". *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), vol. 5, nº 3, jul./set. 1991.

_____ & VEIGA, João Paulo Cândia.. Globalização e Mercosul: Política, indústria automobilística, informação. São Paulo: CEDEC, 1997 (Cadernos Cedec, nº 59).

_____ e MARIANO, Karina L. Pasquariello. *A burocracia na integração regional (e no Mercosul): influência no processo decisório*. São Paulo: Cedec, 1997 (Cadernos Cedec, nº 61).

_____. *Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos*. São Paulo: Ed. LTr, 1998.

ZUNINO, Gustavo. "La solución de conflictos fiscales en el Mercosur". In: CAMPOS, Dejalma de (coord.). *O sistema tributário e o Mercosul*. São Paulo: Ed. LTr, 1998.