

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO EM CONTEXTOS
DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

*Este exemplar
concorde ao original
da tese defendida por
Mariano de Matos Macedo em
22/08/94 e orientada pelo Prof.
Dr. Otaviano Canuto dos Santos Filho.
CPG/IE, 22/08/94
[Assinatura]*

Mariano de Matos Macedo 77/15
n.c.

Tese apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Estadual
de Campinas para obtenção do
título de Doutor em Economia, sob
a orientação do Prof. Dr. Otaviano
Canuto dos Santos Filho

Campinas, junho de 1994

Para Antonio, Macedinho e Luiz

AGRADECIMENTOS

À Juldete, pela amizade e pelo exemplo.

À Marlene, José Augusto, Maria de Fátima e Maria das Graças.

Ao Roberto e Luiz Antonio, colegas de profissão e meus irmãos.

Ao Charles Castro, Eduardo Viotti, José Luiz Paiva, Sérgio Starling, Roberto Vermuln, Raul dos Santos, Júlio Nogueira, Luiz Domakoski e Carlos Aníbal, colegas de cursos e meus amigos.

Ao Carlos Alonso, Passos, Paulo Baltar e Otaviano Canuto dos Santos Filho, meus orientadores.

Aos amigos do IPARDES e da UFPR.

Ao Júlio e Maria Helena.

À Maria do Socorro, pelo estímulo e pela confiança.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	v
LISTA DE QUADROS.....	vi
LISTA DE MAPAS.....	vi
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I – CHINA: A TRANSIÇÃO DO SOCIALISMO PARA A ECONOMIA SOCIALISTA DE MERCADO.....	23
CAPÍTULO II – NOTAS SOBRE OS FUNDOS ESTRUTURAIS DA COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA.....	56
II.1. Fundos Estruturais e Planejamento Re- gional no Processo de Integração da Comunidade Econômica Européia.....	57
II.2. Espanha: reformas econômicas no contex- to da integração européia.....	68
II.3. Policy networks enquanto método de pla- nejamento.....	76
II.4. Conclusões.....	82
CAPÍTULO III – MERCOSUL: INTEGRAÇÃO EM UM CENÁRIO DE INSTABILIDADE MACROECONÔMICA.....	88
CAPÍTULO IV – O BANCO MUNDIAL E A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO NO BRASIL.....	128
CAPÍTULO V – CONCLUSÃO.....	143
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	159

LISTA DE TABELAS

1	Crescimento do PIB - CHINA - 1978-1990.....	50
2	Produção dos principais produtos agrícolas - CHINA - 1949/1991.....	50
3	Produção dos principais produtos pecuários e número de cabeças de gado - CHINA - 1949/1991.....	50
4	Capital estrangeiro na China - 1979/1990	51
5	Maiores investidores na China - 1985.....	51
6	Taxas de crescimento da indústria estatal e da indústria coletiva/privada - CHINA - 1979/1991	51
7	Produção dos principais produtos industriais - CHINA - 1949/1991.....	52
8	Índices de preços ao consumidor (taxas médias de crescimento anual) - CHINA - 1978-1991	52
9	Fundos estruturais da CEE, segundo os seus objetivos - 1989-1993.....	86
10	Importância macroeconômica relativa dos quadros comunitários de apoio e dos fundos estruturais comunitários - 1989-1993.....	86
11	Evolução dos principais indicadores econômicos - ESPANHA - 1965-1990.....	87
12	Acordos salariais durante o período de estabilização - ESPANHA - 1978-1986.....	87

LISTA DE QUADROS

1 Sinopse da história da China.....	49
2 Macro-regiões do VII Plano Qüinqüenal: propostas para especialização e desenvolvimento diferenciado das regiões.....	53
3 MERCOSUL - Atos normativos e sua vigência no Brasil....	112
4 MERCOSUL - Atos normativos e sua vigência no Brasil....	116
5 BIRD: políticas de ajustes setoriais e estruturais.....	142

LISTA DE MAPAS

1 Regionalização usada no VII Plano Qüinqüenal Chinês (1986-90).....	54
2 China - Zonas Econômicas Especiais.....	55
3 Regionalização da CEE, segundo os objetivos dos instrumentos destinados a promover adaptações estruturais.....	85

INTRODUÇÃO

Esta tese tem os seguintes objetivos: a) afirmar a necessidade de retomar as discussões sobre planejamento nacional e regional no Brasil, dadas algumas tendências emergentes na economia internacional; b) delinear os principais traços das experiências recentes de planejamento da China, da Comunidade Econômica Européia e da Espanha, no sentido de mostrar que, ao contrário do que geralmente é afirmado pelos analistas neoliberais, continua sendo importante a intervenção do Estado na coordenação e regulação de fatores determinantes da dinâmica dessas economias; c) resgatar dessas experiências aqueles traços de natureza estratégica e institucional que podem ser considerados relevantes para as ações de planejamento no Brasil; d) mostrar que, ao contrário das experiências internacionais delineadas, vem predominando uma postura comercialista e fortemente liberal no planejamento do processo de integração da economia brasileira no MERCOSUL; e) e, como conclusão, apontar um conjunto de questões importantes para o delineamento de novos rumos do planejamento nacional e regional no Brasil.

A motivação de produzir esta tese tem duas vertentes:

- a primeira, de natureza acadêmica e relacionada à minha inserção no projeto "Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil", que vem sendo elaborado pela

FUNDAP/IESP desde julho de 1993, bem como minha participação nas discussões relativas ao tema "Planejamento Nacional e Regional" do "Forum Nacional: O Novo Mapa da Economia Brasileira - Desafios do Planejamento Regional", realizadas pelo IPEA em novembro de 1993¹; e

- a segunda, refere-se à minha experiência e funções de funcionário público vinculado ao Sistema Estadual de Planejamento do Governo do Estado do Paraná, desde 1980.

Essas vertentes convergem no sentido de afirmar a importância de repensarmos questões relacionadas ao planejamento nacional e regional no Brasil, neste momento de intensas transformações em curso na economia internacional.

Neste contexto, a globalização dos mercados, a descentralização nacional-estatal e a reconcentração e recentralização dos processos de acumulação de capital tensionam os Estados Nacionais, fragilizam sua unidade territorial e redefinem as bases de pactos regionais ou federativos de poder.

A globalização dos mercados; a financeirização do processo de acumulação de capital; a redução da capacidade de controle e gestão da política monetária por parte dos bancos centrais nacionais; a reestruturação produtiva a partir de novos padrões tecnológicos que flexibilizam os processos de produção e de trabalho; a reconcentração das condições de geração e difusão de inovações tecnológicas; a redivisão internacional do trabalho; a fragilização fiscal e da

¹Ver ARAÚJO, T. (1993) e FUNDAP/IESP (1994).

capacidade de intervenção dos Estados Nacionais; e o avanço da oligopolização da capacidade decisória e de poder empresarial constituem fatores que segmentam as estruturas produtivas nacionais, aprofundam a heterogeneidade estrutural das Nações, tensionam a unidade nacional (federativa ou não) e fortalecem a tendência de inserção no mercado mundial por nichos setoriais e regionais, ao estilo das chamadas *region states*².

Chega-se a afirmar que as perspectivas das Nações para a década de 90 podem ser caracterizadas pela tríade da "integração ao mercado mundial por nichos de dinamismo regional, confronto inter-regional e debilitação da unidade nacional"³.

Em particular, nos países capitalistas avançados esse processo traz a novidade de contrarrestar uma possível "tendência de homogeneização estrutural"⁴, vislumbrada principalmente nos anos 50 e 60, e vem abrindo espaço para a explicitação e emergência de diferenciações profundas nas condições setoriais de competitividade, nos padrões de vida de segmentos e classes sociais e nas condições sócio-econômicas regionais.

Nos países capitalistas retardatários, esse processo reforça ou amplia a heterogeneidade estrutural ou

²Segundo OHMAE (1993, p.79), "as novas linhas que importam no mapa da economia mundial são aquelas que definem o que podem ser chamadas de 'region states'. As fronteiras dessas 'region states' não são impostas pela fé política. Elas são estabelecidas pela mão invisível, embora hábil, do mercado mundial de bens e serviços", podem não coincidir com os limites geográficos de qualquer nação em particular e, quando isso ocorre, faz desta um acidente histórico. Ver também FUNDAP/IESP (1994, p.8).

³FUNDAP/IESP (1994, p.8).

⁴Ver CEPAL, conforme RODRIGUEZ (1981), e TAVARES & FIORI (1993, p.63).

"concentração tridimensional" (setorial, social e regional) já existente⁵ e aprofunda a complexidade das questões regionais, inter-regionais, intra-regionais e, portanto, daquelas relativas às bases da unidade nacional. OLIVEIRA alerta que a globalização do mercado mundial "pode significar, para os países que não pertencem ao círculo dos desenvolvidos - toda a América Latina, toda a África e grande parte da Ásia - uma espécie de volta ao estatuto colonial. Estados-nações sem eficácia para circunscreverem a relação capital-trabalho, funcionariam como campos de 'razzia' ou de saque, integrando-se apenas parcialmente: numa palavra, regiões ou megametrópoles, como São Paulo ou Cidade do México, poderiam fazer parte de um cinturão de megacidades, com mercados ricos, ligados aos grandes blocos, e desligados do resto de seus países formais. É uma espécie de cenário 'blade runner', que se propõe, deliberadamente, como provocação"⁶.

Os movimentos da globalização do mercado mundial e da internacionalização-com-regionalização dos processos produtivos de diversos segmentos industriais e de serviços é convergente com a reestruturação do espaço econômico mundial com base na regionalização de grandes mercados, ainda que ambos movimentos tenham assumido formas e intensidades

⁵MACEDO (1987) faz uma digressão sobre o conceito de heterogeneidade estrutural. Este conceito tem três vertentes básicas: a dualista (polaridade dos setores tradicional e moderno); a cepalina clássica (diferenciais de produtividade intersetoriais em decorrência da diferenciação do grau e da assincronia de difusão de progresso técnico entre as atividades produtivas); e a marxista (heterogeneidade estrutural) que decorre da diferenciação entre os processos de produção capitalistas e a excludência de excedentes de força de trabalho não utilizáveis face ao desenvolvimento das forças produtivas capitalistas - outras formas de produção mercantil, bolsões de atraso, desemprego e miséria). Ver ITAGAKI (1968), TAVARES & SERRA (1983); PINTO (1962); PINTO (1965); PINTO (1979); RODRIGUEZ (1981); TAVARES (198) e SOUZA (1980).

⁶OLIVEIRA, F. (1993, p.9).

distintas em cada segmento e região⁷. Simultaneamente, "a intensificação da integração econômica européia, aliada à institucionalização de um bloco norte-americano, que acompanhou o crescimento econômico aberto dos Estados Unidos (principal locomotiva do crescimento industrial nos anos 80), constituíram forças na direção da regionalização de mercados protegidos e puxados por cada um desses dois membros da 'Triade'⁸. (...) Concomitantemente à interpenetração e concentração relativa do montante mundial de investimentos diretos externos intra-Triade, consolidou-se a aglomeração de economias em desenvolvimento e da Europa Central e Oriental em torno de um ou mais membros da Triade, em geral da mesma região geográfica ou com vínculos históricos anteriores - com destaque para a emergência do Japão na Ásia"⁹ e para o MERCOSUL como uma iniciativa ainda relativamente independente ou multilateral no contexto da Associação Latino-Americana de Integração-ALADI.

No geral, os estudos sobre as questões regionais no Brasil analisam os nexos desses movimentos e tendências a nível mundial com a dinâmica dos processos em curso no País.

⁷A "globalização da concorrência" intercapitalista e "regionalização de grandes mercados" ocorreu no bojo de uma nova onda de investimentos diretos externos-IDE na economia mundial verificada na década de 80. Os IDE aumentaram a uma taxa média de 34% a.a. no período 1985-90, enquanto o comércio e o PIB mundial cresceram 13% e 12% a.a., respectivamente. Esses movimentos implicaram na formação de redes de produção com núcleo regional em vários setores industriais, conformando processos produtivos integrados e relativamente autônomos ao nível de cada "macro-mercado", mediante processos empresariais de "fusões", realocização de plantas entre locais de uma base internacional regionalizada, associações tecnológicas, etc. Ver CANUTO (1993a, p.3 e 15).

⁸A "designação de 'Triade' para EUA-Canadá, CEE e Japão foi originalmente estabelecida a partir do fato de concentrarem quase 70% do comércio mundial em moeda dos anos 80 (...). Posteriormente, considerou-se a expressão ainda mais adequada no caso dos Investimentos Diretos Externos-IDE, posto daquelas regiões se originarem mais de 80% do estoque mundial destes IDE e para lá vêm se dirigindo 70% dos fluxos (...)" Ver CANUTO (1993b, p.29).

⁹Conforme CANUTO (1993b, p.34).

Confirmam a diferenciação intra e inter-regional no processo de integração produtiva da economia nacional a partir dos anos 60 e a intensificação do processo de inserção (comercial e financeira) do País na economia internacional desde 1970. Atestam uma relativa desconcentração espacial das atividades produtivas nos anos 70/80, a partir de São Paulo, nos moldes da estrutura produtiva padrão da II Revolução Industrial¹⁰. Realçam que o movimento cíclico da economia brasileira e o processo de estatização do endividamento externo - convergentes no aprofundamento da crise dos anos 80 e 90 - fragilizaram o Setor Público e o seu poder de ordenar espacialmente as atividades produtivas. Concluem que, simultaneamente, os processos em curso na economia internacional reforçaram a tendência de integração no mercado mundial e estão induzindo uma reconcentração espacial (ou "desenvolvimento poligonal") da produção e do emprego no Brasil, dadas as características dos novos padrões tecnológicos que sustentam os segmentos mais dinâmicos da emergente estrutura produtiva padrão III Revolução

¹⁰Na literatura da economia regional, esse processo de desconcentração espacial das atividades produtivas nos anos 70/80 no Brasil tem como referência o conceito de "reversão da polarização". Esse processo de reversão é gerado pelas "deseconomias de aglomeração" (esgotamento das economias internas de escala e existência de deseconomias externas), decorrentes da intensificação da expansão industrial e concentração do processo de urbanização em grandes cidades, aliado aos fatores que possibilitem a criação de "economias de aglomeração" em regiões ou espaços alternativos, tais como: ação governamental (organização do sistema de transporte, logística estratégica de locação espacial de megaprojetos, políticas explícitas de desconcentração industrial, etc.); e especificidades regionais da base de recursos naturais. Para uma análise do conceito de reversão da polarização ver RICHARDSON (1980).

Industrial¹¹. Evidenciam as implicações regionalmente perversas das tendências de retração do uso de matérias primas naturais e dos níveis de emprego vis a vis à expansão da produção, aliadas a novas exigências de qualificação de força de trabalho. E, finalmente, apontam tendências de extroversão regional externa, a emergência e desenvolvimento de processos de integração supranacionais e regionais como o MERCOSUL, e as tensões e a crise que caracterizam atualmente o federalismo no Brasil¹².

Desta forma, as questões relacionadas às possibilidades e limites do planejamento nacional e regional assumem novamente relevância estratégica em qualquer cenário de perspectivas nacionais que não sejam orientadas por premissas eminentemente neoliberais.

As tendências "naturais" de redefinição de "um novo mapa para a economia e sociedade brasileira", subjacentes aos processos em curso no nível internacional, impõem repensarmos os novos rumos e padrões do planejamento nacional e regional. O livre jogo do mercado implica em traçar esse mapa reforçando

¹¹Os requisitos locacionais dos segmentos produtivos mais dinâmicos vinculados à chamada III Revolução Industrial "estão articulados com a presença de centros de ensino e pesquisa, mercado de trabalho profissional, relações industriais articuladas geograficamente, facilidade de acesso, base educacional e cultural, clima de negócios, concentração de recursos de pesquisa, entre outros (...). Embora esses recursos possam ser encontrados em localidades dispersas, estes tendem a se restringir a regiões de grandes aglomerações urbanas. As poucas localidades com vantagens pré-existentes tendem a ampliá-las ainda mais, uma vez que o crescimento das atividades de alta tecnologia agem como poderosa força aglomerativa (...)" . Ver DINIZ (1993a, p.13). Isso não significa nenhum pressuposto de dedução linear e unitária das tendências de reconcentração espacial da economia brasileira em função das características tecnológicas específicas do processo de reestruturação produtiva, o que seria um equívoco analítico tal como nos alerta LIPIETZ & LEBORGNE (1988) e SCOTT & STORPER (1988). O que se quer afirmar é que os requisitos mencionados, aliados à "concentração tridimensional" já existente na sociedade brasileira e à atual fragilidade do Setor Público, tendem a induzir à uma reconcentração espacial da produção e do emprego na sociedade brasileira.

¹²Estes traços gerais da análise das questões regionais no Brasil estão presentes em CANO (1985); DINIZ (1992); DINIZ (1993a); DINIZ (1993b); HADDAD (1993); GUIMARÃES (1993); BRASIL (1992); CANO (1993) e PACHECO (1993).

os temas relacionados ao aprofundamento da "concentração tridimensional" (setorial, social e regional) já existente, embora renovada pelo agravamento das tensões sociais e federativas.

No entanto, no sentido de reafirmar essa necessidade de se contrapor ao livre jogo do mercado, uma pergunta deve ser feita: cabe ainda, nas condições do mundo contemporâneo, no estatuto das relações Estado e sociedade e no sentido mais estrito das relações governo e economia, o conceito e a prática do planejamento?¹³

De acordo com LOPES a resposta é não, pois estamos na era do "fim do planejamento": "os últimos 20 anos presenciaram o gradativo crepúsculo do planejamento (...). Os exemplos remanescentes constituem mais em apego a uma tradição histórica ou política do que uma demonstração de sucesso do processo"¹⁴.

Entretanto, segundo OLIVEIRA, a "pergunta parece ter resposta óbvia, desde que no capitalismo contemporâneo, apesar da retórica liberal que prega o oposto, o que existe, como constitutivo dele, é uma intimidade, uma imbricação entre Estado e economia de uma qualidade tal que faz empalidecer a retórica liberal ante uma prática que resiste"¹⁵.

Nesse sentido, a experiência internacional é relevante e considero que pode ser útil na apreciação dessas repostas, seja para mostrar que as ações de planejamento continuam a

¹³Conforme OLIVEIRA, F. (1993, p.2).

¹⁴LOPES (1990, p.76).

¹⁵OLIVEIRA, F. (1993, p.3).

desempenhar um papel importante na dinâmica econômica e social de vários países, seja para apontar o sentido atual da imbricação existente entre Estado e economia.

As questões que as experiências chinesa, espanhola e da Comunidade Econômica Européia colocam para repensarmos os novos rumos do planejamento no Brasil justificam a razão de terem sido tomadas como "experiências de referência", apesar das enormes e históricas diferenças econômicas, sociais, políticas e culturais existentes entre essas sociedades.

O caso da China vem sendo apontado por analistas neoliberais como um exemplo de como o receituário do Consenso de Washington constitui a solução genérica para a superação dos entraves existentes no desenvolvimento das Nações.

O Consenso de Washington refere-se à unanimidade do pensamento político econômico liberal durante a década de 80 e "baseia-se em dez princípios contidos em três conjuntos de políticas. O primeiro conjunto consiste em reformas macroeconômicas - disciplina fiscal, racionalização e controle dos gastos públicos, reforma fiscal, liberalização financeira e taxas de câmbio competitivas. O segundo diz respeito à necessária reforma do regime de comércio - liberalização das importações, tarifação das restrições quantitativas remanescentes, remoção de subsídios para indústrias não-competitivas de substituição de importações e unificação e alinhamento da taxa de câmbio. O terceiro conjunto de políticas estimula o desenvolvimento do setor privado por meio da atração de investimentos estrangeiros diretos, privatização, desregulamentação e respeito aos direitos de

propriedade. (...) Esses dez princípios constituem o novo pensamento econômico da década de 80 e fornecem a base para a ação nos anos 90. Não há dúvidas quanto à necessidade de aplicação de tais reformas econômicas; ao contrário, elas têm obtido ampla aceitação tanto na região [América Latina] quanto no resto do mundo"¹⁶.

Assim, os neoliberais afirmam que, até mesmo na China, país continental, com uma enorme população e de "passado"¹⁷ socialista, este receituário vem sendo aplicado com sucesso e, de forma extremada, tomam este país como um bom exemplo para o Brasil, também continental, com uma população de grande dimensão e uma história de forte intervenção estatal.

No entanto, a abertura comercial e financeira externa, a desregulamentação dos mercados, a redução do papel do Estado e a construção de um "modelo exportador" constituem somente a aparência das transformações em curso na economia e sociedade chinesa.

Como pode ser observado no Capítulo I, da experiência chinesa pode-se ressaltar a articulação estatal de um conjunto de reformas setoriais (da agricultura, do comércio exterior, da regulação do capital estrangeiro e da indústria e dos serviços urbanos). Essas reformas são complementares e se integram estratégica e dinamicamente no sentido de

¹⁶Ver EMMERIJ (1994, p.133). Este analista adverte que crescem a consciência e a convicção de que tais reformas, embora necessárias, não são suficientes para os "objetivos mais amplos na América Latina na década de 90", a exemplo da incorporação dos processos de inovação tecnológica e ênfase nas questões sociais.

¹⁷A caracterização da sociedade chinesa vem sendo feita de várias maneiras: sociedade de "passado socialista", simplesmente, sem precisar a identificação que possa defini-la atualmente; economia socialista de mercado, conforme os documentos oficiais chineses; e "capitalismo vermelho", segundo CARDOSO & YUSUF (1994).

potencializar os fatores endógenos determinantes da intensa expansão das atividades produtivas que vem ocorrendo na China, no contexto das especificidades do processo de integração supranacional em curso na região do Pacífico Norte¹⁸.

Na China, a reforma da agricultura é exemplar no que se refere à expansão da produção, melhoria das condições de vida das populações rurais e urbanas e à ampliação do mercado interno para produtos industriais.

O tratamento diferenciado do capital estrangeiro, conforme a relevância estratégica setorial ou espacial dos investimentos, bem como a ênfase preferencial em investimentos em energia e transporte, substituição de importações e empresas de alta tecnologia conferem à experiência chinesa uma dimensão nacional, ainda que não autárquica em relação aos processos de reestruturação produtiva que estão em curso a nível internacional.

A dimensão regional das estratégias de transformação produtiva, através da concepção e definição dos "triângulos de crescimento" em regiões estratégicas e da localização diferenciada das zonas econômicas especiais, das zonas de

¹⁸Japão, os Newly Industrializing Countries (NICs) do Leste Asiático (Coréia do Sul, Formosa, Cingapura e Hong Kong), a "Segunda Onda" de NICs ou ASEAN 4 (Malásia, Tailândia, Indonésia e Filipinas) e a China. CANUTO (1993b, p.35 e 36) "esclarece que a integração econômica (comércio, investimentos e transferências de tecnologia) no Pacífico Norte difere profundamente da unificação econômica européia e da institucionalização de um bloco norte-americano, entre outros aspectos, em duas características básicas: (1) não há em desenvolvimento uma unidade ou convergência entre políticas comerciais, de ingresso de capitais, etc., e muito menos a emergência de alguma centralização regional quanto às relações entre Estado e concorrência. A própria complementariedade erigida em torno de um complexo metal-mecânico regional exportador comporta possibilidades de forte competição intra-regional. (...). (2) maior abertura comercial ao exterior. Não apenas porque suas partes constitutivas guardam autonomia, em maior ou menor grau. Mas também porque, enquanto na Europa e na América do Norte está contida a possibilidade de sistemas produtivos basicamente autônomos (mesmo que tal possibilidade não seja exercida), a integração do Pacífico Norte está assentada numa relativa especialização da metal-mecânica. Ao menos no tocante às indústrias de processamento contínuo baseadas em recursos naturais (metalurgia, química, papel e produtos alimentícios), sua dinâmica econômica tem envolvido importações do resto-do-mundo, quer como insumos ou como produtos finais. Da mesma forma, a dinâmica de seu complexo metal-mecânico exportador tem dependido de mercados de fora da região - assim como suas dispersas atividades de exportação em ramos de indústrias tradicionais com base em insumos sintéticos ou artificiais".

desenvolvimento econômico e tecnológico e das zonas de desenvolvimento de alta e nova tecnologia, reafirmam ao mesmo tempo a continentalidade do território chinês e a procura de soluções diferenciadas no contexto da heterogeneidade regional existente nesse País.

A descentralização federativa e o aumento do poder de iniciativa dos governos provinciais ou locais em curso na China revelam os limites de estruturas de planejamento altamente centralizadas, fechadas e autoritárias, como as que caracterizaram a experiência brasileira de planejamento dos anos 60/80¹⁹.

O Capítulo II contempla uma análise dos instrumentos de planejamento do processo de integração da Comunidade Econômica Européia.

VEIGA faz uma análise da especificidade da integração da CEE, a partir da inflexão verificada nesse processo no decorrer da década de 80, e revela que as razões e o sentido da remoção das barreiras comerciais e à livre circulação de fatores entre os Estados-Partes estão muito distantes do estabelecido pelo Consenso de Washington. "Em meados da década de 80, a compreensão das características tecnológicas e econômicas da nova tecnologia baseada na microeletrônica apontou os limites das estratégias de 'saída da crise' [de um movimento cíclico considerado temporário e episódico] e de competitividade apoiadas em mecanismos nacionais de financiamento e de P&D e em mercados de consumo 'nacionais'.

¹⁹Para uma análise da experiência brasileira de planejamento a partir dos anos 60 ver ARAÚJO, I. (1993).

(...) Com uma configuração de oferta industrial, principalmente nos setores mais dinâmicos, marcada por baixas taxas de expansão da produtividade e pela insuficiência relativa, tanto em investimentos em P&D quanto em recursos humanos qualificados, a CEE viu sua posição industrial se deteriorar face ao Japão e aos Estados Unidos. Entre 80 e 86, a produção industrial da CEE cresceu 5%, contrastando com as taxas nitidamente mais elevadas que se observaram no Japão (21%) e nos Estados Unidos (15%). (...) dezesseis anos depois de completada a união alfandegária, em 1968, não era mais possível para a Comunidade, ignorar a ameaça emergente para a competitividade dinâmica dos negócios europeus e a relação entre o desempenho industrial inadequado da CEE e a fragmentação de seu mercado"²⁰.

Em 1985, o Conselho Europeu decidiu pela criação de um mercado interno europeu, sem fronteiras, através da eliminação das barreiras à livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, ainda existentes na CEE.

No curso desse processo de integração, discute-se a importância de "agregar ao processo de liberalização, associado à criação do mercado único, um conjunto de políticas ativas que minimizem os eventuais custos sócio-econômicos do ajustamento estrutural e reduzam o seu impacto setorial e/ou regional, atenuando os riscos de constituição de um modelo de Comunidade dualista, em termos de renda e de dinamismo econômico. (...) argumenta-se que a consolidação do mercado

²⁰VEIGA (1993, p.56 e 58).

único da CEE não seria condição suficiente para gerar a retomada da expansão da produtividade e para permitir à economia comunitária recuperar a posição competitiva nas indústrias de novas tecnologias. (...). De uma maneira geral, pode-se admitir que as teses de combinar liberalização comercial intra-CEE com políticas industriais e tecnológicas concebidas e implementadas a nível de Comunidade são, hoje, dominantes. Na realidade, esta supremacia não só traduz a superação, nos países da OCDE, ao "catecismo" ultraliberal do início dos anos 80, mas também reafirma a tradição dos países da Europa Ocidental em matéria de política industrial ativa e, mais do que isso, os princípios sócio-políticos da chamada 'economia social de mercado', amplamente dominantes na CEE"²¹.

Desta forma, a CEE reconhece, conforme documentos oficiais de 1990, que a regulação dos mecanismos de mercado não é suficiente para dar conta dos problemas regionais, que são amplificados pelo processo de integração supranacional. Afirma também a importância das ações de planejamento regional coordenadas pela esfera pública, em uma postura muito diferente da "comercialista" e neoliberal que vem predominando no processo de integração do MERCOSUL, objeto de análise no Capítulo III.

As políticas regionais no contexto do processo de integração europeu são assumidas enquanto políticas da Comunidade. A questão regional é importante para a construção da própria Comunidade Européia face à regulação dos fluxos

²¹VEIGA (1993, p.59, 60 e 61).

migratórios internos e a superação de resistências de segmentos sociais ou regiões a esse processo de integração.

O eixo das políticas regionais da Comunidade Européia é constituído pela definição de programas regionais estratégicos, integrados e não atomizados, de forma que os recursos não são pulverizados em uma multiplicidade de projetos específicos e de reduzidos impactos dinâmicos em nível regional.

Os objetivos do planejamento regional da CEE são claramente explicitados: desenvolvimento de regiões atrasadas, reconversão de regiões fronteiriças ou em declínio industrial, combate ao desemprego e reestruturação ou reconversão de zonas rurais. Assim, a "esfera" ou a "agenda" do planejamento comunitário é definida e revela que nem tudo é planejado e nem todos os setores ou segmentos sociais necessitam de uma regulação extra-mercado.

As regiões são definidas ou construídas a partir desses objetivos²², definidos como prioritários, e a CEE tem instrumentos financeiros de natureza estrutural (Fundos, Banco Europeu de Investimentos, etc.), dotados de recursos que são expressivos.

Em geral, nos planos de desenvolvimento regionais, a CEE exige contrapartidas de recursos nacionais que, no entanto, não são estabelecidas de forma linear. As taxas de co-financiamento nacionais são diferenciadas conforme a heterogeneidade dos países, das regiões e a importância relativa dos objetivos.

²²As regiões não existem em si. São recortes espaciais definidos a partir de objetivos estratégicos considerados necessários à construção da unidade nacional ou da Comunidade. Ver OLIVEIRA, F. (1993).

Os planos de desenvolvimento regional são elaborados de forma a incorporar as "ações horizontais" e, no processo de planejamento regional da CEE, são definidos Quadros Comunitários de Apoio para cada Estado Membro, onde estão explicitados os eixos prioritários em nível regional, as formas de intervenção, o plano de financiamento (recursos comunitários, públicos nacionais e privados) e os processos de acompanhamento e avaliação das ações empreendidas.

Os Quadros Comunitários de Apoio de cada país são definidos em conjunto e simultaneamente, o que implica na regionalização da parcela do Orçamento da Comunidade relativa aos instrumentos estruturais. Esse Orçamento tem implícita uma definição muito clara dos encargos da Comunidade, que são concentrados fundamentalmente na administração da política agrícola comum e nas ações estruturais.

Tanto a experiência de planejamento da CEE, quanto a da Espanha e de outros países europeus, envolvem um processo de negociação de acordos em torno de objetivos claramente explicitados entre o conjunto dos agentes sociais interessados: representantes da administração pública nacional ou regional e de segmentos privados (empresários, trabalhadores, etc.). O referencial teórico e analítico desse tipo de intervenção estatal é o das *policy networks*, forma de definição e operacionalização de políticas públicas que rompe com a tradicional dicotomia mercado versus estado, cuja caracterização será feita em um dos tópicos do Capítulo II.

O Capítulo II aborda ainda algumas características da experiência espanhola. No caso da Espanha, vários analistas

também realçam a importância do receituário neoliberal nas reformas econômicas realizadas neste país: a abertura externa em uma economia historicamente muito fechada; a adoção de uma política de desregulamentação de mercados excessivamente controlados; e a redução do papel de um Estado centenariamente onipresente, traços ibéricos também marcantes na sociedade brasileira.

No entanto, a experiência espanhola é significativa pelo avesso da situação que pode ser observada no Brasil. A existência de um setor público sem crise fiscal e de um estado forte na condução do processo de estabilização e de reformas liberalizantes, que se intensificou nesse País a partir de 1978, foi de fundamental importância para os êxitos observados²³.

Dessa forma, foi possível ao setor público fazer uma política monetária ativa, além de "acomodar" e administrar gradualmente certos impactos adversos, através de políticas compensatórias de cortes variados (setorial, social, regional, etc.). Nesse mesmo sentido, a ausência de estrangulamentos relacionados ao endividamento externo contribuiu para permitir maior flexibilidade na administração desse processo.

O processo de ajuste e liberalização foi possível de ser acompanhado de políticas de rendas, com acordos salariais não ortodoxos. As circunstâncias históricas, sociais e políticas que sustentaram a "concertação social" na Espanha

²³A esse respeito e com o objetivo de realçar diferenças, vale observar que o "peso e a diversificação dos agentes privados, diante da debilidade financeira e política do Estado Brasileiro, não encontram precedente [nem mesmo] nos casos exitosos da América Latina [Chile e México]. (...). A experiência dos casos bem-conduzidos de estabilização com o crescimento, na América Latina como na Ásia, ainda que dessemelhantes, guardam em comum, a presença de um Estado suficientemente forte, tanto para hierarquizar objetivos e gastos quanto para impor restrições e distribuir penalidades, (...)". Ver TAVARES & FIORI (1993, p.111 e 161).

são muito específicas e difíceis de serem objetivadas em outras sociedades, mas indicam a existência de alternativas reais de regulação do mercado de trabalho muito diferentes do genericamente proposto pelo receituário neoliberal.

O contexto da integração europeia também é um dos fatores que explicam o êxito espanhol. Ao contrário do MERCOSUL, essa integração se articula macroeconomicamente com a importância relativa dos processos econômicos reais inter-regionais que permeiam a dinâmica econômica dos diversos Estados Membros da Comunidade²⁴.

Como já foi observado, esse processo de integração não é meramente comercial, é gradual e planejado no que se refere aos ajustes estruturais e, o que é fundamental, tem recursos ou fundos comunitários expressivos para tal fim.

O Capítulo III contempla especificamente uma avaliação dos rumos do planejamento do processo de integração MERCOSUL entre o Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai²⁵.

No geral, esse processo de integração constitui uma experiência planejada de integração internacional da economia brasileira. No entanto, a postura "comercialista" vem predominando no manejo dos instrumentos previstos pelo Tratado de Assunção.

Essa postura "comercialista" é fortemente liberal e

²⁴Em 1990, o comércio interno da CEE representava 59,2% das trocas comerciais dos Estados-Partes.

²⁵ALMEIDA (1993, p.76), ex-Coordenador Executivo na Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores, expressa o sentido do MERCOSUL: no contexto da nova estrutura da mundial, na qual a internacionalização crescente dos circuitos produtivos e de investimentos se dá parí passu com a emergência dos novos espaços geoeconômicos que são as zonas econômicas preferenciais, a "integração econômica, em especial no caso do Brasil e da Argentina, não é uma alternativa ao sistema internacional de comércio, mas constitui simplesmente uma estratégia política fundamental para aumentar o poder de barganha nas negociações multilaterais de natureza econômica, ademais de ser altamente instrumental aos processo de racionalização produtiva e de modernização tecnológica".

tende a concentrar as negociações na redução, a curto prazo, das barreiras comerciais e na coordenação de políticas setoriais que viabilizem principalmente a expansão do comércio regional. É essa perspectiva que vem orientando o Programa de Liberação Comercial, previsto por esse Tratado, com um esquema de desgravação tarifária linear e prazos estritamente pré-determinados.

No que se refere ao Brasil e à Argentina, cujo comércio recíproco representa cerca de 70% do comércio inter-regional no âmbito do MERCOSUL, o Programa de Liberação Comercial vem sendo condicionado pela valorização da taxa de câmbio (US\$/peso) da Argentina, em decorrência das características do Plano de Estabilização implementado nesse país em abril de 1991.

No Brasil, dado o expressivo aumento das exportações nacionais para os parceiros do MERCOSUL, em particular a Argentina, esse fato tem colocado em um segundo plano os possíveis impactos que o Programa de Liberação Comercial poderia vir a ter em regiões ou segmentos menos competitivos da economia brasileira e vulneráveis, em condições normais, à concorrência de produtos argentinos. Isso tem contribuído para relegar a necessidade de políticas de reestruturação ou reconversão produtiva setorial e regional e vem favorecendo o predomínio da postura "comercialista".

Entretanto, parte significativa dos negócios do Brasil no âmbito do MERCOSUL parece estar decorrendo da especificidade da situação na balança comercial Brasil-Argentina e, dessa forma, não tem perspectivas de continuidade

a médio prazo, pois para muitos analistas a atual situação cambial da Argentina não deve se sustentar. Este fato gera incertezas que tendem a reforçar os aspectos meramente comerciais, de curto prazo, das relações possíveis de integração do Brasil e da Argentina.

Essas incertezas são ampliadas pela constatação de que a política cambial brasileira não está estruturalmente condicionada pela competitividade da produção nacional no mercado argentino, que, embora importante, é pouco expressivo no total das exportações do Brasil. Em 1992, as exportações brasileiras para o MERCOSUL representaram 11% contra 20% para os EUA, 30% para a CEE e 15% para a Ásia Oriental, o que caracteriza o Brasil como um global trader²⁶.

Essa situação é muito diferente da existente na Comunidade Econômica Européia. Como já foi mencionado anteriormente, no caso da CEE, as relações de comércio no interior desse processo de integração são muito importante para a dinâmica econômica dos diferentes Estados Membros, a exemplo da Espanha.

A primeira vista, com as Reformas das Tarifas Externas adotadas pelo Brasil e Argentina em 1991, pareceria já haver certa convergência no que se refere às tarifas médias externas para com terceiros países, ponto que é fundamental para qualquer processo de integração internacional: 14,8% de proteção nominal antes da última Reforma na Argentina, e 14,2% no Brasil em julho de 1993.

²⁶ Ressalte-se, conforme VEIGA (1993, p.83), que a participação das exportações brasileiras dos setores que apresentam maior dinamismo no comércio mundial - material de transporte, máquinas e equipamentos mecânicos e eletrônicos e químicos - no comércio com os países do MERCOSUL supera em muito a participação desses mesmos setores nas exportações brasileiras. A participação desses setores nas exportações para o MERCOSUL e totais do Brasil atingiu, em 1991, 48,5% e 21,3%, respectivamente.

No entanto, ainda persistem diferenças expressivas na estrutura tarifária, que refletem diferenciais de competitividade setorial e a heterogeneidade das estruturas produtivas dos diferentes países do MERCOSUL, além das diferentes forças políticas dos diversos grupos de interesses setoriais de cada país.

Enquanto não surgirem as condições concretas para que predomine uma postura "industrialista" em relação ao MERCOSUL, que ajuste sistemicamente a estrutura produtiva e reestruture ou reconverta certos segmentos ou regiões das economias dos Estados Membros, dificilmente esses problemas serão superáveis.

Os acordos setoriais no âmbito do MERCOSUL avançam em diversas áreas, mas estão limitados pelos seguintes fatores: inexistência de organicidade, coordenação e programação intersetorial ou regional; falta de instrumentos financeiros e operacionais que viabilizem as transformações estruturais que muitas vezes o aprofundamento desses acordos tendem a implicar; e deformações existentes na estrutura de representação de interesses privados ("velhas" Federações e sindicatos, falta de integração das organizações mesocorporativas, etc.).

A fragilidade das estruturas de planejamento nacional e regional e do MERCOSUL e, no geral, da integração da economia brasileira no cenário internacional, tem colocado os rumos desses processos de integração a reboque, quase que exclusivo, das orientações do mercado e das pressões de lobbies setoriais ou mesocorporativos.

De forma complementar às experiências analisadas, o Capítulo IV delinea os traços gerais referentes às relações entre a experiência de planejamento no Brasil e as políticas e estratégias do Banco Mundial. Tem por objetivo avaliar os possíveis condicionantes que tais políticas e estratégias impõem nas discussões das questões relacionadas ao planejamento nacional e regional no Brasil.

O aprofundamento das crises de endividamento de diversas nações retardatárias junto ao sistema financeiro internacional levou o Banco Mundial, nos anos 80, a regulamentar o eixo central de sua histórica atuação político-institucional ao definir o quadro de parâmetros referenciais das condicionalidades em que se baseiam as políticas de ajustamento setorial e estrutural (Policy Based Loan), na forma do estabelecido pelo Consenso de Washington.

As diretrizes do Consenso de Washington, assumidas pelo Banco Mundial, reforçaram o cenário neoliberal como alternativa de enquadramento dos países capitalistas retardatários ao novo "Concerto das Nações" que emerge das transformações em curso na economia internacional, conforme pode ser observado pela forte aderência das condicionalidades estabelecidas ao sentido geral dos movimentos de globalização do mercado mundial e da internacionalização-com-regionalização dos processos produtivos de diversos segmentos industriais e de serviços.

Finalmente, o Capítulo V, como conclusão, apresenta uma síntese de questões que julgo relevantes para a definição de novas perspectivas de planejamento nacional e regional no Brasil, bem como do processo de integração MERCOSUL.

CAPÍTULO I
CHINA: A TRANSIÇÃO DO SOCIALISMO PARA
A ECONOMIA SOCIALISTA DE MERCADO

Em outubro de 1992, o XIV Congresso do Partido Comunista Chinês concluiu que a natureza da economia chinesa passou a ser a de uma "economia socialista de mercado".

Um documento da Embaixada Chinesa, de julho de 1993, esclareceu o significado desse conceito: "apesar de contraditório se tomado à primeira vista, tal conceito exprime a peculiaridade da transição experimentada pelos agentes econômicos chineses, que a despeito de operarem em um ambiente com larga predominância do setor público, testemunham notável esforço do Governo no sentido de propor alterações fundamentais visando a introdução de práticas de mercado na economia chinesa"²⁷.

A transição da economia chinesa de uma economia socialista centralizada para uma "economia socialista de mercado" tem como marco político-institucional a ascensão de Deng Xiaoping ao cargo de Primeiro Ministro do Conselho de Estado (Governo Central) da República Popular Chinesa, em agosto de 1977, após um período de intensa luta pelo poder que se acelerou com a morte de Chu En-lai e de Mao Zedong em

²⁷VISITA à RPC ..., p.1.

fevereiro e dezembro de 1976, respectivamente²⁸.

Já em novembro de 1978, a III Sessão Plenária do XI Comitê Central do Partido Comunista Chinês decidiu implementar um programa de reformas visando a construção de um "socialismo com peculiaridades chinesas" ou "uma economia socialista de mercado". Essas reformas passaram a ser conhecidas como as "Quatro Modernizações" (da agricultura, da indústria, da defesa nacional e das atividades de ciência e tecnologia).

No contexto dessa transição, desde 1978, o Produto Interno Bruto da economia chinesa cresceu a uma taxa média anual de 8,5%²⁹. As exportações aumentaram 12% a.a. em termos reais e passaram a se direcionar principalmente para mercados ocidentais. De 689 produtos em 1978, somente 20 produtos em 1991 eram distribuídos através de programas estatais. O fluxo anual de inversão direta de capitais estrangeiros multiplicou-se por mais de 10 vezes, alcançando cerca de US\$ 3,7 bilhões em 1990, e a participação estatal no valor bruto da produção industrial caiu de 77,6%, em 1978, para 46,3% em 1991.

Esses traços que caracterizam a expansão recente da economia chinesa (abertura comercial e financeira externa, desregulamentação dos mercados, redução do papel do Estado), aliados ao entendimento de que o dinamismo dessa economia está centrado particularmente nas relações comerciais externas

²⁸O Quadro I apresenta uma sinopse da história recente da sociedade chinesa.

²⁹Segundo estimativas oficiais que utilizam metodologias tradicionais da contabilidade nacional, o PIB da economia chinesa, em 1992, foi de cerca de US\$ 400 bilhões. Conforme The Economist (WHEN China wakes. The Economist, Londres, v.325,, n.7787, Nov. 28th - Dec.4th 1992), estimativas realizadas a partir da produção per capita de certos produtos básicos indicam que o PIB chinês é de US\$ 1,4/1,5 trilhões. Pelo critério da "paridade do poder de compra", estimativas realizadas pelo Banco Mundial fazem com que o PIB da China alcance cerca de US\$ 2,5 trilhões.

(modelo exportador), vêm sendo realçados por diversos analistas neoliberais como os fatores fundamentais que explicam as transformações e o dinamismo da China.

Segundo esses analistas, o caso chinês comprova mais uma vez que o receituário composto por esses fatores (o Consenso de Washington) constitui a solução genérica para a superação dos entraves existentes no desenvolvimento das nações.

O objetivo desse capítulo é analisar as principais características da transição da China para uma economia de mercado e mostrar que, ao inverso do afirmado pelos analistas neoliberais, o dinamismo da economia chinesa está orientado por uma forte regulação estatal e centrado em fatores fundamentalmente endógenos. Pretende-se também resgatar aqueles traços da experiência recente da sociedade chinesa que podem se constituir em referenciais importantes para discutirmos algumas questões relacionadas ao planejamento nacional e regional no Brasil.

Nesse sentido, as principais fases que caracterizam a transição da China a uma "economia socialista de mercado" podem ser definidas e periodizadas da seguinte forma³⁰:

- período 1978-1988: caracterizado pelas reformas da agricultura, do comércio exterior (descentralização do controle do comércio exterior, atração e negociação com o capital estrangeiro e ajuste cambial) e da indústria e serviços urbanos;

³⁰PERKINS (1993).

- período 1989-1991: "período de austeridade e retificação econômica", a partir das elevadas taxas de inflação verificadas em 1988 (de 18,5% a 30,3% conforme o índice);
- a partir de 1992: ênfase nas reformas do setor bancário e do mercado de capitais e à modernização da infra-estrutura de transportes e portuária.

Vários analistas³¹ concordam que as reformas fundamentais do socialismo centralizado chinês foram iniciadas com a reforma da agricultura.

As reformas chinesas começaram, em 1979, com o desmonte do sistema de produção coletiva, de origem soviética, através da relativa liberalização dos mercados rurais da maior parte dos produtos, exceto os cereais e outros artigos estratégicos.

Estima-se que, ao final de 1983, o sistema de produção coletiva já não representava mais do que 10% da produção agrícola. A terra, embora permanecesse de propriedade estatal, foi distribuída entre as famílias dos antigos membros das brigadas de trabalho rural e isso não implicou no retrocesso a formas de cultivo atrasadas, porque a coletivização da agricultura chinesa não chegou a romper radicalmente com a tradição asiática de um processo de produção agrícola intensivo de mão de obra.

A família tornou-se, então, a unidade básica do processo de produção agrícola chinês e o elemento chave desse

³¹Ver OLIVEIRA, A. (1993), PERKINS (1993) ; WHEN China...

processo passou a ser o sistema de contratos de produção: "assinado pelo proprietário e a unidade de administração coletiva, o contrato define claramente as responsabilidades das autoridades e do chefe de família individual. O contrato coloca uma parcela de terra específica à disposição e sob a 'responsabilidade' do chefe da família. Este pode utilizar a terra em benefício próprio, porém, em troca do uso da terra ele precisa satisfazer as quotas contratadas tanto para a captação estadual como para as retenções coletivas. (...) Uma vez satisfeitas essas exigências, o chefe da família tem direito a toda a colheita produzida naquelas terras, podendo vendê-las para o Estado a um preço mais alto que o estabelecido para a quota, ou a particulares em mercados locais"³².

De acordo com PERKINS³³, "na última metade da década de 1980, (...) as explorações familiares geriam a maior parte da produção e vendiam seus produtos a preços de mercado, com exceção de alguns artigos-chave como os cereais, para os quais o Estado continuava fixando preços abaixo do nível de mercado para uma parte da colheita. Durante um período de aproximadamente cinco anos (1979-84), o setor agrário da China havia passado de um sistema burocrático autoritário para um de livre mercado. E enquanto se produzia essa transformação, o valor agregado da agricultura crescia, em termos reais, ao ritmo extraordinariamente alto de 7% ao ano. Posto que os

³²LEEMING & POWELL (1992, p.146).

³³PERKINS (1993, p.127-128).

alimentos representavam mais da metade dos gastos das famílias urbanas e os gastos com vestuário, com base no algodão, significavam outros 13% do orçamento familiar, a qualidade de vida nas zonas urbanas melhorou consideravelmente. Nas zonas rurais, onde viviam 75% da população³⁴, a melhoria das condições de vida foi ainda maior. De acordo com dados de pesquisas de orçamentos familiares, os níveis de consumo real na China rural eram, em 1985, 81% superiores aos níveis de 1978. (...) o consumo per capita das famílias rurais continuou crescendo, depois de 1984, a um ritmo médio de 4% ao ano, até 1990" (ver Tabelas 1, 2 e 3)³⁵.

Os resultados favoráveis da reforma da agricultura foram fundamentais para formação de uma base de apoio político à continuidade do processo de transformação da economia chinesa em uma "economia socialista de mercado".

No bojo das transformações da agricultura chinesa, intensificou-se o processo de "industrialização rural". Segundo AMAURY DE OLIVEIRA, as autoridades chinesas, visando a contenção de fluxos de migração rural que se intensificaram com a reforma da agricultura, apesar das restrições existentes quanto à mobilidade pessoal espacial³⁶, "incentivaram a formação de vilas e povoados, a meio-caminho entre o campo e as cidades, nos quais tem se consolidado uma indústria

³⁴Em 1992, a população chinesa era de 1,135 bilhões de habitantes. A taxa de crescimento média anual da população chinesa no período 1980-1990 foi de 1,4%.

³⁵Em 1978, época do início das reformas, a produção agrícola chinesa per capita era praticamente idêntica à do período 1955-57. Ver PERKINS (1993, p.126).

³⁶Segundo o The Economist, grande parte dos chineses ainda necessitam permissão para se locomoverem no território (WHEN China..., p.8).

elementar, mas extremamente vigorosa, composta das chamadas 'empresas distritais ou de vila' (EDVs), designação que cobre hoje, na China, qualquer negócio montado em zona rural e que não esteja ligado à atividade agrícola nem tenha caráter estatal (centralizado). Em boa medida, são versões ajustadas aos novos tempos das pequenas empresas antes operadas pelas comunas populares e brigadas de trabalho. (...) Como quer que seja, elas estão fornecendo a base da verdadeira revolução econômica por que está passando a China"³⁷.

Desde 1986, o Governo Central Chinês, articulado com os governos provinciais e distritais, vem desenvolvendo um programa de incentivo à industrialização rural (Programa Spark), assentado na criação de empregos, difusão de progresso técnico, aumento da produtividade e inserção internacional das indústrias rurais, além da ampliação da rede de infra-estrutura de apoio (transporte, telecomunicações e energia) a essas indústrias³⁸. A maior parte dos projetos desse Programa são de responsabilidade dos governos provinciais (36%) e distritais (57%). No período 1991-1992, a maior parte dos empreendimentos (29%) e do volume de investimentos (21%) enquadrados nesse Programa pelo Governo Central referia-se à produção de insumos e componentes para a grande indústria. Cerca de 45% do financiamento do total de projetos industriais incentivados decorreu, nesse mesmo período, de créditos bancários subsidiados; 3% de recursos

³⁷OLIVEIRA, A. (1993, p.52).

³⁸BANCO MUNDIAL (1994, p.3).

públicos orçamentários e 52% de recursos próprios das empresas financiadas³⁹.

A importância desse processo de "industrialização rural" na economia chinesa é também realçado nas análises realizadas pelo The Economist sobre as reformas empreendidas na China: "Em 1978 existiam 1,5 milhão de empresas industriais não-estatais no campo, empregando 28 milhões de pessoas. Em 1991, o número de empresas industriais rurais era de 19 milhões, empregando 96 milhões de pessoas. A produção dessas empresas vem aumentando numa média de aproximadamente 30% ao ano, há mais de uma década. As exportações cresceram em 65% ao ano na segunda metade da década de 1980. Segundo alguns relatos, seu fator de produtividade total cresceu em 15% ao ano durante determinados períodos da década de 80. No início dos anos 90, as indústrias rurais representavam aproximadamente 40% das fontes de emprego do setor industrial da China, mais de um quarto da produção industrial e aproximadamente um quarto das exportações. As províncias onde as indústrias rurais são mais fortes - o cinturão da faixa costeira que vai de Guangdong, no sul, até Shandong, no leste - tem sido a fonte do milagre chinês (...) A China rural foi reconstruída. Quando as reformas foram iniciadas, a agropecuária representava 70% da produção rural e a indústria, 20%. Atualmente a agropecuária é responsável por 45% e a indústria por apenas um ponto ou dois a menos. A maior parte das empresas rurais - 55% por valor de produção - faz parte da

³⁹Conforme CHINA (1992b).

indústria leve; e o restante da indústria pesada. (...) A maioria das indústrias rurais, tecnicamente conhecidas como 'empresas distritais ou de vilas' (EDVs) são controladas por unidades de governo local: condados, províncias ou vilas. Os gerentes se reportam a funcionários públicos locais e aos chefes de família que iniciaram o negócio ou investidores (aí normalmente há superposição). Parte dos lucros das EDVs vão para a infra-estrutura local como estradas e escolas, parte é mantida para investimento, e parte é paga aos chefes de família individuais como dividendos"⁴⁰.

Essas empresas, mesmo quando controladas diretamente por governos provinciais ou locais, concorrem intensamente com empresas de outros governos locais e com as empresas estatais do Governo Central, revelando um processo de guerra pelas oportunidades de mercado e atração de novos investimentos para as regiões onde se localizam.

A reforma do comércio exterior, também iniciada a partir de 1978/79, teve como base três pilares: descentralização do controle do comércio exterior, a atração do capital estrangeiro e o ajuste do câmbio.

O fim do controle centralizado do comércio exterior, conforme PERKINS, "foi alcançado através da descentralização das competências para as mãos de centenas de organizações de comércio exterior de nível provincial ou inferior. Ainda que muitas dessas organizações fossem unidades subordinadas às empresas do Governo Central, as províncias chinesas haviam

⁴⁰WHEN China..., p.15-16.

adquirido, já na década de 80, e mesmo antes, um grau importante de autonomia em relação a Beijing. À medida que os órgãos diretores provinciais adquiriam liberdade de ação em relação aos mandatos emanados do centro, ocorria o mesmo com as organizações regionais"⁴¹. A título de exemplo, o Governo da Província de Zhejiang abriu, em outubro de 1993, um escritório comercial em Montevideú para atuar no MERCOSUL.

Com relação ao capital estrangeiro, a política chinesa, desde 1978/79, vem se afirmando, através de legislação específica, como um misto de atração e negociação, a partir de referenciais estratégicos relacionados à manutenção do socialismo, no contexto do atual processo de reestruturação produtiva que vem ocorrendo em nível mundial, em particular no Pacífico Norte.

No geral, pode-se afirmar que a abertura externa da china em relação ao capital estrangeiro é um "processo de abertura negociada", subordinado a um planejamento nacional estratégico não totalmente explícito. Por um lado, a China oferece ao capital estrangeiro tratamentos preferenciais através de incentivos tributários e creditícios, condições favoráveis de aluguel da terra e de remessas de divisas, prioridade ao acesso de certos serviços (água, eletricidade, transporte e comunicações) e reserva de mercado interno. Por outro, direciona regional e setorialmente o capital estrangeiro e regula, através de imposições ou limitações seletivas, seu acesso ao mercado nacional chinês: imposição de

⁴¹PERKINS (1993, p.134).

compras internas de matérias primas e materiais, combustíveis, equipamentos secundários (p.ex., móveis e artigos para escritório), etc; e limitações das possibilidades de vendas internas, que são menores no caso de substituição de importações chinesas e/ou produção com elevado grau de incorporação de tecnologias modernas⁴².

Os investimentos diretos externos na China assumem principalmente a forma de empresas mistas, que podem ser de dois tipos: empresa mista com inversões nacionais e estrangeiras e empresa cooperativa chino-estrangeira⁴³. No período 1979-85, cerca de 17% e 30% dos investimentos diretos externos na China foram efetuados sob a forma de empresas mistas e cooperativas, respectivamente. Merecem destaque os investimentos conjuntos chino-estrangeiros ("joint developments" ou "joint explorations"), observados na exploração e extração de petróleo, que representam 30% do total. Os investimentos diretos externos sob a forma de empresas exclusivamente estrangeiras resumiram-se a 1,8% do total⁴⁴.

Assim, no início dos anos 80, foram criadas zonas econômicas especiais (ZEE) em regiões litorâneas da China estrategicamente localizadas frente a dois países asiáticos

⁴²Ver "Reglamentos para implementación de la Ley de la República Popular China sobre empresas Mixtas con inversiones extranjeras", de 20/09/83, principalmente os artigos 57, 60 e 61; "Ley de la República Popular China de las empresas con inversiones exclusivamente extranjeras", de 12/04/86, artigo 3; e "Disposiciones del Consejo de Estado para estimular la inversión extranjera", de 11/10/86, artigos 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 (EL ABC de la inversión..., p.102-138; p.200-205; p.253-259).

⁴³Todas as empresas mistas com inversões nacionais e estrangeiras têm personalidade jurídica. As empresas cooperativas chino-estrangeiras têm organização mais flexível, podem não ter personalidade jurídica e são fundadas por contratos. Essas empresas são definidas pela ONUDI como empresa mista do tipo contrato ("contractual joint ventures").

⁴⁴PHILLIPS & YEH (1992, p.224).

(Hong Kong e Taiwan), de economias vigorosas, com forte inserção internacional e com problemas diplomáticos específicos relacionados à questão nacional chinesa: em 1980, as ZEE's de Shenzhen, Zhuhai e Shantou na Província de Guangdong, no entorno de Hong Kong, e, em 1981, a ZEE de Xiamen na Província de Fujian, contraface nacional chinesa de Taiwan.

Em 1984, quatorze cidades costeiras da China foram autorizadas a "absorver capital forâneo e importar tecnologia avançada para acelerar a modernização socialista"⁴⁵, com a criação de zonas de desenvolvimento econômico e tecnológico (ZDET): Dalian, Qinhuangdao, Tianjin, Yantai, Qingdao, Lianyungang, Nantong, Shanghai, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Guangzhou, Zhanjiang y Beihai. Em 1985, a partir de Shanghai e Guangzhou (Província de Guangdong) foram constituídos os "triângulos de crescimento", incorporando, respectivamente, as áreas em torno dos deltas do Rio Yangtze (Província de Jiangsu e cidades de Shanghai e Zhenjiang) e do Rio da Pérola. Um terceiro "triângulo" foi criado no delta do Rio Minnan, a partir da ZEE de Xiamen (Província de Fujian). Em 1988, uma série de disposições do Conselho de Estado foram promulgadas com o objetivo de desenvolver a ZEE da Ilha de Hainan, estrategicamente localizada na faixa costeira do Vietnã. A partir de 1988, várias outras ZEE's e ZDET's foram criadas e disseminadas pela costa chinesa. Em especial, foram

⁴⁵Ver "Disposições provisórias do Conselho de Estado da República Popular da China sobre a redução ou isenção do imposto de renda das empresas e do imposto comercial e industrial consolidado para as zonas econômicas especiais e quatorze cidades costeiras", promulgadas em 1984 (EL ABC de la inversión..., p.244).

institucionalizadas as Zonas de Desenvolvimento de Alta e Nova Tecnologia, com as de Nanjing, Suzhou, Wuxi e Changzhou na Província de Jiangsu e a de Beijing⁴⁶.

Segundo o documento "El ABC de la inversión en China", pode-se dizer que, de uma maneira geral, "os incentivos aos investimentos na China são maiores nas zonas econômicas especiais do que nas zonas de desenvolvimento econômico e tecnológico; são maiores nas zonas de desenvolvimento econômico e tecnológico do que nas áreas urbanas das cidades costeiras, onde são maiores do que nos distritos urbanos do interior da China. Também são maiores no caso de investimentos nos setores de energia e transportes do que em outros setores, em grandes projetos (de mais de US\$ 30 milhões) vis a vis aos pequenos empreendimentos, em empresas exportadoras ou de alta tecnologia ou de substituição de importações chinesas do que em empresas comuns"⁴⁷.

A análise da legislação que regula os investimentos empresariais na China indica maiores concessões de vantagens, quanto mais estratégicos esses investimentos podem ser no sentido de alavancar ou intensificar condições endógenas de dinamismo da economia chinesa, inclusive naquilo que se refere à incorporação e geração interna de alta tecnologia. A análise dessa legislação a partir de 1978 permite inferir que os instrumentos de regulação dos investimentos privados vêm se tornando cada vez mais precisos ou complexos, distanciando-se

⁴⁶A estrutura da indústria da zona de desenvolvimento de altas e novas tecnologias de Beijing é a seguinte: informática, 48,6%; produtos elétricos e óticos-mecânicos, 21,3%; novos materiais, 6,6%; bioengenharia, 5,95%; novas fontes de energia, 4,17%.

⁴⁷EL ABC de la inversión.... p.94.

da possibilidade desses investimentos virem a transformar ou ter a China em um mero entreposto comercial ou "plataforma de exportações"⁴⁸.

Os investimentos diretos externos na China se intensificaram a partir de 1983, aumentaram expressivamente no decorrer da década de 80 e alcançaram a média de US\$ 3,6 bilhões no período 1989-90 (ver Tabela 4).

Esse movimento de investimentos diretos externos na China é contemporâneo da intensificação dos fluxos de investimentos diretos externos verificada na economia internacional a partir da segunda metade dos anos 80, no contexto dos processos de globalização do mercado mundial e de internacionalização-com-regionalização de diversos segmentos industriais. Ocorre, entretanto, no contexto das especificidades que caracterizam a integração do Pacífico Norte, dentre as quais o fato de que o boom de investimentos diretos externos nas economias não-desenvolvidas da região, a exemplo da China, ter se constituído não só da extroversão de capitais japoneses, mas também e significativamente de capitais originados nos NICs asiáticos (Taiwan, Cingapura e Hong Kong/Macau e os da chamada 2ª Onda: Malásia, Tailândia e Indonésia)⁴⁹.

Cerca de 60% dos investimentos diretos externos na China, entre 1979-90, entraram por Hong Kong, destinando-se principalmente à Província de Guangdong. Segundo AMAURY DE

⁴⁸As principais leis, disposições, regulamentos e procedimentos relativos aos investimentos privados na China foram compilados, até 1988, no documento EL ABC de la inversión...

⁴⁹CANUTO (1993a, p.8).

OLIVEIRA, estima-se que "cerca de dois-terços dos investimentos estrangeiros originam-se de companhias registradas em Hong-Kong, e de propriedade seja de capitalistas da diáspora chinesa (Taiwan, Hong Kong, Macau, Indonésia, Tailândia, Malásia, Cingapura, Vancouver-Canadá, Sidney-Austrália e Los Angeles-EUA), seja de investidores da própria China, que fazem o dinheiro girar por Hong Kong para beneficiar-se dos incentivos lá concedidos. (...) Na mesma altura, calculava-se em quase 4 bilhões de dólares o total de investimentos taiwaneses já feitos no continente"⁵⁰.

A composição do montante de investimentos diretos externos na China, segundo a nacionalidade de origem, apresentou, no período 1985-1989, o seguinte ranking: Hong Kong/Macau, 61,5%; Japão, 12,8%; USA, 11,2%; Taiwan, 7,6%; Reino Unido, 1,1%; França, 0,9%; Itália, 0,7%; Cingapura, 0,6%; e Outros, 3,6%⁵¹. Informações recentes referentes à Zona de Desenvolvimento de Alta e Nova Tecnologia de Beijing, criada em 1988, indicam um perfil semelhante de composição dos investimentos diretos externos: Hong Kong, 39,5%; USA, 16,9%; Japão, 14,1%; Taiwan, 7,9%; Cingapura, 4,5%; e outros, 17,1%⁵².

Da mesma forma, pode-se observar na Tabela 5, a nacionalidade dos maiores investidores estrangeiros na China, em 1985, segundo o tipo de aporte: empréstimos externos e investimentos diretos externos. O Japão e o Banco Mundial

⁵⁰OLIVEIRA, A. (1993, p.55).

⁵¹HOWELL (1993, p.24).

⁵²BEIJING experimental zone

contribuíram com 51% e 23% dos empréstimos externos, respectivamente, enquanto cerca de 49% dos investimentos diretos externos se originaram em Hong Kong e Macau. Em 1985, o Japão, eixo dinâmico do Pacífico Norte, constituiu o maior investidor externo na China, com o aporte de 36% do montante total de empréstimos e investimentos diretos externos⁵³.

Os empréstimos externos representaram 72,2% do aporte de capital estrangeiro na China, no período 1979-1985, e foram direcionados principalmente para investimentos nas atividades de exploração mineral, transporte e indústria pesada, em grande parte estatais⁵⁴ e significativos como determinantes do dinamismo da economia chinesa.

Na medida em que as relações comerciais e financeiras com o exterior avançaram no decorrer da década de 80, paralelamente ao processo de descentralização do controle e participação privada no comércio exterior, o Governo Central abriu vários mercados "swap", de início restritos aos investidores estrangeiros, depois abertos às empresas nacionais. Em 1991, uma parte significativa de todas as transações em moeda estrangeira realizava-se nesses mercados, com a taxa de câmbio situando-se 10% acima da taxa oficial⁵⁵.

A taxa de câmbio oficial manteve-se sobrevalorizada no período 1978-80. A partir de 1980, o Governo Central iniciou um processo de desvalorização gradual tal que, em 1985, algumas estimativas indicam taxas de câmbio não sobrevalorizadas.

⁵³PHILLIPS & YEH (1992, p.235).

⁵⁴PHILLIPS & YEH (1992, p.235).

⁵⁵PERKINS (1993, p.137).

A reforma da indústria e dos serviços urbanos ainda está em curso e foi acelerada a partir de 1984/85, embora os pequenos negócios e serviços urbanos (vendedores ambulantes, pequenos restaurantes, etc.) tenham sido liberados desde 1978/79.

Não houve por parte do Governo Central Chinês uma decisão repentina de abolir a distribuição de bens e serviços por parte do Estado e confiá-la ao mercado. O Governo Central chinês não empreendeu qualquer política pesada de privatizações, a não ser experimentos limitados de vendas de ações de algumas empresas estatais. Segundo PERKINS, a importância dos mercados cresceu de forma contínua e gradual e "o sistema oficial continuou a funcionar, mas seu âmbito de atuação foi se restringindo, ao mesmo tempo que ampliava a concorrência por parte de produtos negociados livremente no mercado. Em 1978, 689 tipos de produtos eram distribuídos através de programas estatais, (...). Em 1991, este número foi reduzido a 20. O número total de tipos de insumos e equipamentos submetidos, em grau significativo, ao controle oficial, era, em 1990, somente de 72, tendo alcançado cerca de 300 em 1988.(...) De acordo com pesquisa realizada entre 424 empresas, a proporção de matérias primas e bens intermediários disponíveis pelo mercado ou mediante aquisição direta de outras empresas, subiu de 27% da oferta total no final de 1984 para 44% em junho de 1985. A proporção dos 'fornecimentos programados' para as empresas estatais era ainda de 87% em 1984, mas para as empresas coletivas [de governos locais], urbanas e rurais, era somente de 6,5% e 3,0%, respectivamente. Em 1990, o Estado distribuía ainda 49% do aço

e 43% do carvão produzidos no país, mas somente 12,6% do cimento, grande parte do qual fabricado por pequenas empresas"⁵⁶.

Essa dualidade no que se refere aos mecanismos de produção e distribuição implicou em um sistema trinitário de preços: preços estabelecidos pelo Estado; preços monitorados pelo Estado e passíveis de flutuação dentro de certos limites e preços determinados pelas forças de mercado⁵⁷. No entanto, em alguns segmentos, como os serviços de comunicações e transportes, os preços são unificados. A forma de inserção dos novos empreendimentos dentro desse sistema trinitário constituiu também um instrumento de negociação e atração de investimentos.

De forma semelhante ao processo de "industrialização rural", no bojo do processo de expansão das atividades produtivas urbanas, ocorreu um rápido crescimento de empresas industriais e de serviços de pequena escala, principalmente sob a forma de empresas cooperativas (sistema de contratos), trabalhando, muitas vezes, em regime de subcontratação por parte de outras empresas de maior porte (ver Tabela 6). Em 1991, as empresas estatais cresceram 8,4%, as empresas de propriedade coletiva, 18,0%, as empresas de propriedade individual, 24,0% e as empresas de cooperação chino-estrangeira, de capital misto chino-estrangeiro ou de capital exclusivamente estrangeiro, 55,8%.

Várias dessas empresas também pertencem formalmente aos

⁵⁶PERKINS (1993, p.140).

⁵⁷Ver CHINA hand, III-24.

governos provinciais ou locais (empresas coletivas). A análise de documentos de propaganda de governos provinciais chineses, do tipo "vantagens para investimentos locais", revelam uma disputa regional acirrada em torno de novos empreendimentos privados, bem como frente às prioridades regionais do Governo Central⁵⁸.

Esse conjunto de transformações implicou um crescimento extraordinário da produção industrial, no período 1980-90, em particular nos segmentos de bens intermediários, de capital e consumo duráveis (ver Tabela 7).

O dinamismo do mercado interno chinês, a partir de 1981, pode ser exemplificado pelos seguintes dados publicados pelo *The Economist*: "em 1981, cada 100 famílias urbanas na China tinham, em média, menos de uma televisão a cores; dez anos mais tarde essa média aumentou para 70. Em 1981, existiam 6 máquinas de lavar, em média, para cada grupo de 100 famílias urbanas, em 1991 mais de 80; em 1981, 0,2 refrigeradores, dez anos mais tarde quase 50"⁵⁹. Além disso, em 1991, a China importou US\$ 58,5 bilhões, principalmente cereais, produtos siderúrgicos, fertilizantes e equipamentos e insumos para a indústria têxtil, produtos com forte vinculação ao consumo interno.

As exportações chinesas cresceram de US\$ 9,8 bilhões em 1978 para US\$ 71,9 bilhões em 1991, constituindo-se fundamentalmente de produtos manufaturados (têxtil e

⁵⁸Ver JIANGSU-top geared...; ZHEJIANG Province: investment ...; BEIJING experimental zone...; SHEZHEN industry

⁵⁹WHEN China..., p.4.

vestuário, calçados, artigos eletrônicos, etc). Ressalte-se que, nesse último ano, as exportações de empresas com inversões estrangeiras alcançaram somente US\$ 12,0 bilhões⁶⁰.

O principal parceiro comercial da China é o Japão, com cerca de 22% e 32% das exportações e importações chinesas em 1985, perfil anual que pode ser considerado padrão para década dos anos 80. O segundo maior parceiro é Hong Kong, porta especial chinesa de entrada de produtos estrangeiros e de reprocessamento de produtos chineses, com 22% das exportações 15% das importações. O terceiro, os EUA, respondem por cerca de 11% das exportações e das importações chinesas⁶¹. Com os principais países da CEE, o balanço comercial é deficitário: Alemanha, Reino Unido, Itália e França são responsáveis por 13% das importações realizadas pela China.

Um aspecto particularmente importante que merece ser realçado refere-se à articulação do movimento dessas reformas setoriais (agricultura, comércio exterior e indústria e serviços urbanos) com o planejamento regional das transformações em curso na sociedade chinesa. Nesse sentido, o VII Plano Quinquenal da República Popular da China para o Desenvolvimento Econômico e Social (1986-1990) é exemplar, conforme pode ser observado no Quadro 2 e no Mapa 1. Os contornos desse Plano foram traçados a partir dos impactos diferenciados das reformas nas três regiões delineadas (Costeira, Central e Ocidental), que reforçaram a já histórica

⁶⁰CHINA : hechos..., p.51.

⁶¹PHILLIPS & YEH (1992, p.228).

concentração da produção agrícola e industrial na primeira região (57% em 1985)⁶².

A questão regional chinesa é continental e historicamente complexa e, como pode ser observado, constitui fator estratégico para a unidade nacional no contexto da abertura externa da China e integração do Pacífico Norte. É evidente no VII Plano Quinquenal a preocupação com o redesenho espacial da produção e com a constituição de links dinâmicos inter-regionais.

No entanto, a partir de 1985, a China passou a conviver com elevadas taxas de inflação, situação excepcional nesse país desde o período imediatamente anterior à Revolução de 1949 (ver Tabela 8).

Em 1988, os índices de preços atingiram níveis de 18,5% a 30,3%, dependendo do índice de referência, o que levou o Governo Central a reorientar a política de reformas e dar início a um "período de austeridade e retificação econômica": 1989-91.

Tendo por referencial um diagnóstico de que a inflação decorria de um excesso de demanda ("no decorrer de 1985 a 1988, a demanda total social superou a oferta total em uma média de 11,8%"⁶³), as principais medidas adotadas pelo Governo Central foram as seguintes: reajuste de preços, corte de investimentos públicos, limitações à expansão do crédito interno e externo, aumento da arrecadação de impostos, maior

⁶²CANNON (1992, p.43).

⁶³CHINA : hechos..., p.40.

controle das exportações e manutenção da taxa nominal de câmbio. Além disso, durante esse período "o governo promoveu grandes ajustes nos preços dos produtos energéticos, dos insumos e matérias primas e dos produtos agrícolas, assim como nas tarifas de transporte e nos preços de outros produtos básicos e serviços. Foram reajustados, em particular, os preços de venda dos cereais e de óleos comestíveis, fornecidos mediante racionamento para as famílias urbanas, o que aliviou de modo positivo a contradição entre os altos preços de aquisição desses produtos por parte das instituições estatais e os baixos preços de venda, e também o pesado gravame sobre o erário nacional"⁶⁴.

A crise política de 1989, evidenciada pelos acontecimentos de junho em Tiananmem (Beijing), não pode ser dissociada desses novos rumos adotados pela política econômica chinesa e dos seus impactos sobre as condições gerais de vida, principalmente da população urbana chinesa.

No período 1989-91, as taxas anuais de crescimento do PNB foram de 3,9%, 5,2% e 6,5%, relativamente baixas quando comparadas com a média do período 1984-88: 11,2% (ver Tabela 1). O índice de preços a varejo declinou de 18,5%, em 1988, para 2,9% em 1991.

Em 1992, o Governo Central chinês retomou o processo de reformas, principalmente no que se refere ao controle e eficiência das empresas estatais, à reestruturação do sistema financeiro, aos investimentos públicos em infra-estrutura e ao

⁶⁴CHINA : hechos..., p.41.

desenvolvimento do mercado de capitais. Em julho de 1992, foi definida uma nova legislação sobre a gestão de empresas estatais, prevendo-se inclusive a possibilidade de falências. Descartada a perspectiva de institucionalização de um sistema financeiro privado, a reestruturação dos cinco conglomerados bancários estatais teve por objetivo torná-los mais adequados às atividades de instituições financeiras de passivos limitados e seletividade de risco nas aplicações ativas. Grandes investimentos públicos em rodovias, hidrovias, sistema portuário e em aeroportos foram definidos e continuam constituindo um fator de dinamismo muito importante para a economia chinesa. Foram estabelecidas, ainda, condições favoráveis para a participação de capitais estrangeiros nos investimentos de infra-estrutura de transportes. E, finalmente, várias medidas foram implementadas visando disciplinar as operações no mercado de capitais e as duas bolsas autorizadas a operarem, a de Shenzhen e a de Shanghai, passaram comercializar ações "tipo B" para estrangeiros, além das de "tipo A", específicas para nacionais chineses.

Nesse ano, na China, o PNB e a indústria voltaram a crescer à taxas de 12,0% e 17,5%, respectivamente.

É inegável o processo de descentralização e de crescimento da economia chinesa, onde as reformas setoriais se articulam potencializando efeitos dinâmicos endógenos e as políticas públicas ativas regulam e direcionam a abertura externa. Tais contornos estão muito distantes do receituário liberal. Como afirma HIRCH, "os economistas neoclássicos gostam de enfatizar que grande parte do crescimento fenomenal

da China advém de um setor privado novinho em folha, e que tudo começou com a liberalização da agricultura em 1978. Porém tendem a não mencionar toda a base intervencionista e o processo de construção de instituições [sistema agrícola de produção por contratos, programa de industrialização rural, políticas de desenvolvimento regional, regulação do capital estrangeiro, processo de abertura externa negociada, etc.], nem que o setor financeiro permanece basicamente nas mãos do Estado, nem que os chineses criaram um regime de incentivos à exportação, inclusive enormes deduções de impostos e cumprimento obrigatório de metas, que refletem o paradigma do Leste Asiático⁶⁵.

Os resultados dessas reformas, no sentido da transformação da China em uma "economia socialista de mercado", estão permitindo a renovação do socialismo chinês, no contexto das transformações e reestruturação produtiva que vêm ocorrendo na economia mundial.

Dos antigos países socialistas, a China parece ser o mais bem sucedido no empreendimento de renovação e dinamismo de sua estrutura produtiva, bem como na diversificação e ampliação do consumo de massa de não duráveis e duráveis. Entretanto, deve ser ressaltado que esse empreendimento está sendo acompanhado por um vigoroso processo de concentração de renda e de diferenciação social, a partir de patamares médios de rendimentos e condições de vida muito restritos, e de um

⁶⁵HIRSH (1994, p.7).

desenvolvimento ainda muito incipiente da estrutura de mecanismos de regulação do mercado de trabalho.

Considero que certos aspectos dessas reformas da economia chinesa são importantes para pensarmos alguns dos problemas hoje colocados para a sociedade brasileira, apesar das enormes e históricas diferenças econômicas, sociais, políticas e culturais existentes entre o Brasil e a China.

Esses aspectos são os seguintes:

- a) a articulação de um conjunto de reformas setoriais que são complementares e se interagem dinamicamente no sentido de potencializar os fatores endógenos determinantes da expansão das atividades produtivas;
- b) a reforma da agricultura é exemplar no que se refere à expansão da produção, melhoria das condições de vida das populações rurais e urbanas e na ampliação do mercado interno para produtos industriais;
- c) o tratamento diferenciado do capital estrangeiro, conforme a relevância estratégica setorial ou espacial dos investimentos;
- d) a ênfase preferencial em investimentos em energia e transporte, substituição de importações e empresas de alta tecnologia;
- e) a articulação das reformas setoriais com o desenho do planejamento regional e a dimensão regional das estratégias de transformação produtiva: a concepção e definição dos "triângulos de crescimento" em

regiões estratégicas; e a localização das zonas econômicas especiais, das zonas de desenvolvimento econômico e tecnológico e das zonas de desenvolvimento de alta e nova tecnologia, segundo critérios regionais; e,

- f) a descentralização federativa e o aumento do poder de iniciativa dos governos provinciais ou locais.

QUADRO 1 - SINOPSE DA HISTÓRIA DA CHINA

<p>- Antes de 1949: a economia chinesa se caracterizava por três diferentes segmentos: a agricultura tradicional dominando grande parte do País; os portos na costa leste (Shanghai, Guangzhou e Tianjin), como centros de comércio e de indústrias leves (têxtil e bens de consumo intensivos de mão-de-obra); e as três províncias industrializadas na região nordeste (Heilongjiang, Jilin e Liaoning), que estiveram sob ocupação japonesa entre 1931 e 1945 e de onde se originavam cerca de 90% da produção chinesa de aço, 70% de sua eletricidade e 40% do seu carvão;</p>
<p>- 1949: institucionalização da República Popular da China;</p>
<p>- 1949-1959: industrialização da China com base no modelo e assistência da ex-URSS. Definição do I Plano Quinquenal (1953-1957): industrialização pesada (siderurgia, minerais não metálicos, mineração-carvão, energia, química e mecânica) e coletivização da agricultura ("O Grande Salto para Frente"). Localização das principais indústrias: Ashan, Shenyang e Fushun (Província de Liaoning), Taiyuan (Província de Shanxi) e Wuhan (Província de Hubei). Em 1957, o setor industrial era cerca de três vezes maior que o de 1952. A agricultura cresceu a uma taxa média anual de 4,5% a.a, mas não o suficiente para atender as demandas de matérias primas e alimentos (taxa de crescimento populacional de mais de 2,0% a.a.);</p>
<p>- 1959-1961: "Três anos ruins" em decorrência do excesso de capacidade ociosa em vários segmentos industriais, quebras de safras, estrangulamentos do sistema de transporte, rompimento com a ex-URSS (1959/60), etc. O PNB da China, segundo algumas estimativas, caiu de US\$ 86 bilhões em 1960 para US\$ 69 bilhões em 1961. O comércio externo (cerca 80% mantidos com países comunistas) caiu de US\$ 4,3 bilhões em 1959 para US\$ 3,0 bilhões em 1961;</p>
<p>- 1961-1966: Redefinição da estratégia do Grande Salto para a Frente. A agricultura, inclusive a indústria de fertilizantes e de máquinas e equipamentos agrícolas, e a indústria de bens de consumo passaram a ser prioritárias;</p>
<p>- 1966-1970/71: período da Revolução Cultural: hiper politização dos processos econômicos;</p>
<p>- 1971-1975: Em 1971, a República Popular da China passa a integrar a ONU e o seu Conselho de Segurança. Visita do Presidente Nixon (1972). Em 1972, a China compra, pela primeira vez, trigo dos EUA e, em 1973, contrata oito plantas de uréia-amônia à empresa americana Pullman Kellogg (valor total de US 290 milhões). Em 1973, a China torna-se exportadora de petróleo para o Japão. Em 1973, Deng Xiaoping é nomeado Vice-primeiro Ministro e, em 1975, o Primeiro Ministro Chu En-lai, falando no Congresso Nacional do Povo, clama pela modernização da agricultura, indústria, defesa e ciência e tecnologia;</p>
<p>- 1976/1977: mortes de Chu En-lai (janeiro) e de Mao (dezembro) em 1976. Luta pelo poder com a "Gang dos Quatro". Agosto de 1977: ascensão de Deng Xiaoping ao cargo de Primeiro Ministro;</p>
<p>- 1978: realização, em novembro, da III Sessão Plenária do XI Comitê do Partido Comunista Chinês, que resolve implementar as reformas do socialismo na China: agricultura, indústria e serviços urbanos e comércio exterior (abertura do controle monopolístico do comércio exterior pelas empresas do Estado, atração de capital estrangeiro e ajuste cambial).</p>

FONTE: Essa sinopse tem por base o documento CHINA hand. Business International

TABELA 1 - CRESCIMENTO DO PIB - CHINA - 1978-1990
(Preços constantes de 1990)

ANOS	PIB	SETOR PRIMÁRIO	SETOR SECUNDÁRIO	SETOR TERCIÁRIO
1978	655	252	253	150
1979	703	268	274	162
1980	746	264	311	171
1981	782	282	317	183
1982	852	315	334	203
1983	938	341	369	229
1984	1,075	385	423	267
1985	1,204	392	501	312
1986	1,303	405	552	346
1987	1,456	424	628	404
1988	1,592	434	719	438
1989	1,647	448	748	451
1990	1,738	476	789	473

Taxas de Crescimento

1979-80	6,7	2,4	10,9	6,8
1981-83	7,9	8,9	5,9	10,2
1984-88	11,2	4,9	14,3	13,8
1989-90	4,5	4,7	4,8	3,9
1991	7,0	n.d.	14,2	n.d.
1978-90	8,5	5,4	9,9	10,0

FONTE: PERKINS (1993, p. 129)

TABELA 2 - PRODUÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS - CHINA - 1949/1991
(Mil toneladas)

PRODUTOS	1949	1980	1990	1991
Cereais	113.180	320.560	435.000	435.240
Algodão	444	2.700	4.470	5.663
Oleaginosas	2.560	7.690	16.150	16.383
Sacaríferos	2.830	29.110	71.800	82.630
Juta e Cânhamo	37	1.090	720	508
Tabaco Elaborado	43	710	2.260	2.698
Casulos de Bichos da Seda	43	320	530	534
Chá	41	300	530	546
Frutas	1.200	6.790	18.760	21.584

FONTE: CHINA : hechos..., p. 43-44

TABELA 3 - PRODUÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS PECUÁRIOS E NÚMERO DE CABEÇAS DE GADO - CHINA - 1949/1991

PRODUTOS	1949	1980	1990	1991
Carnes de Porco, Bovina e Ovina (mil toneladas)	2.200	12.050	25.040	27.122
Leite de Vaca(mil toneladas)			4.130	4.626
Suínos entregues ao matadouro (mil cabeças)		198.610	310.000	327.000
Suínos em pé no final do ano (mil cabeças)	57.750	305.430	360.000	372.000
Caprinos em pé no final do ano (mil cabeças)	42.350	187.310	210.000	206.000
Boi Gordo em pé no final do ano (mil cabeças)	60.020	95.250	130.000	132.000

FONTE: CHINA : hechos..., p 44

TABELA 4 - CAPITAL ESTRANGEIRO NA CHINA - 1979/1990

ANOS	CAPITAL ESTRANGEIRO TOTAL	EMPRÉSTIMOS EXTERNOS		INVERSÃO ESTRANGEIRA DIRETA	OUTROS TIPOS DE INVERSÃO COMER- CIAL ESTRANGEIRA
		Total	Oficiais		
1979-82(1)	3.114,3	2.672,5	603,3	291,5	150,3
1983-86(2)	4.147,8	2.513,3		1.199,9	277,3
1987	8.452,0	5.805,0		2.314,0	333,0
1988	10.226,0	6.487,0	5.074,3	3.193,0	546,0
1989	10.059,0	6.286,0	2.327,0	3.392,0	381,0
1990	10.289,0	6.534,0	2.612,0	3.755,0**	n.d.

FONTE: PERKINS (1993, p. 136)

(1) Média Anual.

(2) O de 1990 inclui outros tipos de inversão comercial estrangeira.

TABELA 5 - MAIORES INVESTIDORES NA CHINA - 1985

PAÍSES, REGIÕES OU INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS	TOTAL		EMPRÉSTIMOS EXTERNOS		INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO	
	(Milhões de US\$)	%	(Milhões de US\$)	%	(Milhões de US\$)	%
Japão	1.591.0	35.7	1.275.9	50.9	315.1	16.1
Hong Kong, Macau	1.016.4	22.8	60.7	2.4	955.7	48.9
Banco Mundial	584.9	13.1	584.9	23.3	0.0	0.0
USA	381.6	8.6	24.5	1.0	357.2	18.3
Alemanha Ocidental	157.3	3.5	133.1	5.3	24.1	1.2
Reino Unido	98.1	2.2	26.7	1.1	71.4	3.6
França	79.0	1.8	46.5	1.9	32.5	1.7
TOTAL desses investidores	3.908.3	87.6	2.152.3	85.9	1.756.0	89.8
TOTAL de investimentos	4.462.1	100.0	2.506.0	100.0	1.956.2	100.0

FONTE: PHILLIPS & YEH (1992, p.235)

TABELA 6 - TAXAS DE CRESCIMENTO DA INDÚSTRIA ESTATAL E DA INDÚSTRIA COLETIVA/PRIVADA - CHINA - 1979/1991

ANOS	TAXAS DE CRESCIMENTO (% ANUAL)		
	Valor da Produção Industrial Bruta	Valor Bruto da Indústria Estatal	Valor Bruto da Indústria Coletiva/ Privada
1979-1984	9,6	7,0	16,6
1985-1988	16,7	10,0	26,4
1989	8,5	3,9	13,7
1990	7,6	2,9	12,4
1991(11 meses)	13,5	9,0	17,8
	Participação(em %)		
1978	100,0	77,6	22,4
1980	100,0	75,0	25,0
1984	100,0	67,5	32,5
1988	100,0	52,6	47,4
1990	100,0	48,2	51,8
1991(11 meses)	100,0	46,3	53,7

FONTE: PERKINS (1993, p. 146)

TABELA 7 - PRODUÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS INDUSTRIAIS - CHINA - 1949/1991

PRODUTOS	1949	1980	1990	1991
Fios de algodão (mil toneladas)	320	2.920	4.500	4.500
Tecidos (milhões de metros)	1.890	13.400	18.000	17.500
Bicicletas	14.000	13.020.000	31.410.000	36.270.000
Televisores		2.490.000	26.620.000	26.220.000
Entre estes: Televisões a cores		32.100	10.230.000	11.940.000
Refrigeradores de Uso Doméstico		49.000	4.754.000	4.760.000
Lavadoras de Uso Doméstico		245.000	6.526.000	6.830.000
Gravadores			29.700.000	29.350.000
Câmaras Fotográficas		372.800	1.899.000	4.730.000
Açúcar (mil toneladas)	200	2.570	5.710	6.310
Sal Bruto (milhões de toneladas)		17,28	19,84	23,53
Cigarros (milhões de caixas)	1,6	15,2	32,9	31,99
Carvão (milhão de toneladas)	32	620	1.080	1.090
Petróleo Bruto (milhões de toneladas)	0,12	106	138	139
Energia elétrica (milhões de kvh)	4.300	300.600	618.000	675.000
Aço (milhões de toneladas)	0,158	37,12	66,04	70,57
Laminados de Aço (milhões de tonel.)	0,13	27,16	51,21	55,47
Cimento (milhões de toneladas)	0,66	79,86	203	248
Carbonato Sódico (mil toneladas)	88	1.610	3.746	3.890
Ácido Sulfúrico (mil toneladas)	40	7.640	11.690	13.140
Fertilizantes Químicos (mil tonel.)	6	12.320	19.120	19.880
Inseticidas Agrícolas (mil tonel.)		537	229,3	250
Equipamentos Eletrogêneos (mil kv)		4.190	11.430	11.290
Máquinas-Ferramentas para cortar metais	1.600	133.600	117.600	150.800
Veículos Motorizados		222.300	509.100	713.000
Tratores de Tipo Grande e Médio		97.700	39.000	52.700
Locomotivas		512	655	706
Barcos de aço para uso civil (mil toneladas)		810	1.230	1.540

FORNTE: CHINA : hechos..., p.146

TABELA B - ÍNDICES DE PREÇOS AO CONSUMIDOR (TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO ANUAL) - CHINA - 1978-1991

ANOS	PREÇOS AO VAREJO	PREÇOS DE MERCADO COLETIVO	CUSTO DE VIDA DO TRABALHADOR
1978	0,7	(6,6)	0,7
1979	2,0	(4,5)	1,9
1980	6,0	1,9	7,5
1981	2,4	5,8	2,5
1982	1,9	3,3	2,0
1983	1,5	4,2	2,0
1984	2,8	(0,4)	2,7
1985	8,8	17,2	11,9
1986	6,0	8,1	7,0
1987	7,3	16,3	8,8
1988	18,5	30,3	20,7
1989	17,8	10,8	16,3
1990	2,1	(5,7)	1,3
1991	2,9	n.d.	5,1

FORNTE: PERKINS (1993, p. 139)

QUADRO 2 - MACRO-REGIÕES DO SÉTIMO PLANO QUINQUENAL: PROPOSTAS PARA ESPECIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DIFERENCIADO DAS REGIÕES

COSTEIRA

- Atualização tecnológica das indústrias existentes e criação de novas indústrias, especialmente de produtos de alto valor e de consumo, através da utilização de investimentos do governo central e de parceiros estrangeiros.
- Zonas Econômicas Especiais: abrir cidades costeiras e outras áreas para que cresçam rapidamente e se tornem bases de comércio exterior mais intenso e para que sirvam de campos de treinamento para a transmissão de conhecimento e tecnologia para outras partes do país. Tais áreas devem continuar objeto de políticas preferenciais.
- Recursos energéticos e de transporte devem ser incrementados para evitar faltas. Grandes consumidores de energia e transporte devem ser fechados ou transferidos para a Região Central.
- A produção rural e a agricultura devem ser expandidas e mais ligadas às exigências urbanas e industriais. O setor de serviços também deve ser expandido, inclusive os serviços financeiros e o estabelecimento de mercados e centros de comércio, a fim de encorajar a circulação de produtos manufaturados e agrícolas, insumos rurais e importações e exportações.
- Tratamento especial para indústrias de exportação e promover o aumento do turismo.

CENTRAL

- Intensificar a produção de carvão e geração de energia elétrica, a mineração de metais não-ferrosos e fosfatos e a indústria de material de construção, utilizando maiores investimentos governamentais.
- Cidades e áreas mais desenvolvidas devem ter maior desenvolvimento em indústrias de alta tecnologia, tanto as já existentes como as novas.
- Forte desenvolvimento da agricultura a fim de aumentar a produção de grãos e cultivo comercial.
- Introdução mais rápida de nova tecnologia na indústria já existente.
- Estabelecimento de 'bases de produção de commodities' para cereais, soja, cultivo de sementes produtoras de óleo e de culturas produtoras de açúcar.
- Forte desenvolvimento da indústria florestal, criação de animais e produtos animais.
- Desenvolvimento na região média do rio Changjiang (Yangzi) para ajudar a estimular o crescimento da região oeste. (Não está especificado se isso inclui o projeto hidroelettrico de Three Gorges, em projeto)

OESTE

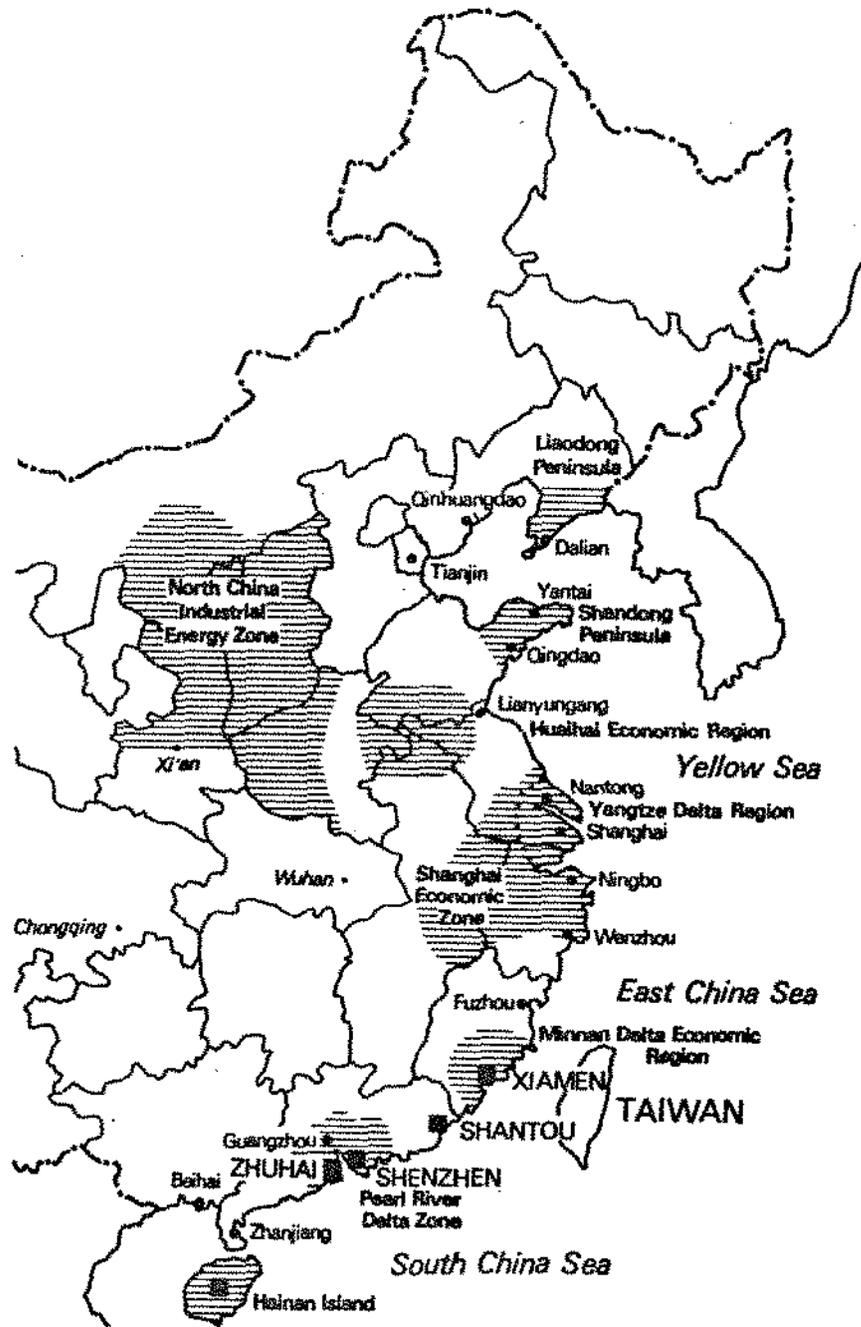
- Desenvolvimento da agropecuária, indústria florestal, criação de animais e transporte.
- Aumento da exploração de minerais e fornecimento de energia de maneira seletiva.
- Onde os níveis econômicos e técnicos são relativamente altos, deve-se fazer uma atualização tecnológica, especialmente através de convênios com as regiões Costeira e Central.
- Terras para a produção de cereais devem ser protegidas a fim de aumentar a produção e reduzir as importações de outras regiões.
- Um desenvolvimento mais rápido das pastagens e do pastoreio, com proteção do meio-ambiente.
- Melhoria das conexões férreas com as Regiões Central e Costeira.
- Transferir a produção da indústria de defesa para a produção civil.
- Abrir fontes minerais e de energia nas regiões altas dos rios Hunanqhe (Anarelo) e Changjiang (Yangzi).
- Desenvolvimento da área fronteiriça entre Sichuan-Yunnan-Guizhou tanto em energia como em produtos semi-acabados.
- Desenvolvimento da área fronteiriça entre Urumqi-Karamai como um centro industrial de Xinjiang.
- Construção mais rápida de cidades-mercado nas fronteiras e expansão do comércio exterior com as fronteiras ao oeste.
- Tratamento preferencial para o oeste no desenvolvimento da educação, transporte, mineração e energia.

MAPA 1
 REGIONALIZAÇÃO USADA NO
 VII PLANO QUINQUENAL CHINÊS (1986-90)



FONTE : CANNON, Terry. *Regions : special inequality and regional policy*. In : CANNON, Terry; JENKINS, Alan (Ed.). *The geography ...*, p. 30

MAPA 2
CHINA - ZONAS ECONÔMICAS ESPECIAIS



-  Áreas prioritárias de desenvolvimento
-  Zonas Econômicas Especiais
-  14 cidades abertas ao capital estrangeiro

FONTE: PHILLIPS, Davi R.; YEH, Antony Gar-On. *Foreign investment and trade: impact on spacial structure of the economy*. In: CANNON, Terry; JENKINS, Alan (Ed.). *The geography...*, p.235.

CAPÍTULO II
NOTAS SOBRE OS FUNDOS ESTRUTURAIS DA
COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA

Este capítulo tem como objetivo apresentar os aspectos gerais que definem os fundos estruturais da Comunidade Econômica Européia-CEE, bem como o método de planejamento em curso nesse processo de integração internacional.

Como contraface desse processo, a nível nacional, este capítulo contemplará uma análise dos traços gerais que caracterizam as reformas econômicas implementada pela Espanha, principalmente a partir de 1978, bem como as características gerais do processo de planejamento da integração desse país à CEE.

Adicionalmente, um tópico especial será dedicado à análise dos contornos gerais do método de planejamento em curso na CEE, cujo referencial é o das *policy networks*, forma de definição e operacionalização de políticas públicas que rompe com a dicotomia mercado versus estado.

Finalmente, serão realçados aqueles pontos que julgo de relevância para repensarmos planejamento nacional e regional no Brasil.

II.1 Fundos Estruturais e Planejamento Regional no Processo de Integração da Comunidade Econômica Européia

A Comunidade Européia tem instrumentos destinados a promover as "adaptações estruturais de setores econômicos ou regiões menos favorecidas às potencialidades do mercado"⁶⁶.

Existem dois tipos de instrumentos estruturais: os que concedem subvenções e os que realizam empréstimos.

No primeiro tipo figuram os três fundos estruturais que se integram em um programa global de reconversão e/ou reestruturação produtiva e constituem "a espinha dorsal da política estrutural comunitária":

- a secção Orientação do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA)⁶⁷, previsto pelo Tratado de Roma e criado em 1972 com o objetivo de apoiar a reconversão e modernização das estruturas agrícolas;
- o Fundo Social Europeu (FSE), também previsto pelo Tratado de Roma (1957), criado em 1970 e que destina recursos para a formação, contratação e readaptação de trabalhadores;

⁶⁶OCE (1990, p.9).

⁶⁷O FEOGA tem duas secções. A Secção Garantia financia as despesas decorrentes da política de preços e de mercados. A Secção Orientação se refere às políticas de transformação das estruturas agrícolas.

- o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), criado em 1975, com o objetivo de corrigir os desequilíbrios regionais através do incentivo a investimentos produtivos e melhoria da infraestrutura.

Além desses fundos, existem políticas setoriais que regulam financiamentos específicos para transportes, energia, meio ambiente, ciência e tecnologia e telecomunicações. Ainda estão em curso alguns programas regionais iniciados antes da reforma ocorrida nesses fundos em 1988, a exemplo dos Programas Integrados Mediterrâneos (PIM), voltados para o desenvolvimento das regiões meridionais da Grécia, França e Itália. Em 1991, a partir do Tratado de Maastrich, foi criado o Fundo de Coesão, cujos recursos são destinados a financiar projetos internacionais, nas áreas de transportes e de meio ambiente, em Estados-membros com PNB por habitante inferior a 90% da média comunitária⁶⁸. O último programa estrutural criado pela CEE é o LEADER (Liaison entre actions de développement économique - Relación entre acciones de desarrollo económico), direcionado para o Sul da Europa e com ações concentradas em programas de "turismo verde".

No segundo tipo de instrumentos - aqueles que realizam empréstimos, pode-se destacar os seguintes:

- Banco Europeu de Investimento (BEI), criado em 1958, como instituição de crédito da CEE e que capta recursos no mercado de capitais. Tem por objetivo

⁶⁸Conforme JAZRA BANDARRA (1992) e THORSTENSEN (1992).

"financiar projetos que visem a valorização das regiões menos favorecidas e projetos com vistas à modernização ou reconversão de empresas ou criação de novas empresas"⁶⁹;

- Novo Instrumento Comunitário (NIC), criado em 1970 e que possibilita a Comissão da CEE⁷⁰ a captar recursos no mercado financeiros (bonds) em nome da Comunidade, com o objetivo de financiar investimentos produtivos através do BEI;
- Instrumentos da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA) e da Comunidade Européia de Energia Atômica (CEE/ EURATOM). A CECA possui instrumentos que também concedem subvenções à recapacitação industrial, à pesquisa e programas sociais na sua área de abrangência⁷¹.

Esses instrumentos reconhecem a heterogeneidade estrutural regional existente na CEE e atestam a conclusão de que a regulação dos mecanismos de mercado não é suficiente para dar conta das diversidades regionais.

As políticas de preços e comerciais comuns são

⁶⁹THORSTENSEN (1992, p.110).

⁷⁰Os órgãos da Comunidade Européia são os seguintes: a Comissão, órgão executivo, composto por 17 membros nomeados por quatro anos de comum acordo entre os governos de todos os Estados-membros e que "age com plena independência quer relativamente a esses governos quer ao Conselho"; o Conselho, órgão deliberativo após consulta ao Parlamento e composto pelos representantes dos governos nacionais; o Tribunal de Justiça, instância jurídica relativa aos direitos e deveres comunitários; e o Parlamento, constituído por 518 deputados, eleitos diretamente pelos cidadãos. O Parlamento "examina as propostas da Comissão ao Conselho e emite um parecer, eventualmente completado com alterações, que, se for caso disso, podem levar a Comissão a rever a sua posição. No seguimento desse processo o Conselho pode tomar uma decisão final. Além disso, exerce um controlo permanente sobre os trabalhos da Comissão, que assume uma responsabilidade política perante ele. Pode apresentar uma moção de censura e provocar assim a demissão da Comissão. Dispõe da última palavra na fixação do orçamento da Comunidade". Ver CEE (1989, p.49).

⁷¹THORSTENSEN (1992, p.64).

instrumentos fundamentais, por exemplo, para a constituição de um mercado agrícola comum. Mas, como a própria CEE conclui, não são suficientes para romper as diversidades regionais. Pelo contrário, se exclusivas, essas políticas de preços e comerciais tendem a aprofundar a heterogeneidade das estruturas agrícolas regionais. Por isso, torna-se também necessário uma "verdadeira política comum das estruturas", ou seja, o planejamento das transformações das estruturas regionais⁷².

Além disso, esses instrumentos estruturais implicam medidas conjuntas (não exclusivamente nacionais ou regionalmente isoladas) no âmbito da CEE e relacionadas à diversidade regional europeia: "Já em 1964, foi decidido atacar os principais problemas estruturais da Comunidade sob a forma de programas abrangendo uma série de medidas. Na prática, no entanto, a Comunidade limitou-se ainda durante quase dez anos a co-financiar projetos individuais apresentados pelos Estados-membros à Comissão. (...) Apesar de todos os esforços da Comissão para coordenar as várias ações, os Estados-membros ameaçavam dispersar-se numa profusão de ações individuais. Era sobretudo impossível não ter a percepção de que os êxitos da política das estruturas agrícolas eram mais reduzidos precisamente onde eram mais necessários, nomeadamente nas regiões menos desenvolvidas com maiores problemas. (...) Uma decisão do Conselho de Ministros de 1970 permitiu dar o passo em frente decisivo. Os Estados-

⁷² CEE (1989, p.27).

membros acordaram em, no futuro, decidir em conjunto as ações relativas às estruturas agrícolas, em vez de apresentar à Comunidade projetos nacionais para co-financiamento. Estava assim aberto o caminho para uma verdadeira política comum das estruturas agrícolas"⁷³.

Em 1988, com a reforma dos fundos estruturais, as políticas regionais passaram a fazer parte do "grupo de macropolíticas da CE, com dimensão bastante para ter impacto significativo na economia dos Estados e no desenvolvimento da própria Comunidade"⁷⁴. Dessa forma, nesse contexto, as políticas regionais tornaram-se políticas da CEE. O desenvolvimento regional passou a ser fundamental para a constituição da Comunidade: a regulação das migrações internas à CEE e a superação da resistência política de certos segmentos sociais e/ou regionais à integração constituem-se em fatores subjacentes à transformação das questões regionais em problemas da CEE.

Desde 1989 (principalmente), as políticas regionais da CEE passaram a ser definidas a partir de um concepção global dos problemas regionais. Tornou-se um eixo dessas políticas a definição de programas estratégicos, integrados e não atomizados e a concentração de "todos os meios financeiros disponíveis naquelas atividades cuja expansão é susceptível de desencadear o desenvolvimento conjunto da região"⁷⁵.

Em 1988, a CEE decidiu pela concentração das

⁷³Idem, p.27 e 28.

⁷⁴THORSTENSEN (1992 p.112).

⁷⁵CEE (1989, p.32).

intervenções dos fundos e dos outros instrumentos (Banco Europeu de Investimento-BEI, Novos Instrumentos Comunitários-NIC, etc.) em cinco objetivos prioritários⁷⁶:

- objetivo 1: promover o desenvolvimento e o ajustamento das regiões atrasadas;
- objetivo 2: reconverter as regiões fronteiriças, partes de regiões (aglomerações urbanas, "bolsões de emprego", etc.) ou regiões afetadas pelo declínio industrial. Nas regiões de abrangência dos objetivos 1 e 2, os três fundos (FEOGA, FSE e FEDER) e os demais instrumentos podem se complementar e atuar conjuntamente;
- objetivo 3: combater o desemprego de longa duração (pessoas com mais de 25 anos, no desemprego há mais de um ano);
- objetivo 4: facilitar a inserção profissional dos jovens (menos de 25 anos). O FSE se refere especificamente aos objetivos 3 e 4, podendo ser complementado pelos demais instrumentos;
- objetivo 5: promover a adaptação e o desenvolvimento das zonas rurais. O objetivo 5a se refere às ações do FEOGA em todo o território comunitário (ações horizontais) e que visam ajustar as estruturas de produção, de comercialização agrícola e de transformação agroindustrial. O Objetivo 5b está relacionado ao desenvolvimento de zonas rurais

⁷⁶CEE (1990, p.10). IPARDES (1994, p.A3).

específicas, onde o conjunto de instrumentos estruturais atuam de forma complementar.

A regionalização ou zoneamento de referência para o manejo dos instrumentos estruturais é definida a partir desses 5 objetivos prioritários (Mapa 3). Essa regionalização não exclui a hipótese de superposição de regiões definidas a partir de diversos objetivos. Pelo contrário, tudo indica que quando essa superposição ocorre, a diferenciação regional assim determinada passa a ser um referencial de gradação das regiões quanto à dimensão e complexidade das ações estruturais necessárias de serem implementadas.

As dotações financeiras dos fundos estruturais são expressivas, tanto no que se refere ao Orçamento da CEE⁷⁷ quanto no que se relaciona ao PIB, população ou área territorial das países (ou regiões) a que se destinam (ver Tabelas 9 e 10).

Ainda em 1988, ano da reforma dos fundos estruturais, a CEE estabeleceu novos processos ou um novo método de definição de suas ações relacionadas a esses fundos, segundo os princípios de programação, adicionalidade e de parceria⁷⁸.

A análise e definições de projeto a projeto foi substituída por uma abordagem baseada no princípio da programação⁷⁹. Em geral, a CEE opta para que os programas operacionais (um conjunto articulado de medidas plurianuais para cuja realização contribuem organicamente vários

⁷⁷A parcela de recursos destinados aos fundos estruturais no Orçamento da Comunidade vem crescendo expressivamente: 9,1% em 1987, 18,6% em 1992 e, como previsto, 39,6% em 1997. Ver JAZRA BANDARRA (1992, p.12).

⁷⁸As observações a seguir têm por base o documento CEE (1990, p.12-15).

⁷⁹Idem, p.12.

instrumentos estruturais) sejam a principal forma de intervenção decorrente desses planos, de maneira a privilegiar o desenvolvimento integrado"⁸⁰;

De acordo com o princípio da adicionalidade, as ações e recursos financeiros da Comunidade são adicionais ou complementares às iniciativas e recursos nacionais. A "intervenção financeira da Comunidade está sempre subordinada, salvo algumas exceções, à existência de um co-financiamento nacional"⁸¹. No entanto, as contrapartidas de recursos nacionais não são lineares. As taxas de co-financiamento por parte da Comunidade variam de 25% a 75% dependendo dos objetivos, do país e/ou região, tipo de fundo estrutural e, no caso do FEOGA, do tipo de ação horizontal.

O princípio da parceria orienta este novo processo ou método de planejamento que "estabelece uma concertação estreita entre a Comissão, o Estado-membro em questão, as autoridades competentes por ele designadas a nível nacional, regional ou local, agindo todas as partes na qualidade de parceiros que perseguem um objetivo comum. A parceria concretiza-se na preparação, financiamento, acompanhamento e avaliação das ações segundo o seguinte processo:

- a) as autoridades designadas pelo Estado-membro a nível nacional, regional ou outro, elaboram, segundo modalidades próprias de cada Estado, planos de

⁸⁰Idem, p.14.

⁸¹Idem, p.14.

desenvolvimento, no âmbito de cada objetivo prioritário (à exceção do objetivo 5a, para o qual existe um processo específico). O Plano de Desenvolvimento Regional (P.D.R.), no âmbito do objetivo 1, é estabelecido, em regra geral, para uma entidade geográfica correspondente à região, mas pode incluir o conjunto das regiões em causa de um Estado-membro. O plano regional é acompanhado por uma descrição das ações horizontais cuja aplicação está prevista no âmbito da realização do objetivo 5a [ajudas comunitárias aos investimentos nas explorações agrícolas, aos jovens agricultores, à contabilidade das explorações agrícolas, à constituição de agrupamentos de agricultores para a comercialização de produtos agrícolas, à formação profissional, à agricultura das zonas de montanha e das zonas geograficamente desfavorecidas, à retirada das terras aráveis, à reutilização das terras aráveis para fins não alimentares, à extensificação, à reconversão para produtos não excedentários, aos agricultores em zonas sensíveis do ponto de vista do ambiente, à ação florestal, à cessação das atividades agrícolas e à melhoria das estruturas de comercialização];

- b) os Estados-membros transmitem estes planos à Comissão, que examina com os seus parceiros as medidas e os meios a utilizar para a sua realização. Com base nos resultados destas negociações e de

acordo com o Estado-membro em causa, a Comissão decide a criação de um Quadro Comunitário de Apoio (QCA). O BEI pode ser associado à elaboração deste Quadro Comunitário de Apoio. O QCA constitui, de alguma forma, a resposta da Comissão aos planos de desenvolvimento apresentados pelos Estados-membros. O nível geográfico dos QCA, bem como sua duração (dois a cinco anos), correspondem, em regra geral, aos dos planos.

Os Quadros Comunitários de Apoio indicam:

- os eixos prioritários definidos para a intervenção dos instrumentos estruturais (Fundos, BEI, NIC, etc.);
- as formas de intervenção;
- o plano de financiamento indicativo (montante das intervenções e fontes - recursos da Comunidade e dos setores públicos nacionais e privados);
- a duração das intervenções;
- as informações quanto aos meios disponíveis para a preparação, execução e adaptação das medidas selecionadas;
- os processos de acompanhamento e avaliação das ações empreendidas.

A Comissão adota uma decisão que aprova um Quadro Comunitário de Apoio depois de ter consultado o Comitê para o Desenvolvimento e a Reconversão das Regiões (regiões do objetivo 1) ou o Comitê das

Estruturas Agrícolas e do Desenvolvimento Rural (zonas do objetivo 5b), bem como o Comitê Econômico e Social (CES) que emite pareceres sobre as ações do FSE⁸²;

- c) a Comissão "pode, por sua iniciativa e após ter consultado o comitê competente, decidir propor aos Estados-membros que apresentem pedidos de contribuição para as ações que se revistam de um interesse especial para a Comunidade e que não estejam abrangidas nos planos de desenvolvimento"⁸³.

Os Quadros Comunitários de Apoio aos Estados-membros são definidos em conjunto e simultaneamente pela Comissão (em colaboração com o BEI) e implicam, portanto, na regionalização dos Fundos Estruturais e do Orçamento da CEE⁸⁴, segundo os objetivos definidos como prioritários.

A partir dos eixos prioritários de desenvolvimento definidos nos Quadros Comunitários de Apoio (período 1989-1993), é possível distinguir tendências comuns aos diferentes Quadros, que, no geral, refletem o sentido específico do encaminhamento da questão regional na CEE, de acordo com as

⁸²O Comitê para o Desenvolvimento e a Reconversão das Regiões é composto por representantes dos Estados-membros e presidido pelo representante da Comissão. O BEI está igualmente representado neste comitê, que emite pareceres sobre todos os projetos de medidas a tomar no âmbito do desenvolvimento e reconversão das regiões. O Comitê das Estruturas Agrícolas e do Desenvolvimento Rural é composto de forma idêntica. Emite pareceres sobre projetos de decisões da Comissão relativos às ações da Comunidade a título do objetivo 5a e relativos aos quadros comunitários de apoio a título do objetivo 5b. Ver: CEE (1990, p.13). O Comitê Econômico e Social "é um órgão consultivo composto por representantes dos diferentes setores da vida comunitária: trabalhadores, empresários, profissionais liberais, em um total de 189 pessoas. Seus membros são nomeados por quatro anos e o número por país depende da população e de seu poder econômico". Ver: THORSTENSEN (1992, p.52 e 53).

⁸³CEE (1990, p.14).

⁸⁴As receitas do orçamento da Comunidade são constituídas fundamentalmente por uma quota-alíquota incidente sobre o IVA dos Estados-membros, por direitos aduaneiros relativos à importação de mercadorias de terceiros países e por um percentual, aprovado em 1988, "sobre o PNB dos Estados Membros, variável e dependente dos outros itens de receitas". Ver: THORSTENSEN (1992, p.59).

seguintes áreas: Agricultura (política de qualidade; reestruturação e valorização das produções tradicionais-azeitonas, vinhos e cereais; melhoria das condições naturais e estruturais de produção; melhoria das condições de vida das populações rurais; irrigação e agriturismo); Desenvolvimento de infra-estrutura básica (transporte e comunicações; criação de infra-estrutura de apoio às atividades econômicas: zonas industriais e artesanais, saneamento ambiental, energia, etc.); Desenvolvimento dos outros setores (criação de serviços às empresas; centros de serviços multifuncionais; apoio aos investimentos produtivos, reconversão e reestruturação industrial e ciência e tecnologia); Turismo (ajuda aos investimentos; valorização dos recursos naturais ou culturais de interesse turístico, etc.); Meio Ambiente (conservação dos recursos naturais; prevenção das catástrofes naturais; luta contra os incêndios e contra a erosão); Recursos Humanos (formação profissional e aprendizagem em todos os setores e em todos os níveis de atividade)⁸⁵.

II.2 Espanha: Reformas Econômicas no Contexto da Integração Européia

Como contraface desse processo, a nível nacional, este tópico contempla uma análise dos traços gerais que caracterizam as reformas econômicas implementadas pela

⁸⁵CEE (1990, p.25).

Espanha, principalmente a partir de 1978, bem como as características gerais do processo de planejamento da integração desse país à CEE.

A evolução dos principais indicadores econômicos da Espanha, no período 1965-1990, pode ser observada na Tabela 11⁸⁶.

O período 1965-1974 é caracterizado por elevadas taxas de investimentos e de crescimento do PIB, aumento médio dos salários reais, baixas taxas de desemprego, superávit do setor público e reduzido endividamento externo. Essa fase também é marcada como a do início de um processo de maior abertura da Espanha franquista em relação ao cenário internacional.

Dadas as características da economia e sociedade espanhola no final desse período, pode-se, a grosso modo, formar o seguinte quadro de referência para a avaliação da profundidade das reformas econômicas que foram implementadas a partir de 1978, cujo um dos momentos cruciais foi o da integração da Espanha à CEE em 1986: o processo de industrialização dos anos 60/70 "foi orientado 'para dentro' e em grande medida estava baseado em indústrias pesadas com elevado consumo de energia por unidade de produto (metálicas básicas, química e construção naval), protegidas da concorrência externa por um regime comercial notavelmente protecionista - que incluía todos os tipos de barreiras não tarifárias - e cuja viabilidade dependia estreitamente da manutenção de níveis de salários reduzidos. A atividade

⁸⁶A análise dos fatores determinantes dos êxitos das reformas recentes da economia espanhola está baseada fundamentalmente em: FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ & SERVÉN (1993).

econômica estava sujeita a todo o tipo de intervenções administrativas, desde controles de preços até uma regulação exaustiva do sistema financeiro (controle da taxa de juros, contingenciamento do crédito e proibição de abertura de novos bancos). (...) Os planos de desenvolvimento dos anos 60 substituíam as forças de mercado pelas insenções fiscais e crédito subvencionado para os setores estratégicos. No mercado de trabalho, proibição de sindicatos livres e limitações às negociações coletivas, com os salários e as condições de trabalho fixadas por decisões administrativas, combinavam-se com regulações destinadas à proteção do emprego, que incluía restrições muito severas às demissões"⁸⁷.

No que se refere ao setor agrícola, "a expansão econômica da década de 60 e começo dos anos 70 levou ao que se conhece por crise da agricultura tradicional. O êxodo rural e a mudança na demanda de alimentos por parte de uma população com um maior poder aquisitivo provocaram uma transformação da agricultura espanhola mediante um processo de modernização similar ao experimentado por outros países. Do lado da produção, iniciou-se uma política de fomento da pecuária e intensificação de cultivos com vistas à obtenção de alimentação para o gado (...), em um país que por condições naturais não tem condições de vir a ser uma potência na produção agropecuária. Isso somente foi possível pela elevada proteção externa (...). Com relação aos cultivos tradicionais (vinho e olivas), a política de proteção derivava do

⁸⁷FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ & SERVÉN (1993, p.210-212).

reconhecimento de sua importância para a agricultura familiar de grande parte do país. Essa proteção não implicou na definição de preços elevados, mas sim na reserva do mercado interno e na garantia de compra por parte de organismos públicos⁸⁸.

Em 1975-1977, a partir de um contexto externo desfavorável (retração do mercado mundial e elevação dos preços do petróleo), a política macroeconômica espanhola se orientou no sentido de "acomodar"⁸⁹ o encarecimento dos custos das importações de petróleo e a manutenção dos níveis reais de salários, apesar da aceleração inflacionária. Isto foi possível através da redução dos impostos e aumento dos subsídios e à custa de uma progressiva deterioração da situação financeira do setor público, que, no entanto, no início desse período apresentava uma situação superavitária e reduzidos níveis de endividamento interno e externo.

Esse último ponto tem sido apontado como um dos fatores condicionantes do êxito espanhol, pois permitiu ao setor público incorrer em desequilíbrios fiscais consideráveis durante o período de aceleração das reformas e de estabilização (1978-1985), o que foi de fundamental importância para a adoção de políticas compensatórias.⁹⁰

O período de 1978-1985 foi caracterizado pelas reformas e políticas de estabilização econômica. Tais políticas foram

⁸⁸BARDAJF AZSCÁRATE (, p.1-2).

⁸⁹FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ & SERVÉN (1993, p.213).

⁹⁰Idem, p.240.

realizadas, entre 1978-82, pelos governos centristas referenciados pelo Pacto de Moncloa (1977) e, com maior intensidade, entre 1983-85, por um governo socialista que contou com maioria parlamentar.

No geral, a política de estabilização teve por base a âncora de uma oferta monetária pré-fixada de forma gradual e as reformas seguiram o sentido da liberalização dos mercados financeiros, da flexibilização restringida dos mercados de trabalho, da abertura ao comércio exterior, da recomposição das receitas do setor público (modernização do imposto de renda e adoção do imposto sobre o valor agregado), da reforma da previdência social e da redução do setor público empresarial.

No entanto, o processo de liberalização da economia espanhola foi acompanhado por políticas salariais heterodoxas. Segundo FERNÁNDEZ⁹¹, o papel principal dos acordos salariais foi a sua contribuição à estabilidade social e política de tal forma que a distribuição negociada dos custos sociais do processo de reformas acabou por assegurá-las (ver Tabela 12).

Entre 1983-1985, as políticas de estabilização da economia espanhola foram favorecidas pela recuperação da economia internacional e, após 1985, pela redução dos preços do petróleo. Isso foi importante para a Espanha, um dos países industriais mais dependentes de importações de petróleo.

Em 1986, a Espanha se incorporou à Comunidade Européia e, desde então, a sua política econômica tem sido pautada

⁹¹Idem, p.240.

pelos compromissos do Tratado de Adesão e pelos ajustes necessários à conformação do Mercado Comum Europeu em 1993. O "efeito CEE" (processo de integração econômica condicionado pelo Sistema Monetário Europeu e administrado por uma política agrícola comum e por fundos estruturais comunitários; mercado amplo, de incertezas compartilhadas, de menor risco e atrativo aos investimentos privados e estrangeiros) tem sido reconhecido por diversos analistas como um outro fator responsável pelo êxito espanhol, naquilo que se refere aos ajustes estruturais e setoriais de sua economia⁹².

No âmbito da CEE, cerca de 70% do território da Espanha se enquadra no objetivo 1 dos fundos comunitários (FEOGA, FSE e FEDER) e, portanto, constitui uma região de promoção e de ajuste estrutural (ver Tabela 10).

No Quadro Comunitário de Apoio da Espanha, os recursos desses fundos, no período 1989-1993, correspondem a cerca de 1,2% do seu PIB. Se somadas as contrapartidas nacionais essa proporção se eleva a 2,0%, o que equivale ao montante de inversões estrangeiras diretas verificadas em 1990. Nesse período, a Espanha é o país mais beneficiado pelo aporte absoluto de recursos da CEE, seguido de Portugal e Grécia. As regiões mais favorecidas são a Andalucia, Galicia e Castilla e Leon.

Segundo o SILVA & BRAATZ⁹³, as principais características dos processos de planejamento encaminhados na

⁹²Idem, p.240.

⁹³SILVA & BRAATZ (1993, p.9-10).

Espanha com vistas à sua integração à CEE são as seguintes:

- Os ministérios do Governo Espanhol "analisavam a conveniência de integrar um setor determinado no processo de reconversão com o auxílio e parceria do setor privado e, em conjunto, levavam a proposta ao Órgão Reitor Provincial, integrado por representantes da administração, o qual convocava os sindicatos dos trabalhadores, o patronal e as associações de classe representativa, para elaborar conjuntamente o Plano de Reversão Setorial. O arbítrio era do Governo, e em certos casos, principalmente no segmento industrial, quando não se estabelecia um consenso, o Governo levava adiante o processo, por sua conta. A gestão do plano em seus aspectos operacionais e técnicos foi delegada a entidades de caráter privado ou semi-público, mediante a fiscalização da Sociedade de Reversão Gerenciais e de órgãos técnicos ligados ao respectivo setor, e ainda, com a participação das associações de classe e empresas envolvidas.
- Após a institucionalização do processo de concepção, implantação e controle do Programa de Reversão, foram estimados os volumes de recursos necessários, as disponibilidades do Estado e as potencialidades de financiamento em organismos financeiros internacionais e privados. Considerou-se como parte do coeficiente de retenção obrigatório dos bancos privados, o financiamento outorgado pelos bancos às

empresas e negócios afetados pela reconversão, (...). Foi executada uma capitalização transitória de parte das dívidas das empresas.

- Do ponto de vista social foram implementadas medidas de cobertura excepcional, que se somaram às ordinárias, previstas na legislação trabalhista, protegendo o trabalhador agrícola e industrial passível de ser realocado ou reciclado para outras atividades e especialidades.
- O Governo espanhol selecionou doze ramos e declarou-os em processo de reconversão por serem afetados pela baixa competitividade, segundo diagnóstico da Sociedade de Reconversão Gerenciais, órgão responsável pela implementação do processo de reestruturação: siderurgia, construção naval, eletrodoméstico, linha branca, têxteis, forjaria por expansão, calçados, equipamentos elétricos, equipamentos industriais, automóveis, autopeças, fertilizantes.
- As empresas dos setores declarados em processo de reconversão passaram a desfrutar de benefícios tais como, redução da carga tributária, a ampliação do prazo para recolhimento de impostos e o parcelamento de débitos fiscais para amenizar os efeitos negativos no campo social. O Governo espanhol implementou linhas de crédito subsidiado para atender o seguro social, ajuda a aposentadoria antecipada, realocamento de pessoal, treinamento de mão-de-obra e adequação à mobilidade geográfica dos trabalhadores.

- Na listagem dos doze setores declarados em processo de reconversão apenas três estão ligados, de forma tênue, ao setor agroindustrial, sendo que as atividades agrícolas não foram eleitas como prioritárias à reestruturação ou reconversão através de programa específico do Governo espanhol. O setor agroalimentar valeu-se dos instrumentos da PAC e do FEOGA para implementar a reestruturação do setor agrícola e agroindustrial.
- Os ajustes que vêm ocorrendo na Espanha, e igualmente nos demais países da Comunidade Européia, podem ser conceituados como uma reconversão pela viabilização negocial (...)"

Os referenciais teóricos e analíticos desse processo de "reconversão pela viabilização negocial" é o das *policy networks*.

II.3 *Policy Networks* enquanto Método de Planejamento

Considerações teóricas e evidências empíricas de *policy networks* é o tema de discussão em MARIN & MAYNTZ(1991). *Policy network* é um conceito que marca a confluência de duas tradições de pesquisa: a análise sociológica de redes (*networks*) e os estudos de formulação de política (*policy making*).

Policy networks "não se referem mais a uma 'formação de rede' entre personalidades individuais, a conluio de grupos,

à interligação de 'panelinhas', elites, partidos ou facções de classe, como nas tradições mais antigas, e sim à ação coletiva de agentes organizados e corporativos e, conseqüentemente, às relações interorganizacionais no estabelecimento de política pública."⁹⁴

O conceito de *policy network* enfatiza que o processo de formulação de políticas não é estruturado completa e exclusivamente através de acordos institucionais formais. Também procura evidenciar que o relacionamento entre os agentes que participam no processo não é necessariamente hierárquico: "o conceito de *policy network* simplesmente chama atenção para o fato de que os participantes de um processo coletivo de tomada de decisão estão freqüentemente ligados lateral e não verticalmente"⁹⁵. No entanto, por serem predominantemente informais, descentralizadas e horizontais, isso não significa que as *policy networks* operem fora de relações de dependência/poder.

As experiências de *policy networks* variam segundo o objeto, a região e contexto nacional, mas, em geral, apresentam-se baseadas com intensidades diferenciadas no seguinte conjunto de componentes ou dimensões: ancoram-se em políticas setoriais; exigem ação coletiva; compõem-se de agentes corporativos; estruturam-se como relações interorganizacionais; são predominantemente informais e horizontais, porém com interdependências assimétricas

⁹⁴MARIN & MAYNTZ (1991, p.15).

⁹⁵Idem, p.15.

parametrizadas por relações de poder; definem-se concretamente pela formulação e implementação de políticas; são destituídas de agentes centrais estáveis ou hegemônicos; não envolvem muitos participantes; e podem ser caracterizadas pela interação estratégica e uma predominância de cooperação antagônica ou jogo-misto. As *policy networks* "podem existir em níveis territoriais diferentes: existem redes internacionais (o exemplo europeu), nacionais, regionais e até locais"⁹⁶.

Nesta mesma perspectiva, ESSER realça a importância das *policy networks* como um dos determinantes dos processos de aumento da competitividade sistêmica, bem como esclarece o papel do Estado nesse processo: "o papel do governo nesse diálogo é gerar impulsos, coordenar e direcionar. (...) o que é necessário, é uma política estrutural ativa, antecipatória e baseada em diálogo, que emergja da interação intensiva entre os parceiros e que seja estabelecida de maneira a desenvolver e integrar a vantagem competitiva nacional (ou regional)"⁹⁷.

Da mesma forma, MESSNER enfatiza o papel do Estado nos contornos de *policy networks* como método de planejamento regional: "O Estado age como moderador, (...) promovendo conexões em redes estruturais. Uma multiplicidade de agentes atingidos procura, aqui, dialogar sobre as oportunidades de desenvolvimento futuro da região, localizar gargalos do processo de modernização, antecipar custos ecológicos e sociais da modernização, a fim de reduzi-los e criar

⁹⁶Idem, p.18.

⁹⁷ESSER et al (1993, p.88).

orientações para as decisões políticas e empresariais. Deste modo, são criadas, nas regiões, redes sócio-econômicas que abrangem organizações empresariais, sindicatos, associações, administrações locais, institutos tecnológicos e universidades. Estas redes localizam-se no espaço entre o Estado e o mercado (mesoplano), criam perspectivas - ou, pragmaticamente, cenários - para o desenvolvimento regional, preparam decisões estratégicas básicas e possibilitam uma coordenação política não estatal dos programas de reestruturação, bem como uma modelagem ativa e antecipativa das novas estruturas⁹⁸.

Analisando os processos recentes de reconversão industrial na Grã-Bretanha, Itália e Alemanha Ocidental, KENIS⁹⁹ objetivou explicitá-los enquanto experiências de policy networks. Segundo KENIS, "no caso de reestruturação industrial, a formulação de políticas públicas através de redes de policy networks significa que deve haver um ambiente tal que as partes envolvidas negociem entre si, inclusive a necessidade ou distribuição de encargos e benefícios mútuos nos planos de reestruturação industrial. As policy networks constituem grupos de organizações identificados e relativamente estáveis, formados em aliança ou coalisão, a fim de promover o interesse coletivo de todos ou parte dos membros da indústria. Elas o fazem através da negociação de interesses comuns e da classificação de suas prioridades coletivas"¹⁰⁰.

⁹⁸MESSNER (1994, p.36).

⁹⁹KENIS (1991).

¹⁰⁰KENIS (1991, p.299).

As políticas industriais através de *policy networks* são diferentes de política industrial dirigida pelo governo (*state-led industrial policy*), dado que o modo principal de coordenação não está baseado no comando ou direção, mas na negociação e barganha (*bargaining*). Também são diferentes da reestruturação industrial dirigida pelo mercado (*market-led industrial restructuring*) na medida em que cada empresa individualmente não está apenas agindo de acordo com seus interesses particulares. Ao contrário, *policy networks* "são sistemas horizontais de coordenação entre empresas, administração pública e associações. Tendem a ser mais estáveis que tipos de arranjos estabelecidos pelo mercado, apesar dessa estabilidade não ser imposta hierarquicamente. Ao contrário, normas compartilhadas, atitudes de confiança, conhecimento razoável e respeito mútuo estabilizam o relacionamento dos agentes. Mecanismos normativos, negociações e socialização dentro do grupo coordenam as relações e desencorajam o oportunismo no decorrer de períodos relativamente longos. Assim, apresenta-se um modo de planejamento em que as políticas a médio e longo prazo são formuladas e implementadas de maneira a serem capazes de lidar com os problemas de uma indústria específica.(...) A reestruturação industrial através de *policy networks* está baseada em integração e cooperação intensiva entre as partes interessadas. Os agentes negociam de forma explícita e definem as regras de conduta, mesmo que não seja necessário especificá-las em contratos ou outros tipos de acordos formais. Esses arranjos possibilitam o projeto e a

implementação de políticas a médio e longo prazo para que se atinja maior competitividade, assim como para facilitar decisões coletivas sobre projetos de investimento de alto-risco para as empresas envolvidas. Ajudam a discutir a necessidade de distribuição de encargos e benefícios mútuos de reestruturação produtiva e podem difundir know-how entre as empresas em áreas não-competitivas"¹⁰¹.

Policy networks têm maior tradição nos países de "capitalismo regulado", onde as relações estruturais existentes entre a burocracia de Estado, o sistema financeiro e os segmentos privados, em particular a grande empresa, dão lugar a "verdadeiras 'redes' que permitem que as pressões recíprocas dos agentes econômicos privados e do Estado ocorram de forma ordenada, de modo a conciliar interesses, criando consensos estratégicos na política de reestruturação industrial, além de permitir a coordenação operacional da política econômica"¹⁰².

A maior parte dos países da Comunidade Econômica Européia é de países de "capitalismo regulado", o que constitui um aspecto fundamental para entendermos o contexto do processo de integração européia e os limites e as possibilidades de formulação de policy networks em situações diferenciadas.

¹⁰¹Idem, p.300.

¹⁰²TAVARES & FIORI (1993, p.55).

II.4 Conclusões

A partir dessas referências, considero que certos aspectos da experiência da Comunidade Econômica Européia e da Espanha são importantes para pensarmos alguns dos problemas hoje colocados para o planejamento nacional e regional no Brasil.

Esses aspectos são os seguintes:

- a) a CEE reconhece que a regulação dos mecanismos de mercado não é suficiente para dar conta dos problemas regionais. Afirma, portanto, a importância das ações de planejamento regional;
- b) as políticas regionais são assumidas enquanto políticas da CEE. A questão regional é importante para a construção da CEE¹⁰³;
- c) o eixo das políticas regionais é constituído pela definição de programas regionais estratégicos, integrados e não atomizados. Os recursos não são pulverizados em uma multiplicidade de projetos específicos e de reduzidos impactos dinâmicos em nível regional;
- d) os objetivos do planejamento regional são claramente explicitados. A "esfera" ou a "agenda" do planejamento comunitário é definida. Isso, ao mesmo tempo, revela que nem tudo é planejado e nem todos os setores ou segmentos sociais necessitam de uma regulação extra-mercado;

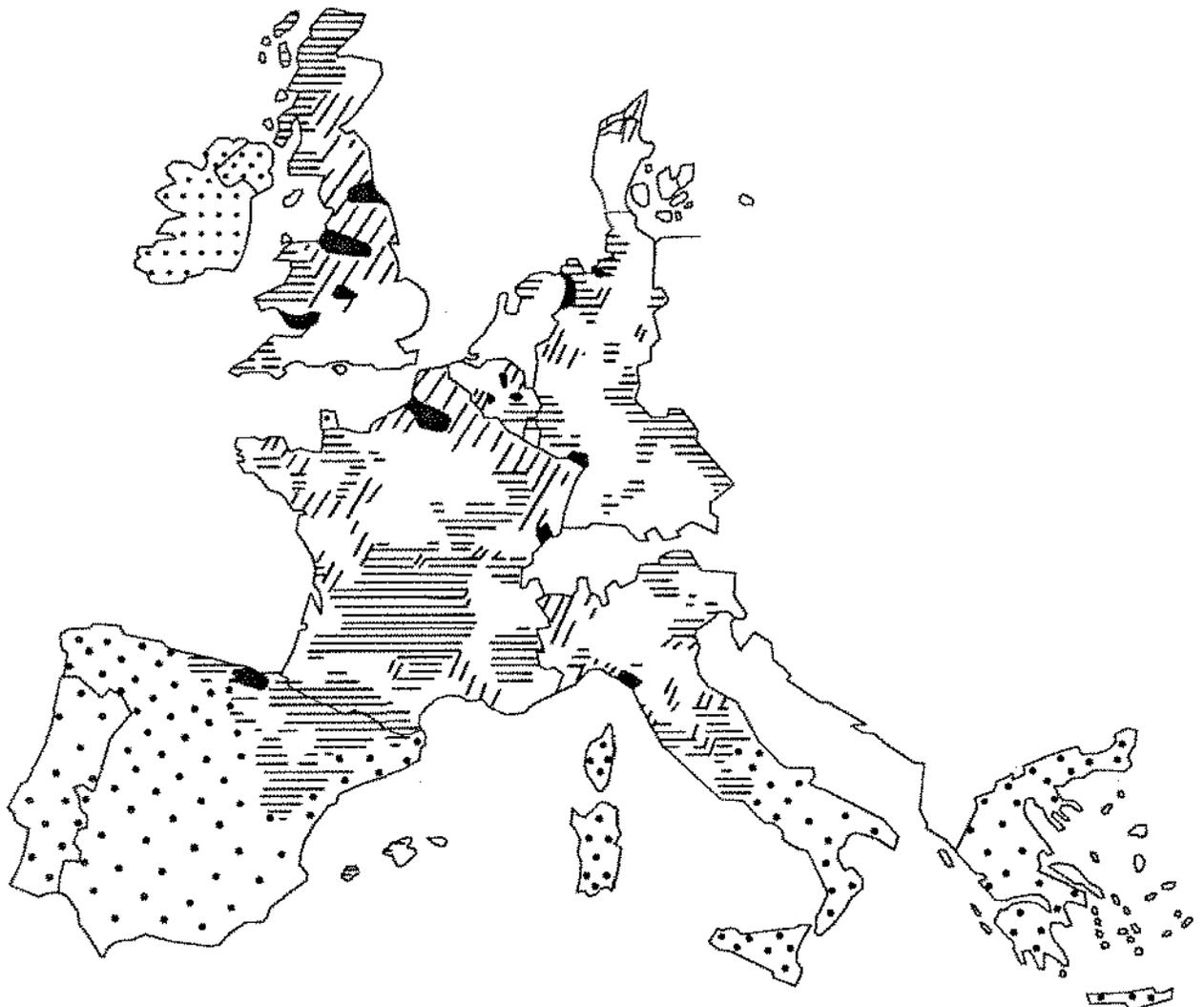
¹⁰³Ver OLIVEIRA, F. (1993).

- e) as regiões são definidas ou construídas a partir dos objetivos definidos como prioritários;
- f) a CEE tem instrumentos financeiros de natureza estrutural (Fundos, BEI, etc.), dotados de recursos que são expressivos;
- g) em geral, exige-se contrapartidas de recursos nacionais que, no entanto, não são definidas de forma linear. As taxas de co-financiamento nacionais são relativas à heterogeneidade dos países, das regiões, da importância relativa dos objetivos, etc.;
- h) os planos de desenvolvimento regional são elaborados de forma a incorporar as "ações horizontais", o que permite uma maior articulação entre o planejamento nacional e o regional;
- i) no processo de planejamento regional da CEE são definidos Quadros Comunitários de Apoio, onde estão explicitados os eixos prioritários em nível regional, as formas de intervenção, o plano de financiamento (recursos comunitários, públicos nacionais e privados), os processos de acompanhamento e avaliação das ações empreendidas, etc.;
- j) os Quadros Comunitários de Apoio de cada país são definidos em conjunto e simultaneamente, o que implica na regionalização da parcela do Orçamento da Comunidade relativa aos instrumentos estruturais (Fundos, BEI, etc.). Esse Orçamento tem implícita uma definição muito clara dos encargos da Comunidade, que são concentrados fundamentalmente na

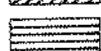
administração da política agrícola comum e nas ações estruturais;

- l) tanto a experiência de planejamento da CEE quanto a da Espanha e de outros países europeus envolvem um processo de negociação de acordos em torno de objetivos claramente explicitados entre o conjunto de agentes sociais interessados: representantes da administração pública nacional ou regional e de segmentos privados (empresários, trabalhadores, etc.). O referencial teórico e analítico dessa forma de intervenção estatal é o das *policy networks*;
- m) a experiência espanhola revela a importância de um setor público sem crise fiscal na condução das reformas e a ausência de estrangulamentos relacionados ao endividamento externo. A possibilidade do setor público, portanto, de fazer uma política monetária ativa e de "acomodar" e administrar gradualmente certos impactos adversos através de políticas compensatórias de cortes variados (setorial, social, etc.);
- n) o contexto da integração europeia. Essa integração se articula macroeconomicamente com a importância relativa dos processos econômicos reais inter-regionais que permeiam a dinâmica econômica dos diversos Estados-membros, como é o caso da Espanha. Essa integração não é meramente comercial, é gradual e planejada no que se refere aos ajustes estruturais e, o que é fundamental, tem recursos ou fundos comunitários expressivos para tal fim.

MAPA 3
REGIONALIZAÇÃO DA CEE,
SEGUNDO OS OBJETIVOS DOS INSTRUMENTOS
DESTINADOS A PROMOVER ADAPTAÇÕES ESTRUTURAIS



Objetivos:

-  1 - Promover o desenvolvimento e o ajuste estrutural de regiões atrasadas
-  2 - Reconverter as regiões fronteiriças e os bolsões de emprego gravemente afetados pela decadência da indústria
-  3 - Combater o desemprego de longa duração
-  4 - Promover o desenvolvimento das zonas rurais

FONTE: IPARDES. *Política de Reconversão: critérios e parâmetros para a formulação de um projeto.*
Brasília : IPEA, 1994. Projeto PNUD/BRA/91/014. Apêndice 1. p.6.

TABELA 9 - FUNDOS ESTRUTURAIS DA CEE, SEGUNDO OS SEUS OBJETIVOS - 1989-1993

OBJETIVOS	EM BILHÕES DE ECUs A PREÇOS DE 1989	%	% DA POP. COMUNITÁRIA COBERTA
Objetivo 1 (regiões menos desenvolvidas)	38,3	63,4%	21,5%
Objetivo 2 (declínio industrial)	7,2	11,9%	16,0%
Objetivo 3+4 (mercado de trabalho)	7,5	12,4%	(a)
Objetivo 5a (estruturas agrícolas) (b)	3,4	5,6%	(a)
Objetivo 5b (zonas rurais)	2,8	4,6%	5,0%
Medidas transitórias e iniciativas comunitárias	1,1	2,0%	(a)
TOTAL	60,3	100,0%	42,5%

FONTE: JAZRA BANDARRA (1992, p. 36)

(a) As medidas dos objetivos nº 3+4 e 5 e as medidas transitórias são "horizontais", e portanto, não se referem a setores específicos da população.

(b) Os dados relativos ao objetivo 5a não estão incluídos nas regiões do objetivo nº 1.

TABELA 10 - IMPORTÂNCIA MACROECONÔMICA RELATIVA DOS QUADROS COMUNITÁRIOS DE APOIO E DOS FUNDOS ESTRUTURAIS COMUNITÁRIOS - 1989-1993

PAÍSES	GASTOS PÚBLICOS QCA (FUNDOS ESTRUTURAIS+NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO NACIONAIS)		FUNDOS ESTRUTURAIS	
	Milhões de Ecus Preços de 1989	% do PIB Regional	Milhões de Ecus Preços de 1989	% do PIB Regional
Itália (Mezzogiorno)	14062	1,5	7583	0,8
Irlanda (todo o país)	6126	3,8	3672	2,3
Grécia (todo o país)	12995	5,2	7193	2,9
Espanha (70% do país)	16507	2,0	9779	1,2
Portugal (todo o país)	14026	6,6	7368	3,5

FONTE: JAZRA BANDARRA (1992, p. 37)

TABELA 11 - EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS INDICADORES ECONÓMICOS - ESPANHA - 1965-1990
(em % médio dos períodos indicados)

INDICADORES	1965-74	1975-77	1978-85	1986-90
Crescimento do PIB (em termos reais)	6,3	2,3	1,3	4,8
Taxa de Desemprego	2,8	4,9	14,8	18,8
Inflação: Deflador do PIB	8,6	18,7	13,4	7,3
Deflador do consumo privado	8,3	18,6	14,0	6,5
Crescimento dos custos trabalhistas nominais	14,9	24,0	15,3	7,3
Índice de Rentabilidade do capital (1970=100)	98,4	73,4	67,3	112,4
Taxa de Juros Real (1)	0,8	(6,0)	2,8	6,0
Inversão/PIB	25,9	25,5	21,2	22,2
Déficit Público/PIB	(2)(0,4)	0,3	4,1	3,8
Déficit em conta corrente/PIB	0,6	2,8	0,7	1,2
Dívida externa/PIB(3)	7,1	12,4	17,0	9,1

FORNTE: FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ (1993, p. 211)

(1) Em termos do deflador do PIB.

(2) 1970/74.

(3) Final do período.

TABELA 12 - ACORDOS SALARIAIS DURANTE O PERÍODO DE ESTABILIZAÇÃO - ESPANHA - 1978-1986

Ano	Acordos e participantes(1)	AUMENTO SALARIAL MÉDIO EM CONVÊNIO (%)		Pró memoria: Inflação (IPC) (3)
		Objetivo	Efetivo (2)	
1978	Pacto de Moncloa-Governo e Partidos Políticos	20-22	20,6	19,8
1979	Não houve acordo	-	14,1	15,7
1980	Acordo Marco Interconfederal (AMI)- Sindicatos (UGT,USO) e Patrões (CEOE)	13-16	15,3	15,6
1981	Idem	11-15	13,1	14,5
1982	Acordo Nacional de Empleo (ANE)- Governo, Sindicatos (CCOO, UGT) e Patrões (CEOE)	9-11	12,0	14,4
1983	Acordo Interconfederal (AI)- Sindicatos (CCOO, UGT) e Patrões (CEOE e CEPYME)	9,5-12,5	11,4	12,2
1984	Não houve acordo	-	7,8	11,3
1985	Acordo Económico e Social (AES)- Governo, Sindicatos (UGT) e Patrões (CEOE e CEPYME)	5,5-7,5	7,9	8,8
1986	Idem	7,2-8,6	8,2	8,8

FORNTE: FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ (1993, p. 217)

(1) UGT= Unión General de Trabajadores; CCOO= Comisiones Obreras; USO= Unión Sindical Obrera; CEOE= Confederación Española de Organizaciones Empresariales; Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa

(2) Os aumentos salariais conveniados subestimam o crescimento efetivo dos salários.

(3) Média anual.

CAPÍTULO III
MERCOSUL: INTEGRAÇÃO EM UM CENÁRIO DE
INSTABILIDADE MACROECONÔMICA

Em março de 1991, os presidentes da Argentina (Carlos Menem), do Brasil (Fernando Collor), do Paraguai (Andrés Rodríguez) e do Uruguai (Luis Lacalle Herrera) assinaram o Tratado de Assunção com o objetivo de constituir, até 31 de dezembro de 1994, o "Mercado Comum do Sul" (MERCOSUL).

O objetivo desse capítulo é localizar historicamente o MERCOSUL, analisar seus instrumentos e organização institucional e avaliar alguns aspectos críticos relacionados a essa experiência de planejamento de inserção internacional da economia brasileira.

De forma a localizar historicamente o Tratado de Assunção, no contexto dos esforços já empreendidos com vistas à integração econômica de países latinoamericanos, os principais antecedentes da iniciativa MERCOSUL são os seguintes:

- a Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC, criada em 1960 e formada pelos países da América do Sul e o México. No decorrer dos anos 60 e 70, os objetivos de integração da ALALC foram relativizados pela diversidade econômica, social e política do conjunto dos países latinoamericanos e

- pela tendência dos principais países em buscar estratégias de desenvolvimento com pretensões hegemônicas regionais, autoritárias, fortemente protecionistas e substitutivas de importações, visando a complementação e convergência de suas estruturas produtivas nacionais vis a vis o padrão de desenvolvimento do capitalismo no Pós-Guerra, em particular no que se refere à internalização dos segmentos de bens de consumo duráveis, bens intermediários e bens de capital;
- o Acordo Tripartite Corpus-Itaipu firmado, em 1979, entre a Argentina, o Paraguai e o Brasil como solução de controvérsias geopolíticas nacionais em torno da utilização hidroelétrica do rio Paraná¹⁰⁴;
 - a transformação da ALALC em Associação Latino-Americana de Integração (Tratado de Montevidéu, 1980). Conforme o Artigo 1º desse Tratado, a ALADI teve como objetivo o estabelecimento a longo prazo de um mercado comum latino-americano, em forma gradual e progressiva, através dos seguintes instrumentos básicos: a promoção e regulação do comércio recíproco, a complementação econômica e o desenvolvimento das ações de cooperação econômica que levassem a ampliação dos mercados. Na década de 80, as perspectivas de integração da ALADI foram condicionadas não só pela heterogeneidade, como

¹⁰⁴Conforme JUAGUARIBE (1993).

também pela crise econômica dos países latinoamericanos, caracterizada, em geral, pela retração das atividades econômicas, restrições financeiras externas, elevados níveis de inflação e ênfase nas políticas de estabilização;

- o Programa para a Integração e Cooperação Econômica Argentino-Brasileiro (PICE ou PICAB) firmado em 1986, no âmbito da ALADI. Esse Programa significou o reconhecimento das "dificuldades, se não da impossibilidade, de se avançar em um processo de integração econômica estendido a toda a região. Tal como já haviam feito os países andinos, foi reconhecida a necessidade de aproveitar as facilidades que, nesse sentido, oferecia o sistema jurídico da ALADI, estabelecida pelo Tratado de Montevidéu de 1980, para aprofundar os compromissos de abertura de mercados e de integração econômica entre um grupo mais limitado de países com maiores possibilidades de complementação"¹⁰⁵. A expansão do intercâmbio e a diversificação do comércio bilateral entre o Brasil e a Argentina foi expressiva no período 1985-1990, justificando a metodologia empregada por esse Programa, centrada na busca de cooperação e de especialização intra-setorial através de acordos setoriais específicos, como nos setores automobilístico, de bens de capital, de

¹⁰⁵PEÑA (1993, p.40).

alimentos (trigo), aeronáutico e nuclear. Nos seus aspectos econômicos, esses acordos refletiram principalmente as condições das indústrias de bens de capital desses países, então, com elevada capacidade ociosa;

- o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, subscrito pela Argentina e Brasil em 1988, onde se acorda a conveniência de ampliar a remoção de todas as barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio recíproco de bens e serviços e de criar um "espaço econômico comum", de forma gradual e no prazo máximo de dez anos;
- o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica nº14 (ACE-14) firmado entre o Brasil e a Argentina, em 20/12/1990, no âmbito da ALADI e como instrumento operativo do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988. Esse Acordo teve como objetivo principal (Artigo 1º) facilitar a criação das condições necessárias para estabelecimento de um Mercado Comum¹⁰⁶ entre o Brasil e Argentina, através da definição de um Programa de Liberação Comercial. Nesse Programa, ambos países acordaram (Artigo 2º) eliminar, "o mais tardar" em 31 de dezembro de 1994, os gravames e demais restrições aplicadas em seu comércio recíproco de

¹⁰⁶Um Mercado Comum é uma união aduaneira, com a livre circulação dos bens, serviços, pessoas e capitais, além de regras comuns de concorrência nesse mercado. Uma União Aduaneira é uma zona de livre comércio, com a definição uma tarifa externa comum. E uma Zona de Livre-Comércio é um dos níveis de cooperação econômica internacional e pressupõe a eliminação de taxas aduaneiras e de restrições ao intercâmbio entre os Estados Partes.

produção interna desses países, a partir de regras pré-definidas de regime de origem. O Tratado de Cooperação, Integração e Desenvolvimento de 1988 e o ACE Nº14 constituem um marco das duas etapas do processo de integração do Cone Sul: a etapa negociadora que tem início com esse Tratado "difere essencialmente da anterior, no sentido de que o método gradual, por setores, identificando distorções localizadas, foi substituído por um grande acordo de complementação econômica"¹⁰⁷, que contempla um programa de liberalização comercial geral, linear e com prazos estritamente demarcados.

Avançando em relação ao previsto no ACE Nº14 e incorporando o Uruguai e o Paraguai, os objetivos do Tratado de Assunção de criar o MERCOSUL¹⁰⁸ tem como referência, a nível internacional, os processos de reestruturação produtiva atualmente em curso, o refortalecimento do controle monopólico das novas bases tecnológicas de produção, a reconcentração dos oligopólios multinacionais e os conflitos nacionais decorrentes da imposição de barreiras protecionistas ao comércio internacional. Em particular, permeiam esse processo de integração, as medidas protecionistas da Comunidade Econômica Européia à sua produção agropecuária, que impactam diretamente as condições de comércio internacional dos Estados

¹⁰⁷Ver BAUMANN (1991, p.321).

¹⁰⁸Segundo a CEPAL, o Tratado de Assunção regula "um processo de integração tendente à concentração e especialização setorial e que se diferencia do princípio de complementação intra-setorial do PICE". Ver: CEPAL. El Tratado de Assuncion del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR): algunas consideraciones, Doc LC/R. 118, 15 de enero de 1992, p.22 e 23, citado por ALIDE (1993).

Partes do MERCOSUL, dada a importância relativa dessa atividade na estrutura produtiva e de exportações desses países.

Vários analistas vêm entendendo o MERCOSUL com a base ou plataforma de inserção dos Estados Partes nas novas condições impostas pelo cenário internacional, em decorrência dos benefícios advindos de economias de escala, da especialização setorial e espacial da produção regional, da complementariedade setorial das vantagens comparativas dinâmicas nacionais, da expansão dos mercados, das possibilidades de maior racionalização da infraestrutura de transportes e da matriz energética a nível regional, da renovação das técnicas gerenciais, da padronização de normas técnicas e jurídicas, etc¹⁰⁹. Por outro lado, o MERCOSUL vem se constituindo também em uma unidade econômico-espacial de referência para o movimento de reconcentração dos oligopólios multinacionais, a exemplo da Siemens, da Volkswagen, da Ford, da General Motors e da Renault que vêm redefinindo suas estratégias de atuação no Brasil e na Argentina¹¹⁰.

No entanto, no bojo das formas e possibilidades dos Estados Partes auferirem esses benefícios esperados a partir

¹⁰⁹Ver FLORÊNCIO (1994), ALMEIDA (1993) e ESSER et al (1993, p.92).

¹¹⁰Ver CANO (1993). Conforme CANNUTO (1993a, p.27), os Investimentos Diretos Externos-IDE para o Brasil e a Argentina dentro do complexo metal-mecânico tem se caracterizado mais pelo "enxugamento" da produção local do que pela "reconversão e integração em redes regionais de produção em torno de produtores e/ou mercados centrais", a exemplo dos NICs asiáticos. Na década de 80, no correr da intensificação dos IDEs na economia mundial, esses países viram a substituir a América Latina enquanto destino de fluxos de IDEs entre as economias não-avanzadas (idem, p.8). Merece destaque o declínio do fluxo de IDE para o Brasil, na década de 80: em termos absolutos, a diminuição desses fluxos foi de mais de 50% entre 1976-80 e 1986-90, sendo que parte significativa do IDE verificado foi financiado via conversão da dívida (idem, p.10 e 34). Na Argentina, o ingresso de capitais tem sido "associado aos programas de desregulamentação - setorial e financeira - e privatização (petróleo, petroquímica, telecomunicações, transporte aéreo), bem como à perspectiva de integração comercial com o Brasil (processamento de alimentos, automobilística)" (idem, p.10). Ressalte-se que tanto o Brasil quanto a Argentina apresentaram transferência líquidas de recursos para o exterior negativas durante a maior parte dos anos 80. Ver CEPAL (1992, p.492).

da plataforma MERCOSUL digladiam-se dois tipos de postura ou eixos de interesses:

- a postura "comercialista", fortemente liberal, em que as negociações se concentram na redução a curto prazo de barreiras comerciais e na coordenação de políticas (como a cambial, tributária e de normas técnicas) que viabilizem a expansão do comércio bilateral; e,

- uma postura "industrialista", em que a liberalização é entendida como parte de um projeto de médio e longo prazo, mais seletivo, abrangente e sistêmico (infra-estrutura, educação, mecanismos de financiamento, etc.) de reestruturação industrial¹¹¹.

O Tratado de Assunção foi reafirmado, em 28/11/1991, como o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica nº18 (ACE 18) no âmbito da ALADI, o que legitima juridicamente o MERCOSUL perante o GATT e o coloca, não como uma iniciativa isolada de seus Estados-Membros, mas como parte dos esforços conjuntos de integração que os países latino-americanos vêm historicamente realizando.

Entretanto, no contexto das Américas, o MERCOSUL é contemporâneo ao descolamento do México em direção à integração com os Estados Unidos e Canadá (NAFTA) e da alternativa neoliberal e, até o momento, independente de integração internacional adotada pelo Chile¹¹². Diferentemente

¹¹¹BAUMANN (1991, p.323).

¹¹²A experiência chilena é considerada como o paradigma do Consenso de Washington. Ver TAVARES & FIORI (1993, p.80).

do Chile, a Argentina e, principalmente o Brasil, que possuem extensas áreas territoriais, economias mais complexas e contingentes populacionais expressivos, tendem a buscar formas mais complexas de integração internacional, como o MERCOSUL. A Bolívia, estabilizada mas com novos rumos ainda indefinidos, tem razões objetivas para se integrar futuramente a este Mercado: possui grandes reservas de gás e acordos energéticos com os principais consumidores em potencial (Argentina e Brasil), tem uma infra-estrutura de transportes com importantes níveis de integração à do Brasil, o processo de agroindustrialização do Mato Grosso do Sul vem se estendendo a território boliviano, etc. No mais, apesar de esforços de constituição de blocos regionais, como os do Grupo Andino, Mercado Comum Centro-Americano e o CARICOM, e da retórica da "Iniciativa para as Américas" (WHFTA), o cenário continua sendo o da não integração do conjunto dos países latino-americanos, dada a heterogeneidade de suas condições e a enorme complexidade desses países em encontrar novos rumos no contexto da chamada "III Revolução Industrial"¹¹³.

Os principais instrumentos previstos pelo Tratado de Assunção (Artigo 5º) e pelo ACE Nº 18 (Artigo 1º), com vistas à criação das condições necessárias para o estabelecimento do MERCOSUL, durante o atual período de transição, até 31/12/94, são:

¹¹³Segundo TAVARES & FIORI (1993, p.53), fora a possibilidade de integração com os Estados Unidos - que parece bastante remota em função da falta de recursos do governo americano e de sua crise bancária, a América Latina "só conta com a chance de integração parcial do Cone Sul, ou a busca individual de 'nichos de mercado' e relações particulares com países com excedentes de capitais e mercados complementares".

a) um Programa de Liberação Comercial que consiste em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não-tarifárias ou medidas de efeito equivalente, assim como de outras restrições ao comércio entre os países signatários, para chegar a 31 de dezembro de 1994 com tarifa zero, sem barreiras não-tarifárias sobre a totalidade dos produtos nacionais, definidos conforme regime de origem também acordado (ANEXO II do Tratado de Assunção). Esse Programa de Liberalização Comercial, iniciado em junho de 1991, tem como cronograma de desgravação os seguintes percentuais, redefinidos automática, progressiva e semestralmente a partir de 30/06/91: 47%, 54%, 61%, 68%, 75%, 82%, 89% e 100%. Nesse Programa foram definidas Listas de Exceções dos diferentes países, referentes a produtos excluídos do cronograma de desgravação, com o objetivo de resguardar a produção e o seu ajuste interno, em cada país, daqueles produtos nacionais mais sensíveis ao processo de integração. No entanto, o Programa de Liberação Comercial definiu um percentual obrigatório de redução progressiva dessas Listas (10 a 20% ao ano), a partir de 31/12/90, até serem extintas em 31/12/94, no caso do Brasil e Argentina, e em 31/12/95, no caso do Paraguai e Uruguai. Além disso, o Tratado de Assunção (ANEXO IV) estabeleceu a possibilidade de

cada Estado Parte aplicar cláusulas de salvaguarda, até 31/12/94, se as importações de determinado produto causarem "dano ou ameaça de dano grave a seu mercado", a serem avaliados segundo vários dos seguintes aspectos: nível de produção e capacidade utilizada, nível de emprego, participação no mercado, nível de comércio entre as partes envolvidas e desempenho das importações e exportações com relação a terceiros países. Nessa situação, o país importador pode negociar uma quota, de duração limitada¹¹⁴, para a importação do produto objeto de salvaguarda, que, no entanto, será regida pelas mesmas preferências estabelecidas no Programa de Liberação Comercial. Acrescente-se ainda, que esse Programa é contemporâneo e se aplica a partir das Reformas das Tarifárias Externas no Brasil e na Argentina verificadas em março e abril de 1991, respectivamente. A Reforma Tarifária no Brasil estabeleceu uma alíquota máxima de 35% e uma modal de 20%, estipulando, ainda, que a tarifa média viria a ser reduzida de 35% em 1990 para 14,2% em julho de 1993. Na Argentina, de um universo tarifário de 11.000 itens, 42,7% (5.200 itens) passaram a ter uma alíquota "zero", outros 3900 foram definidos com alíquotas de 11% e, nesse conjunto, estipulou-se uma tarifa média de 9,6%;

¹¹⁴As cláusulas de salvaguarda têm duração de um ano, podendo ser prorrogadas por um novo período anual e consecutivo e só podem ser adotadas uma vez por produto.

- b) a coordenação de políticas macroeconômicas setoriais (monetária, cambial e de capitais, fiscal, agrícola, industrial, alfandegária, de transporte e de comunicações, etc), a ser realizada gradualmente e de forma convergente com os programas de desgravação tarifária e de eliminação das restrições não-tarifárias;
- c) o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC)¹¹⁵ e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais. Especificou-se ainda que essa tarifa externa comum deve ser tal que incentive a competitividade externa dos países signatários;
- d) a adoção de acordos setoriais, com as seguintes orientações: otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção, de forma a alcançar escalas de produção mais eficientes e maior competitividade para o conjunto dos países integrantes do MERCOSUL; acelerar a integração e harmonizar os processos de reconversão dos distintos setores produtivos abrangidos; promover a racionalização dos investimentos e o aumento da competitividade, a nível interno e externo; incrementar a qualidade dos bens e serviços produzidos no conjunto dos países

¹¹⁵ Segundo ARAGÃO (1993, p.15), "a TEC é um dos pilares de uma política destinada a garantir condições equitativas de concorrência entre os produtores sub-regionais no mercado ampliado, sem a qual a liberação do comércio não subsistirá pelos seguintes motivos: porque a influência de diversos níveis tarifários sobre os custos dos insumos e bens de capital utilizados na fabricação dos bens objeto do intercâmbio favorecerá os produtores nacionais com tarifas mais baixas [...]; porque seria o germe de desvios de tráfico de bens importados para os portos dos países com tarifas baixas, exigindo a adoção e funcionamento eficaz de rigorosas regras de origem[...]".

integrantes do MERCOSUL e o aumento da produtividade em todo o ambiente econômico comunitário; fomentar a complementação entre empresas do MERCOSUL, visando o Mercado Comum como terceiros mercados; facilitar a circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os quatro países, como forma de otimizar a transição para o regime de livre circulação que deverá vigorar com a implantação efetiva do Mercado Comum; contribuir para o processo de harmonização metrológica e de normas técnicas, com base em padrões internacionais reconhecidos; sugerir critérios específicos de origem que levem em conta as peculiaridades de cada setor, considerando fatores de natureza econômica e tecnológica; e definir as características exatas dos produtos, diferenciando-os para efeito de comercialização, de modo a evitar que as diferenças de critério se constituam em restrições ao comércio¹¹⁶.

O manejo e coordenação desses instrumentos e, portanto, as decisões estratégicas relacionadas ao MERCOSUL, são atualmente funções do Conselho do Mercado Comum (CMC) e do Grupo do Mercado Comum (GMC). Segundo o Tratado de Assunção (Artigo 18), antes do estabelecimento do Mercado Comum, a 31 de dezembro de 1994, os Estados Partes deverão determinar a estrutura institucional definitiva da administração desse Mercado.

O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do Mercado Comum e tem como função a condução política do

¹¹⁶ACORDOS Setoriais..., p.147.

processo de integração e a tomada de decisões que assegurem o cumprimento dos objetivos e dos prazos estipulados pelo Tratado de Assunção. É composto pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados Partes e, pelo menos uma vez por ano, conta com a participação dos Presidentes desses Estados.

O Grupo do Mercado Comum (GMC) é o órgão executivo do MERCOSUL e está integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, representando os seguintes órgãos públicos: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia ou seu equivalente (área de indústria, comércio exterior e/ou coordenação econômica) e Banco Central.

O Grupo do Mercado Comum tem suas decisões tomadas por consenso, é coordenado pelos Ministérios das relações Exteriores dos Estados Partes e constituído por vários subgrupos de trabalho (Subgrupo 1: Assuntos Comerciais; Subgrupo 2: Assuntos Aduaneiros; Subgrupo 3: Normas Técnicas; Subgrupo 4: Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio; Subgrupo 5: Transporte Terrestre; Subgrupo 6: Transporte Marítimo; Subgrupo 7: Política Industrial e Tecnológica; Subgrupo 8: Política Agrícola; Subgrupo 9: Política Energética; Subgrupo 10: Coordenação de Políticas Macroeconômicas; Subgrupo 11: Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. Esses subgrupos de trabalho tem por função refletir em recomendações os acordos setoriais alcançados sobre os temas de sua competência.

O processo de decisões relativas ao MERCOSUL tem canais institucionalizados de participação do Setor Privado. Essa

participação pode ocorrer nos subgrupos de trabalho e está regulamentada no Regimento Interno do Grupo do Mercado Comum (Capítulo VI): os subgrupos de trabalho podem desenvolver suas atividades em duas etapas, uma preparatória e outra decisória. Na etapa preparatória, os subgrupos de trabalho podem solicitar a participação de representantes do setor privado, no limite de até três membros de cada Estado Parte. A etapa decisória é reservada exclusivamente aos representantes de cada Estado Parte.

Esse Regimento entende por representante do setor privado "aquele que tem interesse direto em qualquer das etapas do processo de produção, distribuição e consumo", apresentado pela Seção Nacional do Grupo de Mercado Comum (Artigos 29 e 30).

Dessa forma, os subgrupos de trabalho, pilares do Grupo do Mercado Comum, passam a se constituir em "arenas", ou seja, "em um campo de interações políticas onde se processa uma dinâmica de articulações entre os diferentes atores com acesso a esse campo e que influencia o perfil da intervenção estatal considerada. Tal acesso é definido não apenas por normas e mecanismos formalmente estabelecidos", algumas vezes de maneira vaga ou muita pouco precisa como é caso do acesso aos subgrupos do MERCOSUL, "mas também por regras informais praticadas pelos grupos de interesse e pelas coalizões governantes em cada conjuntura. No plano estrutural, a posição econômica e política desses atores na sociedade é que

determina o caráter e a permanência dessas coalizões"¹¹⁷.

Dados esses contornos históricos e institucionais do MERCOSUL, é possível delinear alguns traços que permitem revelar alguns aspectos críticos dessa experiência de planejamento relacionada à integração internacional da economia brasileira.

No geral, podemos dizer que a "postura comercialista" vem predominando no manejo dos instrumentos previstos pelo Tratado de Assunção.

No comércio Brasil-Argentina, que representa cerca de 70% do comércio inter-regional no âmbito do MERCOSUL, a "postura comercialista" surge hoje como vertente predominante e que explica, em grande medida, a evolução notável do intercâmbio entre esses dois países. Essa postura é "a vertente do comércio impulsionada pelo instrumento básico do Tratado de Assunção - o programa de liberalização comercial - e o amplo conjunto de medidas já implementadas no âmbito dos 11 Subgrupos de Trabalho do Grupo de Mercado Comum e das Reuniões Especializadas e das Reuniões de Ministros da Economia e Presidentes de Bancos Centrais. (...) Sem abandonar alguns elementos da vertente bilateral¹¹⁸(...), o motor do MERCOSUL se situa, antes, no âmbito de uma política de liberalização do comércio entre os Estados Partes, resultante do programa de desgravação tarifária, que já atinge 75% e que deverá chegar a 100% em 31 de dezembro de 1994. (...) Há

¹¹⁷METODOLOGIA de estudo..., p.3.

¹¹⁸A "vertente bilateral" do comércio Brasil-Argentina é aquela que se expandiu e se diversificou em decorrência do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), firmado em 1986.

evidentes diferenças de ênfase entre a vertente bilateral e a vertente MERCOSUL das relações econômicas Brasil-Argentina. Na primeira predominava uma visão que se poderia chamar de 'industrialista', que continha, implicitamente, as idéias de planejamento e política industrial, tendo a vontade política dos Estados como impulso principal do processo"¹¹⁹.

O predomínio da postura "comercialista" nas decisões relativas ao MERCOSUL pode ser comprovado pela análise das decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC) e das resoluções do Grupo do Mercado Comum (GMC), bem como da situação da "internalização" desses atos no Brasil, conforme o exposto no Quadro 3 e 4¹²⁰. Além daqueles relativos à organização institucional e administrativa do MERCOSUL, pode ser observado que grande parte destes atos referem-se à "harmonização" das legislações internas dos estados e à adoção de um "direito uniforme", principalmente naquilo que se relaciona às questões aduaneiras e de normas e especificações técnicas de mercadorias e serviços.

Desta forma, o Programa de Liberação Comercial - o "motor do MERCOSUL" - está seguindo o seu cronograma, cuja data crucial é 31 dezembro de 1994.

No entanto, ainda no que se refere ao Brasil e a Argentina, este programa vem sendo condicionado pela valorização da taxa de câmbio (US\$/peso) da Argentina, em

¹¹⁹FLORÊNCIO (1994, p.1-2). Diante deste quadro, este analista acredita "que o dinamismo do MERCOSUL na fase pós-transição (i.e. a partir de 31/12/94), deverá assentar-se sob novas bases. É possível que não mais a liberalização comercial, mas a complementação econômica venha a ser o novo motor da expansão" (p.2).

¹²⁰Estes Quadros foram elaborados por Haroldo de Macedo Ribeiro, Assessor da Divisão do Mercado Comum do Sul do Ministério das Relações Exteriores, e servem de base para a análise desenvolvida por SOARES (1993).

decorrência das características do Plano de Estabilização implementado nesse país em abril de 1991. A âncora cambial implicou em uma taxa de câmbio fixa, o que vem se verificando na Argentina desde abril de 1991, apesar do aumento lento, mas persistente, que está ocorrendo nos índices de preços internos (cerca de 42% de aumento entre março de 1991 a dezembro de 1992).

Além disso, "com o Plano Collor, em 1990, o cruzeiro foi sobrevalorizado. Fracassado o Plano, permitiu-se uma parcial recuperação (de fins de 1990 a meados de 91) da taxa de câmbio¹²¹, o que ocorreu concomitantemente com a valorização real do peso. Dessa combinação resultou uma apreciação real do peso ainda mais pronunciada, quando comparada com o cruzeiro. Essa brutal mudança no valor relativo das moedas brasileira e argentina constitui com certeza a razão da veloz expansão das exportações brasileiras para o país vizinho"¹²². O déficit da balança comercial da Argentina com o Brasil somou cerca de US\$ 1,3 bilhões em 1992. Nesse ano, em relação a 1991, as exportações brasileiras para a Argentina aumentaram cerca de 76% e as importações permaneceram praticamente estáveis (+4,5%).

No Brasil, esse fato tem colocado em um segundo plano os possíveis impactos que o Programa de Liberação Comercial poderia vir a ter em segmentos menos competitivos da economia brasileira e vulneráveis, em condições normais, à concorrência

¹²¹ Tendo como base 1987=100, o Índice da Taxa de Câmbio Real (Cr\$/US\$) foi de 61, 74 e 79 nos anos de 1990, 1991 e 1992, respectivamente.

¹²² CASTRO & SOUZA (1993, p.7).

de produtos argentinos. Isso tem contribuído para relegar a necessidade de políticas de reestruturação ou reconversão produtiva desses segmentos, o que acaba favorecendo a postura "comercialista".

Por outro lado, a vulnerabilidade da indústria argentina ao câmbio sobrevalorizado tem permitido a algumas empresas brasileiras, favorecidas por essa situação, a implementação de estratégias com vistas à ocupação imediata do mercado argentino e a consolidação de suas posições a curto prazo, em geral sob a forma de joint ventures onde o capital argentino é minoritário.

Entretanto, parte significativa dos negócios do Brasil no âmbito do MERCOSUL parece estar decorrendo da especificidade da situação na balança comercial Brasil-Argentina e, portanto, não tem perspectivas de continuidade a médio prazo, pois para muitos analistas a atual situação cambial da Argentina não deve se sustentar.

Isso gera incertezas que tendem a reforçar os aspectos meramente comerciais, de curto prazo, das relações possíveis de integração do Brasil e da Argentina.

Reforçam essas incertezas, como razão de natureza estrutural, a constatação de que "não parece razoável imaginar que a política cambial brasileira venha a ser condicionada pela competitividade em um mercado [como o Argentino], que, conquanto importante, é parcela claramente minoritária do país¹²³. Essa situação contrasta fortemente com as condições

¹²³As exportações brasileiras para o MERCOSUL representaram, em 1992, cerca de 11%, contra 20% para o EUA, 30% para a CEE e 15% para a Ásia Oriental.

que vigoravam na Comunidade Econômica Européia, quando se procedeu à unificação aduaneira e uma maior harmonização das políticas econômicas, em particular a cambial. No caso destes países, as exportações para dentro do bloco econômico eram claramente predominantes".¹²⁴

Na Argentina, a situação deficitária de sua balança comercial, que extrapola a situação específica desse país no âmbito do MERCOSUL, levou à Reforma Tributária de outubro de 1992, com medidas que visam amortecer os efeitos da valorização cambial. Por um lado, com o objetivo de estimular as exportações, essa Reforma implicou em um aumento médio dos reembolsos e a ampliação do universo de produtos beneficiados com o "reintegro"¹²⁵, a redução da alíquota dos direitos de exportação ("retenções" do IVA), a eliminação da contribuição ao Instituto Nacional e Tecnologia Agropecuária (INYA) e a eliminação do Imposto Nacional sobre Combustíveis e Lubrificantes (à exceção de gasolinas). Por outro lado, visando resguardar a competitividade da indústria argentina, decidiu-se pela elevação temporária da Taxa de Estatística, de 3% para 10% do valor das importações, o que elevou a proteção nominal da economia argentina de 14,8% (antes da Reforma) para 20,24%, depois da Reforma¹²⁶.

Com relação à definição de uma tarifa externa comum, a III Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC), realizada em

¹²⁴CASTRO & SOUZA (1993, p.7).

¹²⁵O "reintegro" é a devolução, segundo determinadas alíquotas, de impostos indiretos internos incidentes no processo de produção e comercialização de produtos exportados.

¹²⁶Conforme IPARDES (1993).

28/12/92, complementou o Tratado de Assunção ao determinar que, a partir de junho de 1993, deverão ser definidos os níveis das alíquotas da Tarifa Externa Comum (TEC), os quais entrarão em vigor em janeiro de 1995. Com isso, foi estabelecida a simultaneidade entre os processos de liberação comercial recíproca, a ser concluído em 31/12/94, e o processo de harmonização tarifária de tratamento das importações de terceiros países¹²⁷. Nessa Reunião, o CMC também estipulou os parâmetros que deverão nortear a definição da TEC: reduzido número de alíquotas variáveis de 0% (zero por cento) até 20%, e a admissão de alíquotas nominais de até 35%, para uma lista reduzida de produtos, por prazo determinado e no limite máximo de 6 anos.

A primeira vista, com as Reformas das Tarifas Externas adotadas pelo Brasil e Argentina em 1991, pareceria já haver certa convergência no que se refere às tarifas médias externas para com terceiros países: 14,8% de proteção nominal antes da última Reforma na Argentina, e 14,2% no Brasil em julho de 1993.

No entanto, ainda persistem diferenças expressivas na estrutura tributária, que refletem a heterogeneidade das estruturas produtivas dos diferentes países do MERCOSUL, bem como a "força política de grupos de interesses setoriais que atuam em cada país"¹²⁸. Entre o Brasil e a Argentina, dado os diversos graus de diversificação de suas economias nacionais,

¹²⁷ARAGÃO (1993, p.14).

¹²⁸Idem, p.14.

são evidentes os problemas existentes para a definição de uma Tarifa Externa Comum, como, por exemplo, a que se refere ao estratégico setor de bens de capital: na Argentina, a tarifa sobre bens de capital importado é atualmente "zero", enquanto no Brasil, em geral, é de 35% quando da existência de similar nacional.

A definição das tarifas de bens de capital na Argentina, ao romper, no geral, com as possibilidades de tratamento preferencial às importações do Brasil, tem gerado problemas em acordos setoriais que vinham avançando, nessa área, desde 1986¹²⁹.

Enquanto não surgirem as condições concretas para que predomine uma "postura industrialista" em relação ao MERCOSUL, que ajuste sistemicamente a estrutura produtiva e reestruture ou reconverta certos segmentos ou regiões das economias dos Estados-Partes, dificilmente esses problemas serão superáveis. A integração internacional e a modernização da economia brasileira "tem de ser sistêmica, vale dizer, melhorando as externalidades, os linkages interindustriais e a sinergia dos grupos empresariais de forma que lhe permita ganhar vantagens comparativamente dinâmicas, tanto no agro-business como nos complexos eletrometalmecânicos"¹³⁰.

Os acordos setoriais avançam em diversas áreas, mas

¹²⁹GAZETA MERCANTIL. Novas regras no comércio bilateral já prejudicam vendas de empresas brasileiras. 6/08/93, p.5: "A queda nos negócios tem origem em determinação do governo argentino tomada acerca de quatro meses. As tarifas de importação para o setor de bens de capital foram zeradas e, desde então, qualquer país pode exportar bens de capital na condição preferencial que apenas o Brasil dispunha desde 1988, quando assinou o Protocolo nº 1 com a Argentina". Ressalte-se que a participação das exportações de material de transporte e de máquinas e equipamentos mecânicos e eletrônicos nas exportações brasileira para os países do MERCOSUL é maior que a participação desses segmentos no total das exportações brasileiras.

¹³⁰TAVARES & FIORI (1993, p.107).

estão limitados, seja pela inexistência de organicidade e coordenação intersetorial, seja pela falta de instrumentos financeiros e operacionais¹³¹ que viabilizem as transformações estruturais que muitas vezes o aprofundamento desses acordos podem implicar. A análise da situação atual das atividades dos subgrupos de trabalho do MERCOSUL evidencia essa situação¹³².

Apesar do arranjo institucional das decisões relativas ao MERCOSUL (Conselho do Mercado Comum, Grupo do Mercado Comum, Subgrupos Setoriais e canais institucionalizados de participação do setor privado) acenar para a possibilidade de práticas de *policy networks*, isso vem sendo também limitado pela forma como se estruturam, no Brasil, as representações de interesses dos segmentos industrial, agrícola e bancário, em geral "independentes entre si e organizados nas velhas Federações patronais que excluem formalmente a representação das empresas transnacionais"¹³³ ou em organizações mesocorporativas setoriais (p. ex., Associação Brasileira da Indústria de Alimentos) não integradas e, em geral, concorrentes¹³⁴.

Finalmente, do ponto de vista dos impactos regionais no

¹³¹A integração europeia conta com o Banco Europeu de Investimentos e com os fundos comunitários (FEOGA, FEDER e FSE), além de processos bem definidos de planejamento, conforme pode ser observado no Capítulo II. O Governo dos Estados Unidos está criando um banco de desenvolvimento, o NADBank, para financiar projetos locais em regiões a serem atingidas por problemas de emprego em decorrência do NAFTA: ver GAZETA MERANTIL. Um banco para reduzir o impacto do NAFTA e obter mais apoio no Congresso. 22/10/93, p.2. Na América do Sul, existe o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) que, no entanto, reflete a fragilidade de seus países constituintes. O FONPLATA foi criado em 1976 pelo Tratado da Bacia do Prata, firmado entre a Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e o Uruguai. O FONPLATA possui capital equivalente a US\$ 200 milhões, a maior parte integralizada nas moedas dos países membros. Ver: BANCO CENTRAL (1992).

¹³²SUBGRUPOS de Trabalho..., p.58.

¹³³TAVARES & FIORI (1993, p.108).

¹³⁴Sobre o neocorporativismo e as organizações mesocorporativas setoriais ver ARAÚJO & TAPIA (1991).

Brasil, pode-se dizer que o MERCOSUL tende a aprofundar as perspectivas de reconcentração das atividades produtivas no polígono formado por Belo Horizonte-Uberlândia-Londrina-Maringá-Porto Alegre-Florianópolis-São José dos Campos-Belo Horizonte¹³⁵. O MERCOSUL reforçará o eixo São Paulo-Buenos Aires, apesar dos impactos localizados mas expressivos que implicará principalmente em segmentos da agricultura e da agroindústria localizados nessa região.

Uma pesquisa da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul-FIERGS, realizada entre os seus associados, revela que dos 20 segmentos industriais pesquisados, 16 entendiam o MERCOSUL como efeito de estímulo (petroquímica, mecânica, siderurgia, calçados, papel e celulose, fumo, etc.), enquanto quatro segmentos (vinho, trigo, conservas e produtos lácteos) consideravam esse processo como uma ameaça (efeito de destruição)¹³⁶. O IPARDES, embora realçando a proximidade do Estado do Paraná em relação aos principais mercados consumidores do MERCOSUL e os efeitos de estímulo derivados, a médio e longo prazo, de um adensamento das relações econômicas no eixo São Paulo-Buenos Aires, também identificou os segmentos da economia paranaense mais sensíveis aos efeitos de destruição desse processo de integração: trigo, cevada e malte, leite e derivados, fruticultura e carne bovina.¹³⁷

De certa forma, esses possíveis impactos do MERCOSUL

¹³⁵Estudos recentes realizados por Cláudio Campolina Diniz e Paulo Roberto Haddad sustentam essas perspectivas. Ver HADDAD (1993), DINIZ (1992) e DINIZ (1993a).

¹³⁶MACHADO (1993).

¹³⁷IPARDES (1991).

nas economias dos estados da Região Sul têm levado à identificação de problemas, perspectivas e incertezas de segmentos produtivos específicos como questões regionais. Essa construção da identidade regional dos Estados do Sul, que parece inédita, tem se constituído em um fator de tensão nas relações desses Estados com a União. Devido ao compartilhamento de problemas e incertezas semelhantes, o Mato Grosso do Sul vem se integrando cada vez mais à Região Sul.

Nesse sentido, o Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul-CODESUL, do qual já participa o Estado do Mato Grosso, e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul-BRDE estão assumindo relevância inédita enquanto órgãos de articulação e representação dos interesses da Região Sul do País, algo que nem mesmo a SUDESUL conseguiu ser, mesmo tendo sido institucionalizada enquanto órgão federal específico para o encaminhamento de questões de desenvolvimento regional.

QUADRO 3 - MERCOSUL - ATOS NORMATIVOS E SUA VIGÊNCIA NO BRASIL

24 de setembro de 1993*

(Decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC))

CMC Dec.nº	ASSUNTO	DISPOSITIVO LEGAL ADOTADO	OBSERVAÇÕES
01/91	Sistema de Solução de Controvérsias (Protocolo de Brasília).	Aprovado pelo Decreto Legislativo nº 88, de 1.12.92, publicado no DOU de 2.12.92. Promulgado pelo Decreto 922, de 10.09.93, publicado no DOU de 13.09.93.	O Protocolo de Brasília entrou em vigência em 24.04.93, ocasião em que se completou o depósito dos instrumentos de ratificação pelos quatro países do Mercosul junto ao Governo do Paraguai (Argentina - 28.12.92, Brasil - 28.12.92, Paraguai - 16.07.92 e Uruguai - 24.04.93). Protocolo Adicional ao ACE-18 deverá incorporar, no âmbito da ALADI, o sistema de solução de controvérsias do Protocolo de Brasília.
02/91	Regimes de Sanções a Falsificações em Certificados de Origem.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	Protocolizado na ALADI em 17.06.92, tendo entrado em vigência em 17.07.92.
03/91	Termos de Referência para os Acordos Setoriais.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	A decisão estabelece os princípios que devem nortear os acordos setoriais no âmbito do Mercosul.
04/91	Regulamento Interno do Grupo Mercado Comum.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
05/91	Cria a Reunião de Ministros no âmbito do Mercosul.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
06/91	Cria a Reunião de Ministros da Economia e Presidentes de Bancos Centrais.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	I Reunião - 20.07.91 (Montevideu) II Reunião - 08.11.91 (Rio de Janeiro) III Reunião - 22.05.92 (Buenos Aires) IVA Reunião - 06.11.92 (Brasília) V Reunião - 23.04.93 (Assunção)
07/91	Cria a Reunião de Ministros da Educação.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	I Reunião - 12.12.91 (Brasília) II Reunião - 01.06.92 (Buenos Aires) III Reunião - 27.11.92 (Brasília) IVA Reunião - 30.06.93 (Assunção) V Reunião - 21.12.93 (Montevideu)
08/91	Cria a Reunião de Ministros da Justiça.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	I Reunião - 22.05.92 (Puerto Iguazú)

*Relação organizada pelo Secretário Haroldo de Macedo Ribeiro, Diplomata, Assessor da Divisão do Mercado Comum do Sul do Ministério das Relações Exteriores.

GMC Dec. nº	ASSUNTO	DISPOSITIVO LEGAL ADOPTADO	OBSERVAÇÕES
10/91	Delega ao GMC a faculdade de aprovar os programas de cooperação técnica internacional de apoio ao Mercosul.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	A Resolução 26/92 do GMC criou o Comitê de Cooperação Técnica do Grupo Mercado Comum a fim de examinar todos os projetos e iniciativas de cooperação técnica com organismos internacionais e intergovernamentais.
11/91	Aprova o informe, elaborado pelo GMC, sobre os avanços dos trabalhos realizados desde a assinatura do Tratado de Assunção.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
12/91	Estabelece canais diferenciados nos portos e aeroportos para os residentes do Mercosul.		A medida encontra-se implementada nos principais aeroportos internacionais do Brasil.
13/91	Trata da divulgação dos trabalhos do Mercosul.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
14/91	Estabelece normas para a realização de reuniões dos órgãos do Mercosul.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
15/91	Coordenação nos foros internacionais.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
16/91	Cria a Reunião de Ministros do Trabalho.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	A I Reunião de Ministros do Trabalho do Mercosul não se realizou até a presente data.
01/92	Cronograma de Las Leñas.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
02/92	Cronograma de Medidas Adicionais.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas visando a sua internalização no Brasil.	
03/92	Aprova o "Procedimento de Queixas e Consultas sobre Práticas Desleais de Comércio".		O referido "Procedimento" será aplicável durante o Período de Transição. A Decisão 07.93 aprova o "Regulamento" a ser aplicado a partir de 01.01.95.
04/92	Aceitação de Valores e Tolerâncias dos Conteúdos de Produtos Industriais Pre-meditados.	Portaria nº 217/92 do INMETRO, publicada no DOU de 21.09.92.	
05/92	Aprovação do "Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa".	Encaminhado ao Congresso Nacional, com parecer favorável do MRE, através da Mensagem 133, de 21.03.93.	O texto encontra-se em exame na Comissão de Constituição e Justiça. O Deputado Nelson Jobim é o relator designado para emitir parecer sobre o Protocolo.
06/92	Ratificação da "Convenção Interamericana sobre Restituição Internacional de Menores".	Encaminhado ao Congresso Nacional, com parecer favorável do MRE, através da Mensagem 654, de 15.10.92.	O texto aguarda inclusão na ordem do dia do Plenário do Senado Federal. O relator, Senador Luis Alberto, emitiu parecer favorável à ratificação da Convenção (Parecer 405, da Comissão de Relações Exteriores).

CMC Dec. nº	ASSUNTO	DISPOSITIVO LEGAL ADOTADO	OBSERVAÇÕES
07/92	Aprovação do "Plano Trienal de Educação" no Contexto do Mercosul.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	O "Plano Trienal de Educação" tem conteúdo programático e vem sendo detalhado pelo Comitê Técnico da Reunião de Ministros da Educação do Mercosul.
08/92	Medidas para Evitar o Emprego Não-Registrado.	A legislação brasileira (Decreto-Lei 5.452, de 01.05.43 e Lei 4.923/45) já continha dispositivos destinados a evitar o emprego não-registrado no país.	A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) brasileira determina a obrigatoriedade de assinatura da Carteira de Trabalho para o exercício de qualquer emprego, inclusive de natureza rural (Artigo 13). A admissão de qualquer pessoa para trabalhar em emprego não registrado constitui, portanto, infração sujeita às penas legais. Dispõe, ainda, a CLT que incumbe ao Ministério do Trabalho a fiscalização do cumprimento das normas de proteção ao trabalho, uma das quais é a formalização do vínculo de emprego, mediante a assinatura da Carteira de Trabalho (Artigo 626 e seguintes). A referida fiscalização é exercida regularmente através dos mecanismos de fiscalização do trabalho. Ademais, a Lei 4.923/65 estabelece que todas as empresas são obrigadas a enviar mensalmente ao Ministério do Trabalho planilha com informações sobre as admissões e os desligamentos ocorridos, a fim de permitir à Secretaria de Emprego e Salário o acompanhamento da flutuação do emprego formal em todo o país. Assim sendo, a decisão não ensejou a adoção de qualquer medida legal complementar às acima citadas.
09/92	Instrução aos Órgãos Competentes Visando à Adoção de Medidas para Implementar Controles Integrados de Fronteiras.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
10/92	Adoção de Critérios Comuns nas Negociações com outros Países da ALADI.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	As resoluções 16/92 e 35/92 do GMC estabeleceram critérios comuns para as negociações dos países do Mercosul com os demais países integrantes da ALADI.
11/92	Criação da Reunião de Ministros de Agricultura.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	A I Reunião de Ministros da Agricultura do Mercosul não se realizou até a presente data.
01/93	Altera o Cronograma de Las Leñas.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	

CMC Dec. nº	ASSUNTO	DISPOSITIVO LEGAL ADOTADO	OBSERVAÇÕES
02/93	Notificação à Secretaria Administrativa sobre projetos de regulamentação de normas técnicas.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
03/93	Designação de servidores para atuar na SA-GMC.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	O Primeiro Secretário Hadil Fontes da Rocha Vianna, removido para a Representação do Brasil junto à ALADI, deverá prestar serviços na Secretaria Administrativa do Grupo Mercado Comum.
04/93	Medidas para garantir a presença de delegados às reuniões do processo de integração.	A Decisão não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
05/93	Aprova o "Acordo para Aplicação dos Controles Integrados de Fronteira" - Acordo de Recife.		Em implementação. A Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda está realizando as consultas necessárias à elaboração das medidas legais destinadas a incorporar no direito brasileiro as diretrizes contidas no Acordo de Recife.
06/93	Aprova o "Acordo Sanitário e Fitossanitário".		O "Acordo" deverá ser objeto de um AAP a ser firmado proximoamente no âmbito da ALADI. A incorporação ao direito brasileiro dar-se-á com a promulgação do AAP através de um Decreto presidencial.
07/93	Aprova o "Regulamento Relativo a Defesa contra Importações que sejam objeto de Dumping ou Subsídios".		O "Regulamento" deverá entrar em vigência a partir de 01.01.95.

QUADRO 4 - MERCOSUL - ATOS NORMATIVOS E SUA VIGÊNCIA NO BRASIL

24 de setembro de 1993*

Resoluções do Grupo Mercado Comum (CMC)

CMC Dec. nº	ASSUNTO	DISPOSITIVO LEGAL ADOTADO	OBSERVAÇÕES
01/91	Eleva ao CMC projetos de Decisão.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	
02/91	Controle integrado de fronteira - SGT-2.		A aduana de Puerto Iguazú/Foz do Iguazu já funciona em sistema integrado. Apenas para os controles turísticos de passageiros, encontram-se em funcionamento integrado as aduanas de Passo de Los Libres/Uruguiana, Ciudad del Este/Foz do Iguazu, Chuy/Chuí, Rio Branco/Jaguarão e Rivera/Livramento. A implantação de regime integrado pleno nas mencionadas aduanas depende de negociações bilaterais ainda pendentes.
03/91	Funcionamento permanente das aduanas - SGT-2.		Implementado para o chamado transporte porta a porta, com utilização do formulário MIC/DTA, bem como para bagagens de turistas. O funcionamento permanente das aduanas depende de negociações bilaterais e acertos preliminares com instituições bancárias, de transporte e de fiscalização fitossanitária, ambiental, etc.
04/91	Formulário Comum de Carga.	Norma de execução CLEF/CSA nº 01 de 10.10.91. Instrução Normativa DRF nº 56, de 23.08.91, publicada no DOU de 27.08.91.	
05/91	Eliminação do imposto sobre fretes (AFRMM).	Decreto nº 429, de 17.01.92, publicado no DOU de 20.01.92.	
06/91	Reconhecimento mútuo de lacres.	Telex Circular 2.482/91, da Secretaria da Receita Federal.	
07/91	Recomenda a harmonização do regimes de Drawback e Admissão Temporária.		A tarefa foi incluída no Cronograma de Las Leñas para ser executada pelo SGT-1.
08/91	Convocação para adoção de um acordo sobre valores mobiliários.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
09/91	Harmonização de normas técnicas relativas a requisitos de segurança, ruídos e emissões de veículos.		Implementada (segundo Anexo XI da Ata da Reunião de 22-26.11.93 - Montevideu) A Resolução 5/92 modificou o artigo primeiro da Resolução 9/91. Modificada, igualmente, pela Res. 26/93.

CMC Dec. nº	ASSUNTO	DISPOSITIVO LEGAL ADOTADO	OBSERVAÇÕES
10/91	Estipulam o cumprimento das Normas Mercosul para Rotulagem de Alimentos.		Em implementação (segundo Anexo XI da Ata da Reunião de 22-26.11.93 - Montevidéu)
			Substituída pela Resolução 36/93.
11/91	Criar o SGT-11 (Relações Trabalhistas).	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
12/91	Criar a Reunião Especializada de Turismo.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	I Reunião - 01.06.92 (Montevidéu) II Reunião - 13.08.92 (Rio de Janeiro) III Reunião - 08.10.92 (Jaboatão) IV Reunião - 03.12.92 (Foz do Iguaçu) V Reunião - 09.02.93 (Assunção) VI Reunião - 30.06.93 (Montevidéu) VII Reunião - 16.08.93 (Foz do Iguaçu) VIII Reunião - 01.09.93 (Montevidéu)
01/92	Estabelece a data de 01.01.93 para o funcionamento dos controles de integrado de fronteiras.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
02/92	Cria-se a Comitê Mercosul de Normalização.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	A Resolução 68/93 determinou o estabelecimento da Secretaria do Comitê Mercosul de Normalização em São Paulo, Brasil.
03/92	Determina o cumprimento dos Critérios Gerais de Embalagens e Equipamentos em Contato com Alimentos.		Não exige implementação (segundo Anexo XI da Ata da Reunião de 22-26.11.93 - Montevidéu)
04/92	Aprova o regulamento sobre Práticas Adequadas para a Fabricação e Inspeção de Qualidade dos medicamentos.		Não implementada (segundo Anexo XI da Ata da Reunião de 22-26.11.93 - Montevidéu)
05/92	Recomenda aos Estados Partes a utilização generalizada das normas da série ISO 9000.		Em implementação (segundo Anexo XI da Ata da Reunião de 22-26.11.93 - Montevidéu). Até 1993, 177 empresas brasileiras de 40 setores já contavam com certificados ISO 9.000.
06/92	Substitui o Artigo nº 1 da Res. nº 9/91 (relativa a regras de comercialização de veículos).	Resolução 18/86 do CONAMA. DOUU 17.06.93, pág. 8792 a 8795.	
07/92	Cria a Comissão sobre Seguros.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	Implementada pelo SGT-1.
08/92	Aprova o Regulamento Único de Trânsito e Segurança Viária.		Encontra-se em trâmites administrativos para ser aprovado como AAP na ALADI.

CMC Dec. nº	ASSUNTO	DISPOSITIVO LEGAL ADOTADO	OBSERVAÇÕES
09/92	Estabelece a data de 01.06.92 para a vigência do formulário aduaneiro TIF/DTA.	Instrução Normativa SRF nº 12, 25.01.93.	
10/92	Determina a elaboração da nomenclatura harmonizada do Mercosul até 30.11.93.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	A tarefa foi incluída no Cronograma de Las Leñas para ser executada pelo SGT-1.
11/92	Modifica a denominação do SGT-11 para "Relações Trabalhistas, Emprego e Segurança Social".	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
12/92	Estabelecer os critérios de representação do setor privado no SGT-11.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	As delegações brasileiras às reuniões do SGT-11 são integradas por representantes governamentais, bem como pelas seguintes entidades representativas de trabalhadores e de empresários: Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e Força Sindical; Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC) e Confederação Nacional da Agricultura (CNA).
13/92	Aprova o Acordo Setorial Siderúrgico.		Protocolo Adicional ao ACE-14.
14/92	Designação de Funcionários que integrarão a Comissão Técnica da Reunião de Ministros da Justiça.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	O Senhor Ministro da Justiça indicou o Doutor Guilherme Henrique Magaldi Netto, Consultor Jurídico do MJ, e o Doutor Francisco Xavier da Silva Guimarães, Diretor do Departamento de Estrangeiro, como representantes brasileiros na Comissão Técnica da Reunião de Ministros da Justiça do Mercosul.
15/92	Projetos de Decisão ao CMC.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
16/92	Convoca Reunião para estabelecer pautas e critérios para os acordos com terceiros países da ALADI.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
17/92	Determina a utilização das normas de rotulagem de produtos alimentícios estabelecidas pela Res. 10/91.	Portaria nº 77/93 do INMETRO, publicada no DOU de DOU 16.04.93, pág. 49/9.	O texto da Resolução foi incorporado pela Resolução 36/93.
18/92	Impede restrições à com- dutos alimentícios embre as normas anexas a est	Portarias nº 208/92 a 217/92 do INMETRO, publicadas em 21.09.92, pág. 13.160 a 13.161.	Resolução complementada pela Resolução 60/93.
19/92	Recomenda aos Estados dos sistemas de cert pela ISO.		Em implementação (segundo anexo XI da Ata da Reunião de 22-26.11.93 - Montevideu)

CMC Dec. nº	ASSUNTO	DISPOSITIVO LEGAL ADOTADO	OBSERVAÇÕES
20/92	Cria a comissão sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	Implementada pelo SGT-4.
21/92	Cria a Comissão do Complexo Açúcar-Álcool.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	Implementada pelo SGT-8.
22/92	Cria a Reunião Especializada de Meio Ambiente.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	I Reunião - 29.11.93 (Montevideu)
23/92	Encomenda a elaboração de normas relativas aos produtos do setor celulósico-papeleiro.		Ênfase de consulta ao setor privado (segundo Anexo XI da Ata da Reunião de 22-26.11.93 - Montevideu)
24/92	Cria a Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia.	A resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	I Reunião - 11.03.93 (Brasília) II Reunião - 26.05.93 (Montevideu) III Reunião - 07.09.93 (Assunção) IV Reunião - 06.12.93 (Buenos Aires)
25/92	Cria a Comissão de Propriedade Intelectual.	A resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	Implementada pelo SGT-7.
26/92	Constitui o Comitê de Cooperação Técnica do CMC.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	I Reunião - 19.11.92 (Brasília) II Reunião - 16.02.93 (Assunção) III Reunião - 15.03.93 (Recife) IV Reunião - 15.06.93 (Buenos Aires) V Reunião - 09.09.93 (Rio de Janeiro) VI Reunião - 13.12.93 (Montevideu)
27/92	Encarrega o SGT-6 de tratar dos temas relativos ao transporte fluvial e a assuntos portuários.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	Implementada pelo SGT-6.
28/92	Cria a Comissão sobre Harmonização, Estruturação e Reversão de Atividades Agropecuárias e Agroindustriais.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	Implementada pelo SGT-8.
29/92	Cria a Comissão de Produtos Veterinários.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	Implementada pelo SGT-3.
30/92	Aprova a classificação estabelecida no documento "Embalagens e Equipamentos Plásticos em Contato com Alimentos: Classificação de Alimentos e Simuladores".	O Regulamento brasileiro sobre a matéria já contempla a classificação estabelecida pela Resolução 30/92.	
31/92	Aprova as definições de termos relativos a aditivos alimentícios.	O Regulamento brasileiro sobre a matéria já contempla as definições estabelecidas pela Resolução 31/92.	
32/92	Aprova o Regulamento Técnico para a Fixação de Identidade e Qualidade dos Alimentos.	O Regulamento brasileiro sobre a matéria já contempla as definições estabelecidas pela Resolução 32/92.	

CMC Dec. nº	ASSUNTO	DISPOSITIVO LEGAL ADOTADO	OBSERVAÇÕES
33/92	Prorroga prazo do Cronograma das Las Leñas.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
34/92	Cria a Reunião Especializada de Cultura.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	A I Reunião Especializada de Cultura não se realizou até a presente data.
35/92	Determina instruções para os Acordos de Alcance Regional.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	A Resolução refere-se à Decisão 10/92 e à Resolução 16/92.
36/92	Determina o cumprimento pelos Estados Partes, das Disposições Gerais para Embalagens e Equipamentos Plásticos em Contato com Alimentos.	O Regulamento brasileiro sobre a matéria já contempla as disposições gerais estabelecidas pela Resolução 36/92.	
37/92	Aprova as Condições Gerais para o Seguro de Responsabilidade Civil do Proprietário e/ou Condutor de Veículos Terrestres não-Matriculados no País de Ingresso em Viagem Internacional.		Conforme ofício GAB nº 98, de 6 de maio de 1993, da SUSEP, está sendo aguardado o exame de notas técnicas de prêmios para implementação da Resolução.
38/92	Intercâmbio de informações estatísticas de comércio exterior.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	Implementada pelo SGT-1.
39/92	Aprova a inclusão no formulário MIC/DTA dos registros solicitados pelo SGT-5.		Implementada.
40/92	Aprova os requisitos para a certificação de produtos, processos e serviços, e para a avaliação de sistemas de qualidade.		Em implementação (segundo Anexo XI da Ata da Reunião de 22-26.11.93 - Montevideú)
41/92	Estabelece regras para a rotulação de produtos embalados.	Portaria nº 77/93 do INMETRO, publicada no DOU de 16.04.93, pág. 4919.	
42/92	Recomenda aos institutos de normalização dos Estados Partes que intercambiem e difundam seus planos e cronogramas de trabalho.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	
43/92	Elimina os limites para a obtenção de divisas relacionadas com serviços de turismo e de viagens.	Circular nº 2316, de 26.05.93, do Banco Central.	
44/92	Aprova o Certificado Fitossanitário Único e respectivo procedimento de validação.		Em implementação desde julho de 1992 através de Circulares emitidas pela Secretaria de Defesa Agropecuária MAARA às Delegacias Regionais.
45/92	Determina estudos para estabelecer um Sistema Regional Harmonizado de Registros e Controles de Produtos Fitossanitários.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	Substituída pela Res. 2/93.

CMC Dec. nº	ASSUNTO	DISPOSITIVO LEGAL ADOTADO	OBSERVAÇÕES
46/92	Determina estudos para estabelecer um Sistema Regional Harmonizado de Registros e Controles de Produtos de Uso Veterinário.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	Substituída pela Res. 3/93.
47/92	Aprova o Acordo Setorial do Arroz e solicita sua inclusão no ACE 18.		Não implementada por solicitação do setor privado.
48/92	Prorroga prazos do Cronograma de Las Leñas.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
49/92	Convida observadores a participar das reuniões do Mercosul.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	Representantes de entidades como a OIT, a OPS, O CINTEFOR, o PREALC e o Projeto Reiasur têm participado, como observadores, de reuniões do Mercosul.
50/92	Instrui ao Comitê de Cooperação Técnica que examine iniciativas de cooperação.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
51/92	Aprova a criação de Comissões nos SGTs 2, 3 e 6.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil.	
52/92	Autoriza o desconto de documentos a prazo (ALADI/CCR) originados em operações comerciais efetuadas dentro dos Estados Partes.		Serão emitidas autorizações do BACEN/DECAM em cada caso.
53/92	Estipula parâmetros e datas para a adequação da legislação metrológica dos Estados Partes.		Em implementação. Proposta de Portaria já formulada.
54/92	Estipula parâmetros e datas para a harmonização das normas de segurança para brinquedos.		A Resolução estabelece o início de sua vigência para 01.07.94.
55/92	Estabelece normas e padrões para embalagens e equipamentos de vidro ou cerâmica que entrem em contato com alimentos.		Implementada (segundo Anexo XI da Ata da Reunião de 22-26.11.93 - Montevideu).
56/92	Estabelece normas e padrões para embalagens e equipamentos de plástico que entrem em contato com alimentos.		A Resolução estabelece o início de sua vigência para 31.12.93.
57/92	Estabelece normas e padrões para embalagens e equipamentos de vidro ou cerâmica que entrem em contato com alimentos.		Em implementação (segundo Anexo XI da Ata da Reunião de 22-26.11.93 - Montevideu)
58/92	Estabelece normas e padrões para embalagens e equipamentos de plástico que entrem em contato com alimentos.		Em implementação (segundo Anexo XI da Ata da Reunião de 22-26.11.93 - Montevideu)

CMC Dec. nº	ASSUNTO	DISPOSITIVO LEGAL ADOTADO	OBSERVAÇÕES
57/92	Estipula parâmetros e datas para a adequação da atividade metrológica entre os Estados Partes.		Em implementação (segundo Anexo XI da Ata da Reunião de 22-26.11.93 - Montevideu) A Resolução estabelece o início de sua vigência para 01.01.93.
58/92	Comercialização de Produtos Industrializados.	Portarias 64/93 a 75/93 do INMETRO.	A Resolução estabelece o início de sua vigência para 01.06.93. A Resolução foi completada pela Resolução 60/93.
59/92	Estabelece guias para inspeções em estabelecimentos da indústria farmacêutica.		Em implementação. A Resolução estabelece o início de sua vigência para 01.01.95.
60/92	Aplicação de procedimentos quarentenários.		Substituída pela Resolução 66/93.
61/92	Aprova os Princípios Gerais e Específicos de Quarentena Vegetal aplicados ao comércio entre os Estados Partes, conforme proposto pela FAO.		Em implementação. A Resolução estabelece o início de sua vigência para 01.01.93.
62/92	Adota as normas do Codex Alimentarius FAO/OMS relativas a resíduos de inseticidas em produtos agrícolas comercializados entre os países do MERCOSUL.		Em implementação.
63/92	Eleva ao CMC a criação da Reunião de Ministros da Agricultura.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	
64/92	Determina que os Estados Partes assegurem a disponibilidade e livre comercialização de óleos lubrificantes destinados aos veículos comercializados no MERCOSUL, observadas as normas de qualidade recomendadas pelos fabricantes dos veículos.		Em implementação.
65/92	Impede a imposição de restrições à comercialização, certificação e uso de veículos que cumpram com os requisitos estipulados no Anexo A desta Resolução (Pneumáticos, aros e válvulas).		Não implementada (segundo Anexo XI da Ata da Reunião de 22-26.11.93 - Montevideu).

GMC Dec. nº	ASSUNTO	DISPOSITIVO LEGAL ADOPTADO	OBSERVAÇÕES
66/92	Aprova a "Guia para Inspeções de Estabelecimentos da Indústria Farmacêutica".		Substituída pela Res. 6/93 por ter conteúdo idêntico ao da Res. 59/92.
67/92	Cria Comissão de Estatística.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	Implementada pelo SGT-10.
01/93	Acordo para a Aplicação dos Controles Integrados nas Fronteiras dos Países do Mercosul - Acordo de Recife.		Em Implementação. A Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda está realizando as consultas necessárias à elaboração das medidas legais destinadas a incorporar no direito brasileiro as diretrizes contidas no Acordo de Recife.
02/93	Encomenda estudos e ações destinadas a estabelecer um sistema regional harmonizado de produtos fitossanitários.		Implementada. Substituída a Res. 45/92.
03/93	Encomenda propostas de harmonização dos sistemas nacionais de registro e controle de produtos de uso veterinário.		Implementada. Substituiu a Res. 46/92.
04/93	Prorroga prazos do Cronograma de Las Leñas.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	
05/93	Cria Comissões nos SGTs 2, 7 e 10.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	Implementada.
06/93	Revoga a Resolução 66/92 do GMC.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	O conteúdo da Resolução 66/92 é idêntico da Resolução 59/92.
07/93	Cria, no âmbito do GMC, o Grupo Ad Hoc Sobre Aspectos Institucionais.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	I Reunião - 14.06.93 (Brasília) II Reunião - 09.09.93 (Montevideu) III Reunião - 05.11.93 (Montevideu)
08/93	Dispõe sobre a entrada em vigência e a aplicação de Decisões e Resoluções.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	
09/93	Cooperação Mercosul - CEE.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	
10/93	Harmonização dos aspectos relacionados a "Segurança Física dos Sistemas de Telecomunicações".	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	
11/93	Aprova o Marco Regulatório para Produtos Veterinários.		Em implementação. A Resolução 44/93 estabelece o início da vigência da Resolução 11/93 para 01.04.94.
12/93	Modifica a Resolução 41/92 do GMC.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	Modifica o artigo terceiro da Resolução 41/92.
13/93	Controle do conteúdo de mercadorias pré-embaladas.		Em implementação. A Resolução estabelece o início de sua vigência para 31.12.93.

CMC Dec. nº	ASSUNTO	DISPOSITIVO LEGAL ADOTADO	OBSERVAÇÕES
14/93	Aprova a "Lista Geral Harmonizada de Corantes Mercosul".		Em implementação.
15/93	Reconhecimento mútuo dos certificados de calibração.		Em implementação.
16/93	Disposições para vasilhames plásticos retornáveis.		Em implementação.
17/93	Aprova os "Critérios de Manutenção da Lista Geral de Aditivos Alimentícios".		Em implementação.
18/93	Modifica a Resolução 31/92.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	Altera o artigo primeiro da Res. 31/92.
19/93	Aprova a "Lista Geral Harmonizada de Corantes Mercosul".		Em implementação.
20/93	Estabelece a "Norma Mercosul sobre Normas Técnicas".		Em implementação.
21/93	Autoriza acordos bilaterais com outros países da ALADI.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	Refere-se à Decisão 10/91 e às Resoluções 16/92 e 35/92
22/93	Cria Comissão Ad Hoc sobre Critérios Comuns de Negociações com outros países da ALADI.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	Implementada.
23/93	Eleva ao CMC propostas de Decisões.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	
24/93	Cria a Comissão de Alimentos.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	Implementada pelo SGT-3.
25/93	Estabelece o Coordenador Nacional como canal de comunicação entre os SGTs.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	
26/93	Regras sobre Vidros de Segurança.		Em implementação. Modifica a Res. 9/91.
27/93	Regulamenta embalagens de alimentos.		Modificada pela Res. 48/93.
28/93	Regulamenta os corantes e pigmentos de embalagens e equipamentos plásticos.		Em implementação.
29/93	Aprova o "Sistema de Convalidação do Certificado de Registro dos Produtos Vegetarianos".		Em implementação. A Resolução 44/93 estabelece o início da vigência da Resolução 11/93 para 01.04.94.
30/93	Certificado Fitossanitário Único.		Implementada.
31/93	Comercialização de leite em pó.		A Resolução estabelece o início de sua vigência para 31.12.93.

CMC Dec. nº	ASSUNTO	DISPOSITIVO LEGAL ADOTADO	OBSERVAÇÕES
32/93	Aprova projetos financiados com os Fundos Especiais da Cooperação CEE-Mercosul.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	
33/93	Procedimentos para a comercialização de produtos florestais.		Implementada por Portaria da DDA/MAARA.
34/93	Aprova os princípios fitossanitários básicos relativos ao trânsito internacional de produtos de origem vegetal.		A forma de implementação encontra-se em discussão.
35/93	Produtos industrializados embalados.		Em implementação. A Res. 35/93 Modifica a Resolução 58/92. A Resolução, complementada pela Res. 60/93, estabelece o início de sua vigência para 01.06.94.
36/93	Aprova o Regulamento Técnico para a Rotulagem de Alimentos Embalados.		Em implementação. Substitui a Resolução 10/92 e incorpora a Resolução 17/92. A Resolução estabelece o início de sua vigência para 31.12.94.
37/93	Cria a Comissão Ad Hoc de Desenvolvimento Regional.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	
38/93	Cria o Grupo Ad Hoc sobre documento de viagem único.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	
39/93	Aprova avaliação sobre acordos com terceiros países da ALADI.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	
40/93	Estruturas Nacionais de Acreditação.		Em implementação.
41/93	Estabelece troca de informações sobre as bases de dados utilizadas na Administração do Espectro Radioelétrico.		Em implementação.
42/93	Aprova "Regulamento Técnico Mercosul sobre Interconexão de Sistemas de Telecomunicações em Zonas Limitrofes".		Em implementação.
43/93	Aprova o "Regulamento Técnico Mercosul sobre Especificações Gerais de Interfaces de Transmissão Digital para Sistemas de Hierarquia Plessiócrona".		Em implementação.
44/93	Aprova documentos de inscrição para produtos farmacológicos, produtos biológicos e alimentos com medicamentos.		Em implementação. A Resolução estabelece o início de sua vigência, bem como das Resoluções 11/93 e 29/93, para 01.04.93.
45/93	Aprova uso de sais corantes.		Em implementação. Refere-se à Resolução 14.93.

GMC Dec. nº	ASSUNTO	DISPOSITIVO LEGAL ADOTADO	OBSERVAÇÕES
46/93	Aprova o "Regulamento Técnico Mercosul de Aditivos Aromatizantes/Saborizantes".		Em implementação. Os Estados Partes comprometeram-se a implementar a Resolução até 31.12.94.
47/93	Estabelece dosagem máxima de monômetro de cloro de vinil residual.		Em implementação.
48/93	Modifica a Resolução 27/93 do GMC.		Em implementação.
49/93	Comercialização de maioneses e molhos similares.		Em implementação. A Resolução estabelece o início de sua vigência a partir de 01.01.95.
50/93	Prorroga prazo do Cronograma de Las Leñas.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	
51/93	Recomendação para que os Estados Partes adotem as "Normas básicas do Comitê da Basileia sobre Regulamentos Bancários e Práticas de Supervisão.		Em implementação.
52/93	Aprova o "Programa de Cooperação Mercosul de Qualidade e Produtividade".	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	Cabe ao Comitê de Cooperação Técnica identificar fontes de financiamento para a execução do "Programa".
53/93	Adota o "Código de Conduta Regional para Introdução e Liberação no Meio Ambiente de Agentes de Controle Biológico.		Encontra-se em discussão a forma de implementação. Refere-se à Resolução 62/92.
54/93	Aprova a criação de Comissões no SGT-8.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	Implementada pelo SGT-8.
55/93	Adota procedimentos de quarentena para produtos agrícolas.		Será implementada a partir de janeiro de 1994.
56/93	Adota as "Normas e Procedimentos para a Declaração e Reconhecimento de um País ou Zona Livre de Enfermidades Transmissíveis. ções em Zonas Limitrofes".		Em implementação.
57/93	Aprova o documento "Diretrizes de Políticas Energéticas no Mercosul".	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	Trata-se de documento contendo as diretrizes básicas que deverão nortear as políticas energéticas dos quatro países do Mercosul.
58/93	Uniformiza software usados pelos Estados Partes e pela SA-GMC em temas comuns.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	Cabe à SA-GMC apresentar as especificações técnicas necessárias à uniformização.
59/93	Aprova os "Princípios Gerais para o Estabelecimento de Critérios e Padrões Microbiológicos para Alimentos".		Em implementação. A Resolução estabelece o início de sua vigência para 31.12.93.

CNC Dec. nº	ASSUNTO	DISPOSITIVO LEGAL ADOTADO	OBSERVAÇÕES
60/93	Estabelece normas para comercialização de produtos industrializados.		Em implementação. A Resolução, que complementa as Resoluções 18/92, 58/92 e 35/93, estabelece o início de sua vigência para 01.01.95.
61/93	Prorroga prazos do Cronograma de Las Leñas.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	
62/93	Eliminação de medidas não-tarifárias.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	Aos SGTs 3, 7, 8, 9 e à REMA compete estabelecer um cronograma de eliminação de restrições não-tarifárias no âmbito do Mercosul.
63/93	Aprova o "Procedimento de Intercâmbio Informativo para o Caso de Investigações de Dumping por Importações provenientes de país integrante do Mercosul".		Em implementação. Refere-se às Decisões 3/93 e 7/93. A Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo é órgão brasileiro responsável pelo intercâmbio de informações relacionadas a investigações sobre dumping.
64/93	Cooperação Técnica para Regime de Origem.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	
65/93	Estabelecimento do logotipo Mercosul.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	A escolha do logotipo Mercosul será realizada por ocasião da Reunião Extraordinária sobre a Estrutura Definitiva do Mercosul, no segundo semestre de 1994.
66/93	Medidas Quarentenárias.		Será implementada a partir de janeiro de 1994. Substitui a Resolução 60/92.
67/93	Aprovar as "Normas Sanitárias para a Importação de Animais, Semen, Embriões e Ovos Fêrteis de países não pertencentes ao Mercosul.		Em implementação.
68/93	Estabelecimento da sede da Secretaria Técnica do Comitê Mercosul de Normalização em São Paulo.	A Resolução não ensejou a adoção de medidas legais destinadas a sua internalização no Brasil.	Implementada (segundo Anexo XI da Ata da Reunião de 22-26.11.93 - Montevideu) O Comitê Mercosul de Normalização foi criado pela Resolução 2/92.

CAPÍTULO IV

O BANCO MUNDIAL E A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO NO BRASIL

O Banco Mundial-BIRD, através de suas operações de empréstimos e condicionalidades, é uma das principais correias de transmissão dos grandes "consensos" doutrinários do sistema financeiro internacional para a orientação e formulação das políticas públicas de países não-desenvolvidos, como o Brasil.

Este capítulo tem como objetivo analisar a trajetória das relações existentes entre o direcionamento das políticas de financiamento do Banco Mundial e o sentido das experiências de planejamento no Brasil, de forma a entender de que maneira essas relações vêm se constituindo em parâmetros mais ou menos rígidos para a formulação dos rumos das políticas públicas nacionais.

Nesse sentido, é importante ressaltar que as relações dos países com as agências internacionais de desenvolvimento têm importância, não só pelo do volume de transferências líquidas que realizam¹³⁸, mas também pela "função estratégica desempenhada por estes organismos no contexto das negociações

¹³⁸ Uma avaliação realizada pelo IPEA/IPLAN, em 1990, concluiu que os ingressos do BIRD e do BID representaram em média, durante os anos 80, 0,5% e 2,5% do PIB e da taxa de investimentos da economia brasileira, respectivamente. Em relação à formação bruta de capital do setor público, a participação média dos recursos desses Bancos alcançou cerca de 6,6% na década de 80. A esse nível de análise, esses percentuais constituem, no geral, limites superiores da importância relativa desses Bancos na taxa de investimento da economia brasileira, pelas seguintes razões: a) nos anos 80, ocorreu uma redução expressiva na taxa de investimentos da economia brasileira, principalmente na do setor público; b) o volume de financiamentos contratados junto a essas instituições, nesse período, foi bem superior ao de décadas passadas. Ver FORERO GONZALES (1990).

com a comunidade financeira internacional"¹³⁹.

Em função desses fatores, essas relações, em particular com o BIRD, acabam por implicar em condicionalidades no que se refere aos rumos de condução da política econômica nacional.

Além disso, os financiamentos contratados nessas instituições podem ser expressivos para os investimentos de certos setores estratégicos, como o setor energético e o de transportes¹⁴⁰, e/ou importantes no desenho e implementação de certas políticas setoriais, a exemplo dos projetos de "desenvolvimento rural integrado" e dos relativos à questão ambiental.

Os financiamentos por parte das agências internacionais de desenvolvimento podem também ser expressivos a níveis regional e/ou Estadual, como é o caso, por exemplo, dos "projetos de desenvolvimento rural integrado" no Nordeste, a partir de 1976, e do conjunto de financiamentos contratados pelo Estado do Paraná, durante os anos 80 e 90, nas áreas de energia, transporte, desenvolvimento rural, infra-estrutura urbana e saneamento básico. Nos Estados, os projetos de investimentos contratados junto a essas instituições, por serem de médio prazo e estabelecidos contratualmente, acabam por dar certa estabilidade à implementação de políticas setoriais. Esses projetos, por exigirem contrapartida de recursos do Tesouro Estadual e cobrarem taxa de permanência pelos recursos externos disponíveis, mas não utilizados,

¹³⁹FORERO GONZALEZ (1990, p.149).

¹⁴⁰Idem, p.149.

acabam também por induzir a uma certa lógica perversa, na medida que passam a ter prioridades na alocação de recursos orçamentários disponíveis, mesmo que à custa de outras áreas socialmente mais relevantes no curto prazo. Essa circunstância, entre outras, tem favorecido distorções na estrutura de gastos estaduais, em geral privilegiando as áreas de energia e transporte, quase sempre com financiamentos contratados. Assim, muitas vezes, a nível setorial, passa a ser politicamente estratégica a vinculação de interesses setoriais a alguma instituição financeira externa, mesmo que avaliações estritas de custo e benefício não justifiquem.

Dados os objetivos desse Capítulo, podemos periodizar as relações do BIRD com as experiências de planejamento no Brasil, da seguinte forma¹⁴¹:

a) 1949-1954: nesse período foram contratados 10 projetos de investimentos, no valor total de cerca de US\$ 170 milhões, dos quais 84% destinados ao setor elétrico e 16% ao setor de transporte. Dentre esses projetos merecem destaques o financiamento da Brazilian Light & Power Co. Ltda, para a ampliação do fornecimento de energia elétrica; o de apoio às construções das hidroelétricas de Itutinga (Centrais Elétricas de Minas Gerais) e de Salto Grande (Centrais Elétricas de São Paulo); os de reabilitação de ferrovias e de melhoria do sistema de transporte suburbanos da Central do Brasil e o da construção de estradas no Estado do Rio de Janeiro. Os

¹⁴¹Os dados aqui utilizados são os disponíveis no estudo de FORERO GONZALEZ (1990), complementados por informações recentes fornecidas pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central. São também utilizadas as informações sistematizadas por ARAÚJO, A. (1991). A periodização das relações entre o Brasil e o BIRD adotada neste Capítulo difere da dos estudos realizados por FORERO GONZALEZ e ARAÚJO, A.

investimentos nessas áreas seguem os diagnósticos e projetos elaborados, nos anos 50, pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos¹⁴²;

b) 1955-1959: 3 projetos de investimentos foram contratados, no valor de US\$ 88 milhões, valor que é inexpressivo frente aos investimento totais do Plano de Metas. Esses recursos foram destinados exclusivamente ao setor elétrico: apoio às construções das hidroelétricas de Jurumim (Centrais Elétricas de São Paulo) e de Furnas (Furnas Centrais Elétricas). SERRA chama a atenção, no período, para a "hostilidade das agências de crédito como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e as instituições oficiais e para-oficiais norte-americanas para a política de industrialização tout court do período, com seus aspectos de protecionismo, controle seletivo de importações e déficit fiscal"¹⁴³. Em 1959, o Governo Kubitschek rompeu com o Fundo Monetário Internacional e, a reboque, com o BIRD;

c) 1960-1964: nenhum projeto foi contratado nesse período. As negociações do Governo Jânio Quadros (janeiro a agosto de 1961) com o FMI resultaram em uma reforma cambial liberalizante, que desvalorizou o cruzeiro e unificou os tipos de câmbio conforme as Instruções 204 e 208 da SUMOC¹⁴⁴. No entanto, segundo SERRA, a renúncia de Jango "obrigou a recomeçar as negociações, as quais, até o final do Governo

¹⁴²LESSA (1981, p.21 e 160).

¹⁴³SERRA (1983, p.78-79).

¹⁴⁴As Instruções 204 e 208 da SUMOC são de março e julho de 1961, respectivamente.

João Goulart nunca chegaram a bom termo¹⁴⁵, apesar das características contracionistas da política de estabilização delineada pelo Plano Trienal, que chegou efetivamente a ser implementada no curto período do primeiro semestre de 1963;

d) 1965-1970: durante esse período foram contratados 17 projetos de investimentos, no valor de cerca de US\$ 564 milhões, dos quais 62,8% destinados ao setor elétrico (12 projetos de expansão), 21,8% ao setor de transporte (2 projetos de pavimentação e construção), 7,1% à agropecuária (implantação de novas tecnologias em pastagens), 4,4% aos bancos de desenvolvimento (Banco do Nordeste do Brasil) e 3,9% à indústria (aumento da produção de alumínio). O ano de 1967, portal do ciclo expansivo de 1968/1974, marca o início do processo de diversificação dos projetos de investimentos contratados junto ao Banco Mundial (agropecuária, BNB e indústria), embora ainda permaneçam fortemente concentrados no binômio transporte-energia. As orientações do PAEG (1964-1967) - corte dos gastos públicos, desvalorização cambial, reforma do sistema financeiro e do mercado de capitais, nova legislação relacionada ao capital estrangeiro, etc. - propiciaram a retomada de negociações com o Banco Mundial¹⁴⁶. Os projetos de investimentos do período 1965-1970 são compatíveis não só com os objetivos do PAEG, mas também com as linhas mestras do Plano Estratégico de Desenvolvimento - PED (1968-1970);

¹⁴⁵SERRA (1983, p.79).

¹⁴⁶FORERO GONZALES (1990, p.48).

e) 1971-1977: 43 projetos de investimentos contratados, no valor aproximado de US\$ 2,1 bilhões, setorialmente distribuídos da seguinte forma: 28,3% em transportes (construção e pavimentação de rodovias, ferrovias de corredores de exportação de produtos agrícolas e melhoria dos transportes suburbanos do Rio de Janeiro e São Paulo); 24,37% em energia (expansão dos sistemas de distribuição de energia, Hidroelétricas de Salto Osório, São Simão, Itumbiara, Paulo Afonso IV e da COPEL e expansão de sistemas de distribuição no Nordeste vinculado a consumidores de baixa renda); 19,3% para a agricultura, principalmente em armazenagem de grãos no Sul do País, pastagens, crédito à agroindústria de produtos orientados para exportação, produção de fertilizantes nitrogenados e fosfatados e pesquisa agrícola, além de dois projetos de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte e no Ceará; 17,8% para a indústria (produção e exportação e minério de ferro e programas de expansão da CSN, USIMINAS e da COSIPA); 5,0% em saneamento básico, em particular na área de Belo Horizonte (1976) e para populações de baixa renda no âmbito do PLANASA (1974); 2,8% em educação, especialmente (67%) em ensino profissionalizante; 1,46% ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para concessão de empréstimos ao Setor Industrial; e 0,9% para o aperfeiçoamento da atuação governamental no setor de nutrição. O I PND (1972-1974) e o II PND (1975-1979) referenciam as orientações desses projetos de investimentos, dados os objetivos de consolidar indústrias básicas, como a siderurgia, e de expandir as exportações e diversificar a sua pauta, através de produtos

manufaturados e semimanufaturados, inclusive os de origem agroindustrial. O ano de 1971 marca a contratação de projetos de investimentos para área social (ensino profissionalizante, saneamento básico e nutrição), o que também é compatível com o delineado pelo I e II PND para a área social. No período 1971-1977, 8,7% dos recursos contratados foram aplicados na área social¹⁴⁷;

f) 1978-1982: 46 projetos de investimentos foram contratados, somando cerca de Cr\$ 3,8 bilhões, dos quais 23,8% em transporte (recuperação de rodovias, expansão e melhoria do sistema de transportes urbanos, construção e pavimentação da Rodovia Cuiabá-Porto-Velho e o Programa Nacional de Estradas Vicinais); 21,0% em energia (expansão dos sistemas de transmissão no Sul do País, no Nordeste e Mato Grosso do Sul, aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Operações Interligadas e desenvolvimento de fontes alternativas de energia); 16,6% em saneamento básico (principalmente na Grande São Paulo, Nordeste - 42,4%, Região Sul e Minas Gerais); 13,8% na agricultura, principalmente em desenvolvimento rural integrado; 10,3% na indústria (COPEL, VALESUL e o Complexo de Carajás); 7,6% em desenvolvimento urbano, em particular cidades de porte médio e regiões metropolitanas; 5,7% no BNDE; 0,8% na educação básica; e 0,3% em saúde, no controle de endemias no Nordeste. Ainda sob a égide do II PND (1975-1979) e dos pesados encargos da dívida externa, os projetos contratados, além de destinados às áreas de insumos básicos

¹⁴⁷Na década de 70 diminui a importância relativa dos organismos multilaterais de crédito, em decorrência do grande aumento de liquidez do sistema financeiro internacional privado. Ver ARAÚJO A. (1991, p.36).

(petroquímica), de exportação (Carajás)¹⁴⁸ e de fontes alternativas de energia (álcool), priorizaram os planos de desenvolvimento rural integrado, de saneamento básico, de melhoria dos sistema de transportes urbanos e de desenvolvimento urbano de cidades de porte médio e regiões metropolitanas. Nesse período, os projetos de investimentos do setor agrícola passaram a enfatizar os planos de desenvolvimento rural integrado, diferentemente do que pode ser observado no período anterior (corredores e agroindústria de exportação, etc.);

g) 1983-1985: nesse período foram contratados 24 projetos de investimentos e 2 programas de empréstimos setoriais, somando recursos equivalentes a US\$ 3,2 bilhões e US\$ 654 milhões, respectivamente. Após a crise do sistema financeiro internacional de 1992, o Brasil assinou, em 1993, dois programas empréstimos setoriais: o Programa Setorial de Empréstimos (drawback) ao Setor Exportador (US\$ 352 milhões) e o Programa Setorial de Desenvolvimento do Crédito e das Exportações Agrícolas (US\$ 302 milhões).

Os Empréstimos Setoriais refletem a mudança na orientação da política de financiamento do Banco Mundial verificada na transição das décadas de 70 e 80¹⁴⁹, em função dos problemas de solvência externa de países, como o Brasil e o México, frente ao sistema financeiro internacional. Essa mudança foi no sentido de reforçar a sua intervenção nas

¹⁴⁸Nesse período, o uso de grandes projetos estatais como meio de captação de recursos externos para fazer frente aos serviços da dívida externa é realizado por diversos autores, por ex., GUIMARÃES NETO (1993).

¹⁴⁹Ver ARAÚJO, A. (1991, p.37 e 38).

políticas macroeconômicas nacionais desses países, visando ajustamentos estruturais de suas economias, através dos *Policy-Based Loan* e a partir de condicionalidades definidas pelo Consenso de Washington: liberalização do comércio, adoção de políticas cambiais realistas, ênfase nos mecanismos de mercado, redução do papel do setor público, etc. (ver Quadro 5)¹⁵⁰. Através desses Programas de Empréstimos Setoriais, ocorreu uma inovação no padrão de relações do Banco Mundial e certas economias nacionais: "em que pese a forte presença do banco nas decisões a nível de certos setores, caracterizada pela intensa atuação em projetos de investimentos e pela vigência de um sistema de pré-condições associado à aprovação de empréstimos, não havia ainda um esquema de atuação que regulamentasse sua intervenção em questões macroeconômicas"¹⁵¹.

Desta forma, o Programa Setorial de Empréstimos ao Setor Exportador tinha por objetivo a "dinamização do setor manufatureiro exportador, via liberalização das importações e do aumento do intercâmbio externo sob o sistema *drawback* liberalizado"¹⁵². O Programa de Desenvolvimento do Crédito e das Exportações Agrícolas visava o financiamento de exportações de produtos agrícolas e agroindustriais na forma de Adiantamentos de Contratos de Câmbio, além de investimentos na exploração agropecuária. Esses ajustes setoriais e externos tiveram por objetivo a criação de condições favoráveis para a rolagem do endividamento externo.

¹⁵⁰LICHTENSZTEJN & BAER (1987, p.199).

¹⁵¹FORERO GONZALES (1990, p.58).

¹⁵²Idem, p.83.

Nesse período, a distribuição setorial do valor dos projetos de investimentos contratados foi a seguinte: setor energético, 36,8% (expansão dos sistemas de distribuição em várias regiões do país e programas de eletrificação rural no Paraná e em Minas Gerais); desenvolvimento rural e projeto fundiário, principalmente no Nordeste, 23,5%; transportes, 12,7% (recuperação de rodovias, sistema de gerência do DNER e modernização da infra-estrutura ferroviária visando os corredores de exportação do Paraná e de Goiás-Minas-Vitória); saneamento básico, 9,9% (PLANASA); ciência e tecnologia, 2,2% (FACTO I); 1,9%, educação (profissionalizante e básica); saúde, 1,8% (Grande São Paulo e Política Nacional de Saúde); desenvolvimento urbano no Paraná, 1,6%;

h) 1986-1992: esse período se caracteriza pela reversão do sentido das transferências líquidas de recursos entre o Brasil e o Banco Mundial: entre 1987/1991, esse fluxo de recursos foi negativo, em todos os anos, e implicou uma transferência líquida de aproximadamente US 3, 8 bilhões. Além disso, pode ser demarcado pela natureza dos dois programas setoriais contratados em 1986: o de Reforma do Crédito e Comercialização Agrícola (US\$ 500 milhões) e o de Saneamento Financeiro do Setor Elétrico. Diferentemente dos programas setoriais do período anterior, voltados para a expansão das exportações, esses programas se referem a ajustes internos relacionados à situação financeira do Setor Público (redução dos subsídios ao crédito rural e tarifas do setor elétrico). No geral, durante esse período, foram contratados 56 projetos

de investimentos e 4 programas setoriais¹⁵³, totalizando US\$ 6,6 bilhões e US\$ 1,6 bilhões, respectivamente. A distribuição setorial dos projetos de investimentos contratados no período pode ser discriminada da seguinte forma: 31,3%, em desenvolvimento rural (programas de apoio à pequena produção, irrigação, pesquisa agropecuária, conservação dos solos, PLANAFLORO, PRODEAGRO, etc.); 15,5% em saneamento básico; 15% em transporte; 9,3% em energia; 9,2% em desenvolvimento urbano; 7,2% em saúde (principalmente no Nordeste); 4,8% em educação; 4,6% no desenvolvimento do setor privado e 2,7% em ciência e tecnologia (PACTO II). Pode-se observar que, nesse período, a proporção de recursos destinados às áreas de energia e transporte foi de 24,3%, relativamente pequena se comparada às dos períodos anteriores. A partir de 1989, começaram a assumir relevância os projetos de natureza ambiental, em particular os de conservação dos solos (Paraná e Santa Catarina), o Plano Nacional de Meio Ambiente (1990), o PLANAFLORO e programas de saneamento ambiental de Regiões Metropolitanas.

Essa análise geral das relações entre o BIRD e a experiência de planejamento no Brasil permite a identificação de cinco fases¹⁵⁴:

- a primeira, até os fins dos anos 50, voltada basicamente para a reconstrução européia, embora a

¹⁵³Os dois outros programas setoriais foram o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural e o Plano Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial, visando a modernização desses setores e operados por instituições financeiras oficiais e privadas. Ver BANCO CENTRAL DO BRASIL (1990).

¹⁵⁴FORERO GONZALES (1990, p.27); LICHTENSZTEJN & BAER (1987, p.146 e 174).

- participação relativa do Brasil no total de financiamentos aprovados tenha sido expressiva no período 1949-1954: uma média anual de 16,3%;
- a segunda, referente à década de 60, reflete as experiências do Banco Mundial na promoção do desenvolvimento econômico, priorizando os projetos de investimento em infra-estrutura econômica, em particular os setores de energia e transportes ("basic utilities");
 - a terceira, "compreendida pelos anos 70, caracterizou-se pela diversificação setorial dos empréstimos, assumindo destaque o início da atuação do Banco no financiamento a projetos de investimento na área social"¹⁵⁵, inclusive os referentes a desenvolvimento rural integrado ("basic needs")¹⁵⁶;
 - a quarta, nos anos 80, marcada pelos programas de empréstimos setoriais e de ajustamento estrutural, submetidos às condicionalidades do Consenso de Washington ("Policy-Based Loan"); e
 - a quinta, nos anos 90, com a continuidade das policy-based loan, mas definida pelo condicionamento de projetos de investimento setoriais em energia, transporte, desenvolvimento rural e desenvolvimento urbano (saneamento básico, etc.) à variável meio ambiente. Até mesmo ao nível de sua organização

¹⁵⁵FORERO GONZALES (1990, p.28).

¹⁵⁶A inflexão da política do Banco Mundial ("basic needs"), no final dos anos 60 e início da década de 70, corresponde à estratégia de enfrentar a questão social de maneira a contrarrestar a emergência de soluções radicais em um quadro de progressivo agravamento de tensões políticas em diversos países subdesenvolvidos e reflete os contornos gerais da administração McNamara.

interna o Banco Mundial se estruturou nessa perspectiva ao criar um departamento voltado para as questões ambientais.

Essas fases, em seu conjunto, refletem menos uma estratégia pré-determinada e mais uma trajetória de estratégias de políticas de financiamento que foram sendo definidas no processo de interação dos rumos do desenvolvimento econômico das nações prestamistas e as transformações ocorridas no cenário internacional, em particular no sistema financeiro internacional.

Essas estratégias, no entanto, foram sendo definidas em torno do eixo central das ações do Banco Mundial, que é, em última instância, a de preservar que as nações retardatárias conservem padrões de desenvolvimento capitalistas, que sejam integrados e subordinados aos processos internacionais de acumulação de capitais privados¹⁵⁷.

De certa forma, o aprofundamento das crises de endividamento de diversas nações retardatárias junto ao sistema financeiro internacional levou o Banco Mundial, nos anos 80, a explicitar (ou a regulamentar) esse eixo central de atuação político-institucional ao definir o quadro de parâmetros referenciais das condicionalidades em que se baseiam as políticas de ajustamento setorial e estrutural

¹⁵⁷LICHTENSZTEJN & BAER(1987, p.235-236). No entanto, não deve ser desconsiderado que, dado os referenciais político-estratégicos do Banco Mundial, o perfil de projetos de investimentos setoriais financiados pelo Brasil tem uma determinação fortemente nacional. As opções nacionais entre projetos de investimento em saneamento, desenvolvimento urbano ou educação vis a vis a transporte, por exemplo, nem sempre obedeceram a uma lógica estrita de custo e benefício social, avaliada no contexto do endividamento global do setor público. Muitas vezes tais opções responderam principalmente a interesses particularizados e incrustados, pelas mais diversas formas, no Setor Público.

(Policy Based Loan), na forma do estabelecido pelo "Consenso de Washington" (ver Quadro 5).

No entanto, como razão de natureza estrutural do sentido geral de definição dessas condicionalidades por parte do Banco Mundial, pode-se inferir a aderência que possuem em relação à intensificação, na década de 80, dos movimentos de globalização do mercado mundial e de internacionalização-com-regionalização dos processos produtivos de diversos segmentos industriais.

Nos anos 90, a ênfase nas questões ambientais parece decorrer também da simultaneidade do aprofundamento dos processos de globalização e reestruturação dos processos produtivos em novas bases tecnológicas menos intensivas de recursos naturais, com a progressiva desnacionalização dos aspectos relativos ao meio ambiente.

Já na década de 90, há indicações de que a estratégia política do Banco Mundial em horizontalizar a avaliação dos projetos de investimentos setoriais com base na variável meio ambiente vem introduzindo limites mais estreitos para as determinações nacionais do perfil e dos aspectos qualitativos desses projetos.

QUADRO 5 - BIRD: POLÍTICAS DE AJUSTES SETORIAIS E ESTRUTURAIS

ÁREAS DE INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS	RECOMENDAÇÕES	OBJETIVOS
<p>A. Ao setor privado</p> <ul style="list-style-type: none"> - Política comercial e de preços - Política de promoção de poupança e investimento 	<ul style="list-style-type: none"> - Liberalizar comércio. - Baixar e igualar taxas de proteção efetiva. - Revisar política de preços relativos. - Diminuir drasticamente os subsídios ao consumo. - Alentar intermediação financeira com taxas de juros reais positivas. - Reordenar incentivos e prioridades do investimento privado. - Eliminar restrições ao investimento externo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Permitir que operem as vantagens comparativas e aproveitá-las plenamente - Eliminar sesgo antiexportador da produção. - Refletir preços internacionais. - Remover a repressão financeira. - Privilegiar projetos que melhorem a balança de pagamentos. - Fomentar a livre circulação de capitais.
<p>B. Ao setor público</p> <ul style="list-style-type: none"> - Política de reordenamento do gasto e investimento público - Políticas de empresas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar subsídios a bens e serviços públicos. - Reduzir os cursos unitários dos programas sociais. - Reorientar políticas de investimentos. - Redefinir papel do setor público em atividades produtivas em termos de demanda e concorrência no mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desalentar gastos improdutivos que pesem no déficit fiscal. - Estabelecer prioridades de investimento em função da estrutura de preços internacionais e recursos disponíveis. - Promover rentabilidade e eficácia. - Estimular iniciativa e participação privadas.

FONTE: LICHTENSZTEJN & BAER (1987, p.199)

CAPÍTULO V CONCLUSÃO

A partir do exposto nos capítulos anteriores, é possível destacar alguns pontos conclusivos e importantes para o delineamento de novos rumos para o planejamento nacional e regional no Brasil¹⁵⁸.

O primeiro ponto refere-se ao caráter estratégico do planejamento nacional e regional nas condições do mundo contemporâneo.

Dadas as tendências em curso na economia internacional, o cenário neoliberal como alternativa para nações já caracterizadas por uma profunda heterogeneidade estrutural, a exemplo do Brasil, reforça as tendências de reconcentração espacial das atividades produtivas e de extroversão regional externa, o que aprofunda as disparidades regionais e tensiona as bases da unidade nacional.

Este cenário pode induzir efeitos de estímulos a segmentos produtivos específicos de certas regiões brasileiras, notadamente as enquadradas no polígono Belo Horizonte, Uberlândia, Londrina/Maringá, Porto Alegre, Florianópolis, São José dos Campos e Belo Horizonte, em particular, o Estado de São Paulo¹⁵⁹. No entanto, implicará

¹⁵⁸Este Capítulo tem por referência o item 4 do relatório elaborado por ARAÚJO, T. (1993).

¹⁵⁹Ver DINIZ (1993a).

também em efeitos de destruição levando algumas regiões ou segmentos regionalmente importantes à desindustrialização ou regressão mercantil¹⁶⁰.

Estas circunstâncias tendem a ampliar a heterogeneidade estrutural não só no plano inter-regional, mas também dentro das próprias regiões, acentuando clivagens setoriais e sociais intra-regionais.

Além disso, países de desenvolvimento capitalista tardio, como o Brasil, com seus múltiplos problemas decorrentes da heterogeneidade estrutural interna, têm "grande dificuldade de converter suas estruturas produtivas na direção de uma nova inserção internacional dinâmica. Suas matrizes industriais não têm o grau de amplitude e modernidade nos setores de equipamentos para, a partir deles, estabelecer um núcleo endógeno de desenvolvimento de novas tecnologias. Mais ainda, a relação entre indústria e setores primários não foi resolvida pela criação de uma matriz industrial, como em certos países desenvolvidos do Norte da Europa, onde a industrialização se deu a partir de sua base de recursos naturais. A coexistência com setores primários atrasados e/ou setores primários-exportadores exclusivamente orientados ao mercado internacional continua dominando o panorama econômico-social dos países periféricos"¹⁶¹.

Neste contexto, planejamento nacional e regional torna-

¹⁶⁰Um dos melhores exemplos dessa tendência refere-se à experiência da Argentina, a partir das políticas econômicas implementadas por Martínez Hoz nos anos 70 e pelo Ministro Cavallo em abril de 1991. Os impactos da liberalização "instantânea" das importações de trigo e de algodão no Brasil, que tem gerado efeitos de destruição significativos em regiões do Estado do Paraná, podem constituir um outro exemplo dessa tendência à regressão mercantil.

¹⁶¹TAVARES & FIORI (1993, p.68). Ver também TAVARES (1981), FAJNZYLBER (1983) e FAJNZYLBER (1990).

se estratégico para contrarrestar os efeitos de destruição, bem como para potencializar os impactos dinâmicos dos efeitos de estímulo dos processos de abertura externa, por exemplo, através de políticas sociais, de reconversão ou de reestruturação produtiva dos segmentos vulneráveis e de outros cortes setoriais que visem a ampliar a competitividade sistêmica da sociedade brasileira.

A ação do Estado, via planejamento nacional articulado ao regional, permitirá também o manejo das questões regionais de forma a contrarrestar as tendências de "reconcentração tridimensional", extroversão externa e de esvaimento da unidade nacional.

O próprio Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento vêm repensado a radicalidade do Consenso de Washington e admitindo que a "volta da intervenção do Estado", em particular no que se refere às questões sociais e à incorporação de processos de inovação tecnológica, pode ser importante para aperfeiçoar a doutrina de que os mecanismos de mercado resolvem as questões fundamentais para o desenvolvimento das Nações¹⁶².

O segundo ponto refere-se à política de abertura externa, em especial a relativa ao capital estrangeiro.

A opção a ser feita com relação à abertura externa não é dicotômica, ou seja, não é a de integrar-se ou isolar-se do resto do mundo.

Os processos de liberalização comercial e financeira

¹⁶²Nesse sentido, a revista Política Externa, de junho de 1994, apresenta dois artigos analisando possíveis inflexões do Banco Mundial e do BID em relação às proposições fundamentais do Consenso de Washington. Ver HIRSCH (1994) e EMERIJ (1994).

são processos inevitáveis, dadas as características de global trader do Brasil e as tendências emergentes na economia mundial, mas "têm de ser acompanhados por políticas industriais, tecnológicas e comerciais de novo estilo, que permitam mudar os mecanismos de proteção e incentivo às exportações, além de novas e mais eficientes políticas de produção e proteção social. (...) Não há como imaginar que os simples ajustes e reformas de cunho liberal sejam capazes de dar vantagens comparativas dinâmicas à economia brasileira e melhorar a sua inserção internacional"¹⁶³.

A opção de inserção internacional da economia brasileira, segundo ARAÚJO, T.(1993), "é entre definir uma estratégia e uma trajetória de integração a partir de objetivos nacionais, negociando-os com os interesses de fora do país, ou renunciar a isso e se deixar conduzir no movimento de integração, sendo usado como território, e quem sabe, renunciar ao projeto de constituir uma Nação (...)"¹⁶⁴.

Nesse sentido, a experiência chinesa de uma política de abertura externa negociada é importante. No geral, como já foi mencionado, pode-se afirmar que a abertura externa da China em relação ao capital estrangeiro é um processo de abertura negociada, subordinado a um planejamento nacional estratégico. Por um lado, a China oferece ao capital estrangeiro tratamentos preferenciais através de incentivos tributários e creditícios, reserva de mercado interno, condições favoráveis

¹⁶³TAVARES & FIORI (1993, p.107).

¹⁶⁴ARAÚJO, T. (1993, p.56).

de aluguel da terra e de remessas de divisas e prioridade de acesso a certos serviços (água, eletricidade, transporte e comunicações). Por outro lado, direciona regional e setorialmente o capital estrangeiro e regula, através de imposições ou limitações seletivas, o seu acesso ao mercado nacional chinês: imposição de compras internas de matérias primas e materiais, combustíveis, equipamentos secundários (p.ex., móveis e artigo para escritórios), etc.; e limitações das possibilidades de vendas internas, que são maiores no caso de substituição de importações chinesas e/ou produção com elevado grau de incorporação de novas tecnologias.

Ressalte-se que a abertura externa da economia brasileira é muito diferente da experiência chinesa, mesmo em circunstâncias onde a posição do Brasil é hegemônica, a exemplo do MERCOSUL.

Na condução dos rumos desse processo de integração, vem predominando a postura "comercialista", fortemente liberal, em que as negociações se concentram na redução setorialmente linear e a curto prazo das barreiras comerciais e na coordenação de políticas que viabilizem de imediato a expansão do comércio bilateral. Essa postura é avessa à "industrialista", que entende a liberalização e abertura externa como parte de um projeto de médio e longo prazo, mais seletivo, abrangente e sistêmico (infra-estrutura, educação, mecanismos de financiamento, etc.) de reestruturação da estrutura produtiva.

O terceiro ponto vincula-se ao padrão de relação entre o público e o privado, entre o Estado e a economia naquilo que

se refere ao planejamento nacional e regional¹⁶⁵.

Arranjos institucionais do tipo *policy networks* parecem responder ao império das tendências descentralizantes e rompe com a dicotomia mercado versus Estado, conforme revelam as experiências da CEE.

Segundo OLIVEIRA, "as relações entre o Estado e a economia no Brasil Contemporâneo experimentaram profundas transformações desde a década de cinquenta, uma espécie de 'd'âge d'ôr" do planejamento, pelo menos na forma em que concebia a CEPAL. Isto é, o Estado Demiurgo da sociedade civil, clássico no pensamento autoritário brasileiro - de que a concepção de planejamento predominante estava profundamente imbuída, na esteira de uma 'estatização' do pensamento keynesiano - cedeu lugar a uma outra estrutura de relações, não apenas com a burguesia, mas sobretudo, em relação a trabalhadores e classes médias. Em outras palavras, a crescente complexificação da estrutura social no Brasil, a autonomização do sindicalismo em relação ao Estado, o padrão diferente das relações no interior da burguesia, a emergência de classes médias que não se resumem ao funcionalismo público e aos militares, retirou a capacidade demiúrgica de que Estado Brasileiro parecia estar dotado. Para o planejamento, isto tem conseqüências da maior importância"¹⁶⁶.

Neste sentido, o arcabouço institucional de coordenação das decisões estratégicas do MERCOSUL, conforme o previsto no

¹⁶⁵Um dos pontos de destaque da experiência de brasileira é o caráter centralizador e autoritário do planejamento governamental, especialmente na fase dos governos militares. Ver ARAÚJO, T. (1993, p.52).

¹⁶⁶OLIVEIRA, F. (1993, p.2).

Tratado de Assunção, é inovador e poderia vir a se constituir em um espaço de formulação de *policy networks* direcionadas ao planejamento estratégico da inserção da economia brasileira nesse processo de integração e de abertura externa. Os Subgrupos de Trabalho, instância onde já está institucionalizada a participação do setor privado, podem se constituir em "arenas" de coordenação das relações entre os interesses públicos e privados ou entre o Estado e a economia do MERCOSUL.

Outro exemplo que emerge da experiência recente de planejamento da economia brasileira e que apontam no sentido das *policy networks* refere-se à definição e coordenação de políticas setoriais através de Câmaras Setoriais. Neste caso, cabe ao Estado não só a coordenação da instância setorial, mas também a articulação intersetorial do conjunto dessas instâncias, além da compatibilização estratégica das dimensões setoriais e regionais, conforme possibilidade delineada a seguir.

Não se desconhece que a constituição desses espaços institucionais, característicos de países de "capitalismo regulado", enfrenta, em sociedades como a brasileira, problemas relativos à forma como se estruturam as representações de interesses dos segmentos industrial, agrícola e bancário, que, em geral, são independentes entre si e têm por base organizações como os velhos sindicatos e federações. Grande parte dessas organizações encontram-se institucionalmente defasadas dos processos de renovação das condições de poder decorrentes das transformações produtivas e

sociais em suas áreas de atuação.

No entanto, como afirma TAVARES & FIORI, se, por um lado, o processo de constituição dos espaços institucionais do tipo *policy networks* exigem um "avanço paralelo das organizações corporativas societárias, de empresários e trabalhadores, para que as decisões tomadas em comum acordo possam alcançar eficácia graças à representatividade dos participantes", por outro lado, "não é improvável que, (...), essas decisões coordenadas possam avançar a partir de acordos parciais, por setores produtivos ou por frações de interesse regional"¹⁶⁷.

O quarto ponto relaciona-se ao redesenho das regiões brasileiras. A análise da questão regional no Brasil revela os limites da atual regionalização e o planejamento através de práticas do tipo *policy networks* indica a possibilidade de regionalizações mais flexíveis, embora melhor objetivadas.

A experiência européia é relevante para a definição de regiões. A regionalização ou zoneamento de referência para o planejamento regional na CEE, é definida a partir de objetivos considerados prioritários e estratégicos para a construção da própria CEE enquanto unidade supranacional (regiões atrasadas, regiões fortemente afetadas pela desindustrialização e pelo desemprego, regiões de readaptação das suas estruturas agrícolas, regiões de forte demanda por inserção profissional de jovens, etc.).

Como já foi mencionado, essa regionalização não exclui

¹⁶⁷TAVARES & FIORI (1993, p.181).

a hipótese de superposição de regiões definidas a partir de diversos objetivos. Pelo contrário, tudo indica que quando essa superposição ocorre, a diferenciação regional assim determinada passa a ser um referencial de gradação das regiões quanto à dimensão e complexidade das ações estruturais necessárias de serem implementadas.

Essa metodologia de definição de regiões é compatível com o cenário de desagregação intra-regional que vem se conformando nos marcos dados pela regionalização tradicional do País (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul). Além disso, permite o rebatimento e a agregação espacial de cortes de dimensões setoriais e sociais julgados relevantes para as ações de planejamento vis a vis os objetivos estratégicos que venham a ser definidos, como, por exemplo, remontagem da infra-estrutura, combate ao desemprego, concepção geopolítica do processo de abertura externa, etc.¹⁶⁸

O quarto ponto é o da necessária articulação entre o planejamento nacional e regional.

Os problemas de articulação entre o planejamento nacional e o regional constituem um dos traços da experiência brasileira. "(...) o país tem uma experiência pretérita de planejamento onde, apesar de ser possível identificar as nuances importantes que distinguiram o ocorrido nas diversas macrorregiões brasileiras, há um traço unificador importante:

¹⁶⁸A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República propõe uma nova regionalização do Brasil com base na definição de eixos regionais logísticos de desenvolvimento assentados na remontagem da infraestrutura de transporte e em determinada concepção estratégica de inserção internacional da economia brasileira. Ver palestra proferida por Renato Casali Pavan, Coordenador de Logística da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, na Comissão Mista do Congresso Nacional sobre "Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro: Um Projeto para o Brasil, em 16/12/92. Ver BRASIL (1992).

o planejamento nacional era de corte macroeconômico e setorial (ambos com dimensões e impactos espaciais diferenciados) e o planejamento regional aparecia sempre como compensatório, quando não circunstancial¹⁶⁹. Era pensado, (e é, até hoje) a partir e para as regiões periféricas visto que, como destaca Francisco de Oliveira, o Sudeste, e mais precisamente São Paulo, locus da hegemonia econômica no Brasil, 'não se pensa como região, se pensa como o país'¹⁷⁰.

Dadas as transformações em curso na economia internacional, a questão regional no Brasil assume contornos que redefinem novas dimensões para o planejamento regional e o coloca em uma perspectiva que vai além dos interesses da periferia nacional.

Como já foi mencionado, as tendências de reconcentração espacial das atividades produtivas e de extroversão regional externa tendem a ampliar as desigualdades não só no plano inter-regional, mas também dentro das próprias regiões, acentuando clivagens setoriais e sociais intra-regionais, inclusive e não menos importantes nas áreas mais industrializadas do País.

Não é sem razão que surge em São Paulo - o núcleo dinâmico nacional - discursos regionalistas sobre a necessidade de um projeto de desenvolvimento para a economia e sociedade paulista, de forma a fazer com que este Estado recupere a sua condição de enfrentar os problemas estruturais

¹⁶⁹A trajetória das relações com o Banco Mundial delineada no Capítulo VI apontam no sentido de confirmar esse traço unificador da experiência pretérita de planejamento no Brasil.

¹⁷⁰ARAÚJO, T. (1993, p.49).

relativos ao seu dinamismo industrial, à diversificação e aumento da produtividade agrícola, à remontagem da infraestrutura existente, às precárias condições de vida de amplas parcelas de sua população, etc..

Essas circunstâncias favorecem uma maior articulação entre o planejamento nacional e o regional, a exemplo do que vem ocorrendo nas discussões relativas à conformação de um novo pacto federativo no Brasil, em grande parte centradas na definição simultânea de concepções estratégicas nacionais e regionais¹⁷¹.

Nesse sentido, a experiência chinesa apresenta um conjunto de reformas nacionais (reforma na agricultura, reforma do comércio exterior, reforma da indústria e serviços urbanos, etc.), estrategicamente definidas e dinamicamente estruturadas de forma a garantir efeitos sinérgicos e acicatar o potencial endógeno de expansão, além de articuladas com políticas explícitas de planejamento regional, a exemplo da regulação espacial do capital estrangeiro, da criação de zonas econômicas regionalmente diferenciadas (Zonas Econômicas Especiais, Zonas de Desenvolvimento Econômico e Zonas de Desenvolvimento de Alta e Nova Tecnologia), da constituição de "Triângulos de Crescimento", da estruturação de links interregionais, do incentivos e programas voltados para a "industrialização rural" e contenção de fluxos migratórios rurais-urbanos.

¹⁷¹Veja, por ex., os contornos do plano de desenvolvimento estratégico e do redesenho das regiões brasileiras elaborados pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, conforme o depoimento de Renato Pavan (ex-Coordenador de Logística da SAE) na Comissão Mista do Congresso nacional sobre Desequilíbrios Regionais no Brasil/Relatório Beni Veras (BRASIL,1993). Os esboços dos planos de governo dos candidatos Orestes Quêrcia e Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, conforme o que vem sendo correntemente divulgado pela imprensa, também destacam essa perspectiva.

Da mesma forma, a experiência de planejamento do processo de integração supranacional da Comunidade Econômica Européia é indissociável das políticas de planejamento regional: como já foi visto, as políticas regionais são assumidas enquanto políticas necessárias para a construção da própria Comunidade, em decorrência da necessidade de regulação dos fluxos migratórios internos e de superação de resistências de segmentos sociais ou regiões a esse processo de integração.

Uma proposta de um novo arcabouço institucional de planejamento no Brasil que articule organicamente planejamento nacional e regional nacional é apresentado por ARAÚJO, T. (1993), cujo delineamento tem por base o contexto e as experiências internacionais analisadas nos capítulos anteriores.

Segundo essa proposta, o Brasil passaria a ser dotado de dois Planos Estratégicos Nacionais: o Plano Nacional de Desenvolvimento (PNDD) e o Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), elaborados de forma integrada e num mesmo momento, a partir de objetivos que venham a se definir politicamente como nacionalmente estratégicos e, portanto, passíveis de serem planejados.

O Plano Nacional de Desenvolvimento contemplaria as Políticas e Programas Nacionais Setoriais (PNS) e teria as suas propostas setoriais regionalizadas. A regionalização dessas propostas seria feita com base nas diretrizes e prioridades do Plano Nacional de Ordenamento Territorial.

Este Plano, por sua vez, seria constituído pela articulação de Políticas e Programas Estratégicos Regionais

Integrados, para regiões definidas, como na CEE, em função de objetivos nacionais claramente pré-determinados e de forma a evitar pulverização de recursos escassos em uma multiplicidade de projetos específicos e de reduzidos impactos dinâmicos em nível regional.

O equacionamento das Políticas e Programas Estratégicos Regionais Integrados para as diversas regiões deveria ser simultâneo, visando a soldagem de uma rede de interesses interregionais.

A definição dos eixos logísticos de desenvolvimento regionais/nacionais e a remontagem e integração dos sistemas de transportes (rodoviários, ferroviários e hidroviários) constituiriam itens fundamentais da agenda das Políticas e Programas Regionais Integrados e fatores importantes para a integração e conformação de links interregionais.

O financiamento de tais Políticas e Programas contaria com o Fundo Nacional de Ação Regional, a ser instituído constitucionalmente, e com aportes de contrapartidas variáveis de recursos de governos estaduais, municipais e de segmentos privados, conforme a natureza dos projetos programados, a situação financeira atual e potencial¹⁷² das administrações estaduais e municipais e as especificidades da relação entre o público e o privado que venha a ser definida como relevante e possível em cada projeto.

Cada um dos projetos das Políticas e Programas Estratégicos Regionais Integrados contaria com um Grupo

¹⁷²Arrecadação potencial tanto em relação ao PIB Regional corrente quanto ao estimado em decorrência da execução dos programas estratégicos regionais integrados.

Executivo e um Conselho Gestor, integrado pelo Governo Federal, Governos Estaduais e Municipais e atores relevantes da sociedade civil. Esta forma de gestão, à semelhança de *policy networks* e das estruturas institucionais do MERCOSUL, tornaria mais flexíveis os sistemas gerenciais de operacionalização de projetos estratégicos, além de romper com o traço histórico de sistemas de planejamento nacional e regional excessivamente centralizados e autoritários.

No caso, o Ministério do Planejamento contaria com estrutura (pessoal qualificado, bases de informações que permitam precisar metas e definir custos dos projetos, rotinas de processos, etc.) e normas legais para exercer funções de controle, acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas pela Gerência Executiva e Conselho Gestor dos projetos estratégicos. Caberia ainda a esse Ministério, a coordenação horizontal das Políticas e Programas Estratégicos Integrados das diversas regiões, bem como a compatibilização dessas Políticas com as do Plano de Desenvolvimento Nacional.

As possíveis disputas regionais pela macroalocação dos recursos deste fundo de ação regional poderiam ser resolvidas no âmbito do Senado, quando da elaboração do Plano Plurianual e dos orçamentos anuais.

Esse processo de planejamento regional redundaria na elaboração de algo semelhante aos Quadros Comunitários de Apoio Regional da CEE, reafirmaria a continentalidade e unidade do território nacional e contemplaria soluções diferenciadas e integradas no contexto da "concentração tridimensional" existente no Brasil.

O quinto ponto constitui a necessidade de recuperação financeira do estado e de seus instrumentos institucionais de coordenação e fomento.

A exemplo da experiência espanhola, um setor público financeiramente forte é de fundamental importância para implantar políticas compensatórias nacionais, regionais ou setoriais e para flexibilizar os instrumentos fiscais e financeiros de indução e coordenação dos atores envolvidos.

Desta mesma forma, a existência e o manejo de fundos estruturais são de fundamental importância para a soldagem nacional. A experiência da CEE evidencia a importância desses fundos, conforme o exposto anteriormente e dados os dilemas e tensões que atualmente esse processo vem enfrentando em decorrência de problemas orçamentários.

Os processos de abertura externa negociada, inclusive no que se refere às condicionalidades do Sistema Financeiro Internacional (Banco Mundial, bancos privados, etc.), pressupõem um setor público financeiramente forte, não estrangulado externamente e com flexibilidade de manejo de políticas fiscais.

Particularmente e no que se refere aos aspectos institucionais, a adoção de mecanismos de planejamento estabelecidos à base de *policy networks* forçam a integração institucional e, portanto, favorecem o rompimento da excessiva fragmentação operacional existente no setor público e ampliam os espaços de interação e transparência no uso de recursos públicos.

Finalmente, não se pretende que esse conjunto de questões seja exaustivo, mas simplesmente realçar a necessidade de retomarmos as discussões sobre planejamento nacional e regional, na busca de novos rumos, de médio e de longo prazo, para as soluções cada vez mais complexas que o novo cenário internacional vem colocando para as perspectivas de desenvolvimento de sociedades como a brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 EL ABC de la inversión en China. Beijing : Ed. Beijing Informa, 1989. 278p.
- 2 ACORDOS setoriais : marco normativo (MERCOSUL/CMC/DEC.N.3/1991). In: ALMEIDA, Paulo Roberto de (Coord.). MERCOSUL: textos básicos. 2.ed. Brasília : MRE; Curitiba : IPARDES, 1992.
- 3 ALMEIDA, Paulo Roberto de. O MERCOSUL no contexto regional e internacional. São Paulo : Aduaneiras, 1993. 204p.
- 4 ARAGÃO, José Maria. Tarifa externa comum : ponderações sobre sua definição. Boletim de Integração Latino-Americana, Brasília : MRE, n.10, p.13-19, jul./set.1993.
- 5 ARAÚJO, Ângela M, C,; TAPIAS, Jorge R. B. Coporativismo e Neocorporativismo: o exame de duas trajetórias. Boletim de Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, n.32, p.1-74, 2º semestre de 1991.
- 6 ARAÚJO, Tânia Bacelar de (Coord.). Tema: Planejamento nacional e planejamento regional : versão preliminar para debate no Forum. Rio de Janeiro : IPEA, 1993. 93p. Apresentado no Forum O Novo Mapa da Economia Brasileira: Desafios do Planejamento Regional.
- 7 ARAÚJO, Aloísio Barbosa de. O Governo Brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto. Brasília : IPEA, 1991.
- 8 ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Objetivos del Tratado de Asunción y el proceso de transformación productiva de los países del MERCOSUR : el papel de las instituciones financieras de desarrollo. Porto Alegre : ALIDE, 1993.
- 9 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de 1989. Brasília : BACEN, 1990.
- 10 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de 1991. Brasília : BACEN, 1992.
- 11 BANCO MUNDIAL. World Development Report 1994 : infrastructure for development. Washington : Banco Mundial, 1994.
- 12 UM BANCO para reduzir o impacto do NAFTA e obter mais apoio no Congresso. Gazeta Mercantil, São Paulo, 22 out.1993, p.2.

- 13 BARDAJF AZSCÁRATE, Isabel. Reconversión agrícola en España desde la adhesión a la Comunidad Económica Europea. S.l. : s.n, [1993].
- 14 BAUMANN, Renato. A integração no Cone Sul : instrumento de modernização? Pensamiento Iberoamericano, Madrid, n.20, p.319-324, jul./dic.1991.
- 15 BEIJING experimental zone for the development of new technology industries. Beijing : s.n., 1992.
- 16 BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista. Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro : um projeto para o Brasil. Brasília : Senado Federal, 1992. Palestra proferida pelo Engenheiro Renato Casali Pavan, Coordenador de Logística da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.
- 17 CANNON, Terry. Regions : spatial inequality and regional policy. In: CANNON, Terry; JENKINS, Alan (Ed.). The geography of the contemporary China : the impact of Deng Xiaoping's decade. London : Routledge, 1990. 316p. p.28-60.
- 18 CANO, Wilson. Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970. São Paulo : Ed. Global/UNICMAP/PNPE, 1985.
- 19 CANO, Wilson. Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional. Campinas : Ed. da UNICAMP, 1993. 184p.
- 20 CANUTO, Otaviano. Investimento direto externo e reestruturação industrial. Campinas : UNICAMP/Instituto de Economia, 1993. 54p. (Texto para discussão, 27)
- 21 CANUTO, Otaviano. Relações econômicas entre o Brasil e o Pacífico Norte. In: OLIVEIRA, Amaury Porto de. O Brasil e a Bacia do Pacífico. Brasília : IPRI, 1993. p.29-46. (Cadernos do IPRI).
- 22 CARDOSO, Eliana; YUSUF, Shahid. Capitalismo vermelho : crescimento e inflação na China. Política Externa, São Paulo, v.3, n.1, p.34-48, jun./ago.1994.
- 23 CASTRO, Antonio Barros; SOUZA, Francisco Eduardo Pires. A tarifa externa comum e o setor de informática. Boletim de Integração Latino-Americana, Brasília, n.10, p.1-12, jul./set.1993.
- 24 CHINA : hechos y cifras 1992. Beijing : Nueva Estrella, 1992.
- 25 CHINA hand. Business International, p.III-24, s.d.
- 26 CHINA. State Science and Technology Commission. Spark Program : annual report 1992. S.l. : Spark Program, s.d. 13p.
- 27 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Anuario estadístico de America Latina y el Caribe. Chile : CEPAL, 1992.

- 28 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. El Tratado de Asunción del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) : algunas consideraciones. S.l. : CEPAL, 1992. (Doc LC/R, 118)
- 29 COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. Uma política agrícola comum para os anos noventa. Bruxelas : CCE, 1989.
- 30 COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. A agricultura e a reforma dos fundos estruturais - vade mecum. Bruxelas : CCE, 1990.
- 31 DINIZ, Clélio Campolina. Competitividade industrial e desenvolvimento regional no Brasil. Belo Horizonte : CEDEPLAR, 1993, 50p.
- 32 DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil : nem desconcentração nem contínua polarização. Belo Horizonte : CEDEPLAR, 1991.
- 33 DINIZ, Clélio Campolina. Competitividade industrial e desenvolvimento regional no Brasil. Campinas : UNICAMP, 1993. 63p. Projeto Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, Convênio UNICMAP/IE, UFRJ/IEI, Fundação Dom Cabral, FUNCEX.
- 34 EKELMANS, Jeanine; SMEETS, Joelle. A agricultura e a reforma dos fundos estruturais. Bruxelas : Comissão das Comunidades Européias, 1990. 110p. (Europa verde, 5/90).
- 35 EMMERIJ, Louis. Por uma estrutura integrada para a reforma sócio-econômica na América Latina : a construção de blocos por um consenso hemisférico. Política Externa, São Paulo, v.3, n.1, p.132-152, jun./ago.1994.
- 36 ESSER, Klaus et al. Systemic competitiveness concept and key policy issues. Berlin : German Development Institute, 1993. 106p.
- 37 FANJZYLBBER, Fernando. La industrialización trunca de la América Latina. México : Ed. Nueva Imagem, 1983.
- 38 FANJZYLBBER, Fernando. Industrialization in Latin America: from the "black box" to the "empty box". Santiago : CEPAL, 1990 (Cuadernos de la CEPAL).
- 39 FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Miguel A.; SERVÉN, Luis. Reforma económica en la Europa del sur : el caso de España. Pensamiento Iberoamericano, Madrid, n.22/23, t.2, p.209-244, jul.1992/jun.1993.
- 40 FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima. MERCOSUL e intercâmbio Brasil-Argentina : explosão comercial ou crescimento sustentado? : alguns elementos para reflexão. Boletim de Integração Latino-Americana, Brasília : MRE, n.12, p.1-6, jan./mar.1994.
- 41 FORERO GONZÁLEZ, Manuel José et al. O Brasil e o Banco Mundial : um diagnóstico das relações econômicas 1949-1989. S.l. : IPEA/IPLAN, 1990.

- 42 FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO. Instituto de Economia do Setor Público. Os interesses regionais e o federalismo : relatórios parciais. São Paulo : FUNDAP/IESP, 1994. Projeto Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil. Sub-Projeto II.3.
- 43 GUIMARÃES NETO, Leonardo. Regiões e grandes empresas no Brasil : um estudo exploratório. Recife : CNPq, 1993. 181p.
- 44 HADDAD, Paulo Roberto. Regiões, regionalismo e desequilíbrios espaciais de desenvolvimento : algumas reflexões. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v.21, n.2, p.255-270, ago.1993.
- 45 HIRSH, Michael. A volta do Estado. Política Externa, São Paulo, v.3, n.1, p.3-16, jun./ago.1994.
- 46 HOWELL, Jude. China opens its doors : the politics of economic transition. Boulder : Lynne Rienner, 1993. 274p.
- 47 INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Política de reconversão : critérios e parâmetros para a formulação de um projeto de reconversão. Brasília : IPEA, 1994. Projeto PNUD/BRA/91/014.
- 48 INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. MERCOSUL : custos FOB e impactos das medidas tributárias na produção agropecuária e agroindustrial. Curitiba : IPARDES, 1993. 22p.
- 49 INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. O Paraná no MERCOSUL : análise preliminar de setores mais sensíveis. Curitiba : IPARDES, 1991.
- 50 ITAGAKI, Y. A review of the concept of the "dual economy". The Developing Economies, v.6, n.2, June 1968.
- 51 JAGUARIBE, Hélio. Significação do MERCOSUL. MERCOSUL : Sinopse Estatística, Rio de Janeiro, v.1, p.31-38, 1993.
- 52 JAZRA BANDARRA, Nelly. Fondos estructurales comunitarios y cohesión después de Maastricht. Revista de Estudios Agro-Sociales, Madrid, v.40, n.159, ene./mar.1992.
- 53 JIANGSU top geared for economic development through reform and opening. Jiangsu : Government of the Province, 1993.
- 54 KENIS, Patrick. The preconditions for policy networks : some findings from a three-country study on industrial restructuring. In: MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate (Ed.). Policy networks : empirical evidence and theoretical considerations. Köln : Campus Verlag : Westview, 1991. p.297-330.

- 55 LEEMING, Frank; POWELL, Simon. Rural China : old problems and new solutions. In: CANNON, Terry; JENKINS, Alan (Ed.). The geography of contemporary China : the impact of Deng Xiaoping's decade. London : Routledge, 1992. 316p. p.133-167.
- 56 LESSA, Carlos. 15 anos de política econômica. São Paulo : Brasiliense, 1981.
- 57 LICHTENSZTEJN, Samuel; BAER, Mônica. Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial : estratégias e políticas do poder financeiro. São Paulo : Brasiliense, 1987.
- 58 LIPIETZ, Alain; LEBORGNE, Danièle. O pós-fordismo e seu espaço. Espaço & Debates, São Paulo, v.8, n.25, p.12-29, 1988.
- 59 LOPES, Carlos Thomaz G. Planejamento, estado e crescimento. São Paulo : Pioneira, 1990. 205p.
- 60 MACEDO, Mariano de Matos. Notas sobre a questão social. S.l. : s.n., 1987. não paginado.
- 61 MACHADO, José Antonio Pinheiro. Parceria com o Rio Grande : a experiência da administração Luiz Carlos Mandelli na FIERGS 1987-1993. Porto Alegre : LP&M, 1993.
- 62 MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate. Introduction: studying policy networks. In: MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate (Ed.). Policy networks : empirical evidence and theoretical considerations. Köln : Campus Verlag : Westview, 1991. p.11-23.
- 63 MESSNER, Dirk. A geração de competitividade como processo de procura e aprendizagem : o caso da indústria de madeira no Chile. Curitiba : IPARDES, 1994. 36p.
- 64 METODOLOGIA de estudo dos canais de acesso aos fundos públicos em política social. São Paulo : FUNDAP/IESP, 1993.
- 65 NOVAS regras no comércio bilateral já prejudicam vendas de empresas brasileiras. Gazeta Mercantil, São Paulo, 6 ago.1993. p.5
- 66 OHMAE, K. The rise of the region state. Foreign Affairs, p.78-87, Spring, 1993.
- 67 OLIVEIRA, Amaury Porto de. A nova geografia econômica do leste asiático : o universo chinês marca a sua presença. Boletim de Conjuntura Internacional, Brasília, v.3, n.7, p.49-58, maio 1993.
- 68 OLIVEIRA, Francisco. Região, nação, globalização : é uma rima. É solução? S.l. : s.n., 1993. 12p.
- 69 PACHECO, Carlos Américo (Coord.). A dinâmica industrial e financeira na especialização das regiões. Rio de Janeiro : IPEA, 1993. 79p. Apresentado no Forum O Novo Mapa da Economia Brasileira: Desafios do Planejamento Regional.

- 70 PEÑA, Félix. El sentido estratégico del MERCOSUR. MERCOSUL : Sinopse Estatística, Rio de Janeiro, v.1, p.39-42, 1993.
- 71 PERKINS, Dwight H. El enfoque gradual de las reformas de mercado en China. Pensamiento Iberoamericano, Madrid, n.22/23, t.2, p.121-154, jul.1992/jun.1993.
- 72 PHILLIPS, David R.; YEH, Anthony Gar-On. Foreign investment and trade : impact on spatial of the economy. In: CANNON, Terry; JENKINS, Alan (Ed.). The geography of the contemporary China : the impact of Deng Xiaoping's decade. London : Routledge, 1990. 316p. p.224-248.
- 73 PINTO, A. Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. El Trimestre Económico, México, v.32, n.125, 1965.
- 74 PINTO, A. Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. In: SERRA, José (Coord.). América Latina: ensaios de interpretação econômica. 2.ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1979. 403p. p.44-82.
- 75 PINTO, A. Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la redistribución. El Trimestre Económico, México, v.29, n.115, p.410-424, 1962.
- 76 RICHARDSON, H. W. Polarization reversal in developing countries. Papers of The Regional Science Association, v.45, p.67-85, 1980.
- 77 RODRÍGUEZ, O. Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL. Rio de Janeiro : Forense, 1981.
- 78 SCOTT, Allen J.; STORPER, Michael. Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional : uma crítica e reconstrução teórica. Espaço & Debates, São Paulo, v.8, n.25, p.30-44, 1988.
- 79 SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (Org.). Desenvolvimento capitalista no Brasil : ensaios sobre a crise. 2.ed. São Paulo : Brasiliense, 1983. v.1.
- 80 SHENZHEN industry and investment. Shenzhen : Shenzhen Economic Development Bureau, 1993.
- 81 SILVA, Renato Ilgenfritz; BRAATZ, Rudi Koch. Reconversão e reestruturação produtiva na agricultura e na agroindústria para o MERCOSUL. Brasília : IPEA, 1993. Projeto PNUD/BRA/91/014.
- 82 SOARES, Guido, F. S.. A atividade normativa do MERCOSUL, nos dois primeiros anos de de vigência do Tratado de Assunção: um balanço positivo?. Boletim de Integração Latino-Americana, Brasília, n.12, p.7-44, jan./mar.1993.

- 83 SOUZA, Paulo Renato. **Emprego, salários e pobreza.** São Paulo : HUCITEC; Campinas : FUNCAMP, 1980. 182p. (Economia e planejamento : Série teses e pesquisas)
- 84 SUBGRUPOS de Trabalho : situação atual. **Boletim de Integração Latino-Americana,** Brasília : MRE, n.10, p.58-71, jul./set.1993.
- 85 TAVARES, Maria da Conceição. **Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardíos y periféricos.** S.l: s.n., 1981.
- 86 TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **(Des)ajuste global e modernização conservadora.** Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1993. 193p.
- 87 TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José. **Além da estagnação.** In: TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro.** 11.ed. Rio de Janeiro : Zahar, 1983.
- 88 THORSTENSEN, Vera. **Comunidade européia : a construção de uma política econômica.** São Paulo : Brasiliense, 1992. 285p.
- 89 VEIGA, Pedro da Mota. **O Brasil frente aos macro-blocos comerciais e o GATT.** Campinas : UNICAMP, 1993. 90p. Projeto Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, Convênio UNICAMP/IE, UFRJ/IEI, Fundação Dom Cabral, FUNCEX.
- 90 VISITA à RPC da segunda missão do Estado do Paraná na área de Ciência e Tecnologia. S.l. : s.n., 1993. Relatório.
- 91 WHEN China wakes. **The Economist,** London, v.325, n.7797, Nov.18th-Dec.4th 1992.
- 92 ZHEJIANG Province : investment guide. S.l. : Zhejiang People's Publ., s.d.